

Den svenska veteranpolitiken

*Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga*

Delbetänkande av Veteranutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:8

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: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23886-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 8 december 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utforma förslag till hur den frivilliga försvarsverksamheten kan utvidgas till att innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (tjänstgörande personalen) och veteransoldater samt deras anhöriga (dir. 2011:103).

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade samma dag riksdagsledamoten Allan Widman som särskild utredare.

Som sakkunnig förordnades fr.o.m. den 8 mars 2012 militärsakkunnige Carl van Duin, departementssekreteraren Marie Ericsson och departementsrådet Eva Hjortendal Hellman samt fr.o.m. den 8 oktober 2012 departementssekreteraren Katja Wahlsten.

Som experter förordnades fr.o.m. den 8 mars 2012 handläggaren Helena Brunner, numera generalsekreteraren John Fritsch, avdelningschefen Stefan Hallén, vice ordförande Barbro Isaksson, direktor Andreas Philipsson, generalsekreteraren Bengt Sandström och förbundsordföranden Bo Wranker samt fr.o.m. 8 oktober 2012 generaldirektören Lars Nylén och överstelöjtnanten Anders Stach.

Juristen Thomas Wallander förordnades som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 februari 2012. Jens G Pettersson förordnades som sekreterare fr.o.m. den 2 april 2012.

Den 23 augusti 2012 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2012:83). Samtidigt förlängdes utredningstiden.

Utredningen, som inledningsvis antog namnet Veteransoldatutredningen 2.0 (Fö 2011:03), har efter tilläggsdirektivet och det utvidgade uppdraget antagit namnet Veteranutredningen. Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Den svenska veteranpolitiken – Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga* (SOU 2013:8). Utredningens uppdrag i denna del är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2013

Allan Widman

/Thomas Wallander
Jens G. Pettersson

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	17
1 Uppdraget, m.m.	27
1.1 Direktiven till utredningen.....	27
1.1.1 Dir. 2011.103.....	27
1.1.2 Dir. 2012:83.....	27
1.2 Bakgrund	28
1.2.1 Internationella militära insatser, personalen och de anhöriga	28
1.2.2 Veteransoldatpolitiken	29
1.2.3 Frivillig försvarsverksamhet.....	31
1.3 Utredningens arbete	32
1.3.1 Generella utgångspunkter	32
1.3.2 Olika delfrågor.....	33
1.3.3 Uppdragets olika delar	39
1.3.4 Avgränsning, m.m.....	40
1.4 Betänkandets disposition.....	41
2 Veteransoldatpolitiken	43
2.1 Inledning.....	43
2.2 Försvarsmaktens uppgifter, m.m.	43

2.3	Tjänstgöring i en internationell militär insats	44
2.4	En samlad svensk veteransoldatpolitik	44
2.4.1	Utgångspunkter för veteransoldatpolitiken	45
2.5	Närmare om veteransoldatpolitiken, m.m.	47
2.5.1	Information	48
2.5.2	Rekrytering	50
2.5.3	Behovet av stöd och uppföljning	52
2.5.4	Försvarsmaktens ansvar för stöd och uppföljning	55
2.6	Försvarsmaktens arbete med att genomföra veteransoldatpolitiken	58
2.6.1	Begreppen veteran respektive utlandsveteran	59
2.6.2	Vissa åtgärder i handlingsplanen, m.m.	60
3	Frivilliga försvarsorganisationer, m.m.	75
3.1	Inledning	75
3.2	Bakgrund	75
3.3	Tidigare utredningar, m.m.	76
3.3.1	Frivillig verksamhet för totalförsvaret (SOU 1992:132)	76
3.3.2	Totalförsvaret och frivilligorganisationerna – uppdrag, stöd och ersättning (SOU 1997:70)	77
3.3.3	Frivilligheten och samhällsberedskapen (SOU 2001:15)	78
3.3.4	Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret (prop.2001/02:159)	79
3.3.5	Vårt framtida försvar (prop.2004/05:5)	81
3.3.6	Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133)	81
3.3.7	Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet (SOU 2008:101)	81
3.3.8	Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140)	85
3.4	Den frivilliga försvarsverksamheten i dag	87
3.4.1	Frivilliga försvarsorganisationer	87

3.5	Frivilliga veteran- och anhörigorganisationer	92
3.5.1	Organisationer	92
3.6	Samverkan mellan Försvarsmakten och frivilliga veteran- och anhörigorganisationer	100
4	Statligt stöd till organisationer, m.m.	101
4.1	Inledning.....	101
4.2	Bakgrund	101
4.3	En övergång från folkrörelsepolitik till en politik för det civila samhället	102
4.4	Strukturella villkor för statliga bidrag.....	105
4.4.1	Bakgrund	105
4.4.2	Strukturella villkor.....	106
4.5	Olika bidragsformer, m.m.	113
4.5.1	Val av bidragsform.....	113
4.5.2	Balansen mellan olika bidrags- och ersättningsformer	115
4.5.3	Övergripande syfte ska anges för alla bidrag	115
4.5.4	Mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom för organisationsbidrag.....	116
4.5.5	Bedömning av resultat och effekter för olika bidragsformer.....	116
4.5.6	Krav på återrapportering	117
4.5.7	Krav på god ekonomisk redovisning	117
4.5.8	Oberoende utvärderingar	117
4.5.9	Översyn av bidragsförordningarna.....	118
5	Veteran- och anhörigstöd i andra länder.....	119
5.1	Inledning.....	119
5.2	Danmark	119
5.3	Norge.....	126
5.4	Finland.....	131
5.5	De baltiska staterna.....	133

6	Bör frivillig försvarsverksamhet innefatta verksamhet för veteransoldater och anhöriga?	137
6.1	Inledning.....	138
6.2	Bör den frivilliga försvarsverksamheten innefatta verksamhet till stöd för den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser?.....	138
6.2.1	Den frivilliga försvarsverksamhetens framtida roll och uppgifter	139
6.2.2	Den frivilliga försvarsverksamheten bör innefatta verksamhet till stöd för den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.....	139
6.3	Nya kriterier i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.....	144
6.3.1	Inledning.....	144
6.3.2	Behovet av anpassning av kriterierna för frivillig försvarsverksamhet	146
7	Organisationsstöd, m.m. inom ramen för frivillig försvarsverksamhet	149
7.1	Inledning.....	149
7.2	Former för bidrag.....	149
7.2.1	Nuvarande ordning	149
7.2.2	Olika former och fördelning av bidrag	150
7.2.3	Den nya fördelningsmodellen	151
7.2.4	Uppdrag till frivilliga organisationer	155
7.2.5	Former och villkor för bidrag	155
8	Konsekvens- och kostnadsanalys, m.m.....	161
8.1	Inledning.....	161
8.2	Nuvarande kostnader	162
8.3	Ekonomiska konsekvenser	162

8.4	Konsekvenser för nuvarande frivilliga försvarsorganisationer	163
8.5	Konsekvenser för övriga regelsystem, m.m.....	163
8.6	Utredningens förslag i förhållande till EU-rätten och andra internationella rättsakter	163
8.7	Övriga konsekvenser	164

Referenser	165
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2011:103.....	167
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2012:83.....	175

Förkortningar

CBRN	Chemical, Biological, Radiological and Nuclear
DSM	Danske Soldaters- og marinfoeningars Fællesråd
EU	Europeiska unionen
FOS	Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté
FRG	Frivillig resursgrupp
FRO	Frivilliga radioorganisationen
FS	Fortsättningsstyrka
FN	Förenta Nationerna
FVT	Forsvarets Veterantjeneste
HR	Human Resources
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NAV	Norges arbeids- og velferdsforvaltning
NORDEFCO	Nordic Defence Cooperation
NROF	Norske Reservoffiserers Forbund
NVIO	Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner
PREP	Preparation and Relationship Education Program
PTSD	Post-Traumatic Stress Disorder
SBK	Svenska Brukshundsklubben
SFF	Svenska Fallskärmsförbundet
SIOPS	Veteranförbundet Skadde i Internasjonale Operasjoner
SMKR	Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund
SSHF	Svenska Soldathemsförbundet
SVF	Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna
VISO	Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsfunktion
WVF	World Veterans Federation

Sammanfattning

Veteranutredningen har i uppdrag att i detta delbetänkande lämna förslag till hur den frivilliga försvarsverksamheten kan utvidgas till att innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (tjänstgörande personalen) och veteransoldater samt deras anhöriga.

Veteranpolitiken

Grunden till dagens veteranpolitik har lagts genom Veteransoldatutredningens arbete och dess betänkande *En svensk veteranpolitik – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser*.¹ Genom regeringens proposition *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar- vissa frågor om Försvarsmaktens personal*² har en samlad svensk veteranpolitik för veteransoldater antagits av regeringen och riksdagen.

En utgångspunkt i veteranpolitikern är att denna ska grundas på en helhetssyn som inkluderar rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen, omhändertagande samt stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. Också stödet till de anhöriga, särskilt barnen, utgör en viktig del i denna helhetssyn.

En annan utgångspunkt i veteranpolitiken är att samhället som helhet bör medverka i genomförandet av denna politik, dvs. den myndighet eller organisation som från ett samlat samhällsperspektiv är mest lämpad bör ansvara för åtgärden, dvs. Försvarsmakten, andra myndigheter och aktörer, frivilliga organisationer, den enskilde veteranen, anhöriga m.fl., medverkar i att utveckla veteransoldatpolitiken.

¹ SOU 2007:77 (del 1) och SOU 2008:91 (del 2).

² Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

Den av riksdagen och regeringen beslutade veteransoldatpolitiken innebär bl.a. att lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser har införts. Med stöd av dessa författningar utvecklar Försvarsmakten verksamhet till stöd för den som omfattas av angivna författningar. Försvarsmaktens olika åtgärder i detta avseende, bl.a. vad avser information, rekrytering, utbildning, stöd och uppföljning samt rehabilitering utgör i dag en integrerad del av myndighetens verksamhet för att genomföra den av riksdagen och regeringen beslutade veteransoldatpolitiken och för att säkerställa och utveckla operativa förmågor, vilka ska kunna användas såväl vid nationella som internationella insatser. Erfarenheterna från såväl genomförandet av den nationella veteransoldatpolitiken som erfarenheter från att andra jämförbara länder visar dock att det kan finnas en betydande utvecklingspotential i veteranpolitiken.

Den frivilliga försvarsverksamheten

Med frivillig försvarsverksamhet menas enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet (frivilligförordningen) sådan verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning för uppgifter inom totalförsvaret. I bilagan till frivilligförordningen anges de frivilliga försvarsorganisationerna. Organisationerna har sina mål och syften med utgångspunkt i förordningens kriterier. Frivilligförordningen innefattar dock inte verksamhet till stöd för veteransoldater eller anhöriga till dessa.

Frivilliga veteran- och anhörigorganisationer

Det finns ett antal frivilliga veteran- och anhörigorganisationer som bedriver verksamhet till stöd för veteransoldater och deras anhöriga. De veteran- och anhörigorganisationer som inriktar sig på sådan verksamhet ingår inte bland de frivilliga försvarsorganisationerna enligt frivilligförordningen.

Försvarsmakten har sedan en tid tillbaka ett samarbete med bl.a. Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna, Svenska Soldathemsförbundet, föreningen Invidzonen och militära kamratföreningar. Organisationerna och deras verksamhet fyller en viktig funktion

som komplement till myndighetens arbete. Organisationerna har viktiga egenskaper i detta sammanhang. Den första är att de har god kunskap om villkoren för deltagande i internationella militära insatser och därmed förståelse för den enskilde veteransoldaten och dennes problem. Den andra är att en enskild organisation kan ha lättare att arbeta mer informellt och bygga upp en förtroendefull relation till den enskilde veteransoldaten och dennes anhöriga. Den tredje egenskapen är att de angivna organisationerna har goda förutsättningar att i sin verksamhet upptäcka om en veteransoldat mår dåligt och är i behov av stöd eller andra åtgärder. Veteransoldatorganisationerna är således väl lämpade för verksamhet som innefattar rådgivning och stöd, bl.a. i form av kamratstöd.

Den frivilliga försvarsverksamheten föreslås innefatta verksamhet till stöd för veteransoldater och deras anhöriga

Den verksamhet som frivilliga veteran- och anhängorganisationer bedriver bidrar till och utgör ett komplement till det offentliga åtagandet inom veteransoldatpolitiken som en del av den nya försvarspolitiska inriktningen. En frivillig organisation, som bedriver verksamhet till stöd för den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser måste anses bedriva verksamhet som främjar totalförsvaret på motsvarande sätt som övrig verksamhet som anges i 1 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Denna verksamhet måste på motsvarande sätt som den frivilliga försvarsverksamheten anses utgöra ett betydelsefullt bidrag till totalförsvarets verksamhet. Genom att staten stödjer verksamhet inom detta område bidrar stödet till att öka Försvarsmaktens förmåga att rekrytera och utbilda personal samt stödja personalen och veteransoldaterna samt deras anhöriga vid internationella militära insatser. Denna verksamhet är angelägen och bör få ett ökat erkännande. Detta bör komma till uttryck genom att verksamheten uttryckligen anges i förordningen. Härigenom kommer sådan frivillig verksamhet som utgör stöd enligt den angivna lagen att kunna få statligt bidrag med stöd av frivilligförordningen. Stödet innebär att verksamheten kan ha hög tillgänglighet samt har en stabil ekonomisk och verksamhetsmässig grund. Det innebär också att det frivilliga, ideella engagemanget kan fortsatt uppmuntras så att bidraget till den samlade veteranpolitiken utvecklas.

Det angivna stödet bör ges till frivilliga organisationer med demokratisk struktur som bedriver verksamhet som är angelägen och betydelsefull utifrån målen för totalförsvaret och den beslutade veteransoldatpolitiken.

Utredningen lämnar i detta delbetänkande förslag om att samarbetet med frivilliga veteran- och anhörigorganisationer ska formaliseras genom att den frivilliga försvarsverksamheten enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet föreslås innefatta sådan verksamhet till stöd för en enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, bl.a. veteransoldater, och anhöriga till dessa.

En frivillig organisation, som inte är en frivillig försvarsorganisation, och som bedriver verksamhet till stöd för en enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser föreslås benämnas som en veteran- och anhörigorganisation i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

Statligt bidrag föreslås kunna ges till en frivillig försvarsorganisation eller en frivillig veteran- och anhörigorganisation som finns upptagen på förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet om organisationen bedriver verksamhet till stöd för en enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser samt anhörig till denne. Statligt bidrag kan ges i form av organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och uppdragsersättning.

Författningsförslag

Förslag till Förordning om ändring i förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Allmänna bestämmelser

Allmänna bestämmelser

1 §

Med frivillig försvarsverksamhet avses i denna förordning verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar *försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret.*

Med frivillig försvarsverksamhet avses i denna förordning verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar

1. försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret

2. stöd till enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

En organisation som bedriver frivillig försvarsverksamhet benämns i denna förordning frivillig försvarsorganisation.

En organisation som bedriver frivillig försvarsverksamhet enligt 2, och som inte är en frivillig försvarsorganisation, benämns i denna förordning frivillig veteran- och anhängigorganisation.

De frivilliga försvarsorganisationerna anges i bilaga till förordningen.

De frivilliga försvarsorganisationerna och *de frivilliga veteran- och anhängigorganisationerna* anges i bilaga till förordningen.

2 §

En myndighet med uppgifter inom totalförsvaret får ingå ett skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation (en frivillig) om att denne skall tjänstgöra inom totalförsvaret. Personer som har ingått sådana avtal benämns avtalspersonal.

Innan ett avtal enligt första stycket ingås, *skall* myndigheten kontrollera med den frivilliga försvarsorganisationen att den frivillige är lämplig för tjänstgöringen.

Innan ett avtal enligt första stycket ingås, *ska* myndigheten kontrollera med den frivilliga försvarsorganisationen att den frivillige är lämplig för tjänstgöringen.

Myndigheternas uppgifter

3 §

Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret *skall*, var och en inom sitt verksamhetsområde, efter hörande av berörda frivilliga försvarsorganisationer och de samarbetsorgan som organisationerna kan ha bildat,

1. ange målen för utbildning inom totalförsvaret,

2. ange vilken utbildning som myndigheten anser bör genomföras,

3. lämna organisationerna underlag för upplysningsverksamhet,

4. vid behov teckna avtal enligt 2 §,

5. registrera och krigsplacera sådan personal som ingått avtal,

6. i övrigt stödja den frivilliga försvarsverksamheten.

Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret *ska*, var och en inom sitt verksamhetsområde, efter hörande av berörda frivilliga försvarsorganisationer och de samarbetsorgan som organisationerna kan ha bildat,

1. ange målen för utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret,

2. ange vilken utbildning som myndigheten anser bör genomföras,

3. lämna organisationerna underlag för upplysningsverksamhet,

4. vid behov teckna avtal enligt 2 §,

5. registrera och krigsplacera sådan personal som ingått avtal,

6. i övrigt stödja den frivilliga försvarsverksamheten.

4 §

Avtal om tjänstgöring får ingås med den som fyllt 16 år eller, om tjänstgöringen avser Försvarsmakten, 18 år. Den som *skall* tjänstgöra i Försvarsmakten skall vara svensk medborgare.

Av avtalet *skall* framgå tjänstgöringens art, tjänstgörings-skyldighetens omfattning samt tjänstgöringstidens längd.

Avtal om tjänstgöring får ingås med den som fyllt 16 år eller, om tjänstgöringen avser Försvarsmakten, 18 år. Den som *ska* tjänstgöra i Försvarsmakten skall vara svensk medborgare.

Av avtalet *ska* framgå tjänstgöringens art, tjänstgörings-skyldighetens omfattning samt tjänstgöringstidens längd.

Handläggningen av statsbidraget

5 §

Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap *och* Försvarsmakten ska, inom sina respektive verksamhetsområden, fördela och betala ut organisationsstöd till de frivilliga försvarsorganisationerna.

Myndigheterna får inom respektive område, i samverkan med andra berörda myndigheter, komma överens med organisationerna om uppdrag inom totalförsvaret.

5 a §

Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap respektive Försvarsmakten ska, inom sina respektive verksamhetsområden, *pröva*, fördela och betala ut organisationsbidrag *och verksamhetsbidrag* till de frivilliga försvarsorganisationerna *och de frivilliga veteran- och anhörigorganisationer som anges i bilagan till denna förordning.*

5 b §

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas, i mån av tillgång på medel, till en frivillig försvarsorganisation eller en frivillig veteran- och anhörigorganisation som

- 1. är en juridisk person,*
- 2. bedriver frivilligt arbete inom ett eller flera av de områden som anges i 1 §,*
- 3. är en rikstäckande organisation vars verksamhet riktar sig till*

utövare på regional eller lokal nivå eller är en organisation som bedriver verksamhet av riksintresse,

4. har antagit stadgar och är demokratiskt organiserad,

5. har bedrivit verksamhet inom något eller några av de områden som anges i 1 § under minst två år,

6. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,

7. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan, för en period om två år eller mer, som beskriver vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra till stöd för vad som anges i 1 § samt hur arbetet kommer att följas upp, och

8. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

Statsbidrag får även lämnas till organisationer som inte uppfyller det villkor som anges i 5, om det finns särskilda skäl för det. Vid en sådan prövning ska det särskilt beaktas vilka behov som finns inom det område där organisationen är verksam eller om verksamheten har riksintresse.

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

5 c §

Ansökan om statsbidrag enligt denna förordning ges in till Myndigheten för samhällsskydd respektive Försvarsmakten.

Ansökan ska göras på en blankett som överensstämmer med ett formulär som Myndigheten för samhällsskydd respektive Försvarsmakten fastställer.

Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av behörig företrädare för den organisation som ansöker om statsbidrag. I ansökan ska det intygas att de uppgifter som lämnas där är riktiga.

Myndigheten för samhällsskydd respektive Försvarsmakten får meddela föreskrifter om när en ansökan senast ska göras och om det formulär som avses i andra stycket.

5 d §

Ansökan ska innehålla

- 1. den sökande organisationens stadgar,*
- 2. handlingar som visar vem eller vilka som har rätt att företräda organisationen,*
- 3. verksamhets- och förvaltningsberättelse, balans- och resultaträkning samt revisionsberättelser för närmast föregående räkenskapsår,*

4. uppgifter om vilka aktiviteter ansökan avser, vad som är målet med aktiviteterna, hur den sökande tänker följa upp de resultat som uppnåtts och hur resultaten förhåller sig till syftet med statsbidraget, och

5. årlig budget för den verksamhet som ansökan avser, som visar sökta och beviljade bidrag.

5 e §

Sökanden ska till Myndigheten för samhällsskydd respektive Försvarsmakten lämna de handlingar och uppgifter som myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan.

5 f §

Om sökanden inte lämnar de handlingar eller uppgifter som följer av 5 a–e §§, ska sökanden ges möjlighet att komplettera ansökan inom en viss tid. Om sökanden inte följer en uppmaning att komplettera ansökan, får denna prövas i befintligt skick.

Redovisning

6 §

En organisation som har tagit emot bidrag är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till berörd myndighet som myndigheten begär.

En revisor ska granska redovisningen. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Om det bidrag som tagits emot uppgått till minst fem pris-

basbelopp enligt 1 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, ska granskningen göras av en auktoriserad eller godkänd revisor.

En organisation som har tagit emot bidrag är skyldig att på begäran av myndigheten tillhandahålla de uppgifter som myndigheten behöver för att granska redovisningen

Berörda myndigheten ska i sin årsredovisning lämna en samlad redovisning av vilka som har fått bidrag och med vilka belopp. Myndigheterna ska dessutom senast den 1 juni varje år till regeringen lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till.

Återbetalning och återkräv

7 §

Mottagaren av bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. Mottagaren genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med fel belopp

2. Mottagaren inte lämnar fullständig redovisning, eller

3. Villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

Övriga bestämmelser

6 §

Om förmåner i samband med tjänstgöring enligt denna förordning finns särskilda bestämmelser.

8 §

Om förmåner i samband med tjänstgöring enligt denna förordning finns särskilda bestämmelser.

7 §

Föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning får utfärdas, efter hörande av berörda myndigheter och organisationer, av Försvarsmakten i fråga om verksamheten inom det militära försvaret och av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i övrigt.

8 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmaktens beslut enligt 5 § första stycket får överklagas hos regeringen.

9 §

Föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning får utfärdas, efter hörande av berörda myndigheter och organisationer, av Försvarsmakten i fråga om verksamheten inom det militära försvaret och av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i övrigt.

10 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmaktens beslut enligt 5 a § första stycket får överklagas hos regeringen.

*Bilaga***De frivilliga försvarsorganisationerna utgörs av**

Svenska försvarsutbildningsförbundet,

Insatsingenjörernas riksförbund,

Flygvapenfrivilligas riksförbund,

Frivilliga automobilkårernas riksförbund,

Frivilliga flygkåren,

Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund,

Frivilliga radioorganisationen,

Försvarets personaltjänstförbund,

Svenska blå stjärnan,

Föreningen svenska röda korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig,

Riksförbundet Sveriges lottakårer,

Sjövärnskårernas riksförbund,

Svenska brukshundklubben,
Svenska fallskärmsförbundet,
Svenska pistolskytteförbundet,
Svenska skyttesportförbundet,
Sveriges civilförsvarsförbund, och
Sveriges bilkårens riksförbund.

*De frivilliga veteran- och
anhörigorganisationerna utgörs
av*

*Frivillig organisation A
Frivillig organisation B
Frivillig organisation C
Frivillig organisation D*

Övergångsregler

- 1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.*
- 2. I fråga om beslut om statligt bidrag som fattats före förordningens ikraftträdande gäller äldre bestämmelser.*

1 Uppdraget, m.m.

1.1 Direktiven till utredningen

1.1.1 Dir. 2011.103

Regeringen bemyndigade den 8 december 2011 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur den frivilliga försvarsverksamheten kan utvidgas till att innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga.¹ Utredarens uppdrag innefattar att föreslå åtgärder som ytterligare förbättrar stödet till personalen under internationella militära insatser och till personal som tidigare tjänstgjort i sådana insatser (veteransoldater) samt deras anhöriga.

1.1.2 Dir. 2012:83

Regeringen beslutade vid regeringssammanträdet den 23 augusti 2012 att utvidga uppdraget. Enligt regeringens tilläggsdirektiv² till den särskilde utredaren ska denne även följa upp det pågående genomförandet av den svenska veteransoldatpolitiken och bedöma om den behöver utvecklas vidare. Utredaren ska också bedöma om veteranperspektivet bör omfatta tjänstgörande personal och veteraner i annan internationell verksamhet än militär verksamhet, t.ex. kustbevakningspersonal, personal vid räddnings- och katastrofinsatser, polispersonal samt hälso- och sjukvårdspersonal. Vidare ska utredaren i samband med analysen av frågan om att vidga det nationella perspektivet i veteranfrågor även belysa frågor om samverkan mellan stat, landsting, kommun, arbetsgivare, den ideella sektorn

¹ Dir 2011:103 - *Utvidgad frivillig försvarsverksamhet som även omfattar stöd till anhöriga och veteransoldater.*

² Dir 2012:83s – *Tilläggsdirektiv till Veteransoldatutredningen 2.0 (Fö 2011:03).*

och andra aktörer. Utredningen återkommer i slutbetänkandet till de frågeställningar som anges i tilläggsdirektivet (se avsnitt 1.3.2).

1.2 Bakgrund

1.2.1 Internationella militära insatser, personalen och de anhöriga

Försvarsmaktens verksamhet, såväl nationellt som internationellt, är omfattande och har en stor spännvidd. Genom den utveckling av Försvarsmakten mot ökad användbarhet och tillgänglighet som regeringen redovisat i den av riksdagen 2009 beslutade försvarspolitiska inriktningen³ kommer myndighetens engagemang i insatser utanför Sverige att vara fortsatt högt och antalet personer som deltar kommer att vara stort. Vilka insatser som genomförs och under vilka förhållanden som dessa äger rum kan dock komma att variera över tiden. Som exempel på sådana internationella insatser är att riksdagen beslutade i december 2010 om fortsatta militära insatser i Afghanistan⁴, i april 2011 om svenskt deltagande i den internationella insatsen i Libyen⁵ och i juni 2011 om en förlängning av insatsen i Libyen⁶. Den försvarspolitiska inriktningen innebär således en fortsatt hög ambition när det gäller internationella militära åtaganden. Allt fler män och kvinnor har eller kommer att ha deltagit i en internationell militär insats. Detta innebär att fler och fler blir veteransoldater. Det innebär också att allt fler utsätts för de risker för den fysiska och psykiska hälsan eller andra påfrestningar som en internationell militär insats innefattar.

I propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar*⁷, som ligger till grund för den svenska veteransoldatpolitiken, framhåller regeringen att det i de flesta fall är riksdagen som på regeringens förslag beslutar om svenskt deltagande i en internationell militär insats. Riksdagen och regeringen har därför det yttersta ansvaret för den utsända personalen. Att utveckla stödet till personalen vid internationella militära insatser och deras anhöriga – veteransoldatpolitiken – är en viktig del i den pågående reformeringen av det militära försvaret.

³ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

⁴ Prop. 2010/11:35, bet. 2010/11:UFöU1, rskr. 2010/11:108.

⁵ Prop. 2010/11:111, bet. 2010/11:UFöU3, rskr. 2010/11:207.

⁶ Prop. 2010/11:127, bet. 2010/11:UFöU4, rskr. 2010/11:308.

⁷ Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269.

1.2.2 Veteransoldatpolitiken

Genom riksdagens beslut våren 2010 med anledning av propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar* har således grunden för en samlad svensk veteransoldatpolitik lagts fast.⁸

Den 1 januari 2011 trädde lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser i kraft. Genom den nya lagstiftningen har stödet till personalen under och efter internationella militära insatser stärkts, bl.a. genom att Försvarsmakten har ett särskilt uppföljningsansvar för personal som tjänstgjort i sådana insatser. Det innebär bl.a. att myndigheten utan begränsning i tiden ska bistå den enskilde med stödåtgärder. Vidare har stödet till de anhöriga utvecklats.

Regeringen betonar i den ovan angivna propositionen att veteransoldatpolitiken ska utgå från en helhetssyn som inkluderar rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen samt stöd, uppföljning och eventuell rehabilitering efter insatsen. Också stödet till de anhöriga till den tjänstgörande personalen och veteransoldater, särskilt barnen, utgör en viktig del i denna helhetssyn. Regeringen framhåller samtidigt att samhället som helhet – Försvarsmakten, andra myndigheter och institutioner, frivilligorganisationer, den enskilde veteranen, anhöriga m.fl. – kan medverka i en utvecklad veteransoldatpolitik. Erfarenheterna från andra länder, t.ex. Danmark och Norge, visar också att det kan finnas en betydande utvecklingspotential i Sverige i detta avseende.

I propositionen framhålls vidare att en viktig del i den nya veteransoldatpolitiken är ett utvecklat sätt att ge uppdrag och organisationsstöd till organisationer med anknytning till veteransoldater. Det gäller främst veteransoldatorganisationer och organisationer som ger stöd till anhöriga. I propositionen noteras samtidigt att Försvarsmakten redan har ett samarbete med flera organisationer som är verksamma inom dessa områden och att organisationerna har typiskt sett tre viktiga egenskaper i detta sammanhang. Den första är att de har god kunskap om villkoren för deltagande i internationella insatser och därmed förståelse för den enskilde veteran-

⁸ Se även Veteransoldatsutredningens betänkanden *En svensk veteranpolitik, del 1 – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser* (SOU 2007:77) och *En svensk veteranpolitik, del 2 – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser* (SOU 2008:91).

soldaten och dennes problem. Den andra är att en enskild organisation kan ha lättare att arbeta mer informellt och bygga upp en förtroendefull relation till den enskilde veteransoldaten. Den tredje egenskapen är att veteransoldatorganisationer har goda förutsättningar att i sin verksamhet upptäcka veteransoldater som mår dåligt. Vidare är veteransoldatorganisationerna väl rustade för en angelägen verksamhet, nämligen kamratstödet. Liknande arrangemang finns även för anhörigstöd. Regeringen framhåller att samarbetet med sådana organisationer bör för kontinuitetens skull formaliseras. Syftet ska vara att säkerställa att den verksamhet organisationerna bedriver kan fortsätta och utvecklas också i ett mer långsiktigt perspektiv. För att detta ska vara möjligt, är det nödvändigt för organisationen att en mer långsiktig finansiering av verksamheten är säkrad. Samtidigt är det Försvarmakten som har ansvaret för att organisera stödverksamheten. Det är myndigheten som ska bedöma vilka organisationer som kan vara aktuella för närmare samarbete, samt komma överens med organisationerna om uppdrag.

I juni 2010 uppdrog regeringen åt bl.a. Försvarmakten att genomföra veteransoldatpolitiken.⁹ Försvarmakten skulle redovisa en handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor, instifta en belöningsmedalj för den som skadats till följd av stridshandlingar vid en internationell militär insats samt lämna förslag om en årlig veteranceremoni och ett minnesmonument för veteraner. Myndigheten skulle också redovisa sin syn och vidtagna åtgärder inom en rad veteransoldatpolitiska områden som ligger inom myndighetens beslutsbefogenheter att genomföra. Det gällde bl.a. inrättandet av en veteranadministration inom Försvarmakten, arbetet med stöd och medicinskt omhändertagande samt samarbetet med olika organisationer.

Försvarmakten redovisade arbetet med genomförandet av veteransoldatpolitiken våren 2011. En del i redovisningen avsåg bl.a. anhörigstödet och förhållandet att Försvarmakten enligt 14 § förordningen (2010:651) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser ska ha en handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor.

Våren 2011 har Försvarmakten också beslutat om en handlingsplan för stöd till veteransoldater. I planen redovisas bl.a. hur

⁹ Statens försvarshistoriska museer skulle redovisa förslag om en regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser. Generalläkaren skulle överväga att intensifiera sitt tillsynsarbete avseende internationella militära insatser.

veteransoldater ska stödjas och vem inom myndigheten som ska svara för stödet (se kapitel 2). Försvarsmakten har i oktober 2012 beslutat om Försvarsmaktens personalförsörjningsinstruktion, i vilken meddelas bestämmelser om bl.a. stöd till veteraner och anhöriga.¹⁰

Regeringen har också behandlat veteransoldatpolitiken i budgetpropositionen för 2012.¹¹

1.2.3 Frivillig försvarsverksamhet

Med frivillig försvarsverksamhet menas enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet (frivilligförordningen) sådan verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning för uppgifter inom totalförsvaret. I bilagan till frivilligförordningen anges vilka frivilliga organisationer som ska benämnas frivilliga försvarsorganisationer. Organisationerna har sina mål och syften med utgångspunkt i förordningens kriterier. Frivilligförordningen innefattar inte stöd till anhöriga eller veteransoldater och ingen av dagens frivilliga försvarsorganisationer inriktar sin verksamhet på stöd till anhöriga eller veteransoldater. De organisationer som inriktar sig på sådan verksamhet ingår inte bland de frivilliga försvarsorganisationerna enligt frivilligförordningen.

I frivilligförordningen anges att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ge uppdrag till organisationer som bedriver frivillig försvarsverksamhet. Organisationer som bedriver frivillig försvarsverksamhet kan få organisationsstöd i form av organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Verksamhetsbidraget ska bidra till organisationernas förmåga att ta emot och genomföra uppdrag och leverera efterfrågad resurs, vilket innebär administrativ basverksamhet, rekrytering syftande till nuvarande och kommande uppdrag samt verksamhetsutveckling. Dessa bidrag betalas ut av myndigheterna ovan mot bakgrund av organisationernas medlemstal respektive de uppdrag de genomfört de senaste två åren.¹² I Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps regleringsbrev anges särskilt vilka medel som får användas för dessa ändamål.

¹⁰ Försvarsmaktens personalförsörjningsinstruktion (FM PersI) (HKV 16 131:64994).

¹¹ Prop. 2011/12:1, utg.omr. 6.

¹² Se kapitel 7.

1.3 Utredningens arbete

1.3.1 Generella utgångspunkter

Som tidigare nämnts redovisade regeringen våren 2010 en samlad veteransoldatpolitik genom propositionen ”*Modern personalförsörjning för ett användbart försvar*”.¹³ I propositionen anger regeringen att veteransoldatpolitiken utgår från en helhetssyn på ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser.

En del i veteransoldatpolitiken är lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, som den 1 januari 2011 ersatte lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Den nya lagen innebär bl.a. att omhändertagandet av personalen vid internationella militära insatser har stärkts.

Genomförandet hittills av veteransoldatpolitiken har givit myndigheterna och andra berörda värdefulla erfarenheter. Nya frågeställningar har identifierats och man har pekat på ett behov av att utveckla veteransoldatarbetet ytterligare. Likaså har veteransoldatfrågornas betydelse framhållits av veteransoldaterna själva och av deras organisationer.

I det internationella perspektivet har veteransoldatfrågorna också fått en allt större aktualitet. Veteransoldatfrågor är ett prioriterat område inom det nordiska försvarssamarbetet (NORDEFECO)¹⁴. Även i andra internationella sammanhang, bl.a. Northern Grouping¹⁵, har veteransoldatfrågorna fått en ökad betydelse.

Regeringen anger att samhället som helhet – Försvarsmakten, andra myndigheter och institutioner, frivilligorganisationer, den enskilde veteranen, anhöriga m.fl. – kan medverka i en utvecklad veteransoldatpolitik. Erfarenheterna från genomförandet av veteransoldatpolitiken i Sverige, liksom erfarenheter från andra stater, t.ex. Danmark, visar att det kan finnas en betydande utvecklingspotential i Sverige i detta avseende. Den verksamhet som Försvarsmakten genomför på statsmakternas uppdrag är en fråga av nationell betydelse. Regeringen anger i direktiven att det fortsatta genomförandet av veteransoldatpolitiken bör följas upp och att utredningen, med utgångspunkt i myndigheternas återredovisningar våren 2011, ska utvärdera Försvarsmaktens och andra myndigheters

¹³ Prop. 2009/10:160.

¹⁴ Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) ett samarbete mellan de nordiska länderna inom försvarsområdet.

¹⁵ Northern Grouping består av de nordiska och de baltiska staterna samt Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland.

genomförande av veteransoldatpolitiken. Utredningen ska vid behov lämna förslag på ytterligare utveckling av denna politik. Enligt regeringen bör det även prövas om veteransoldatarbetet ska utvecklas så att flera samhällssektorer involveras i omhändertagandet.

Inom flera andra samhällssektorer genomförs internationell verksamhet som i olika avseenden kan liknas vid den militära. Kännetecknande är att den inrymmer risker och farlighet för den deltagande personalen. Det gäller bl.a. internationell räddningsverksamhet och polisverksamhet.

Regeringen framhåller i direktiven att statens ansvar för den personal som staten sänder ut i internationell verksamhet innebär också att omhändertagandet av personalen före, under och efter den internationella insatsen så långt möjligt bör ha en likformig utformning. Det bör nu prövas om det veteranpolitiska arbetet ska utvecklas vidare och vidgas.

1.3.2 Olika delfrågor

Regeringen har i direktiven till utredningen sammantaget gett utredningen ett brett uppdrag som omfattar flera viktiga frågeställningar avseende veteransoldatpolitiken och den framtida veteranpolitiken, några mer övergripande och andra mer specifika. Som ovan framgår anges i direktiven att huvudpunkten i arbetet ska vara att anlägga en helhetssyn på samhällets åtgärder och verksamhet avseende personalen inför, under och efter internationella insatser. Nedan redogörs för utredningsuppdragets olika delfrågor. Enligt direktiven ska utredaren i ett delbetänkande redovisa utredarens ställningstaganden och förslag i frågan om den frivilliga försvarsverksamheten bör innefatta verksamhet till stöd till Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga. Övriga ställningstaganden och förslag ska redovisas i slutbetänkandet.

Uppdraget enligt dir. 2011:103

Frivillig försvarsverksamhet till stöd för veteransoldater och deras anhöriga

Den frivilliga försvarsverksamheten är av betydelse för Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Med den nya försvarsinriktningen med ett tillgängligt och användbart insatsförsvar i stället för det tidigare invasionsförsvaret ändras emellertid också behovet av frivillig försvarsverksamhet. I direktiven anger regeringen att det finns skäl att överväga om inte veteransoldat- och anhörigstöd bör kunna ges inom ramen för frivillig försvarsverksamhet.

Utredaren ska därför

- överväga om, och i så fall föreslå, hur den frivilliga försvarsverksamheten enligt frivilligförordningen kan utvidgas till att innefatta verksamhet för veteransoldater och anhöriga,
- föreslå om och i så fall hur kriterierna för frivillig försvarsverksamhet i frivilligförordningen bör anpassas för att medge att uppdrag och organisationsstöd inom frivillig försvarsverksamhet ges till organisationer som bedriver stöd till veteransoldater och anhöriga,
- bedöma vilka konsekvenser en förändring skulle innebära för de nuvarande frivilliga försvarsorganisationerna,
- analysera konsekvenserna för övriga regelsystem om innebörden i frivillig försvarsverksamhet utvecklas samt lämna nödvändiga förslag i detta avseende,
- analysera sina förslag i förhållande till EU-rätten och andra internationella rättsakter samt säkerställa att förslagen är förenliga med dessa,
- redovisa kostnaderna för verksamheten i nuläget,
- redovisa effekterna för Försvarsmaktens nuvarande verksamhet, frivillig försvarsverksamhet och frivilliga försvarsorganisationer av en förändring som genomförs inom en oförändrad ekonomisk ram,
- om utredarens förslag får ekonomiska konsekvenser redovisa dessa och föreslå finansiering inom berörd anslagsram, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget enligt dir. 2012:83

Uppföljning av veteransoldatpolitiken

Regeringen konstaterar i direktiven att under arbetet med införandet av veteransoldatpolitiken har nya frågeställningar identifierats av bl.a. Försvarmakten och de berörda organisationerna. Genomförandet av veteransoldatpolitiken bör därför följas upp, utvärderas och vid behov utvecklas vidare.

Utredaren ska därför

- utvärdera Försvarmaktens och andra myndigheters genomförande av veteransoldatpolitiken,
- följa upp det fortsatta genomförandet av veteransoldatpolitiken,
- analysera särskilda veteransoldatfrågor där det finns anledning att ytterligare fördjupa arbetet, och
- om det finns behov, redovisa förslag om en ytterligare utveckling av veteransoldatpolitiken.

I uppdraget ingår dock inte att se över lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2011 och har således tillämpats en förhållandevis kort tid.

Veteransoldatfrågor i ett internationellt perspektiv

I direktiven konstaterar regeringen att veteranfrågorna fått en ökad betydelse i internationella sammanhang, bl.a. i det nordiska samarbetet (NORDEFECO) och Northern Grouping.

Utredaren ska därför

- följa upp och analysera det pågående internationella veteransoldatarbetet, med tyngdpunkt i arbetet inom det nordiska försvarssamarbetet och Northern Grouping, och
- grundat på en sådan uppföljning och analys pröva om den internationella samverkan på veteransoldatområdet bör utvecklas.

Ett vidgat veteranperspektiv

Inom olika samhällsområden bedrivs internationell verksamhet som principiellt är likartad med Försvarsmaktens internationella militära verksamhet. Det är fråga om internationell verksamhet där svenska staten har beslutat om svensk medverkan och där verksamheten innefattar risker eller farlighet för den deltagande personalen. Enligt regeringen leder detta till att det kan finnas ett behov av särskilda insatser från samhällets sida för den deltagande personalen vid hemkomsten, liknande det som gäller för Försvarsmaktens personal efter en internationell militär insats. Utredaren ska därför bedöma om veteranperspektivet bör omfatta också andra områden med internationell verksamhet än Försvarsmaktens, vilka innefattar risker eller farlighet. Även sådan personal skulle kunna betraktas som veteraner, och därmed vid behov kunna komma i åtnjutande av samhällets särskilda stödåtgärder. Inriktningen bör vara att alla veteraner tillförsäkras ett situationsanpassat och ändamålsenligt stöd före, under och efter en internationell insats.

Utredaren ska

- belysa hur veteranfrågor hanteras inom olika samhällssektorer såsom kustbevakningens område, vid insatser inom räddnings- och katastrofområdet, inom polisområdet¹⁶ och hälso- och sjukvårdsområdet samt, om behov finns, föreslå åtgärder för att utveckla omhändertagandet av personalen före, under och efter en internationell insats,
- belysa hur veteranfrågor hanteras inom områden där kopplingen till veteranbegreppet¹⁷ inte är uppenbar, t.ex. arbetsmarknadsområdet och socialområdet vid sidan om hälso- och sjukvården, och
- överväga och vid behov föreslå kriterier eller annan avgränsning när det gäller vilken internationell verksamhet som bör innefattas i en svensk veteranpolitik.

¹⁶ Utredaren ska i detta sammanhang beakta Regeringskansliets fortsatta beredning av betänkandet *Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.* (SOU 2009:76).

¹⁷ Enligt dir. 2011:103 och tilläggsdirektiv 2012:82.

Samverkan

Regeringen betonar i direktiven att veteranpolitiken angår alla människor i samhället. Därmed berörs också olika samhällsstrukturer och ett stort antal organisationer. Som tidigare nämnts har staten det yttersta ansvaret för den personal som Sverige sänder ut i internationella insatser. Detta gäller oavsett om det är personal för en internationell militär insats, personal för en internationell polisinsats, räddningspersonal vid en naturkatastrof eller personal för något annat ändamål. Den myndighet som sänder ut arbetstagare har också ett ansvar som arbetsgivare för de utsända före, under och efter genomförd insats. Landstingen och kommunerna ansvarar inom Sverige för hälso- och sjukvårdsfrågor respektive sociala frågor. Den ideella sektorn, bl.a. frivilliga försvarsorganisationer och ideella föreningar, har inget formellt ansvar. Men man har ofta ett grundläggande och betydande engagemang när det gäller människor som behöver stöd. Detta gäller också för trosamfundet.

Stödet till veteraner före, under och efter internationell verksamhet bör enligt regeringen präglas av en helhetssyn från samhällets sida. Den enskilde, som har deltagit i den internationella verksamheten som en representant för Sverige, ska känna att det finns en helhetssyn i omhändertagandet och att olika instanser samverkar på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt regeringen saknas emellertid en övergripande och samlad syn på i vilken utsträckning och på vilket sätt staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra kan och bör samverka inom en utvecklad veteranpolitik. Enligt regeringen bör synsättet med olika instansers engagemang i veteranfrågorna fördjupas ytterligare.

Utredaren ska därför

- analysera hur staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra kan samverka när det gäller veteranfrågor och där en utgångspunkt bör vara att den ideella sektorns roll tydliggörs,
- belysa på vilket sätt en enskild, som är i behov av hjälp, får nödvändigt stöd och hjälp av staten, den utsändes arbetsgivare, kommunen, landstinget, den ideella sektorn eller annan aktör,

- med utgångspunkt i den enskilde individens perspektiv belysa hur samverkan fungerar mellan å ena sidan det offentliga och å andra sidan den ideella sektorn och andra aktörer,
- belysa om den speciella kompetens som finns i den ideella sektorn och hos t.ex. trossamfunden kan tillvaratas bättre, utan att andra aktörers ansvar enligt gällande lagstiftning inskränks eller förändras,
- föreslå hur samverkan mellan de olika instanserna kan utvecklas, och
- lämna de förslag som behövs för att en samhällets helhetssyn i veteranpolitiken ska kunna stärkas,

Vissa kompetensfrågor

Regeringen noterar i direktiven att landstingens specialistkompetens i olika medicinska frågor varierar över landet. Detta aktualiseras bl.a. vid internationella militära insatser där det finns risk för att deltagare kan drabbas av krigsskador.¹⁸ Frågeställningen kan också aktualiseras vid t.ex. internationella insatser med hälso- och sjukvårdspersonal i områden där det finns en förhöjd risk för smitta av allvarliga och sällsynta sjukdomar.

Utredaren ska därför

- analysera frågor om tillgången på medicinsk specialistkompetens avseende den som drabbats av svår sjukdom, fysisk eller psykisk skada vid en internationell insats, och
- på försvarets område jämföra förhållandena i Sverige med det system som tillämpas i Danmark och i det sammanhanget redovisa för- och nackdelar.

Statistik

I direktiven konstaterar regeringen att det är nödvändigt att ha tillgång till relevant statistik för att kunna genomföra en samlad veteranpolitik. Det är myndigheternas ansvar att se till att man kan redovisa den statistik som behövs.

¹⁸ Försvarsmakten har ett samarbete med Uppsala akademiska sjukhus. I Danmark har försvaret ett omfattande samarbete med Righospitalet i Köpenhamn.

Utredaren ska därför

- belysa vilka statistiska uppgifter de berörda myndigheterna kan redovisa i dag,
- redovisa i vilken utsträckning denna statistik och myndigheternas statistiksystem avseende veteraner behöver förbättras för att tillgodose de krav en samlad veteranpolitik ställer, och
- föreslå hur fullgod statistik ska kunna erhållas vid en utvidgad och samlad veteranpolitik.

Andra frågor inom veteranområdet

Om det behövs för att kunna lämna förslag om en samlad och ändamålsenlig veteranpolitik, får utredaren även belysa andra aspekter inom veteranområdet än de som redovisas i direktiven och lämna nödvändiga förslag.

Enligt utredningens direktiv skulle det ursprungliga uppdraget redovisas senast den 1 november 2012. Genom tilläggsdirektivet har utredningstiden förlängts och det ursprungliga uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2013. Det utvidgade uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2013.

1.3.3 Uppdragets olika delar

Regeringen har gett utredaren i uppdrag att följa upp och utvärdera veteransoldatpolitiken samt utreda om den frivilliga försvarsverksamheten kan, och i sådana fall hur, innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal vid en internationell insats och veteransoldater samt deras anhöriga. Regeringen har samtidigt gett utredningen i uppdrag att formulera ett förslag till en sammanhållen och trovärdig veteranpolitik före, under och efter tjänstgöringen i en internationell insats.

Utredningen gör bedömningen att uppdragets två huvuddelar – utvärderingen av veteransoldatpolitiken respektive att formulera en veteranpolitik – är lika viktiga, särskilt som hittillsvarande erfarenheter från genomförandet av veteransoldatpolitiken kan komma att ge underlag och vägledning för hur en sammanhållen och ändamålsenlig veteranpolitik kan formuleras på det sätt som regeringen

eftersträvar. Givet är att arbetet i dessa två delar påverkar varandra under arbetets gång.

Regeringens direktiv till utredaren innebär bl.a. att utredningen i ett första steg ska utreda frågan om den frivilliga försvarsverksamheten kan och bör innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, veteransoldater samt deras anhöriga. En stor del av arbetsinsatsen har därför inledningsvis lagts på att tillsammans med berörda aktörer, bl.a. Försvarsmakten och berörda frivilliga försvarsorganisationer samt veteran- och anhörigorganisationer, identifiera olika behov och vilka aktörer som från ett samlat samhällsperspektiv kan anses lämpade att möta dessa behov.

Den första fasen av utredningsarbetet har till stor del handlat om att mot bakgrund av gjorda erfarenheter beskriva behovet av stödverksamhet till veteransoldater och deras anhöriga och som den frivilliga försvarsverksamheten samt veteran- och anhörigorganisationer kan bidra med.

För att inhämta information och ge berörda möjlighet att lämna synpunkter i olika frågor har utredningen inhämtat skriftligt underlag från och löpande haft kontakter med företrädare för berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Försvarsmakten och frivilliga försvarsorganisationer samt veteran- och anhörigorganisationer. Utredningens företrädare har även deltagit i seminarier där de frågor som utredningen analyserar har diskuterats och synpunkter och förslag på en rad olika åtgärder lämnats. Utredningen har även besökt försvarsmyndigheter och veteran- och anhörigorganisationer i Danmark och Norge för att få del av gjorda erfarenheter av genomförandet av veteranpolitiken i dessa länder.

1.3.4 Avgränsning, m.m.

Utredningen kan notera att Försvarsmakten tillämpar ett mer utvidgat veteransoldatbegrepp än vad som innefattas bl.a. i lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Utredningen ska också i det fortsatta utredningsarbetet överväga och lämna förslag på om veteranpolitiken ska utvidgas till att även omfatta sådan personal vid andra myndigheter än Försvarsmakten och som tjänstgjort i en internationell insats. Frågan om den mest ändamålsenliga definitionen av begreppet veteran/veteransoldat/utlandsveteran behandlas inte ytterligare i detta delbetänkande. I enlighet

med regeringens direktiv till utredningen avgränsas överväganden och förslag i detta delbetänkande till frågan om den frivilliga försvarsverksamheten kan utvidgas till att innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga.

1.4 Betänkandets disposition

I detta kapitel har lämnats en redogörelse för uppdraget och dess genomförande.

I kapitel 2 redogörs för veteransoldatpolitiken.

I kapitel 3 lämnas en översiktlig bild av begreppet frivillig försvarsverksamhet samt veteran- och anhängorganisationer.

I kapitel 4 redogörs översiktligt för formerna för statligt stöd till frivilliga organisationer, m.m.

I kapitel 5 lämnas en översiktlig redogörelse för veteranpolitiken och frivilliga organisationer i några jämförbara länder.

I kapitel 6 behandlar utredningen frågan om frivillig försvarsverksamhet bör innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga.

I kapitel 7 redogörs för hur organisationer kan få uppdrag och organisationsstöd inom ramen för den frivilliga försvarsverksamheten.

I kapitel 8 lämnas en kostnads- och konsekvensanalys.

2 Veteransoldatpolitiken

2.1 Inledning

Den nya försvarspolitiska inriktningen och omställningen av det militära försvaret i enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition *Ett användbart försvar*¹, innebär att Försvarsmaktens verksamhet i stora delar ställs inför nya krav och förutsättningar. Även den av riksdag och regering beslutade veteransoldatpolitiken påverkas av dessa förändrade krav och andra förändringar. Som en följd av omställningen av det militära försvaret förändras även kraven på och förutsättningarna för den frivilliga försvarsverksamheten. I detta avsnitt redogörs översiktligt för veteransoldatpolitiken i de delar som den berör frågan om den frivilliga försvarsverksamheten bör innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga. Vidare redogörs i motsvarande delar för Försvarsmaktens olika åtgärder för att genomföra veteransoldatpolitiken.

2.2 Försvarsmaktens uppgifter, m.m.

Riksdagens beslut i juni 2009 om en ny inriktning för det militära försvaret i enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition innebär förändringar på flera viktiga områden i syfte att skapa ett användbart och tillgängligt försvar.

Genom utvecklingen av Försvarsmakten mot ökad användbarhet och tillgänglighet kommer myndighetens engagemang i insatser utanför Sverige att vara fortsatt hög eller öka. Försvarsmakten ska kunna verka utmed hela skalan av krishanteringssuppgifter från förtroendeskapande, konfliktförebyggande, humanitära, fredsbevarande uppgifter till fredsframtvängande insatser. Insatsförbanden

¹ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09: FöU10, rskr. 2008/09:292.

kommer att bestå av stående och kontrakterade förband som ska vara användbara för insatser i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Förbanden ska vara utformade för att kunna hantera komplexa situationer och svåra uppgifter. För att möta kraven på användbarhet och tillgänglighet ska samtliga förband i insatsorganisationen vara rätt utrustade, utbildade och övade för olika typer av insatser.

Försvarmaktens internationella verksamhet innefattar, utöver deltagande med förband och enskilda officerare i fredsfrämjande internationella militära insatser, även deltagande i gemensamma övningar eller enskilda officerares deltagande i kursverksamhet, svensk representation med försvarsattachéer, tillhandahållande av militära observatörer och rådgivare, m.m.

2.3 Tjänstgöring i en internationell militär insats

Som framgår ovan ska Försvarmaktens förband kunna användas för internationella fredsfrämjande insatser som sker i komplexa och farliga miljöer på långt avstånd från Sverige. Försvarmakten ska kunna uppträda på alla geografiska arenor inom ett brett spektrum av uppgifter och verksamheter. Försvarmaktens verksamhet ställer höga krav på rekrytering och utbildning av personalen och att den ges ändamålsenlig utrustning samt att personalen får stöd före, under och efter en insats.

Den ökade användbarheten och tillgängligheten i det nya försvaret med stående och kontrakterade förband får som en veteransoldatpolitisk följd att fokus i verksamheten i vissa avseenden flyttas från utbildning och beredskap till utbildning inför och genomförande av komplexa internationella militära insatser. Detta ställer höga och delvis nya krav både på myndigheten och på personalen som deltar i sådana insatser. Och det understryker vikten av frågan hur personalen på bästa sätt ska omhändertas före, efter och under en insats.

2.4 En samlad svensk veteransoldatpolitik

Grunden till dagens veteranpolitik lades genom Veteransoldatutredningens arbete och dess betänkande *En svensk veteranpolitik – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära*

insatser.² Genom regeringens proposition ”Modern personal-försörjning för ett användbart försvar- vissa frågor om Försvarsmaktens personal”³ har en samlad svensk veteranpolitik för veteransoldater antagits. I propositionen konstaterar regeringen att det är i de flesta fall riksdagen som på regeringens förslag beslutar om en internationell militär insats. Riksdag och regering har därför det yttersta ansvaret för att den utsända personalen ges förutsättningar för att lösa sina uppgifter. I detta ansvar ligger att gentemot både den deltagande personalen och medborgarna i övrigt tillförsäkra att förberedelserna för personalen och omhändertagandet av personalen är det bästa möjliga. I detta ansvar ligger också att tillförsäkra att samhällets olika resurser samverkar för att tillgodose kraven med anledning av den fredsfrämjande militära verksamheten. Regeringen framhåller att det är viktigt att den utsända personalen har samhällets stöd, såväl före som under insatsen, men även efter genomförd insats. Att utveckla omhändertagandet av personalen vid internationella militära insatser – veteransoldatpolitiken – är en viktig del i den pågående reformeringen av det militära försvaret. Enligt regeringen är den samlade veteransoldatpolitiken ett led i att fullfölja den inriktning av försvaret som regeringen redovisade i propositionen *Ett användbart försvar*⁴ våren 2009.

2.4.1 Utgångspunkter för veteransoldatpolitiken

Riksdag och regering har uttalat att Sverige fortsatt ska ha höga ambitioner när det gäller deltagande i den fredsfrämjande verksamheten. Det innebär att antalet personer som deltar kommer att vara stort och att det sammanlagda antalet veteransoldater kommer att öka över tiden. Under perioden 1948–2012 har uppskattningsvis omkring 100 000 personer tjänstgjort i internationella militära insatser.

Utvecklingen de senaste decennierna har emellertid delvis förändrat karaktären på de internationella militära insatserna. Sverige och Försvarsmakten är i dag engagerade i andra insatsområden och i delvis andra typer av insatser. Det handlar även om nya rättsliga ramverk, andra huvudmän för insatserna, mer dynamiska konfliktmiljöer och mindre förutsägbara risker. Man kan förutse att dessa

² SOU 2007:77 (del 1) och SOU 2008:91 (del 2).

³ Prop. 2009/10:160.

⁴ Prop. 2008/09:140.

förändringar kommer att fortsätta, vilket i sin tur ställer krav på anpassningar av veteransoldatpolitiken.

Den nu införda veteransoldatpolitiken bygger på utvecklande åtgärder inom en rad olika områden. En ny lag om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser är införd.⁵ Genom den nya lagen har den tidigare utlandsstyrkan avskaffats som en särskild organisationsform. Den nya lagen understryker att internationella militära insatser nu är en naturlig del av den samlade försvarsverksamheten.

Samtidigt kan konstateras att Försvarsmaktens deltagande i internationella militära insatser utsätter den i insatsen tjänstgörande personalen för olika och ökade risker och påfrestningar. Även anhöriga till personalen utsätts för olika former av påfrestningar. Förberedelserna för personalen och stöd till anhöriga inför en insats, stödet under och omhändertagandet efter insatsen är grundläggande för att Sverige som nation ska kunna uppfylla sitt ansvar för den berörda personalen. Riksdag och regeringen konstaterar att detta förutsätter att verksamheten grundas på en sammanhängande, trovärdig och allmänt accepterad personalpolitik. Denna politik måste täcka alla delar i kedjan från det att en insats initieras till långt efter att den avslutats. Den antagna veteransoldatpolitiken ska utgå från en helhetssyn som inkluderar frågor som berör rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen, stöd och omhändertagande samt eventuell rehabilitering efter insatsen. Också stödet till de anhöriga, särskilt barnen, utgör en viktig del i denna helhetssyn.

Riksdag och regeringen konstaterar samtidigt att genomförandet av veteransoldatpolitiken innefattar åtgärder för samhället som helhet, dvs. utöver Försvarsmakten kan andra myndigheter och institutioner, frivilligorganisationer, den enskilde veteranen, anhöriga m.fl. medverka i den utvecklade veteransoldatpolitiken. Man bör därför kontinuerligt ställa frågan vad som bör göras, hur detta bör göras och av vem det bör göras. Regeringen framhåller att utgångspunkten ska vara att den myndighet eller organisation som från ett samlat samhällsperspektiv är mest lämpad också bör svara för åtgärden.

Regeringen identifierar i propositionen *Modern personalför-sörjning för ett användbart försvar - vissa frågor om Försvarsmaktens personal*⁶ vissa behov och åtgärder som är av särskild betydelse vid

⁵ Lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

⁶ Prop. 2009/2010:160, s. 133 ff.

utformningen av en samlad svensk veteransoldatpolitik. Regeringen konstaterar samtidigt att Försvarsmaktens verksamhet är av sådan art att nödvändiga åtgärder bör genomföras snarast och att det inte finns skäl att invänta övriga förslag⁷ avseende veteranpolitiken, bl.a. behovet av en för statliga myndigheter samlad politik på området för omhändertagande av personal före, under och efter internationella insatser.

I propositionen gör regeringen bedömningen att en särskild lagreglering även fortsättningsvis behövs när det gäller Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Det är också angeläget att lagstiftningen på området, som i grundläggande delar är en rättighetslagstiftning med syfte att förbättra omhändertagandet av personalen, är tydlig och att det eftersträvas att dess tillämpning blir förutsebar för den enskilde. Samtidigt uttalar regeringen att den aktuella lagstiftningen endast är avsedd att komplettera de allmänna regler som gäller ifråga om arbetsmiljö, skador i arbetslivet och arbetsgivarens ansvar, m.m. De grundläggande reglerna om t.ex. arbetsskada och vissa myndigheters ansvar gäller även i fortsättningen liksom bestämmelserna i den nya socialförsäkringsbalken, som har trätt ikraft den 1 januari 2011.⁸ Den nya lagstiftningen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser är avsedd att på vissa områden förbättra skyddet för den enskilde mot bakgrund av den mycket speciella, komplexa och många gånger farliga verksamhet som utförs av myndighetens personal under en internationell militär insats. Avsikten med den nya lagstiftningen är således att vid behov möjliggöra visst ytterligare stöd.

2.5 Närmare om veteransoldatpolitiken, m.m.

Som ovan anges identifierar regeringen i propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar - vissa frågor om Försvarsmaktens personal* vissa behov och åtgärder som är av särskild betydelse i utformningen av en samlad svensk veteransoldatpolitik. Behoven och åtgärderna berör översiktligt bl.a. följande områden:

⁷ Se betänkandet "Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m." (SOU 2009:76). Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

⁸ Prop. 2008/09:200 och prop. 2009/10:69.

- Information
- Rekrytering, m.m.
- Anställningsform, m.m.
- Stöd och uppföljning
- Medicinskt omhändertagande
- Stöd till anhöriga
- Försäkrings- och ersättningsfrågor
- Statens erkännande
- Insatsen som merit
- Veteranadministration
- Frivilliga organisationers roll, m.m.

I följande avsnitt redogörs för veteransoldatpolitiken i de delar som den berör frågan om, och i sådana fall hur, den frivilliga försvarsverksamheten kan innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser, veteransoldater samt deras anhöriga, bl.a. vad gäller information, rekrytering, stöd, m.m.

2.5.1 Information

Information om fredsfrämjande verksamhet

Som tidigare nämnts deltar svenska förband många gånger i svåra och komplexa internationella militära insatser. Insatserna har sin grund i ett mandat som medger militär vålds- och tvångsanvändning i enlighet med internationell rätt och de insatsregler som gäller för insatsen. Det är angeläget att det finns en bred kunskap i samhället om den fredsfrämjande verksamheten. En ökad kunskap om verksamheten har betydelse av flera skäl. Det kommer att ses som en naturlig del i den svenska vardagen att hjälpa utsatta människor på olika håll i världen. En breddad kunskap om den fredsfrämjande verksamheten i samhället bidrar till att vidga förståelsen för denna verksamhet. Om insikterna i vad den fredsfrämjande verksamheten syftar till och på vilket sätt den genomförs ökar, stärks också förståelsen för den verklighet den utsända personalen lever i under insatstiden och har att bemästra när han eller hon kommer hem igen. Med en fördjupad kunskap kommer det även att finnas ett större och tydligare stöd för den utsända personalen i såväl det vardagliga arbetet som när incidenter eller skador inträffar. Det kommer också att finnas en bättre grund i samhället för att kunna

lämna stöd när obefogad eller oriktig kritik riktas mot insatsen eller enskilda individer. Såväl statsmakterna som Försvarsmakten har ett ansvar för att verka för detta.

Information till personalen och anhöriga

Vikten av information till den tjänstgörande personalen och anhöriga har tidigare lyfts fram av bl.a. Veteransoldatutredningen. Det handlar då om information, såväl inför som under och efter en insats. För dem som ska påbörja en insats är det angeläget att inför utresan bli informerade både om verksamheten i stort i insatsområdet och om enskildheter. Försvarsmakten har bl.a. ett ansvar för att tydliggöra riskerna med en insats och vad som gäller i händelse av att den enskilde skadas.

Under pågående tjänstgöring gör sig även behovet av möjlighet till kontakt mellan den tjänstgörande och dennes anhöriga gällande, liksom frågan om information om situationen allmänt samt vid specifika händelser.

Under insatsen är det också angeläget att soldaterna har möjligheter att komma i kontakt med de hemmavarande för att om möjligt kunna följa livet hos dessa.

Det är av stor vikt att Försvarsmakten arbetar aktivt med dessa anhörigfrågor. Erfarenheten visar att anhörigas inställning har betydelse och kan påverka såväl den tjänstgörandes välbefinnande och prestationsförmåga som möjligheter till rekrytering.

Information vid olika händelser

Genom en vidgad kunskap på statsmaktsnivån och en stor öppenhet om den fredsfrämjande verksamheten från både statsmakternas och Försvarsmaktens sida läggs grunden för en bred folkförankring av denna verksamhet och för att staten sammantaget ska kunna ta ett ansvar t.ex. vid obefogad eller oriktig kritik i samband med en internationell militär insats.

Det förekommer att såväl svenska som utländska förband, enskild militär personal eller anhöriga i medierna framställs i en ofördelaktig dager eller som brottsliga trots att de följt internationell och nationell rätt och fullgjort en ålagd uppgift. Med en ökad kunskap om den fredsfrämjande verksamheten på bl.a. den politiska nivån

och en vidgad förståelse i samhället för verksamheten kan händelser som initialt betraktas som negativa, i stället kanske ses i annan belysning. En vidgad kunskap om den aktuella insatsen och dess förutsättningar kan medföra en mer nyanserad bild och uppfattning när olika händelser inträffar i insatsområdet. När den fredsfrämjande verksamheten är förankrad hos befolkningen blir den en angelägenhet som på ett positivt sätt engagerar och berör.

Försvarmakten har ett ansvar för att vidga förståelsen för den internationella verksamheten. Så långt omständigheterna medger bör myndigheten visa en öppenhet och informera om insatsen och om händelser som inträffar. Som arbetsgivare har Försvarmakten även ett tydligt ansvar när en anställd eller ett förband utsätts för oriktig kritik. Personal som under tjänstgöringen i en sådan insats och anhöriga som utsätts för obefogad eller oriktig kritik bör få hjälp och stöd att hantera frågan. I sådana situationer är det angeläget att myndigheten snabbt och tydligt ger stöd till personalen och dess anhöriga. Myndigheten bör i dessa fall informera om den fredsfrämjande insatsen och förklara förutsättningarna för verksamheten i insatsområdet. Då kan den utsända personalen känna det stöd för uppgiften som är nödvändigt. Dessa aspekter är en viktig del i den samlade veteransoldatpolitiken.

2.5.2 Rekrytering

Försvarmakten har en lång erfarenhet av rekrytering till olika militära personalkategorier. Rekrytering har skett bl.a. till officersutbildningen, utlandsstyrkan (dit även rekrytering av civila kompetenser har skett) och hemvärnet. Gemensamt för denna rekrytering är att den har fokuserat på personer med en tidigare personlig erfarenhet av Försvarmakten. Erfarenhet finns dock även av rekrytering av personer som inte har fullgjort värnplikt, exempelvis vid rekrytering till specialistbefattningar.

Därutöver har Försvarmakten erbjudit utbildning i Hemvärnets regi för personer som inte har fullgjort värnplikt men som är intresserade av tjänstgöring inom Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna. Utbildningen har främst genomförts i områden varifrån uttaget av värnpliktiga har varit ringa.

Rekrytering på frivillig grund

Övergången till ett system som bygger på rekrytering på frivillig grund ställer delvis nya krav på Försvarsmaktens förmåga att ta till vara det intresse som visas för dess verksamhet.

Övergången till rekrytering på frivillig grund förutsätter en tydlig information och kommunikation till de personer som kan vara intresserade av att engagera sig i Försvarsmakten om det militära försvaret, dess uppgifter och förmåga.⁹ Vidare ställs höga krav på att informera och kommunicera om bakgrunden till Försvarsmaktens verksamhet i såväl Sverige som i omvärlden, samt hur den enskilde personen kan finna en roll i och bidra till verksamheten. Det finns även behov av att tydligt förmedla information om den kompetens som militär utbildning och tjänstgöring kräver.

För att möta dessa krav på information och kommunikation är flera olika typer av insatser nödvändiga. Det ställs bl.a. krav på den renodlade informationsverksamheten, som till största delen bedrivs av Försvarsmakten, men även av andra myndigheter i samverkan med Försvarsmakten, när det gäller försvarsinformation i ett bredare perspektiv. Ett framgångsrikt informationsarbete förutsätter att Försvarsmakten är synlig i samhället, genom t.ex. informationsinsatser, rekrytering och övningsverksamhet. Informationsarbetet inom myndigheten kan ta sig uttryck i såväl centrala som lokala insatser.

Regeringen framhåller i propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar - vissa frågor om Försvarsmaktens personal* att de frivilliga försvarsorganisationerna bör bidra till Försvarsmaktens framtida rekrytering av soldater och sjömän och att myndigheten därför bör analysera på vilket sätt de frivilliga försvarsorganisationerna kan och bör användas för att åstadkomma en effektiv informationsverksamhet. Det är således i första hand Försvarsmaktens ansvar att, som en del av ansvaret för myndighetens personalförsörjning, närmare utforma och genomföra det nya systemet. Det krävs emellertid att samtliga berörda aktörer, t.ex. övriga myndigheter inom det militära försvaret, andra myndigheter och frivilligorganisationer, samverkar med Försvarsmakten för att reformen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

⁹ Prop. 2009/2010:160, s. 113 f.

2.5.3 Behovet av stöd och uppföljning

Allmänt

Erfarenheten visar att tiden i insatsområdet lämnar avtryck hos alla soldater. Med största sannolikhet har de flesta som tjänstgjort i en internationell militär insats blivit utsatta för någon form av stress och ökade påfrestningar.¹⁰ Det kan röra sig om fysisk, mental, emotionell, social eller existentiell stress. Det är även naturligt med stressreaktioner efter en traumatisk upplevelse. Men det är också naturligt med stressreaktioner efter flera lågintensiva och långvariga påfrestningar. Det är inte heller ovanligt att man inte uppfattar att man varit utsatt för stress. Erfarenheten visar att det är viktigt att både den enskilde själv och dennes anhöriga är uppmärksamma på hur man mår och om det finns problem med hälsan när man kommit hem från insatsen.

Olika typer av stressreaktioner

Det finns olika typer av stress. Även om alla individer påverkas av olika omständigheter så kan man förebygga, möta och hantera effekterna av dessa. Stressreaktioner som inte hanteras kan leda till psykisk ohälsa. Individen behöver inte ha känt sig stressad för att påverkas över tid. Även positivt upplevda aktiviteter kan ge upphov till stress. Olika individer reagerar dessutom olika på stress, är olika sårbara och påfrestningarna ser också olika ut. Upplevda hot kan också vara lika stressande som reella hot beroende på vilken person det gäller. Alla individer kan utveckla psykiska symptom olika fort.

Som ovan framgår är det naturligt med stressreaktioner efter en traumatisk upplevelse. Det är också naturligt med stressreaktioner efter flera lågintensiva och långvariga påfrestningar. Den typen kallas kumulativ stress och är kanske den vanligaste stressen hos de svenska soldater som tjänstgjort utomlands. Ibland kan denna typ av stress vara svår att förhålla sig till eftersom den är otydlig och inte hänger samman med en specifik traumatisk händelse. Erfarenheten visar att det är viktigt att ge sig tid för återhämtning efter hemkomst från en internationell militär insats och att ta alla stress-

¹⁰ I en undersökning som genomförts av Försvarsmaktens HR-centrum i samband med Afghanistanstyrkan FS19 återträff framkommer att av de tjänstgörande har ungefär tre procent symtombild som tyder på möjligt posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). Ytterligare nästan 15 procent har lättare symptom.

reaktioner på allvar så att de inte utvecklas till psykisk ohälsa på sikt.

Post-traumatisk stressyndrom (PTSD)

Post-traumatisk stressyndrom (PTSD) tillkom som diagnos, så sent som 1980, delvis för att beskriva de symptom som många veteraner från Vietnamkriget hade. Förutom många av de tidigare nämnda symptomen finns dessutom upprepat återupplevande av den traumatiska händelsen, mardrömmar, plötsligt påkomna minnesbilder (flashbacks). Man uppskattar att vid lågintensiva konflikter drabbas upp till omkring fem procent av soldaterna av PTSD. Ett mindre antal av dem som utvecklar stressreaktioner efter ett trauma får också PTSD (mellan 0 och 30 procent i olika studier). Detta understryker vikten av tidig behandling också av lättare stressymptom.

Stress vid hemkomst

Förväntningarna på återföreningen kan vara högt ställda både hos den återvändande soldaten och hos dem som har varit hemma. Anpassningsprocessen kan därför ta olika lång tid och te sig olika. Samtidigt har anhöriga och vänner ofta stora förväntningar och ser fram emot att allt ska bli som vanligt och att den som varit borta direkt ska komma in i familjeliv, ansvar och jobb. Många hemvändande soldater kan emellertid behöva en anpassningsperiod för att komma in i vanliga rutiner och vardagslivet.

Anhörigas behov av information och stöd

Forskningen visar att tjänstgöring i en internationell militär insats inte endast påverkar den tjänstgörande personalen, utan även deras anhöriga. Många anhöriga ställer frågan vad som ska hända nu? Vad innebär tjänstgöringen? Hur kommer vår vardag att förändras och hur förbereder man sig på en förändring? Att dela sitt liv med någon som tjänstgör en längre period i ett insatsområde kan vara belastande på många olika sätt. Det kan dyka upp många frågor när någon i familjen ska tjänstgöra utomlands. Förutom en ökad belastning i fråga om ansvar för hus, hem och barn samt ett ökat antal uppgifter som ska lösas på en person i stället för två så är det en

ökad känslomässig belastning i fråga om saknad, oro och stress vid sidan av känslor som stolthet, glädje, längtan och styrka. Föräldrar, syskon och nära vänner kan uppleva oro över att just deras anhörige eller vän befinner sig i långt borta, inte sällan i en hotfull och ibland även farlig miljö.

Erfarenheten visar att anhöriga till soldater som tjänstgör utomlands också kan uppleva stress. En lång tids frånvaro kan påverka relationer på olika sätt. Oro, ensamhet och förhöjd stressnivå är något som många anhöriga upplever och att det kan kännas tungt att vara anhörig till någon som tjänstgör i en internationell militär insats. En del som lever i förhållanden med barn kan uppleva att de kan känna sig ensamma med ett stort ansvar. Föräldrar kan uppleva oro över att deras son eller dotter befinner sig i ett främmande land.

Närmare om barnens behov

Erfarenheten visar att föräldrar och andra vuxna runt barn till den som tjänstgör i en internationell militär insats har funderingar kring hur frånvaron från familjen påverkar barnet, hur man kan förklara för barnet vad som sker och hur barnet kan reagera. För barnet är föräldrarna den viktigaste resursen och det är föräldrarna som ska se till att barnet får sitt behov av kärlek, trygghet och stabilitet tillgodosett. De allra flesta barnen är också rustade för att kunna hantera en så pass annorlunda händelse som en internationell tjänstgöring innebär för en familj.

Många föräldrar har behov av att prata med barnets lärare, förskolelärare eller någon annan vuxen som står barnet nära för att informera om den förändring som kommer att ske i familjen och hur det kan komma att påverka barnet. Som föräldrar kan man också se ett behov av att tillsammans med skolans personal samtala om hur man ska hantera eventuell medial uppmärksamhet av insatsområden eller planera ett besök i klassen. Försvarsmakten har tagit fram en checklista till stöd för skolpersonal att använda i den kontakten.

2.5.4 Försvarsmaktens ansvar för stöd och uppföljning

Stöd till den tjänstgörande personalen och veteransoldater

Genom lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser har införts ett förstärkt skydd för den enskilde som deltagit i en sådan insats.

Försvarsmakten har ett ansvar för att utreda om personal som tjänstgjort i en internationell militär insats har drabbats av fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i området. Utredningen ska ha den form och omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen. Avsikten med bestämmelsen om uppföljningsansvaret är framför allt att Försvarsmakten, i sin egenkap av arbetsgivare under de särskilda förhållanden som råder i ett insatsområde, aktivt ska följa upp den personal som tjänstgjort där.

Försvarsmaktens uppföljningsansvar tar sikte på att personalen ska ges tillfälle att berätta om sina upplevelser, få hjälp att bearbeta dem och vid behov få information och vägledning om vad myndigheten eller andra aktörer, såsom andra arbetsgivare, Försäkringskassan, landsting, frivilliga organisationer och andra aktörer kan och ska bistå med.¹¹

Genom utredning ska personal som drabbats av besvär till följd av tjänstgöringen kunna identifieras och ges möjlighet till olika former av stöd vid behov. En sådan utredningsverksamhet ska samtidigt bedrivas med stor respekt för den enskildes vilja. Försvarsmakten har ingen möjlighet att tvinga den enskilde att delta, men om möjligt ska en personlig kontakt med den enskilde tas. Det faktum att insatser kan vara mer eller mindre präglade av särskilt svåra händelser, att olika individer hanterar upplevelser på skilda sätt, att hur den enskildes fortsatta yrkesliv ser ut varierar, m.m. medför att utformningen och omfattningen av den uppföljning som ska ske inte kan slås fast generellt. Försvarsmakten måste

¹¹ I 4 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om myndigheternas service-skyldighet. Som ett led i serviceskyldigheten ska en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Veteransoldatutredningen betonade i sitt betänkande *En svensk veteranpolitik, del 2 – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser* (SOU 2008:91) vikten av att Försvarsmakten som en del i en sammanhållen och trovärdig framtida veteranpolitik fullt ut tillämpar förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. serviceskyldighet med att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till den enskilde veteransoldaten och dennes anhöriga i enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde och den enskilde.

således ha utrymme för viss flexibilitet i utförandet av uppföljningsansvaret.

Den som drabbats av skada eller sjukdom kan ofta uppleva sig vara i ett mycket utsatt läge. Kontakter med myndigheter och att vaka över sin rätt kan framstå som tungt eller ibland omöjligt. För den enskilde veteransoldaten, vars förmåga är nedsatt genom de skador han eller hon har fått, kan det vara svårt att på ett ändamålsenligt sätt klara alla kontakter med sjukvårdens instanser eller berörda myndigheter. I dessa fall har Försvarmakten ett ansvar att hjälpa den enskilde med t.ex. vägledning så att den skadade kan vända sig till rätt instans eller med hjälp att ta kontakt med en viss instans eller myndighet.

Det ska således inte vara fråga om att företräda den skadade, utan att hjälpa denne genom t.ex. vägledning.¹² Försvarmakten har dock ett ansvar för att i de särskilt svåra fall som kräver omfattande åtgärder och resurser hjälpa eller vägleda den enskilde veteransoldaten utan tidsbegränsning.

Försvarmaktens stöd ges vid behov och det blir alltså fråga om en prövning i det enskilda fallet utifrån omständigheterna i stort. Prövningen ska bygga på att det finns en sådan koppling och sådana omständigheter i det enskilda fallet att verksamheten fyller en praktisk funktion. Avsikten är att Försvarmaktens resurser ska läggas på det som är syftet med lagstiftningen, dvs. att ge personer som till följd av tjänstgöring i internationella militära insatser drabbas av fysiska eller psykiska besvär möjlighet att få ett meningsfullt stöd som samhället annars inte hade kunnat bistå med. Stödverksamheten som sådan ska dock rymmas inom ramen för den verksamhet som Försvarmakten har att bedriva, eftersom avsikten inte är att myndigheten ska omvandlas till någon form av alternativ försäkringskassa, sjukvårdsinrättning eller dylikt. Försvarmakten ska dock utnyttja de möjligheter som finns att bistå med det stöd som inom rimliga gränser kan ges, utöver i förekommande fall övrigt stöd från andra myndigheter och aktörer. Som tidigare nämnts är det således av vikt att den verksamhet som Försvarmakten ska ägna sig åt inom ramen för stödåtgärder och det särskilda uppföljningsansvaret inte sammanblandas med det rehabili-

¹² Försvarmaktens hjälp i dessa avseenden utgår från förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet och det ansvar Försvarmakten har enligt lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser. Stödet ska i första hand ses som ett utökat ansvar i förhållande till 6 och 7 §§ i den angivna lagen.

teringsarbete som allmänt ska genomföras enligt regelverket på socialförsäkringsområdet.

Det är därför inte heller meningen att Försvarsmakten ska gå in och ta över andra aktörers uppgifter och ansvar. Däremot ska myndigheten, som arbetsgivare med ansvar för verksamheten i insatsområdet, finnas tillgänglig och bistå med kontaktpersoner, information och vägledning i den form och omfattning som krävs i det enskilda fallet. De åtgärder som Försvarsmakten har att vidta ska komplettera det stöd som lämnas av annan arbetsgivare, försäkringskassan, landsting, frivilliga organisationer, m.fl. De besvär som kan föranleda behov av stödåtgärder kan vara av såväl fysisk som psykisk natur.¹³

Försvarsmaktens uppföljningsansvar kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen i insatsområdet avslutats. Därefter ska Försvarsmakten bistå en enskild som vänder sig till myndigheten med den information och vägledning myndigheten har tillgänglig inom ramen för sin uppföljningsverksamhet i stort.

Stöd till anhöriga

I 16 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser anges att myndigheten ska tillhandahålla stöd i form av information till anhöriga till anställda som tjänstgör i en internationell militär insats. Försvarsmakten ska vidare ha en sammanhållen planering för sitt arbete med anhöriga i sin helhet.

Med begreppet anhörig avses i detta sammanhang ”person som har en mycket nära social relation till den anställde”.¹⁴ Frågan om vem som är att betrakta som anhörig i lagens mening blir därmed beroende av den enskilde tjänstgörandes sociala situation. Uttalandena i lagstiftningen om en mycket nära social relation indikerar en snäv krets, vanligen är det fråga om make/maka/sambo, barn, föräldrar eller syskon.

Det ligger i sakens natur att frågan om vem som är att betrakta som anhörig i lagens mening måste uppmärksammas på förhand av Försvarsmakten. Kontaktuppgifter för närmaste anhöriga att kontakta vid behov måste inhämtas och får då tjäna som vägledning. En tjänstgörande som står utan nära släktingar eller familjemedlemmar

¹³ Försvarsmakten ska, om så är påkallat, kunna agera även i situationer där det inte finns en fastslagen arbetsskada.

¹⁴ Prop. 1998/99:68, s. 30.

kan då givetvis ange en nära vän eller mer avlägsen släkting. Förutsättningen är att det finns sådana band mellan personerna i fråga att det är fråga om en mycket nära social relation. Det ligger således i första hand på den tjänstgörande att peka ut vem han eller hon betraktar som en sådan person.

Som ovan anges ska Försvarsmakten ha en sammanhållen planering och policy för sitt arbete med anhöriga i stort. Fokus för verksamheten är den kunskap som myndigheten besitter utifrån sin kärnverksamhet, dvs. sådant som inte andra kan eller bör kunna göra bättre. Därutöver har myndigheten ett ansvar för att bedriva ett aktivt arbete för att, tillsammans med bl.a. frivilliga organisationer, på olika sätt medverka till att samhället i stort bidrar och tar sitt gemensamma ansvar inom ramen för veteransoldatpolitiken. Den exakta utformningen av stödet till anhöriga framgår inte av lagstiftningen på området eftersom myndighetens arbete på detta område bör präglas av lyhördhet och kan behöva anpassas till olika förutsättningar. Försvarsmakten ska dock bedriva ett arbete där rutiner byggs upp och förberedelser görs för att myndigheten på bästa möjliga sätt ska kunna hantera även de anhörigas behov av information och i möjligaste mån annat stöd som kontaktmöjligheter, m.m.

2.6 Försvarsmaktens arbete med att genomföra veteransoldatpolitiken

Som tidigare angetts beslutade regeringen i juni 2010¹⁵ att Försvarsmakten skulle redovisa vilka åtgärder som myndigheten vidtagit för att genomföra den av riksdag och regering beslutade veteransoldatpolitiken samt lämna förslag på ytterligare åtgärder.¹⁶ Av regeringens beslut framgår inte att Försvarsmakten ska ha en handlingsplan för arbetet med veteransoldaterna. Försvarsmakten bedömde dock att en sådan plan var nödvändig för att skapa en helhet och tydliggöra ansvar och uppgifter inom myndigheten. Försvarsmakten utarbetade därför, tillsammans med arbetstagarorganisationerna, frivilliga organisationer och andra aktörer, en handlingsplan. Försvarsmakten har som tidigare nämnts i oktober

¹⁵ Regeringsbeslut (20) den 10 juni 2010 (Fö2010/1074/MFI).

¹⁶ Beslutet bygger bl.a. på Veteransoldatutredningens betänkande *En svensk veteranpolitik – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser* (SOU 2008:91) och regeringens proposition *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal*, (prop. 2009/10:160).

2012 utfärdat en personalförsörjningsinstruktion med interna bestämmelser för arbetet med stöd till bl.a. veteransoldater och anhöriga. I instruktionen återges i vissa delar vad som anges i handlingsplanen. Inom myndigheten pågår även ett arbete med att ta fram en metodhandbok till stöd för arbetet med veteransoldater och anhöriga. Utredningen bedömer att vad som anges i den angivna handlingsplanen i allt väsentligt belyser myndighetens arbete med att genomföra veteransoldatpolitiken. Nedan lämnas en översiktlig redogörelse för vad som anges i handlingsplanen avseende stöd till veteransoldater och anhöriga.

2.6.1 Begreppen veteran respektive utlandsveteran

Begreppet veteran

Försvarsmakten använder i handlingsplanen begreppet *veteran* på en person som varit anställd i Försvarsmakten och som gjort en insats, *nationellt* eller *internationellt*.

I handlingsplanen framhålls att veteranerna utgör en mycket viktig resurs för Försvarsmakten. Alla anställda i myndigheten är medarbetare som behövs för att lösa uppgifter såväl nationellt som internationellt och motivet för att i myndigheten använda begreppet veteraner är att det omfamnar alla anställda i myndigheten. Genom att inbegripa samtliga anställda kan de bli ambassadörer och förstärka den folkförankring som myndigheten behöver. De medverkar även till att öka kunskapen om myndigheten och dess verksamhet i samhället i stort. De bidrar också till att stärka myndighetens anseende på bl.a. arbetsplatser. De kan bidra till rekryteringen av personal genom att sprida en positiv bild av myndigheten och dess verksamhet. Vidare kan de anställda engageras i myndighetens verksamhet och tillsammans stödja de som har särskilda behov.

I handlingsplanen understryks att veteranerna förtjänar respekt och uppskattning för sina nationella eller internationella insatser.

Begreppet utlandsveteran

Försvarsmakten använder samtidigt begreppet *utlandsveteran* på en anställd eller tidigare anställd (veteran) som deltagit i en internationell militär insats.¹⁷ I handlingsplanen framhålls att den personal som tjänstgjort i internationella militära insatser utgör en särskilt betydelsefull grupp för myndigheten. Denna grupp riskerar, i de fall den enskilde inte är anställd i myndigheten, att tappa kontakten med myndigheten och det stöd som kan erbjudas efter insatsen. De som skadats i eller till följd av insatsen riskerar också att få problem i kontakterna mellan civila arbetsgivare, landsting, kommun, försäkringsbolag och andra aktörer.

2.6.2 Vissa åtgärder i handlingsplanen, m.m.

Allmänt

I Försvarsmaktens handlingsplan anges att myndighetens omhändertagande av personalen måste grundas på en helhetssyn som inkluderar rekrytering, utbildning och träning före insatser, men också uppföljning och stöd under insatser samt omhändertagande efter insatser och anställning. Vidare anges att stödet till och från de anhöriga är en viktig del i den helhetssyn som ska råda för verksamheten. I handlingsplanen framhålls att myndighetens stöd och omhändertagande av veteraner ska stärkas och utvecklas och att bl.a. följande åtgärder bör genomföras:

1. Försvarsmaktens omhändertagande av veteraner ska stärkas genom inrättandet av en särskild veteranavdelning i myndighetens högkvarter. Avdelningen har i uppgift att vara rådgivande till myndighetschefen (överbefälhavaren) och andra chefer i högkvarteret, men ska även lämna stöd till lokala förbandschefer, frivilliga organisationer, den enskilde veteranen, m fl.
2. Försvarsmaktens direkta stöd till veteranerna ska stärkas genom att de lokala förbandscheferna får i uppgift och resurser att ge råd, handledning och stöd till veteranerna. På lokal förbandsnivå

¹⁷ En del av utlandsveteranerna kan fortsatt vara anställda i Försvarsmakten, t.ex. officerare, specialistofficerare och civilanställda. En del av dessa anställda är t.ex. reservofficerare och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Andra kategorier veteraner kan t.ex. vara kustjägarveteraner, ubåtsveteraner, hemvärnsveteraner. Dessa personer ingår i det generella begreppet veteran och en del av dem kan således även vara utlandsveteran.

ska det finnas en veteranansvarig samt kontaktpersoner för veteraner och ideella organisationer som stöder veteraner.

3. Försvarsmaktens information till veteraner ska utvecklas genom information på myndighetens hemsida, särskilda informations-träffar vid förbanden och direktkontakt med veteraner. Vidare ska informationsmaterial finnas som riktar sig till veteraner, myndigheter, landsting, kommuner, näringslivet, m.fl.
4. Försvarsmakten ska utveckla samarbetet med och stödet till de ideella organisationerna på central och lokal nivå. Det utvecklade stödet ska omfatta både verksamhet och ekonomiskt stöd. Veteranföreningar, kamratföreningar och anhörigföreningar ska ha en särskild roll i denna verksamhet.
5. Försvarsmakten ska öka myndighetens kunskap om den påverkan de internationella militära insatserna har på personalen före, under och efter insatser och anställning.
6. Försvarsmakten ska öka samarbetet med högskolor, universitet och forskningsinstitut. Särskild vikt ska läggas på att ta fram statistik och hur man kan stärka och förbereda personal för att minska riskerna för problem och skador.
7. Försvarsmakten ska löpande uppmärksamma veteranernas insatser för Sverige och myndigheten, bl.a. genom årliga veteran-ceremonier och att ett veteranmonument skapas, genom översyn av medaljer och utmärkelser samt genom att utveckla det civila meritvärdet av tjänstgöringen i Försvarsmakten.

Försvarsmakten framhåller i handlingsplanen att myndigheten ska ha ett särskilt skyddsnet för den personal som av olika skäl behöver rådgivning eller stöd efter en nationell eller internationell tjänstgöring. Veteranerna ska i sina kontakter med Försvarsmakten alltid känna sig välkomna, oavsett vilket förband de kontaktar. Enligt handlingsplanen ska lokala förbandschefer ha ett särskilt ansvar för denna verksamhet.

Försvarsmakten konstaterar samtidigt i handlingsplanen att många av de utlandsveteraner som tidigare tjänstgjort i internationella militära insatser inte har någon formell koppling till något av myndighetens nuvarande förband. De var i många fall direktrekryterade totalförsvarspliktiga eller civila och erhöll en tidsbegränsad anställning i den tidigare utlandsstyrkan varför någon tydlig anknytning till de nuvarande förbanden ofta inte finns.

Försvarsmakten framhåller i handlingsplanen att de frivilliga försvarsorganisationerna och de ideella organisationerna som arbetar med stöd till veteraner och anhöriga är mycket viktiga för myndighetens verksamhet. De utgör en särskilt betydelsefull samarbetspartner eftersom de i stor omfattning engagerar myndighetens tidigare anställda samt stöder i arbetet med omhändertagande av veteraner och anhöriga.

Nedan redogörs närmare för olika åtgärder i handlingsplanen som är av intresse för den fråga som utredningen har att behandla i detta delbetänkande.

Försvarsmaktens veteranavdelning

I enlighet med handlingsplanen organiserades under 2011 Veteranavdelningen som en avdelning inom personalstaben i myndighetens högkvarter för att påbörja implementeringen av arbetet med veteranfrågor. Veteranavdelningen ska vara funktionsansvarig och sammanhållande i myndigheten för frågor som rör veteraner och deras anhöriga.

Veteranavdelningen har bl.a. följande uppgifter:

- vara rådgivare i veteranfrågor,
- utveckla stödet till veteraner och deras anhöriga,
- samordna veteranfrågor,
- ha nära samarbete med förbandscheferna i syfte att driva utvecklingen av veteranstödet,
- ge råd och stöd till enskilda och förband,
- utgöra kontaktpunkt för och samordna veteranorganisationer,
- föreslå och följa forskning inom veteranområdet,
- stödja ceremoniell verksamhet för veteraner,
- representera myndigheten i internationellt samarbete med andra veteranorganisationer.

Stöd till veteraner på lokal nivå

Enligt handlingsplanen ska lokal förbandschef utse befattningshavare som bl.a. ska stödja veteraner som är i behov av stöd. Denne ska även samarbeta med lokala veteranorganisationer, kamratföreningar och anhörigorganisationer samt vid behov anordna olika sociala aktiviteter för veteraner, såsom informationsträffar, före-

läsningar eller andra aktiviteter. Vid samtliga lokala förband ska dessutom finnas en kontaktperson som veteraner kan vända sig till.

Enligt handlingsplanen ska den lokala förbandschefen bl.a.

- vidta åtgärder som gör att alla veteraner, dvs. inte bara de som har haft sin anställning vid det lokala förbandet, känner sig välkomna till förbandet,
- ge veteraner rådgivning och stöd samt underlätta kontakter med lokala representanter för myndigheter, organisationer och företag,
- utbilda och samverka med lokala representanter för myndigheter, organisationer och företag i frågor som rör veteranernas situation och rättigheter, t.ex. vad gäller möjligheten till rehabilitering,
- stödja veteranerna så de får tillgång till det stöd de har behov av från myndigheter och andra aktörer, bl.a. ideella organisationer,
- stödja och samarbeta med ideella organisationer som stödjer veteraner och anhöriga,
- inbjuda veteraner till att delta i veteranverksamhet, högtidsdagar och ceremonier.

I handlingsplanen åläggs lokal förbandschef att planera verksamhet med närliggande veteranföreningar, kamratföreningar och anhörigorganisationer, bl.a. i syfte att uppnå synergieffekter i verksamheten. Förbandschefen bör även presentera den lokala verksamheten för veteraner tillsammans med veteranorganisationer, kamratföreningar, anhörigorganisationer och de frivilliga försvarsorganisationerna. Vidare anges att veteraner som vänder sig till den lokalt veteranansvarige för rådgivning eller psykosocialt stöd i första hand ska ges nödvändig rådgivning eller stöd på lokal nivå.

Enligt handlingsplanen ska de lokala förbanden årligen i samband med årsredovisningen lämna en redovisning över gjorda erfarenheter samt lämna förslag på förbättringsåtgärder.

Rehabiliteringsutredare/stödjare

Enligt handlingsplanen ska det på lokal förbandsnivå även finnas stödjare/rehabiliteringsutredare och psykologer som kvalificerade resurser till stöd för bl.a. utlandsveteranerna. På central nivå finns läkare med särskild kompetens avseende försäkringsfrågor som stöd till den centrala nivån och till de lokala förbanden.

Veteraner som stöd till andra veteraner

I handlingsplanen anges att erfarenheten visar att många av de problem som uppstår för veteraner kan förebyggas genom förberedelser och utbildning av personalen innan de påbörjar tjänstgöringen i nationella eller internationella militära insatser. Även ledarskap, ansvarsfördelning och ett empatiskt förhållningssätt är faktorer som påverkar behovet av stöd och omhändertagande av personalen före, under och efter insatsen. Erfarenheterna visar också att flertalet veteraner inte har något behov av stöd efter en insats. Dessa veteraner kan istället utgöra en resurs som kan ge stöd till andra veteraner eller medverka i frågor som gäller bl.a. försvarsinformation och rekrytering.

Försvarsmakten framhåller vidare i handlingsplanen att ett sätt att ytterligare stärka den lokala förbandschefens möjlighet att stödja de veteraner som har behov av stöd och engagera övriga veteraner i myndighetens verksamhet är att samarbeta med ideella organisationer, bl.a. veteranföreningar och kamratföreningar. Genom ett utvecklat samarbete med dessa kan lämpliga delar av arbetet med veteraner kanaliseras till ideella krafter och ideella organisationer, även om myndigheten alltid har det fulla ansvaret för sin egen verksamhet.

Information

Riktad information

I handlingsplanen anges att riktad information ska lämnas från central nivå när det gäller övergripande frågor eller beslut som rör veteranerna samt i samband med insamlande av underlag för forskning och statistik. Denna verksamhet kan även samordnas med genomförandet av myndighetens lagreglerade uppföljningsansvar för utlandsveteranerna i syfte att identifiera de som har behov av stöd och hjälp.

Riktad information kan även utgå från den lokala förbandschefen, bl.a. i form av direktadresserade informationsbrev till dem som tjänstgjort vid förbandet, eller som anmält att de gärna vill delta i förbandets verksamhet eller få information. Enligt handlingsplanen bör veteranerna under fem år efter att anställningen avslutats erhålla personligt adresserade informationsbrev. Breven ska samordnas i första hand med inbjudningar till informations-

träffar, ceremoniell verksamhet, traditionsverksamhet, m.m. i syfte att ge veteranen möjlighet att upprätthålla kontakten med myndigheten. Därefter lämnas information till veteranerna på myndighetens hemsida eller genom information som lämnas av bl.a. kamratföreningar.

När en anställd lämnar Försvarsmakten ska denne, utöver en inbjudan till en personlig avtackning i samband med en förbandsaktivitet, erhålla ett personligt utformat tackbrev från förbandschefen. Tackbrevet är ett sätt att synliggöra de anställda och deras insatser för Försvarsmakten som förtjänar respekt och uppskattning. I det brevet bör också den anställde informeras om veteranaktiviteterna vid förbandet.

Webbaserad information

Försvarsmakten anger i handlingsplanen att myndigheten har ett ansvar för att tillhandahålla information till veteranerna, främst via myndighetens hemsida. Veteranernas del på hemsidan ska vara lätt-tillgänglig och innehålla svar på de vanligaste frågorna samt kontaktinformation till veteranavdelningen, de lokala förbandens kontaktpersoner, olika ideella organisationer, m.fl. Innehållet på hemsidan ska ha fokus på de veteraner som har lämnat myndigheten och tjänstgjort i internationella militära insatser eftersom denna målgrupp bedöms ha ett särskilt behov av information.

Veteranträffar, m.m.

Veteranträffar

Försvarsmakten anordnar på central nivå genom veteranavdelningen – ofta med stöd av lokal förbandschef – veteranträffar, främst som informations- och återträffar. I handlingsplanen framhålls att myndigheten ska göra det möjligt för veteraner att delta i veteranträffar, ceremoniell verksamhet, traditionsverksamhet, m.m. Syftet är i huvudsak att visa uppskattning och skapa förtroende för myndigheten genom att delge information till veteranerna och ge dem möjlighet att få träffa representanter för myndigheten och det lokala förbandet. Denna verksamhet ska även ge möjlighet att vidmakthålla den gemenskap som finns mellan Försvarsmakten och

veteranerna. Ett annat syfte är att aktivera veteranerna till att engagera sig i nätverk eller ta del av utbudet från ideella organisationer.

Inbjudan till dessa veteranträffar sker genom en personlig inbjudan och/eller att träffarna annonseras på hemsidan, allt i syfte att så många som möjligt ska inbjudas att delta.

I handlingsplanen anges vidare att de ideella organisationerna har en särskild roll vid dessa träffar och att myndighetens samarbete med dessa bör utvecklas. Vidare noteras i planen att även de ideella organisationerna har behov av att anordna träffar och att myndigheten ska stödja denna verksamhet, bl.a. genom att låna ut lokaler. I enlighet med den överenskommelse som finns mellan Försvarsmakten och de ideella organisationerna ska parterna koordinera och samverka om verksamheten.

Ceremonier

Försvarsmakten genomför årligen olika ceremonier. De kan ske på central nivå, t.ex. i samband med nationaldagsfirandet den 6 juni eller på Försvarsmaktens Veterandag (Förenta Nationernas årsdag för fredsbevarare) den 29 maj. Ceremonier på lokal nivå är ofta kopplade till t.ex. årsdagar som endast berör det lokala förbandet. Medaljering av förband och enskilda samt militärbegravningar är andra exempel på ceremonier. I handlingsplanen anges att veteraner och de berörda ideella organisationerna ska inbjudas att i så stor utsträckning som möjligt delta i ceremonierna.

Veteranseminarier

Försvarsmakten anordnar veteranseminarier för att informera om och utveckla myndighetens omhändertagande av veteraner samt utveckla studier och forskning på området.

Veteranseminarierna anordnas av veteranavdelningen och om möjligt ska seminariet samordnas med bl.a. myndighetens utbildningsansvarige, militärhögskolan Karlberg, m.fl. Till dessa seminarier inbjuds även veteranorganisationer, anhörigorganisationer, m.fl.

Stöd och uppföljning, m.m.

I handlingsplanen noteras att Försvarmakten har ett utökat ansvar för stöd till samt uppföljning och rehabilitering av en enskild som tjänstgjort i en internationell militär insats. Nedan redogörs för olika åtgärder som myndigheten genomför inom ramen för stöd- och uppföljningsverksamheten.

Stöd och uppföljning före hemkomst

Innan soldaterna reser hem till Sverige efter en internationell militär insats besöker beteendevetare och psykologer från Försvarmakten förbandet i insatsområdet. Då träffar man alla chefer i förbandet som har personalansvar och försöker klarlägga om det föreligger särskilda behov av stöd till personalen. Man använder sig av ett antal kriterier för att anpassa uppföljningen. Beroende på insatsens karaktär och vilken befattning man har så genomförs samtal enskilt eller i grupp.

Hemkomstprogram

Vid hemkomsten till Sverige genomförs ett hemkomstprogram under två till tre dagar. Under den första dagen påbörjas inlämningen av utrustning och vapen och dag två och tre genomförs föreläsningar om stressreaktioner, gruppsamtal som leds av utbildade samtalsledare samt läkarundersökning. De soldater som vill får också enskilda samtal.

Den sista dagen genomförs en medaljceremoni där soldaterna tilldelas medalj för sin insats och där anhöriga inbjuds att närvara. Efter ceremonin lämnas uniformerna in och soldaterna reser hem.

Stöd och uppföljning efter hemkomst

Vid den efterföljande uppföljningen, som äger rum tre till sex månader efter avslutad insats, försöker man klarlägga om någon enskild har drabbats av fysisk eller psykisk ohälsa. Vid denna uppföljning samlas hela förbandet och kan då vidmakthålla kamratskapet, och prata om den gemensamma upplevelsen efter att ha varit hemma en tid. Uppföljningen ger även möjlighet till kontakt

för den som har behov av stöd efter hemkomst. Vid det här tillfället deltar alla i handledarledda gruppsamtal.

För att ge personal med behov av stöd ytterligare en möjlighet att kontakta Försvarsmakten skickas ett informationsbrev ut ungefär ett till två år efter avslutad insats i vilket den enskilde ges tillfälle att anmäla behov av stöd från myndigheten.

Kamratstöd

Försvarsmakten förmedlar även kontakt till soldater med behov av stöd. Det första steget för att hantera stress och oro är kamratstödet. Chefer på alla nivåer har utbildning att genomföra avlastningsamtal efter t.ex. olyckor eller andra svåra situationer. I insatsområdet finns det också särskilt utbildad krisstödspersonal att tillgå. Efter hemkomsten finns kamratstöd att tillgå hos bl.a. Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna.

Närmare om stöd och rehabilitering

Som tidigare nämnts har Försvarsmakten ett särskilt uppföljningsansvar- och rehabiliteringsansvar under fem år för personalen efter genomförd internationell militär insats. De olika uppföljningsåtgärder som äger rum syftar till att identifiera de som har besvär eller skador eller löper risk för att utveckla ohälsa.

Försvarsmakten framhåller i sin handlingsplan att även den som inte deltagit i en internationell militär insats kan ha behov av rådgivning och stöd. Den enskilde kan t.ex. ha skadats under utbildning, tjänstgöring eller under en nationell insats. Den enskilde kan också i andra fall ha haft upplevelser i tjänsten som gör att de har särskilda behov av rådgivning och stöd.

Försvarsmakten framhåller att oavsett om behovet av rådgivning och stöd har sin grund i en nationell eller internationell insats ska myndigheten stödja sin personal. Rådgivning och stöd ska därför kunna lämnas – utöver vad som följer av olika författningar – även då det i övrigt finns särskilda skäl att göra så. Det kan t.ex. vara när en anställd fått allvarliga skador under en nationell tjänstgöring eller insats och där det uppkommer behov av rådgivning och stöd till den enskilde.

I handlingsplanen framhålls att myndigheten har ett särskilt ansvar att stödja en enskild som har drabbats av arbetsskada eller annan skadlig påverkan under den internationella militära insatsen och att bidra till dennes rehabilitering så länge som det är rimligt och skäligt. Professionellt stöd från Försvarsmakten ska dock inte ersätta utan endast komplettera den stödbehövandes eget sociala nätverk och de eventuella åtgärder som utlandsveteranen själv kan vidta eller som är en annan aktörs ansvar, t.ex. kommunen eller landstinget.

I handlingsplanen noteras att Försvarsmakten ska ge rådgivning och stöd till utlandsveteraner även efter att det femåriga uppföljningsansvaret har upphört. En utlandsveteran som då bedöms ha behov av stöd ska ges detta om den tidigare anställningen i myndigheten kan antas ha påverkat individens situation.

I handlingsplanen anges att den enskilde ska i första hand få sitt behov eller problem bedömt av det förband som denne tillhörde under tiden för sin anställning. De individer som är i behov av professionellt samtalsstöd, terapi eller kontakt med psykiatri ska erbjudas stöd om problemen bedöms ha sin grund i tjänstgöringen i den internationella militära insatsen.

Stöd med rehabilitering kan vara arbetslivsinriktad, som syftar till att den enskilde ska kunna återgå i arbete, eller social rehabilitering, som syftar till att stärka den enskilde att leva ett aktivt och självständigt liv. Rehabiliterande åtgärder eller övrigt stöd kan utgå så länge det anses rimligt och skäligt i förhållande till skadans art, individens egna resurser och målet med rehabiliteringen.

Medicinsk rehabilitering

Försvarsmakten har ett ansvar för att den som skadas under tjänstgöring omhändertas på bästa möjliga sätt. Enligt handlingsplanen ska myndigheten ha en nära kontakt med den skadade för att få insyn i att stödet från andra ansvariga aktörer är tillräckligt. Myndigheten ska följa och vägleda den skadade genom rehabiliteringen och med stöd av medicinsk kompetens säkerställa att rehabiliteringen går enligt plan. Myndigheten ska även utreda om det finns behov av kompletterande åtgärder. Den medicinska kompetensen inom myndigheten ska samverka med behandlande läkare för att uppnå största möjliga effekt för den skadade. Den arbetslivsinriktade respektive den sociala rehabiliteringen ska gå hand i hand

med de åtgärder som genomförs under den medicinska rehabiliteringsfasen i syfte att uppnå en helhetssyn och en god kontroll på samtliga åtgärder och säkerställa att dessa samverkar.

Stöd till anhöriga

I Försvarmaktens handlingsplan framhålls att det är viktigt att se veteranerna och deras anhöriga som en helhet där också anhöriga gjort betydande insatser till stöd för myndigheten. Om veteranens och dennes anhöriga har behov av stöd med anledning av veteranens tidigare tjänstgöring i myndigheten kan även dennes anhöriga få stöd av myndigheten.¹⁸ Stödet kan omfatta samtal, parrådgivning och PREP-kurser, m.m. (se nedan)¹⁹.

Begreppet närmast anhörig, m.m.

Försvarmakten skiljer på närmast anhörig och anhörig som är närstående i en vidare bemärkelse. Med närmast anhörig avses en person som den anställde själv har valt att definiera som den person som står honom eller henne närmast. Närmast anhörig har i detta sammanhang inget samband med den juridiska definitionen. Varje anställd i myndigheten ska skriftligt definiera vem som är närmast anhörig. Anhörig är den som har en relation, genom släkt och/eller vänskap till en anställd i myndigheten.

Information till anhöriga inför och under insats

Under utbildningen inför den internationella militära insatsen inbjuds anhöriga till en informationsträff där de anhöriga ges möjlighet att träffa soldatens chefer och kollegor samt få en bild av förbandets verksamhet och anhörigstöd. Den anhörige får tillfälle att ställa frågor och träffa andra som befinner sig i samma situation. Vid informationsträffen lämnas information om hur tjänstgöringen kan påverka både den anställde och de hemmavarande,²⁰ hur För-

¹⁸ I Försvarmaktens instruktion för stöd till anhöriga gavs närmare anvisning om det stöd som anhöriga till veteraner kan få av myndigheten.¹⁸ Instruktionen har inarbetats i Försvarmaktens personaltjänstinstruktion.

¹⁹ Prevention and Relationship Enhancement Program.

²⁰ I broschyren "Försvarmaktens guide för anhörig" finns information till anhöriga. Foldern omfattar tiden före, under och efter insatsen. "Försvarmaktens guide för par" handlar om

svarsmakten agerar om någon skadas eller förolyckas under tjänstgöringen och vilket stöd den anhörige kan få. Försvarsmakten uppmantrar även den anställde och dennes anhörige att mobilisera det egna sociala nätverket i form av familj, vänner och andra närstående och att etablera kontakt med andra anhöriga till anställda vid förbandet.

Under tjänstgöringen får de närmast anhöriga informationsbrev från förbandet och inbjudan till informationsträffar, som anordnas två gånger under insatsens gång. Vid informationsträffarna kommer representanter från förbandet hem till Sverige för att berätta om verksamheten. Vid den senare informationsträffen förbereder förbandet de anhöriga inför hemkomsten. Som tidigare nämnts utvecklar myndigheten kommunikationen med anhöriga, bl.a. finns både på central nivå och vid de lokala förbanden en befattningshavare med ansvar för anhörigfrågor. Försvarsmakten anger i handlingsplanen att stödet till den som är anhörig upphör inte när den internationella militära insatsen avslutas utan den anhörige till en veteran kan få fortsatt stöd på samma sätt som under insatsen.

Närmare om stödet till anhöriga

Försvarsmakten uppmanar den anställde att tillsammans med sina anhöriga förbereda sig och vidta åtgärder för att underlätta för den hemmavarande inför en tjänstgöring i en internationell militär insats. Trots goda förberedelser uppvisar anhöriga ibland behov av extra psykosocialt stöd i vardagen. Faktorer som har påverkan på stödbehov kan vara familjeförhållanden, egna resurser och förväntningar. Med anhörigstöd i vardagen avses det psykosociala stöd som inte är kopplat till en specifik händelse i insatsområdet, utan som mer har samband med förutsättningarna på hemmaplan. Anhöriga vars egna resurser eller nätverk inte räcker till kan ibland ha behov av professionellt psykosocialt stöd. Ett sådant professionellt stöd ska dock inte ersätta utan endast komplettera det egna sociala nätverket och de åtgärder den anhörige själv kan vidta.

hur en relation kan påverkas av den separation som en internationell tjänstgöring innebär. Broschyren är framtagen tillsammans med Svenska Soldathemsförbundet och Invidzonen. "Försvarsmaktens guide till dig som har barn" handlar om barn och hur barn kan påverkas och reagera på den ena förälderns frånvaro.

Stödsamtal

Ibland kan behov av samtalsstöd uppkomma när den anhörige inte kan hantera ångest och/eller oro för den bortavarande, relationsproblem, betungande ansvar för barn och hem, eller andra saker som har sin botten i tjänstgöring utomlands.

Stödsamtal kan innefatta allt från ett avlastande samtal till en korttidsbehandling för aktuella problem. För att samtalsstöd ska utgå ska relationen till den anställde vara så nära att det är rimligt att anta att den anhörige påverkas av bortavaron. Behovet av samtalsstöd ska ha sin uppkomst i den anställdes tjänstgöring och inte kunna härledas till i huvudsak tidigare problem.

Parrådgivning/relationsrådgivning

Inför en tjänstgöring, under ledighet eller efter att man har kommit hem från tjänstgöringen kan vissa par ha behov av rådgivning. En kommunikationskurs i parrelation (PREP)²¹ erbjuds främst par i samband med tjänstgöring utomlands och ger dem verktyg för att underlätta kommunikationen och stärka relationen i samband med de påfrestningar på förhållandet som en internationell tjänstgöring kan medföra. PREP-kurserna ges genom Svenska Soldathemsförbundets (SSHF) försorg och kan genomföras före, under eller efter en tjänstgöring.

Familjerådgivning

Familjer med barn och ungdomar kan särskilt påverkas av att en anhörig tjänstgör utomlands. Ibland kan befintliga problem eskalera eller nya problem debutera. Det är inte bara själva oron för den anställde som kan vara den bakomliggande faktorn utan oftast handlar det om att den som är kvar hemma behöver stöd för att familjen är decimerad när en förälder är borta. Om det uppstår problem som är alltför svåra att hantera kan den anhörige ansöka om extra stöd. I första hand bör den anhörige vända sig till den egna kommunen med begäran om stöd. Om kommunen inte kan tillhandahålla det önskade stödet inom rimlig tid kan den anhörige

²¹ Prevention and Relationship Enhancement Program.

kontakta Försvarsmakten som förmedlar en kontakt med Svenska Soldathemsförbundet.

Försvarsmaktens samarbete med frivilliga försvarsorganisationer och ideella organisationer

I Försvarsmaktens handlingsplan framhålls att en mycket viktig resurs för myndighetens verksamhet är de frivilliga försvarsorganisationerna, vilka bedriver försvarsupplysning rekrytering och utbildning till stöd för myndighetens verksamhet samt i vissa fall också ger stöd till myndighetens personal. En annan viktig resurs utgör de frivilliga organisationer, t.ex. veteranorganisationer, kamratföreningar och anhörigorganisationer som i stor omfattning och på ideell grund stöder med omhändertagande av framförallt utlandsveteraner och deras anhöriga, bl.a. genom rådgivning och kamratstöd. I handlingsplanen noteras att de frivilliga organisationerna kan stödja anställda, veteraner och anhöriga under andra förutsättningar än vad myndigheten kan, bl.a. finns det utlandsveteraner som drar sig för att kontakta myndigheten och som anser att de ideella organisationerna kan ge ett förtroeligare stöd, särskilt vad gäller känsliga frågor som psykiska problem.

I handlingsplanen framhålls att genom ett nära samarbete mellan myndigheten och de ideella organisationerna kan stödet till veteraner och anhöriga utvecklas. Ideella organisationer kan även ur ett ekonomiskt perspektiv, för såväl myndigheten som den som stöds, utgöra en mer kostnadseffektiv lösning, bl.a. genom att minska behovet av myndighetsförvaltning.

De organisationer och föreningar som för närvarande är engagerade i stöd till veteraner och anhöriga är främst Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna (Fredsbaskrarna), Svenska Soldathemsförbundet (SSHF), Invidzonen och de lokala förbandens kamratföreningar. Organisationernas roll och verksamhet beskrivs närmare i kapitel 3.

3 Frivilliga försvarsorganisationer, m.m.

3.1 Inledning

I detta kapitel lämnas inledningsvis en översiktlig beskrivning om bakgrunden till den frivilliga försvarsverksamheten. Därefter redogörs för några tidigare offentliga utredningar, m.m. avseende frivillig försvarsverksamhet. Avslutningsvis ges en översiktlig redogörelse för frivilliga försvarsorganisationer och frivilliga veteran- och anhörigorganisationer.

3.2 Bakgrund

Den frivilliga försvarsverksamheten i Sverige räknar sitt ursprung i skarpskytterörelsen som bildades under slutet av 1800-talet. Från denna tid och fram till de två världskriegen har stora medborgargruppers önskan att medverka i försvaret resulterat i en livskraftig frivilligrörelse. Denna folkrörelse har utvecklats till en viktig del av det svenska totalförsvaret.

Den allmänna värnplikten för män som infördes 1901 kom att utgöra den bas för personalförsörjning som det frivilliga försvaret kompletterade.

Första världskriget (1914–1918) initierade skapandet av flera frivilligrörelser. Kriget motiverade enskilda att höja sin kompetens och att stödja det militära försvaret.

Under mellankrigstiden och andra världskriget bildades nya frivilliga försvarsorganisationer.

Även utvecklingen efter andra världskriget gav upphov till bildande av nya frivilliga försvarsorganisationer.

Staten har genom relativt omfattande ekonomiska bidrag stöttat organisationerna och på så sätt indirekt medverkat till dagens

struktur och inriktning inom frivilligförsvaret. Successivt har verksamheten kommit att breddas och riktas även mot olika delar av det civila samhället, krisberedskap och dess behov av frivilliga insatser.

För närvarande finns 18 frivilliga försvarsorganisationer förtecknade i bilagan till förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Organisationernas nuvarande verksamhet beskrivs närmare i avsnitt 3.4.

3.3 Tidigare utredningar, m.m.

Det statliga stödet till den frivilliga försvarsverksamheten och till frivilliga (ideella) organisationer har utretts i olika former vid ett flertal tillfällen i modern tid. Det har handlat om statliga offentliga utredningar, olika regeringsuppdrag åt myndigheter och utredningar i andra former. I det följande refereras till vissa relevanta tidigare utredningar, m.m. om frivillig försvarsverksamhet.

3.3.1 Frivillig verksamhet för totalförsvaret (SOU 1992:132)

I oktober 1990 tillsattes en kommitté för att utreda de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet inom totalförsvaret. Kommittén lämnade sitt betänkande *Frivillig verksamhet för totalförsvaret (SOU 1992:132)* i december 1992.

I betänkandet förordade utredningen ett mål- och resultatperspektiv i statens styrning av frivilligorganisationerna. Beredskapsmyndigheter ska disponera pengar inom sitt område och sedan beställa uppdrag av frivilligorganisationerna som då blir utförare. Finansieringssystemet bör bestå av två anslag, nämligen ett för stöd till organisationernas administration och ett för ersättning för utförda uppdrag åt myndigheter. Utredningen föreslog också en ny förordning för frivillig försvarsverksamhet, där bl.a. begreppet frivillig försvarsorganisation definieras och uppgifter, roller och ansvar tydliggörs på ett övergripande plan. Utredningen betonade samtidigt vikten av att frivilligorganisationerna är självständiga sammanslutningar.

Statsmakterna beslutade år 1994 om ett delvis förändrat finansieringssystem. De frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet delades in i två huvudområden som berättigade till två anslag, stöd till frivilligorganisationernas verksamhet (rekrytering och försvars-

upplysning) samt ersättning för utbildningsverksamhet. Berörda centrala myndigheter skulle sedan, efter fördjupad dialog mellan varje myndighet och respektive frivillig försvarsorganisation, begära medel för verksamheten och fördela dessa medel till de frivilliga försvarsorganisationer som de samverkar med.

Detta system skulle ge tydligare uttryck för att statsmakterna stödjer den frivilliga försvarsverksamheten och samtidigt förbättra förutsättningarna för en mer ändamålsenlig planering. Därigenom skulle man också skapa förutsättningar för en utvecklad mål- och resultatstyrning och samtidigt framhäva de frivilliga försvarsorganisationernas roll som enskilda frivilliga sammanslutningar.

Utredningens förslag kom, efter statsmakternas ställningstagande 1994, att få ett tydligt genomslag i utformningen av relationerna mellan staten och frivilligorganisationerna, inte minst vad gäller det ekonomiska stödsystemet. De förhållanden som kom att bli rådande efter 1994 är i väsentliga drag de som alltjämt gäller.

3.3.2 Totalförsvaret och frivilligorganisationerna – uppdrag, stöd och ersättning (SOU 1997:70)

I november 1996¹ tillsattes en ny utredning för att pröva om systemet för finansiering av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet var ändamålsenligt. Utredningen skulle också föreslå sådana förändringar av systemet som gjorde det möjligt att prioritera mellan organisationerna vid fördelning av statliga medel. Utgångspunkten skulle vara den betydelse som respektive organisations verksamhet bedömdes ha för totalförsvaret. Frivilligutredningen lämnade sitt betänkande *Totalförsvaret och frivilligorganisationerna – Uppdrag, stöd och ersättning (SOU (1997:70)* i april 1997.

Utredningen konstaterade bl.a. att medlemmarnas starka engagemang och breda kompetens inom skilda områden har en stor betydelse för försvarsviljan och totalförsvarets förankring i samhället. Det är därför angeläget att de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet kan ges ett relevant samhällsstöd för att nå ut på en stor bredd bland medborgarna i hela landet.

Utredningen konstaterade vidare att det nya finansieringsystemet i huvudsak var både ändamålsenligt och lämpligt utformat

¹ Dir. 1996:10 – *Utvärdering av nuvarande system för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet.*

men att tillämpningen av systemet kan förbättras. Det gällde bl.a. planeringsdialoger, mål- och resultatuppföljning, regelverk och myndigheternas roller. All prioritering måste enligt utredningen dock utgå från att varje organisation har en unik kompetens och att alla organisationer kompletterar varandra.²

3.3.3 Frivilligheten och samhällsberedskapen (SOU 2001:15)

I november 1999³ tillsattes en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om den frivilliga försvarsverksamhetens framtida inriktning och uppgifter inom totalförsvaret.

Utredningen konstaterade att endast ett mindre antal av de två tidigare utredningarnas förslag hade genomförts. Ett exempel på förslag som hade genomförts var att dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap tillsammans med Försvarsmakten fick i uppdrag att fördela organisationsstödet efter dialog med organisationerna. Utredningen noterade samtidigt att det pågick en utveckling där de frivilliga försvarsorganisationernas fredstida uppgifter och engagemang betonades men att de tidigare förslagen om bl.a. organisationernas roller, utveckling av samarbetet mellan myndigheter och organisationer, författningsreglering, ersättningar och försäkringar samt principer för fördelning av statliga medel, var ännu inte genomförda.

Utredningen gjorde i sitt betänkande bl.a. bedömningen att det är nödvändigt att i framtiden anlägga en helhetssyn på säkerhetsfrågorna och att planera och vidta åtgärder utan hänsyn till en svårbestämbar gräns mellan fred och krigstillstånd. Att anpassa den frivilliga försvarsverksamheten till dessa nya förhållanden var angeläget. Utredningen pekade vidare på att behovet av frivilliga i samhällsberedskapen behöver tydliggöras, liksom gränsdragningen i förhållande till det ansvar som beredskapsansvariga myndigheter

² Utredningen föreslog att de frivilliga organisationernas uppgifter bör prioriteras enligt följande ordning:

- att bidra till bemanning av och bibehållande av kompetensen i totalförsvarets krigsorganisation,
- att bidra till totalförsvarets anpassningsförmåga,
- att bidra till att stärka samhällets förmåga att möta svåra påfrestningar i fred,
- att bidra till den demokratiska förankringsprocessen vid fredsfrämjande och humanitära internationella insatser,
- att bidra till den fredstida samhällsnyttan i övrigt.

³ Dir. 1999:95 – *Den frivilliga försvarsverksamhetens framtida inriktning och uppgifter inom totalförsvaret.*

har. Det gäller även vilka konkreta uppgifter i fred och krig som ska kunna lösas av medlemmar i frivilliga totalförsvarsorganisationer. Utredningen ansåg att dessa organisationers roll och status i totalförsvaret behöver stärkas och konkretiseras om frivilligförsvaret ska kunna rekrytera och engagera lämpliga medborgare. Enligt utredningen krävdes därför ändringar i definitioner, författningar, styr- och samordningsprinciper samt finansieringssystem om frivilligförsvaret ska kunna bli en värdefull komponent i det nya totalförsvaret.

Enligt utredningen finns det inget undantag för frivilligförsvaret när det gäller krav på mål- och resultatstyrning eftersom det rör sig om delvis statligt finansierad verksamhet. Dialoger och uppdrags- och resultatstyrning inom den frivilliga totalförsvarsverksamheten bör utvecklas och koordineras på ett bättre sätt än i dag. Utredningen framhöll att det är nödvändigt att regeringen kan ha en överblick över att verksamheten står i överensstämmelse med den övergripande politiska inriktningen för den frivilliga totalförsvarsverksamheten.

Utredningen påpekade att frivilligförsvaret bör betraktas som en folkrörelse, och är således en del av den framtida folkrörelsepolitiken. Frivillig totalförsvarsverksamhet bör på ett bättre sätt tydliggöras som en resurs för samhället. Former för samverkan inom frivilligförsvaret, och mellan frivilliga totalförsvarsorganisationer, kommuner och myndigheter behöver därför utvecklas.

3.3.4 Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret (prop.2001/02:159)

I propositionen *Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret* föreslog regeringen att de uppdrag och stöd i form av statliga medel som gavs till frivilliga försvarsorganisationer ska inriktas mot de behov som totalförsvaret hade utifrån den nya inriktning som formulerats i målen för totalförsvarets förmåga.

I proposition angav regeringen att för att en organisation ska omfattas av frivilligförordningen ska en bedömning göras av i vilken utsträckning organisationen

- har verksamhet som tydligt främjar totalförsvaret och som bedöms vara angelägen och betydelsefull utifrån de fyra huvudmålen för totalförsvarets förmåga,

- har sådan verksamhet som omfattar eller möjliggör rekrytering och utbildning av frivilliga för behov inom totalförsvaret,
- genomför aktiv totalförsvarsupplysning till föreningens medlemmar,
- är rikstäckande,
- är medlemsstyrd med demokratiskt vald ledning och har antagna stadgar samt
- är ideell och har regelbundna medlemsaktiviteter.

Regeringen uttalade samtidigt att nya verksamhetsområden inom den frivilliga försvarsverksamheten bör kunna prövas och utgöra skäl för att en organisation ska kunna omfattas av frivilligförordningen. Det kan t.ex. gälla frivillig verksamhet inom informations- och teknologiområdet eller avseende skydd mot NBC-stridsmedel. Detta kan innebära att nya organisationer kan tillkomma eller att befintliga organisationer utvecklar sin verksamhet i dessa avseenden. Regeringen ansåg att en återkommande översyn därför bör genomföras av vilka organisationer som ska kunna få stöd och att man då bör ha en öppen hållning i förhållande till de organisationer som är intresserade och som tillför totalförsvaret kompetens och förmåga.

Vidare föreslogs att stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna fick ges till sådana ideella organisationer med demokratisk struktur som bedrev angelägen och betydelsefull verksamhet utifrån huvudmålen för totalförsvarets förmåga. Återkommande översyner av vilka organisationer som skulle få ta del av stödet skulle därför genomföras.

Organisationsstöd fick lämnas för att stödja verksamhet hos de frivilliga försvarsorganisationerna utifrån totalförvarssyn, deras möjlighet att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred eller som bidrog till fred och säkerhet i omvärlden.

3.3.5 Vårt framtida försvar (prop.2004/05:5)

I propositionen *Vårt framtida försvar*⁴ samt i försvarsutskottets betänkande *Sveriges försvarspolitik 2005–2007*⁵ konstaterades att de frivilliga försvarsorganisationerna skulle få en mer begränsad roll i det framtida insatsförsvaret. Samtidigt konstaterades också att stöd från frivilliga försvarsorganisationer även i framtiden kommer att behövas för t.ex. bemanning av hemvärnet och stöd till samhället.

3.3.6 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133)

I propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*⁶ betonade regeringen att det frivilliga engagemanget är centralt för att samhället ska kunna leva upp till målet att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmåga att upprätthålla Sveriges grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. De frivilliga organisationerna bör därför kunna få statligt stöd för information och utbildning som stärker samhällets säkerhetsarbete och utvecklar medborgarnas möjligheter att vidta egna säkerhetsåtgärder. Vidare konstaterades det i propositionen att även andra demokratiskt uppbyggda organisationer bör kunna medverka i säkerhetsarbetet för att de frivilliga resurser som finns i samhället ska kunna tas tillvara fullt ut.

3.3.7 Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet (SOU 2008:101)

Mot bakgrund av bl.a. de förändrade förutsättningar för frivillig försvarsverksamhet som redovisats ovan beslutade regeringen den 7 februari 2008 om direktiv⁷ till en utredning om frivillig försvarsverksamhet.

Utredningen fick bl.a. i uppdrag att:

- klarlägga vilken roll den frivilliga försvarsverksamheten ska ha i framtiden,

⁴ Prop. 2004/05:5.

⁵ Bet. 2004/05:FöU4.

⁶ Prop. 2005/06:133.

⁷ Dir. 2008:2.

- klarlägga vilket behov som föreligger av frivilligpersonal inom totalförsvaret och samhällets krisberedskap och
- utvärdera och föreslå ett nytt system för den statliga finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna.

I sitt betänkande *Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet*⁸ framhöll utredningen att utvecklingen inom de frivilliga organisationerna pekar på att många av dem delvis släppt sin tidigare starka fokusering på renodlade totalförvarsändamål, oftast inom det militära försvaret, och börjat verka inom ett bredare spektrum av samhället. Enligt utredningen kan det heller inte anses osannolikt att i takt med utvecklingen på olika samhällsområden i tekniska och i andra avseenden kommer organisationer att ändras, nya organisationer att bildas och äldre uppgå i andra eller läggas ner. Mot denna bakgrund ter det sig mindre ändamålsenligt att bygga ett regelsystem på en mycket strikt tillämpning av vissa särskilda kriterier för att få tillhöra en viss ekonomiskt gynnad grupp av organisationer.

Enligt utredningen medförde detta att två frågor aktualiserades. Den ena gäller gränsdragningen mellan totalförsvaret och samhällets krisberedskap och frågan om det är relevant eller viktigt att söka göra en sådan gränsdragning i regelverket. Den andra frågan gäller om det, mot bakgrund av en dynamisk och delvis oförutsägbar utveckling inom organisationsvärlden och på den offentliga sidan inom detta samhällsområde, över huvud taget är ändamålsenligt att diskutera och definiera organisationskriterier som grund för offentligt stöd till uppbyggnad av verksamhet inom frivillig beredskapsverksamhet, dvs. totalförsvaret och krisberedskap. Utredningen menade att det ter sig mindre relevant att fortsätta med denna äldre kriteriemodell som grund för att urskilja en grupp av vissa typiska organisationer som ska vara berättigade till stöd inom en viss budgetram. Utredningen menade vidare att samhällsområdet inte längre uppvisar så markerat tydliga gränslinjer som tidigare var fallet mellan totalförsvaret och krisberedskap, att många av frivilligorganisationerna själva ändrat inriktning och fokus mot ett bredare beredskapsperspektiv, att många organisationer som i dag inte finns med i frivilligförordningen också verkar inom detta bredare beredskapsperspektiv samt att det också kan förväntas en fortsatt och dynamisk utveckling inom detta område som kan leda till både

⁸ SOU 2008:101.

förändrad inriktning eller struktur vad gäller myndigheter och deras verksamhet liksom att också organisationsstrukturen vad gäller frivilliga organisationer kan förväntas utvecklas på olika sätt. Mot en sådan förväntad utveckling ter det sig inte ändamålsenligt att låsa fast vare sig verksamheten eller organisationerna så strikt med specificerade kriterier som varit fallet tidigare.

Mot denna bakgrund ansåg utredningen att det är rimligt att lämna gränsdragningen mellan totalförsvar och krisberedskap och i stället överlåta åt myndigheterna att ge uppdrag till olika organisationer efter en högre grad av frihet än den som förordningen nu ramar in.

Enligt utredningen är det inte heller ändamålsenligt att även fortsättningsvis ha en viss grupp av organisationer uppräknade i en förordning och låta just denna grupp komma i åtnjutande av ett visst årligt bidrag. Utredningen framhöll samtidigt att skulle statsmakterna likväl stanna för att vidmakthålla en sådan ordning framtvingar den krav på att särskilja olika organisationer med kriterier som ibland ter sig konstlade eller efter någon kort tid blir överspelade av organisationsförändringar eller verksamhetsförändringar. Utredningen fann därför för sin del att den rådande ordningen med sådana kriterier bör överges och att de kriterier som kan behövas hänför sig till några övergripande generella krav som gäller alla organisationer som uppstår statligt stöd. Utredningen framhöll samtidigt att det kan finnas behov av att ge en viss tydlighet åt vilka mer generella krav som myndigheterna bör kunna ställa på organisationer som ges uppdrag inom ramen för beredskapsverksamhet i stort. Sådana kriterier hänför sig mera till generella demokratiska, etiska eller andra sådana kriterier.

Utredningen, som tog del av de överväganden och förslag som lämnades i betänkandet "*Rörelser i tiden*"⁹ angående den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning, bedömde att de viktigaste kriterier som behöver övervägas anknyter till fem principiella kriterier som gäller generellt för samhällligt stöd eller uppdrag till frivilliga organisationer, även utanför försvars- och krisberedskapsområdena.¹⁰

⁹ SOU 2007:66.

¹⁰ Det första området hänför sig till att själva verksamhetsinriktningen ska vara godtagbar för samhället, dvs. att utbildnings- och föreningsverksamheten ska vara etiskt och lagligt godtagbar, något som är särskilt viktigt när utbildningen är inriktad på militär utbildning, krishantering eller när den vänder sig till ungdomar. Det andra området avser en demokratisk organisations- och beslutsstruktur. Denna struktur kan självfallet ha något olika utformning mellan olika organisationer beroende på storlek, täckning över landet och egen tradition men innebär väsentligen att medlemmarnas majoritetsvilja ska få genomslag i organisationens

Utredningen prövade även frågan om organisationer ska ha en viss geografisk täckning över landet, men stannade för att inte försöka specificera detta. Dels finns många lokala organisationer som verkar inom frivilliga resursgrupper (FRG)¹¹ som spelar viktiga roller lokalt, dels finns också risker med en alltför formaliserad kravlista på kriterier som visar sig behöva ändras ofta för att vara anpassad till den organisatoriska verkligheten.

Utredningen ansåg samtidigt att det inte hindrar att t.ex. Försvarsmakten och MSB kan behöva bedöma en organisations styrka och långsiktiga förmåga att åta sig ett stort utbildningsuppdrag. Medlemsantal och geografisk täckning över landet är då naturligen faktorer som är viktiga att beakta.

Utredningen gjorde vidare bedömningen att det inte är väsentligt att nya organisationer som kan komma i fråga för uppdrag måste tillhöra den nuvarande gruppen av organisationer som ska kunna räknas som frivillig beredskapsorganisation. Utredningen påpekade att andra organisationer kan mycket väl passa in i behovsstrukturen utan att de för den skull nödvändigtvis har sin väsentliga inriktning mot krig eller krisberedskap. Det gäller t.ex. en stor grupp organisationer inom det sociala området, idrottsorganisationer, religiösa organisationer eller organisationer som verkar bland invandrare. Inte minst när det gäller uppdrag inom området information om säkerhetspolitik, totalförsvar och krisberedskap kan gruppen av organisationer som kan komma i fråga behöva ses i ett brett perspektiv.

olika beslutsled avseende val av förtroendepersoner, verksamhetsinriktning samt ansvarsutkrävande genom revision och kontroll av hur organisationens resurser används. Det tredje området avser icke-diskriminerande rekryteringsgrunder dvs. att envar som uppfyller de generella krav för medlemskap som gäller i organisationens stadgar (vad gäller t.ex. ålder eller geografiskt upptagningsområde) och som vill arbeta för organisationens ändamål ska kunna bli medlem oavsett etnicitet, kön, sexuell läggning etc. Kravet på jämställdhet understryks därvid särskilt i olika sammanhang. Det fjärde området gäller samhälleligt krav på godtagbar ekonomisk insyn, kontroll och revision, m.m. Det femte området hänför sig till att den utbildning eller verksamhet som bedrivs i organisationens regi dels ska inrymma sådan utbildning och verksamhet som efterfrågas och beställs av de myndigheter som är berättigade att beställa frivilliga med viss utbildning, samt att den håller den kvalitet och genomförs med sådan kompetens som myndigheterna bedömer är nödvändig.

¹¹ Den första frivilliga resursgruppen (FRG) etablerades år 2004. FRG:s uppgift är att finnas till hands för kommunen när de ordinarie resurserna behöver förstärkas i utsatta lägen eller vid andra behov. En frivillig resursgrupp kallas in på begäran av kommunledningen när något extraordinärt hänt för att t.ex. hjälpa till med evakueringar, information, administration och andra praktiska uppgifter. Även medmänskligt stöd till drabbade är en viktig arbetsuppgift för en FRG-medlem. En frivillig resursgrupp ska bestå av personer från olika frivilligorganisationer. De frivilligas olika intresseinriktningar och kunskaper ska utnyttjas så att gruppens gemensamma kompetens och engagemang blir till nytta för kommunen. Kommunens behov avgör vilken kompetens som ska ingå i FRG.

Utredningen fann emellertid nödvändigt att i en ny förordningstext ange de organisationer som på uppdrag från myndighet får bedriva utbildning som är inriktad på rent militär eller polisiär verksamhet. Detta torde vara nödvändigt av främst principiella skäl. I övrigt får de ideella organisationer som finns i samhället och som fyller vissa generella kriterier vara med och lämna förslag till hur de vill lösa de uppdrag som myndigheterna annonserar och delta i den dialog som myndigheterna förutsätts föra med olika organisationer som ensamma eller i förening kan komma i fråga för att genomföra uppdragen, samt teckna avtal om hur de ska genomföras, kvalitets-säkras och vilken kostnad som är förbunden med dem.

Utredningen fann det således viktigt att i en författning räkna upp vissa organisationer som det från andra utgångspunkter behöver gälla vissa restriktioner kring eller det från andra rättsliga utgångspunkter är angeläget att ha med.

Utredningen drog slutsatsen att det från dessa utgångspunkter är angeläget att författningsmässigt reglera endast de organisationer som i samråd med bl.a. Försvarsmakten, Polisen, MSB får bedriva utbildning i väpnad strid eller i rättsenlig våldsanvändning respektive räddningstjänst. Utredningen noterade att Svenska Röda Korset har en sådan delvis offentligrättslig ställning, bl.a. vad gäller krigsfångar, försvunna personer och krig, att organisationen även fortsättningsvis bör ha en reglerad ordning för sin verksamhet gentemot myndigheterna. I övrigt bör myndigheterna kunna få uppmana vilken organisationer som helst att lämna förslag på hur utbildning eller verksamhet kan bedrivas inom ramen för det specificerade uppdrag myndigheten lämnat. Den krets av organisationer som kan komma i fråga för sådana uppdrag som angivits ovan är sannolikt större än dagens i förordningen uppräknade frivilligorganisationer.

3.3.8 Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140)

I propositionen *Ett användbart försvar*¹² framhåller regeringen att frivillig verksamhet ofta är ett kostnadseffektivt sätt för samhället att tillgodose resursbehov som kan vara tillfälliga men omfattande. Det skulle i de flesta fall förbruka avsevärt större resurser att hålla en organisation permanent i beredskap för att kunna hantera händelser som sällan inträffar, men som då kräver en stor insats av resurser.

¹² Prop. 2008/09:140, s. 101 ff.

Frivillig verksamhet ger också en möjlighet att ta tillvara det personliga engagemang som verksamheten är ett uttryck för.

Regeringen framhåller vidare att de behov som finns i olika sektorer av samhället och som är direkt kopplade till verksamheten i framtiden bör utgöra grund för de uppdrag som myndigheter, kommuner och andra organisationer ger till frivilliga försvarsorganisationer. Sådana uppdrag ska ses mot bakgrund av att det också finns möjligheter för dessa organisationer att söka organisationsbidrag för sin grundläggande föreningsverksamhet. För Försvarsmaktens del utgörs behovet i huvudsak av bemanning av Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna. Regeringen uttalade samtidigt att krishantering är ett viktigt område som berör alla i samhället. För att kunna åstadkomma en effektiv krishantering är det angeläget att hela samhället är engagerat. Frivilligorganisationerna har här en viktig uppgift att ta tillvara den enskilda individens engagemang för att därigenom förbättra samhällets krishanteringsförmåga och att stimulera frivilligarbetet vid svåra olyckor och extraordinära händelser. Frivilligorganisationerna har också en roll i att medverka genom att en sammanhållen information om samhällets krisberedskap når ut på bredd i samhället. Regeringen framhåller att ideellt engagemang inverkar positivt på människors tillit till samhället och till varandra, vilket är av värde för krisberedskapen. Det är centralt att myndigheters, kommuners och andra organisationers behov är styrande för de uppdrag som lämnas. För att regeringen ska kunna göra en bedömning av den mångfacetterade behovsbilden inom krisberedskapsområdet fordras att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) håller samman detta arbete genom att sammanställa, prioritera och beräkna de ekonomiska resurserna. MSB lämnar mot bakgrund av detta sedan uppdrag till frivilligorganisationerna med ett såväl kort som långsiktigt perspektiv. Regeringen uttalar samtidigt att den avser se över de författningar som reglerar den frivilliga försvarsverksamheten.

3.4 Den frivilliga försvarsverksamheten i dag

I detta avsnitt redogörs översiktligt för den frivilliga försvarsverksamheten.

3.4.1 Frivilliga försvarsorganisationer

I förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet finns bestämmelser om den frivilliga försvarsverksamheten. Av bilagan till förordningen framgår vilka organisationer som är frivilliga försvarsorganisationer. De frivilliga försvarsorganisationerna tillför Försvarsmakten frivilligt utbildad personal. Utöver detta utgör organisationerna och deras medlemmar en resurs i fredstid som medger ett angeläget stöd för samhället under oförutsedda situationer.

De frivilliga försvarsorganisationerna är självständiga, allmännyttiga föreningar som har tillkommit på medlemmarnas eget initiativ. De är partipolitiskt obundna och fristående i förhållande till varandra och till Försvarsmakten. Organisationernas verksamhet bygger i första hand på medlemmarnas egna insatser och styrs genom beslut som medlemmarna själva fattar i demokratisk ordning. Grunden för verksamheten återfinns i stadgarna för respektive förening.

Nedan redogörs översiktligt för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet, m.m.¹³

Flygvapenfrivilligas riksförbund

Flygvapenfrivilligas riksförbund har 4 338 medlemmar. Förbundet bedriver verksamhet och utbildning i syfte att stödja Hemvärnet och flygstridskrafternas insatsförband. De flygvapenfrivilliga har även internationellt samarbete i form av utbyte med och utbildningsuppdrag i Ukraina.

¹³ De frivilliga försvarsorganisationerna har själva bidragit till verksamhetsbeskrivningen med uppgifter från sina webbsidor och egna kompletteringar till dessa. Uppgifterna om antalet medlemmar baseras på Försvarsmaktens data från skrivelse, 2010-11-30, 16137:69376. Ett antal organisationer har direkt till utredningen framfört andra uppgifter om aktuellt antal medlemmar. Resten har inte ändrat medlemsuppgiften från nämnda skrivelse.

Frivilliga automobilkårernas riksförbund

Frivilliga automobilkårernas riksförbund har 6 040 medlemmar. Förbundet utbildar förare för tunga fordon och stödjer Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) genom att utveckla förarnas specialkompetens och förbereda dem inför tung trafik i en kris-situation.

Frivilliga flygkåren

Frivilliga flygkåren har 2 174 medlemmar. Kåren både rekryterar och utbildar instruktörer och flygande personal för att bistå Försvarsmakten och andra samhällsorgan med flygresurser. Kåren kan med eget bildöverföringssystem leverera lägesbilder till en insatsledning på marken i realtid.

Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund

Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund har 4 548 medlemmar. Förbundet organiserar motorcykelförare. På Försvarsmaktens uppdrag genomförs utbildning för att stödja samhället vid påfrestningar.

Frivilliga radioorganisationen

Frivilliga radioorganisationen (FRO) har 3 500 medlemmar. FRO rekryterar och utbildar sambandspersonal till både Hemvärnet och den civila krisberedskapen, t.ex. nationella sambandsenheter till MSB, Svenska kraftnät och Trafikverket. FRO är verksam över hela landet, bl.a. med ungdomsverksamhet.

Försvarets personaltjänstförbund

Försvarets personaltjänstförbund har 527 medlemmar. Förbundet utbildar i personaltjänst/vård, värdegrund, krisstöd/ledning och utbildning av bataljonspastorer.

Insatsingenjörernas riksförbund

Insatsingenjörernas riksförbund har 380 medlemmar. Förbundet har uppgiften att organisera och driva en kompetenspool bestående av civila och militära ingenjörer. Försvarsmakten kan utnyttja denna resurs i både nationella och internationella insatser inom områden som logistik, väg- och vattenbyggnad samt utbildning.

Riksförbundet Sveriges lottakårer

Riksförbundet Sveriges lottakårer har 6 892 medlemmar. Kårerna engagerar kvinnor i försvars- och krishanteringsfrågor. De rekryterar och utbildar personal till befattningar inom förplägnad, ledningsstöd, luftstrid och underrättelse samt bedriver omfattande ledarskapsutbildningar.

Sjövärnsskårens riksförbund

Sjövärnsskårens riksförbund har 4 088 medlemmar. Sjövärnsskåren informerar om, rekryterar för och utbildar sina medlemmar i maritim verksamhet. Sjövärnsskåren tillhandahåller Försvarsmakten kompetenser inom maritima områden för nationella och internationella insatser samt stödjer samhällsfunktioner i händelse av kris. Sjövärnsskåren bedriver även ungdomsverksamhet.

Svenska blå stjärnan

Svenska blå stjärnan har 7 068 medlemmar. Organisationen utbildar på uppdrag av MSB medlemmar för samhällets krisberedskap, framför allt inom området natur, jordbruk och djurhållning.

Svenska brukshundklubben

Svenska brukshundklubben (SBK) har cirka 60 000 medlemmar. SBK utgörs av närmare 300 lokala brukshundklubbar i hela landet och ett tjugotal rasklubbar. Som frivillig försvarsorganisation utbildar SBK patrullhundar åt flyg- och sjöstridskrafternas insatsförband samt hundekipage till Hemvärnet. SBK har även i uppdrag

att utbilda hundtjänstpersonal. Därtill medverkar SBK i dressyren av blivande ammunitionssökande hundar.

Svenska civilförsvarsförbundet

Svenska civilförsvarsförbundet har cirka 20 000 medlemmar. Förbundet organiserar och utbildar frivilliga i hur man själv förebygger och hanterar påfrestningar genom målgruppsanpassade kurser i bl.a. första hjälpen, hjärt- och lungräddning samt krisstöd. Förbundet utbildar och organiserar frivilliga förstärkningsresurser, däribland frivilliga resursgrupper (FRG), akutgrupper och eftersöksgrupper. Civilförsvarsförbundet har ett nära och långsiktigt samarbete med MSB samt utgör en rekryteringsbas för blåljusmyndigheter och Försvarsmakten.

Svenska fallskärmsförbundet

Svenska fallskärmsförbundet (SFF) har 1 509 medlemmar. SFF utbildar och upprätthåller kompetensen hos militära fallskärms hoppare. SFF medverkar i Försvarsmaktens rekryteringsarbete med fallskärmsuppvisningar.

Svenska försvarsutbildningsförbundet

Svenska försvarsutbildningsförbundet (Försvarsutbildarna) är en rikstäckande paraplyorganisation med 38 olika förbund med totalt 27 000 medlemmar. I organisationen finns särskild kompetens i form av CBRN¹⁴-personal, militärtolkar, fältartister, kriskommunikatörer och hälsoskyddspersonal, m.m. Försvarsutbildarna stödjer Försvarsmakten och samhällets krishanteringssystem med rekrytering, försvarsinformation och utbildning. Försvarsutbildarna är bl.a. huvudansvarig för all grundutbildning av hemvärnets specialister och den försvarsinformation som frivilligorganisationerna genomför. Inom ramen för samhällets krishantering genomför Försvarsutbildarna grundutbildning av personal till kompetenspooler och CBRN-stöd till vissa myndigheters staber. Försvarsutbildarna bedriver även omfattande ungdomsverksamhet över hela landet.

¹⁴ Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear.

Svenska pistolskytteförbundet

Svenska pistolskytteförbundet har 25 410 medlemmar. Förbundet har uppgiften att främja och utveckla skytte med pistol och revolver samt att verka för ökad skjutskicklighet och ansvarsfull hantering av dessa vapen. Förbundet utbildar instruktörer inom Hemvärnet och Försvarsmakten i övrigt samt bedriver tillsammans med Svenska skyttesportförbundet utbildning.

Svenska röda korset

Svenska röda korset har 160 698 medlemmar. Organisationen utbildar på uppdrag av Försvarsmakten sjukvårdare för Hemvärnet och ger kurser om krigets lagar.

Svenska skyttesportförbundet

Svenska skyttesportförbundet har omkring 80 000 medlemmar fördelade på 1 200 föreningar över landet. Förbundet är ett idrottsförbund och samtidigt en frivillig försvarsorganisation med instruktörsverksamhet inom skytte.

Sveriges bilkårens riksförbund

Sveriges bilkårens riksförbund har 4 701 medlemmar i 70 kårer över hela landet. Bilkåren genomför grund- och kompletteringsutbildning på alla typer av fordon främst till Försvarsmakten, men också till MSB. Bilkåren bemannar fordonsbefattningar inom Försvarsmakten och det civila samhällets krisberedskap, bl.a. Strålsäkerhetsmyndigheten.

3.5 Frivilliga veteran- och anhörigorganisationer

I detta avsnitt redogörs översiktligt för frivilliga veteran- och anhörigorganisationer.

3.5.1 Organisationer

Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna (SVF)

Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna (SVF) är ett religiöst och partipolitiskt obundet, ideellt förbund som bildades 1985 i Värnamo av hemkomna Cyperveteraner. Syftet var att uppmärksamma det svenska folket på utlandssoldaternas insatser. Förbundet består av rikstäckande respektive lokala föreningar.

SVF:s huvudmål är att bevara och utveckla det kamratskap som grundats under utlandstjänstgöring i av Förenta nationerna (FN) sanktionerade insatser. Målet uppnås genom kamratstödande verksamhet, samarbete med andra svenska och internationella organisationer samt genom att vårda FN:s målsättning och traditioner.

Verksamhet

SVF:s huvudfokus för verksamheten är kamratstöd, som bygger på det internationellt vanligt förekommande konceptet ”veterans support veterans”. Det innebär att stödet till veteraner ska komma från andra veteraner. Kamratstödjaren är en person som ska ha genomfört utlandstjänst samt deltagit i förbundets utbildning i avlastningsamtal. Veteransoldater kan få stöd från kamratstödjare genom e-post och telefonjour samt personlig kontakt på en av de lokalt ordnade träffarna.

SVF stödjer också veteraner ekonomiskt. Genom insamling, försäljning av Gula bandet och privata bidrag har förbundet skapat Kamrathjälpen. Med dessa medel ersätter SVF bl.a. uppkomna kostnader till följd av skada som uppkommer i internationell tjänstgöring. T.ex. kan kostnader för veteranen och dennes anhöriga vid rehabilitering ersättas. Även stöd vid omskolning och till tekniska hjälpmedel kan betalas av Kamrathjälpen. Ansökan om ekonomiskt stöd behandlas och beslutas av förbundets kamratstödsteam.

Förbundet agerar även som en intresseorganisation i frågor som rör utlandsveteraner.

Medlemmar

SVF hade 3 393 medlemmar 2011. Medlemskap beviljas för personer som betalar medlemsavgift och som fullgjort/fullgör tjänstgöring i internationell verksamhet, stått eller står beredda att genomföra sådan tjänstgöring enligt avtal samt de som vill stödja förbundet och verka för dess syften och målsättning.

SVF:s egen definition av veteran är således inte begränsat till endast Försvarsmaktens personal. Även personal från bl.a. polisen, MSB, Kriminalvården eller Folke Bernadotteakademin kan vara veteraner.

Samarbete

SVF samarbetar med Försvarsmakten i frågor som rör veteraner. Försvarsmaktens relation till förbundet och dess föreningar är dock strikt formell och inskränker sig i princip till att myndigheten ersätter förbundets kostnader för jourtelefon och kamratstöd. Förbundet har en överenskommelse med Försvarsmakten om att utbilda kamratstödjare och bedriva kamratstöd, även för de veteraner och anhöriga som inte är medlemmar. Förbundet har dock inte någon skyldighet att rapportera till Försvarsmakten angående enskilda veteraners förhållanden eller framförda uppfattningar. Förtroendet för kamratstödjarnas diskretion är avgörande för veteranens förtroende för förbundet och kamratstödsverksamheten.

SVF samarbetar även med Kriminalvården i frågor som rör veteraner. Kriminalvården betalar bl.a. medlemskap i SVF för anställda som tjänstgjort utomlands.

Ekonomi

SVF hade intäkter på totalt 2 358 041 kronor under 2011.

Försvarsmakten köpte tjänster av förbundet till ett värde av cirka en miljon kronor år 2011, vilket utgör förbundets största enskilda intäkt. Näst största inkomstkällan är medlemsavgiften. De lokala föreningarnas medlemmar betalar medlemsavgift till förbundet. Föreningarna får sedan tillbaka del av avgiften i form av

verksamhetsstöd. År 2012 betalade förbundet 65 400 kronor i verksamhetsstöd till de lokala föreningarna.¹⁵

En ytterligare intäkt kommer från försäljning av olika produkter. Enligt förbundets stadgar ska vinsten från denna försäljning gå till att hjälpa behövande veteraner som gjort utlandstjänst. Prenumerationer på förbundets tidskrift *Fredsbaskern* ger också förbundet intäkter.

World Veterans Federation

Världsveteranfederationen (WVF) grundades 1950 och består av 170 veteranorganisationer från 89 länder och representerar cirka 25 miljoner veteraner.

SVF är den enda svenska medlemmen i WVF och har ett aktivt samarbete med federationen. WVF har bl.a. uppdragit åt förbundet att anordna en världskongress angående internationellt säkerhetsarbete och veteraner i Stockholm under 2013.

Svenska Soldathemsförbundet (SSHF)

Soldathemsverksamheten har sin grund i nykterhetsrörelsen i slutet av 1800-talet.¹⁶ Soldaterna erbjöds ett alternativ till alkoholförtäring i form av omsorg och andlighet. Ett år senare bildades förening *Soldaternas vänner* som spreds till ett antal regementsorter i Sverige. Senare bildades även ett förbund som knöt samman de lokala föreningarna och svarade för rörelsens administration.

Svenska Soldathemsförbundet (SSHF) är ett partipolitiskt oberoende förbund med 14 lokala soldathemsföreningar och stiftelser som medlemmar. Förbundet vilar på kristen grund och bedriver diakonal, ekumenisk soldathemsverksamhet öppen för alla oavsett etnicitet, religion eller sexuell läggning.

SSHF verkar för nordiskt samarbete och har även andra internationella kontakter.

¹⁵ En nybildad förening får även 2 000 kronor i startbidrag och 15 kronor per medlem.

¹⁶ Initiativet kom år 1876 från makarna Carl August Andersson och Natalie von Meijerhelm som samlade soldater i en kroglokal i Stockholms fattigkvarter.

Verksamhet

Enligt SSHF:s stadgar ska verksamheten bedrivas på kristen grund och stödja militär personal och deras anhöriga psykosocialt och andligt, både under nationell och internationell tjänstgöring.

Övriga tjänster innefattar marketenteri-, fritids- och studie-stödsverksamhet. Genom lokala soldathem i omedelbar anslutning till Försvarsmaktens förband finns samlingsplatser för rekryter och övrig personal. Soldathemmens verksamhet bedrivs i samverkan mellan förband, trossamfund, och kommuner. Syftet är att ge soldater, sjömän och försvarets övriga personal tillfällen till andakt, kultur och social samvaro. Hemmen bedriver kafé- och fritidsverksamhet samt erbjuder kursverksamhet. På hemmen finns förestandare och fältpastorer till förfogande för stöd i krissituationer.

SSHF erbjuder olika tjänster till personal inför internationell tjänstgöring. Förbundet erbjuder tjänsterna via sina lokala soldathemsföreningar till Försvarsmakten sedan 2008. Tjänsterna avser stöd åt personal och anhöriga i form av telefonrådgivning, lokala träffar, familjeprogram och PREP-kurser¹⁷. Före tjänstgöring har den enskilde bl.a. en möjlighet att gå en PREP-kurs tillsammans med sin partner för att lära sig att stärka relationen under utlandstiden. Kursen lär ut kommunikationsteknik och relationsvård.

Under utlandstjänstgöring kan soldatens anhöriga delta i gemensamma anhörigträffar och familjestödprogram. Dessa anordnas på de lokala soldathemmen och ger familjerna möjlighet att diskutera stress- och oroshantering tillsammans med erfarna handledare. Anhöriga erbjuds även telefonrådgivning.

Efter tjänstgöring erbjuder förbundet särskilt stöd och handledning för veteraner och anhöriga. Även professionell och kostnadsfri familje- och parrådgivning finns att tillgå. Där ges möjlighet att diskutera svårigheter som uppkommer i och med hemkomst, t.ex. bristande förståelse för varandras enskilda upplevelser och bearbetning av erfarenheter.

¹⁷ Preparation and Relationship Education Program.

Medlemmar

SSHF är en sammanslutning av lokala soldathemsföreningar och stiftelser som har blivit godkända av förbundsstyrelsen.

Organisationer kan söka medlemskap i en lokal förening. För att beviljas medlemskap ska organisationen vilja medverka till soldathemsverksamheten och betala årlig avgift/bidrag till föreningen.

Enskilda kan söka medlemskap i den lokala föreningen och bli understödande medlemmar.

Samarbete

SSHF samarbetar även med Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna och Invidzonen, bl.a. genom att erbjuda PREP-kurser till deras medlemmar.

Ekonomi

SSHF får ekonomiskt bidrag av Försvarsmakten, vilket används till finansiering av förbundets kansli och som bidrag till de lokala föreningarna. Försvarsmaktens köp av tjänster för veteran- och anhörigstöd utgör den näst största intäkten. Även stift och kyrkoförsamlingar i Svenska kyrkan ger bidrag och gåvor till soldathemmen. I övriga intäkter ingår bl.a. medlemsavgifter samt bidrag från kommuner och landsting.

De lokala soldathemsföreningarnas största intäkt utgör inkomster från försäljning och kaféverksamhet. Denna intäkt har dock minskat efter att värnplikten gjorts vilande. De sammanlagda intäkterna för soldathemsföreningarna uppgick till 24 633 696 kronor år 2011.

Invidzonen

Föreningen är en partipolitiskt och religiöst obunden ideell förening vars syfte är att stödja anhöriga till personal under och efter utlandstjänstgöring. Föreningen startades år 2007 av en nära anhörig till en soldat. Avsikten var att skapa ett nätverk för anhöriga till utlandstjänstgörande

Verksamhet

Invidzonens verksamhet riktar sig till familjen och partners till den utlandstjänstgörande personalen. Föreningen ger stöd till specifika anhöriggrupper t.ex. föräldrar respektive barn till utsänd personal. Huvudsyftet är att erbjuda stöd genom forum, nätverk och mentorskap i form av ”hjälp till självhjälp”, t.ex. genom att anhöriga lär sig att hjälpa sig själva och varandra. Invidzonens hemsida är den centrala kontaktytan där de anhöriga kan nyttja webbchatt, forum och mentornätverk. Föreningen lämnar även stöd med information till soldater och anhöriga inför utlandstjänst.

Övrig verksamhet innefattar arrangerandet av lokala träffar och föreläsningar samt utgivning av en medlemstidning.

Medlemmar

Som medlem i föreningen betraktas en anhörig som aktivt deltar i föreningens aktiviteter. Det är upp till den anhörige att betrakta sig som medlem av egen vilja och genom intresse och engagemang i föreningen och dess aktiviteter.

Föreningen registrerar inte sina medlemmar och tar inte heller ut någon medlemsavgift. Detta för att ge medlemmar anonymitet och stärka förtroendet för organisationen som självständig förening. Eftersom medlemmarna inte registreras så är det svårt att uppskatta antalet medlemmar. Omkring 35 000 anhöriga besökte dock föreningens hemsida under 2011.

En juridisk person, som ekonomiskt eller på annat sätt stöder föreningen, kan antas som stödmedlem. En sådan ansökan om stödmedlemskap ska göras skriftligen till styrelsen.

Samarbete

Invidzonen och Försvarsmakten tecknade ett avtal om bidrag och finansiering av verksamheten i april 2010. Försvarsmakten köper tjänster som huvudsakligen avser anhörigstöd i form av webbchatt, diskussionsforum, anhörighetsträffar och mentornätverk.

Sedan år 2011 har Invidzonen även ett avtal med Rikspolisstyrelsen om att inkludera anhöriga till deras utlandsstationerade personal i verksamheten.

Invidzonen samarbetar med Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna (SVF) och Svenska Soldathemsförbundet (SSHF). Eftersom Invidzonen riktar sig främst till anhöriga rekommenderas medlemmarna att när det gäller stöd till veteranerna själva ta kontakt med SVF och SSHF.

Ekonomi

Invidzonens intäkter uppgick till 2 804 042 kronor år 2011. Största enskilda intäktsposten utgör Försvarsmaktens köp av tjänster. Den näst största intäkten kommer från Rikspolisstyrelsens köp av tjänster. Övriga intäkter kommer från prenumerationer av tidskriften och medlemsintäkter från stödmedlemmar.

Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund

Den första svenska kamratföreningen bildades år 1899. Huvuddelen av kamratföreningarna kom till mellan åren 1925 till 1939. Kamratföreningarna har i huvudsak sitt ursprung i ett lokalt militärt förband.

Kamratföreningarna är självständiga ideella föreningar. Ändamålet är att vårda sitt förbands traditioner, vilket kan vara att vårda minnesmonument, gravar, delta i högtider/ceremonier och ge ut minnesskrifter samt tillvarata medlemmarnas intressen gentemot den lokala förbandsledningen.

Kamratföreningarna värnar om kamratskap och social gemenskap mellan de aktiva och de som avgått ur tjänst, genomför studiebesök och resor, ofta med försvarsanknytning, och sprider försvarsupplysning.

På de orter där det inte längre finns ett aktivt förband är de en del av folkförankringen av det militära försvaret.

1950 bildades centralförbundet Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund (SMKR) som har till uppgift att samordna nordiska möten med de övriga nordiska ländernas kamratföreningar, föra kamratföreningarnas talan mot Försvarsmakten samt andra organisationer och myndigheter.

Verksamhet

De lokala kamratföreningarna bedriver bl.a. följande verksamhet:

- traditionsvård,
- föreläsningar, museiverksamhet, m.m.
- lokala kamratföreningstidningar och hemsidor
- social samvaro, m.m.
- deltagande i högtider, ceremonier, idrottsarrangemang m.m.
- intern försvarsupplysning
- kamratstöd till veteraner och utlandveteraner,
- samverkan med andra myndigheter och organisationer,
- deltagande i debatter och utredningar,
- deltagande i nordiska kamratföreningsmöten

SMKR anger att kamratföreningarna kan utvecklas till att ge personligt stöd till veteraner och anhöriga, inte för att konkurrera med de andra ideella organisationerna utan för vara ett komplement och stöd till dessa. Stöd till veteraner och anhöriga ska kunna ges av de lokala kamratföreningarna efter förmåga. Kontakten med förbundens veteran- och anhörigsamordnare ska ske på lokal nivå. Det kommer krävas en dialog mellan förbundet och kamratföreningen och att man i vissa fall utbildar kamratföreningen i de fall de ska fylla en uppgift som kamratstödjare. Kamratföreningarnas framtid inom veteran- och anhörigstöd kan innebära att det inom respektive kamratförening utpekas en kontaktperson för veteran och anhörigstöd och att kontaktpersonen ges utbildning för denna roll.

Ekonomi

SMKR har tidigare fått ett mindre ekonomiskt stöd av Försvarsmakten till hyra och telefonkostnader. SMKR får dessutom en medlemsavgift om 2 kronor per medlem från de lokala kamratföreningarna. SMKR framhåller att om det ska finnas ett centralförbund för kamratföreningarna och en dialogpartner med Försvarsmakten måste det ekonomiska stödet öka så att det täcker utgifterna. Enligt uppgift har SMKR och Försvarsmakten i december 2012 träffat en överenskommelse om att förbundet ska få ekonomiskt stöd för att stödja myndigheten i dess arbete med veteraner och dess anhöriga.

3.6 Samverkan mellan Försvarsmakten och frivilliga veteran- och anhörigorganisationer

Försvarsmaktens centrala veteranavdelning inbjuder sedan hösten 2011 till samverkansmöten med de frivilliga veteran- och anhörigorganisationerna, dvs. Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna, Svenska Soldatshemsförbundet, Invidzonen och Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund. Vid behov deltar även övriga berörda enheter i Försvarsmakten.

4 Statligt stöd till organisationer, m.m.

4.1 Inledning

I direktiven till utredningen anges att utredningen ska föreslå om och i så fall hur kriterierna för frivillig försvarsverksamhet i frivilligförordningen bör anpassas för att medge att organisationsstöd och uppdrag inom frivillig försvarsverksamhet ges till organisationer som bedriver stöd till veteransoldater och anhöriga. I detta avsnitt redogörs översiktligt för förutsättningar och villkor för stöd till organisationer inom det civila samhället.

4.2 Bakgrund

Den generella folkrörelsepolitiken har sedan den inrättades 2001 omfattat övergripande frågor om den statliga bidragsgivningen, t.ex. frågor om hur bidragsvillkoren ser ut i de olika bidragssystemen generellt sett.

Den 27 oktober 2005¹ beslutade regeringen att en särskild utredare skulle tillkallas med uppdrag att lämna förslag om den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning. Utredningen tog namnet Folkrörelseutredningen.

Den 1 februari 2007 beslutade regeringen att genom tilläggsdirektiv² ge utredningen i uppdrag att också utreda effekterna av villkorade statsbidrag inom folkrörelsepolitiken, undersöka möjligheten att öka andelen villkorlösa statsbidrag samt minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs.

Folkrörelseutredningen överlämnade i september 2007 sitt slutbetänkande *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66).

¹ Dir 2005:117.

² Dir. 2007:7.

Ett centralt syfte för folkrörelsepolitiken, liksom för politiken för det civila samhället, är att slå vakt om det civila samhällets centrala roll i demokratin. För att organisationer inom det civila samhället ska kunna fylla denna funktion krävs att de kan vara självständiga och ha eget handlingsutrymme. Genom tilläggsdirektiven till Folkrörelseutredningen betonade regeringen att frågan om villkor för statliga bidrag till det civila samhället är viktig i detta avseende. Omfattande villkor, eller mycket detaljerade villkor, kan leda till en alltför hög grad av statlig styrning av det civila samhällets idéer och verksamhet. Regeringen betonade att det är av stor vikt att försöka säkerställa att statliga bidrag inte otillbörligen påverkar självständigheten och oberoendet för det civila samhällets organisationer. Detta ställningstagande ska även fortsättningsvis – enligt regeringen – ses som en utgångspunkt för politiken för det civila samhället med avseende på statliga bidrag till det civila samhällets organisationer.

Nedan lämnas en beskrivning över den statliga bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer, bl.a. med avseende på målet för politiken, strukturella villkor för de statliga bidragen till det civila samhällets organisationer, styrning, bidragsformer och fördelning mellan bidragsformer, bidragsvillkor, redovisning och utvärdering.

Det kan noteras att de statliga bidragen till det civila samhällets organisationer bara är en del av den samlade bidragsgivningen från offentlig sektor. Kommuner och landsting fördelar också bidrag och upphandlar i en tilltagande omfattning från det civila samhällets organisationer tjänster, bl.a. inom vård och omsorg.

4.3 En övergång från folkrörelsepolitik till en politik för det civila samhället

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. Det anfördes att solidariteten i de offentliga välfärdsystemen är ett komplement till ett samhälle som i högre grad präglas av medmännisklighet, ansvarstagande och idealitet. Vidare betonades det att ett starkt civilt samhälle är grunden för en stark demokrati samt att ett ökat samarbete mellan den offentliga, privata och ideella sektorn är nödvändigt för att utveckla vårt samhälle.

Regeringen framhöll också att mångfalden av välfärdsproducenter bör öka samt att lika villkor ska gälla för privata, ideella, kooperativa och offentliga aktörer. Det sistnämnda har därefter betonats i ett flertal sammanhang, bl.a. i regeringens dialoger med idéburna organisationer inom det sociala området och integrationsområdet.

Regeringen har således hänvisat både till det civila samhällets betydelse för demokratin och till den betydelse som organisationerna inom det civila samhället har som producenter av välfärd och service. Inom ramen för den senare rollen kan det civila samhällets organisationer både ge service till sina medlemmar eller till allmänheten.

Man kan således urskilja tre huvudsakliga roller för det civila samhället.

För det första har det civila samhället, och då särskilt det demokratiskt organiserade föreningslivet, en mycket stor betydelse för demokratin. Detta är en viktig utgångspunkt för politiken för det civila samhället.

För det andra ger det civila samhällets organisationer i många fall service till sina medlemmar eller till människor utanför organisationen. Omfattningen av denna service kan vara mycket skiftande och eventuella avgifter eller bidrag för denna service motsvarar ofta inte organisationens hela kostnad.

En tredje roll, som ökat i betydelse under de senaste decennierna, är när det civila samhällets organisationer producerar tjänster mot full ersättning, eller i princip full ersättning. Detta kan gälla både uppdrag som ges till specifika organisationer och tjänster som en organisation inom det civila samhället utför efter en regelrätt upphandling där flera aktörer lämnat anbud.

Många organisationer inom det civila samhället, kanske de flesta, fyller flera av dessa funktioner samtidigt, och gränserna mellan olika roller är inte alltid klara. Det är t.ex. ofta en organisations karaktär av röstbärare och forum för delaktighet och inflytande som ger den dess egenart och särskilda värde som leverantör av service och tjänster åt medlemmarna eller åt andra människor. På så sätt kan röstbärrrollen ses som den mest fundamentala och den karaktär som ger föreningslivet och det civila samhället dess särskilda värde i förhållande till andra aktörer och utförare. Denna roll hänger också nära samman med principen om självständighet och oberoende. En organisation som ger uttryck för medlemmarnas uppfattning måste också ha möjligheten och friheten att vara samhällskritisk.

I propositionen *En politik för det civila samhället*³, som bifölls av riksdagen i mars 2010, anger regeringen att målet för folkrörelsepolitiken bör upphävas och i stället ersättas av mål för politiken om det civila samhället. Genom förslagen i propositionen avser regeringen att ta ett helhetsgrepp om generella frågor om det civila samhället och dess villkor.

I propositionen anger regeringen att med övergången från den tidigare folkrörelsepolitiken till en politik för det civila samhället vill regeringen omfatta och bekräfta områdets hela bredd och variation. Folkrörelser och föreningar, som särskilt nämns i det nuvarande målet för folkrörelsepolitiken, är betydelsefulla men inte de enda aktörerna inom det civila samhället. Det är värdefullt att det civila samhället präglas av mångfald i den bemärkelsen att olika aktörer kan bidra med ideellt engagemang och verksamhet utifrån sin specifika karaktär, kunskap och erfarenhet. Det är också angeläget att den som vill starta eller delta i en verksamhet kan välja mellan olika former av associationer och engagemang som ger skilda förutsättningar och därför passar för olika situationer och syften. Variationsrikedom bör således både erkännas och uppmuntras av politiken för det civila samhället.

Folkrörelseutredningen framhöll att uttrycket folkrörelse, såsom det föreslagits i målet, skulle ges en vid innebörd för att omfatta både de ”klassiska” rörelserna och de ”nya” rörelserna.

Regeringen uttalar att den delar utredningens bedömning att målet och politiken för det civila samhället bör omfatta både de traditionella och nyare formerna för engagemang, men anser till skillnad från utredningen att detta också uttryckligen bör avspeglas i målet genom att termerna folkrörelse och folkrörelsepolitik ersätts av de vidare begreppen *det civila samhället* och *det civila samhällets organisationer*.

Regeringen noterar att det föreslagna målet skiljer från det tidigare i det avseendet att det tidigare endast behandlade den enskilda människans förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Den enskilda människans förutsättningar att delta i det civila samhället är en enligt regeringen viktig del av folkrörelsepolitiken, och kommer även att vara en central del av politiken för det civila samhället. Det är emellertid angeläget att politiken för det civila samhället även ser till att på ett generellt plan säkerställa goda och stabila villkor för det civila samhället som

³ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr 2009/10:195.

helhet, bl.a. rättsligt och ekonomiskt, samt att se till att det finns möjligheter för det civila samhällets organisationer att ta på sig uppdrag finansierade med offentliga medel och föra dialog med det allmänna.

4.4 Strukturella villkor för statliga bidrag

4.4.1 Bakgrund

I den angivna propositionen anger regeringen den utformning som systemen för statsbidrag till det civila samhällets organisationer, framför allt de som omfattar organisationsbidrag, bör ges på sikt. Regeringen påpekar samtidigt att det är önskvärt att samtliga system för statsbidrag till det civila samhällets organisationer innehåller samma strukturella villkor, vilket också betyder att bidragssystemen inte bör innehålla fler strukturella villkor än de som regeringen föreslår i propositionen. Samtidigt noterar regeringen att det är naturligt att fler villkor kan behövas för verksamhets-, projekt- och anläggningsbidrag för att tydliggöra vilken typ av verksamhet som kan stödjas, under hur lång tid osv.

I propositionen understryker regeringen att strukturella villkor bör successivt införas för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället i samband med att bidragssystem ses över och förändras. Det är önskvärt att strukturella villkor – som kan betraktas som en slags grundläggande förutsättningar för att det civila samhällets organisationer ska kunna få bidrag – är enhetliga, stabila och allmänt kända. I dag föreligger skillnader mellan de olika bidragsförordningarna i detta avseende, men framför allt är skillnaden stor mellan de förordningsstyrda och de regleringsbrevsbaserade statsbidragen. Det är önskvärt att fler bidrag på sikt baseras på förordningar i stället för på regleringsbrev. Detta gäller särskilt större bidrag av mer permanent karaktär. Samtidigt kan inte alla bidrag behandlas i ett enda sammanhang eftersom det finns ett stort antal olika bidragssystem med skilda förutsättningar och anpassade efter olika behov. Det är därför – enligt regeringen – lämpligare att successivt anpassa de olika bidragssystemen så att allt fler grundas på förordningar och så att större enhetlighet på sikt kan uppnås vad gäller de strukturella villkoren. När ett bidragssystem ska förändras bör alltså dels behovet av en mer enhetlig form av reglering, dvs. i

första hand förordningar, dels behovet av mer enhetliga strukturella villkor beaktas.

4.4.2 Strukturella villkor

Organisationen ska sakna vinstsyfte

I propositionen noterar regeringen att det endast i ett fåtal fall uttryckligen ställs som villkor att organisationen i fråga måste vara en ideell förening, vilket per definition betyder att de bedrivs utan vinstsyfte.⁴ Regeringen framhåller att det inte kan anses lämpligt att statsbidrag lämnas till organisationer som bedrivs med vinstsyfte, dvs. som delar ut eventuella överskott till medlemmar, ägare eller andra personer. För att en bättre tydlighet ska kunna uppnås i detta avseende bör därför ett sådant uttryckligt villkor finnas.

Organisationens syfte ska överensstämma med syftet för bidraget

I propositionen uttalar regeringen att en organisations syfte – generellt eller i fråga om den verksamhet den söker bidrag för – ska överensstämma med syftet för bidraget, såsom det uttrycks i den lag eller förordning eller det regleringsbrev som bidraget grundar sig på. Ett viktigt skäl för detta är att syftet för ett bidrag får bättre genomslag om det också ställs som ett villkor för bidraget. Organisationsbidrag bör således endast kunna ges till organisationer vars syfte överensstämmer med syftet för statsbidraget. Verksamhetsbidrag och projektbidrag behöver inte kopplas till den bidragssökande organisationens syfte på samma sätt, eftersom de avser att stödja viss verksamhet snarare än organisationen i sig.

⁴ De organisationer inom det civila samhället som bidragen riktar sig till namnges på ett stort antal olika sätt i styrdokumentet, t.ex. som ideella organisationer, frivilligorganisationer, ungdomsorganisationer, enskilda organisationer, frivilligförsvarsorganisationer, friluftsförbund, kvinnoorganisationer, organisationer bildade på etnisk grund, m.m.

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

I propositionen framhåller regeringen att frågor om respekt för grundläggande demokratiska värderingar kan avse tre olika aspekter:

- organisationens syfte
- organisationens uppbyggnad och struktur
- organisationens verksamhet

Det är tänkbart att en organisation har ett syfte som är förenligt med demokratiska värderingar samtidigt som det har en icke-demokratisk struktur. Det kan också tänkas att en organisation fattar sina beslut i demokratisk ordning men samtidigt har ett icke-demokratiskt syfte eller att den bedriver en verksamhet som strider mot grundläggande demokratiska värderingar. Även om det är svårt att föreställa sig en situation där en organisation kan ha ett syfte som överensstämmer med syftet för statsbidraget men som samtidigt strider mot de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle, är det angeläget att uttryckligen utesluta organisationer med icke-demokratiskt syfte från möjligheten till statsbidrag. Enligt regeringen bör ett sådant villkor uttryckligen ställas för alla former av statsbidrag till det civila samhällets organisationer.

Organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd

Folkrörelseutredningen föreslog ett villkor om att organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad. I propositionen konstaterar regeringen att det är lämpligt att ett sådant villkor också införs när nya förordningar eller andra styrdokument för organisationsbidrag beslutas i framtiden. Att en organisation är demokratiskt uppbyggd innebär bl.a. att den är medlemsbaserad, dvs. att den har enskilda medlemmar eller att den har medlemsorganisationer som i sin tur är demokratiskt uppbyggda. Organisationsbidragets grundläggande syfte är att stödja människors demokratiska organisering, vilket innebär att en sådan uppbyggnad också bör utgöra villkor för bidrag.

Krav på respekt för demokratins idéer, m.m.

I propositionen uttalar regeringen att det ska finnas ett villkor om att organisationens syfte ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och att organisationen i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer. Detta krav måste anses omfatta samma frågor som villkoret att syftet ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Således omfattar villkoret även krav på jämställdhet och förbud mot diskriminering. Enligt regeringens bedömning bör dock principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering nämnas uttryckligen.

Villkor avseende organisationens storlek

Folkrörelseutredningen föreslog att krav på ett visst medlemsantal bör kunna ställas åtminstone när det gäller organisationsbidrag. De statsbidrag som har detta villkor i dag kan karakteriseras som organisationsbidrag. Utredningen framhöll att ett grundläggande syfte med organisationsbidrag som form är att främja verksamheter som är rikstäckande genom att göra det möjligt för organisationer att hålla ihop en organisation på riksplanel. Det är dock svårt att ange något exakt minimiantal medlemmar eller medlemsföreningar eftersom antalet måste anpassas efter verksamhetens syfte och karaktär. Folkrörelseutredningen ansåg vidare att den gräns som anges i en förordning inte ska vara absolut utan att det bör finnas en möjlighet för bidragsgivaren att göra undantag.

I propositionen noterar regeringen att det i dag är ett fåtal bidrag som omfattar villkor om minsta medlemsantal. Det finns inget minsta medlemsantal som är återkommande, utan spannet sträcker sig från 100 till 30 000 som minsta antal medlemmar för att uppfylla kravet. Regeringen framhåller att ett villkor om ett antal enskilda medlemmar, eller medlemmar som är organisationer, kan finnas för organisationsbidrag. Enligt regeringen är ett sådant krav dock inte alltid relevant att ställa. Det går dock inte heller att bestämma ett visst antal som ska gälla inom alla bidragssystem, eftersom det finns ett stort behov av flexibilitet inom detta område. Rent generellt har de medlemsbaserade organisationerna haft problem med sjunkande medlemstal i många år då allt fler väljer att engagera sig genom andra typer av ideella insatser. Detta gör – enligt regeringen – att

det kan finnas behov av att anpassa bidragsvillkor som har med storlek att göra för att organisationer inte ska försvinna helt.

Regeringen påpekar att organisationsbidrag ger möjlighet till finansiering för basfunktioner som många gånger är en förutsättning för en organisations existens. Dessutom finns det flera typer av organisationer inom det civila samhället som hämtar sina medlemmar ur en förhållandevis liten del av befolkningen. Det kan t.ex. röra sig om organisationer för människor med en viss funktionsnedsättning eller som tillhör en viss nationell minoritet. Ett villkor om visst antal medlemmar är alltså inte nödvändigt i alla situationer. Det är vidare rimligt att – när ett sådant villkor finns – lämna öppet för att villkoret inte betraktas som absolut. Villkoren bör formuleras så att det finns en möjlighet för bidragsgivaren att göra undantag eller lämna dispens, t.ex. i gränsfall. Denna möjlighet finns redan i dag i de flesta bidragssystem. Därutöver bör det finnas möjlighet för små och nya organisationer som inte uppfyller villkoret att få etableringsbidrag. Om ett antal anges bör det som huvudregel bestämmas så att det kan uppfyllas både av organisationer som har enskilda medlemmar och av federativa organisationer där andra organisationer ingår som medlemmar.

Geografisk spridning eller riksintresse

I propositionen konstaterar regeringen att Folkkrörelseutredningens genomgång av bidragsförordningar visade att samtliga förordningar 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 ”bedriva verksamhet på flera platser i landet”.

Enligt utredningen hade de flesta organisationer inom det civila samhället en traditionell föreningsstruktur med lokala och ibland även regionala föreningar samt en central organisation med ett förbundskansli eller motsvarande. Utredningen pekade dock även 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 eftersom de anser att en informell struktur underlättar ett aktivt deltagande och spontana initiativ. Utredningen noterade samtidigt att det inte

heller är självklart att lokalföreningar 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. Utredningens förslag blev därför att det bör vara tillräckligt att ange att organisationen ska ha en riksomfattande organisation med lokalt eller regionalt förankrad verksamhet eller ha ett riksintresse.

I propositionen delar regeringen utredningens uppfattning och uttalar att det inte kan anses eftersträvarvärt att bidragsförordningar generellt ställer krav på verksamhet i ett visst minsta antal län eller liknande, ens för organisationsbidrag. För verksamhets-, projekt- eller anläggningsbidrag bör krav på viss geografisk spridning mer sällan komma i fråga. Enligt regeringen kan villkor om geografisk spridning vara ändamålsenligt för vissa organisationsbidrag, men passa sämre för andra bidrag. Det bör vara tillräckligt att organisationen har en riksomfattande organisation med en lokalt eller regionalt förankrad verksamhet, eller att den har ett riksintresse. Med riksintresse bör förstås att organisationen bedriver en verksamhet som är av allmänt intresse för hela samhället och inte endast lokalt. Som exempel på sådan verksamhet kan nämnas organisationer som representerar en av Sveriges nationella minoriteter eller organisationer som är bildade på etnisk grund och har medlemmar på ett fåtal orter. Andra exempel är organisationer som representerar personer med funktionsnedsättning på ett fåtal orter, eller organisationer som har en speciell kompetens med nära anknytning till syftet för statsbidraget.

Kravet på verksamhet under viss tid

I propositionen uttalar regeringen att, som en utgångspunkt, det är rimligt att ställa krav på att en organisation funnits under viss tid för att få organisationsbidrag. Det är också rimligt att betrakta två år som ett riktmärke för ett sådant villkor eftersom det är den tid som redan i dag utgör det vanliga kravet.

Regeringen framhåller samtidigt att det bör finnas möjlighet för yngre organisationer att söka bidrag för att pröva nya former och idéer. Denna möjlighet kan skapas genom etableringsbidrag. En organisation som har fått etableringsbidrag i två-tre år utan att uppnå de krav som ställs på statsbidragsberättigade organisationer, bör dock som huvudregel inte kunna ges fortsatt stöd. Det är viktigt

att en organisation som tillerkänns etableringsbidrag har förutsättningarna att på sikt uppfylla villkoren för organisationsbidrag och aktivt strävar efter att utveckla organisationen i den riktningen.

Krav på organisationens ekonomi

Regeringen anger i propositionen att det bör finnas ett uttryckligt villkor om att bidrag inte kan lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs. Det angivna ska gälla för alla bidragsformer.

Principer för redovisning och återrapportering

En viktig fråga är hur statsbidragen kan redovisas och återrapporteras av civilsamhällets organisationer samt hur bidragen kan följas upp av bidragsmyndigheten.

I frågan om principer för redovisning och återrapportering anger regeringen att följande bör gälla som en utgångspunkt:

- En organisation som har tagit emot organisationsbidrag eller etableringsbidrag är skyldig att året efter det år, som huvudregel senast den 1 april, då beviljat bidrag betalats ut lämna en ekonomisk redovisning av de utbetalda medlen och en redovisning av vad medlen har använts till.
- En organisation 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 organisation 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.
- En revisor ska granska den ekonomiska redovisningen och att tillämpliga föreskrifter, villkor m.m. har följts. Om det bidrag som har tagits emot uppgått till minst fem prisbasbelopp enligt

lagen (1962:381) om allmän försäkring⁵, ska revisorn vara auktoriserad eller godkänd.

- En organisation som har tagit emot bidrag är även skyldig att, på begäran av myndigheten, lämna det underlag som behövs för granskningen av redovisningen.

Regeringen framhåller att det är angeläget att bidragsmyndigheterna är tydliga med vad som gäller för de statsbidrag myndigheten hanterar och vad som förväntas av de bidragsmottagande organisationerna i form av redovisning och åiterrapportering.

Uppföljning av strukturella villkor för statsbidrag

Enligt regeringen bör strukturella villkor som gäller organisationens struktur och omfattning prövas årligen. I denna prövning bör det ingå att myndigheten granskar om organisationen bedrivit verksamhet i linje med syftet för statsbidraget, om villkor t.ex. om geografisk spridning eller riksintresse uppfyllts, att beslutsfattandet skett i demokratisk ordning m.m.

För att kontrollera att sådana villkor följs bör bidragsmyndigheten bl.a. studera organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, årsbokslut och årsmötesprotokoll. Även om myndigheterna bör avhålla sig från att granska de register som organisationer inom det civila samhället för över sina medlemmar, så kan de be om uppgifter om medlemsantal samt statistik över könsmässig fördelning bland medlemmarna och i organisationens beslutande organ. I den mån sådana uppgifter finns tillgängliga bör organisationen även kunna uppge åldersmässig fördelning och fördelning mellan svenskfödda och utlandsfödda bland medlemmar och förtroendevalda. Vidare kan det vara aktuellt att be en organisation redovisa i vilken mån den genomför aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och uppnå större jämlikhet och jämställdhet i organisationen, t.ex. om den har en jämställdhetsplan eller likabehandlingsplan

För att granskningen av de strukturella villkoren ska fungera är det av stor vikt att myndigheten är mycket tydlig med vilka villkor som gäller för ett bidrag, vad de innebär och vilken typ av rapportering som krävs om hur villkoren följs.

⁵ Minst fem prisbasbelopp enligt nu gällande 1 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Därutöver bör studier eller utvärderingar på ett mer generellt plan genomföras av hur statsbidraget fungerar i förhållande till målgruppen och statsbidragets syfte. Sådana studier eller utvärderingar kan också behandla frågor om hur det demokratiska arbetet utvecklas samt hur frågor om diskriminering, jämställdhet och mångfald behandlas.

4.5 Olika bidragsformer, m.m.

4.5.1 Val av bidragsform

Folkrörelseutredningen utgick från det civila samhällets olika roller för att diskutera vilken bidragsform som passar för olika typer av verksamhet. Utredningen fann stöd för sitt resonemang i en av Statskontorets rapporter⁶, liksom i en tidigare departementspromemoria, *Resultatstyrning av föreningsbidrag*⁷. Regeringen uttalar i propositionen att den delar utredningens bedömning att valet av bidragsform som huvudregel bör göras enligt följande:

- *Organisationsbidrag* är en lämplig form för att stödja det civila samhällets organisationer i deras roll som röstbärare eller intresseorganisation. Organisationsbidragen kan förenklat sägas stödja det civila samhällets organisationer för vad de är, inte för vad de gör, eftersom de utgår från vissa baskriterier utan att ställa några tydliga krav på motprestationer. De är ett stöd för den roll som det civila samhällets organisationer har i demokratin, och utgår i princip endast till organisationer som själva är demokratiskt uppbyggda. Organisationsbidraget går inte att resultatstyra i någon egentlig mening och är heller inte avsett för detta. Det bygger i stället på vissa grundläggande villkor som följs upp.
- *Verksamhetsbidrag* bör väljas när syftet är att stödja en organisation inom det civila samhället i dess roll att ge service till såväl medlemmar som allmänhet. Det är då fråga om att stödja organisationen för vad den gör i form av en viss aktivitet eller verksamhet. Här bör staten kunna ställa tydliga krav på motprestation. Måluppfyllelsen ska bedömas utifrån organisationernas motprestation, vilket innebär att man bör kunna tillämpa resultatstyrning på liknande sätt som inom övrig statlig verksamhet.

⁶ Statskontoret (2004:17) *Bidrag till ideella organisationer – kartläggning, analys och rekommendationer*.

⁷ Ds 1997:36. *Resultatstyrning av föreningsbidrag*

- Om syftet är att stödja en viss verksamhet som vid verksamhetsbidrag, men denna verksamhet är av mer 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.
- *Uppdragsersättning* bör användas när en organisation inom det civila samhället på grundval av ett uppdrag eller ett avtal ska få full ersättning för att producera en tjänst på samma villkor som andra aktörer. I det fallet handlar det inte om bidrag i egentlig mening, utan om två jämbördiga parter i ett avtals- eller uppdragsförhållande som styrs av de villkor parterna har kommit överens om. De samhällstjänster som organisationer inom det civila samhället utför mot uppdragsersättning gäller ofta vård, skola, omsorg, uppgifter inom försvaret, kultur och fritid eller introduktion av nyanlända invandrare.

Enligt regeringen bör det statliga stödet till det civila samhällets organisationer ge utrymme både för organisationsbidrag och för verksamhetsinriktade bidrag, såsom verksamhets-, projekt och anläggningsbidrag.

Organisationsbidrag bidrar till den grund av långsiktigt inriktad kärnverksamhet som varje självständig organisation vilar på och är på så sätt en förutsättning för att andra typer av bidrag ska fungera väl i organisationen. Organisationsbidragen utgår ifrån att det är själva organiseringen i sig som är det primära. Värdet ligger här framför allt i organiseringens demokratiska funktion, men även i andra positiva effekter, såsom att deltagande i det civila samhällets organisationer tycks öka tilliten mellan människor, liksom till samhället i stort.

Statliga organisationsbidrag ska i första hand främja verksamheter som är rikstäckande eller som har ett riksintresse. Organisationsbidrag bör därför inte styras lika hårt som bidrag för en utpekad verksamhet, dvs. verksamhetsbidrag, projektbidrag och anläggningsbidrag, eftersom de motiveras av organisationens uppgift som röstbärare och intresseorganisation.

4.5.2 Balansen mellan olika bidrags- och ersättningsformer

Det civila samhällets tre huvudsakliga roller aktualiserar också frågan om förhållandet mellan olika bidragsnivåer. Enligt regeringen medför utvecklingen sammantaget att det är angeläget att bevaka att det civila samhällets organisationer inte blir successivt alltmer styrda av kortsiktig finansiering och detaljerade bidragsvillkor, såsom av projektbidrag, på bekostnad av organisationsbidragen. Det finns tydliga tecken på en utveckling mot allt mer styrda och kortsiktiga former av stöd till det civila samhällets organisationer, bl.a. genom en allt större andel verksamhets- och projektbidrag. Denna utveckling bör på ett generellt plan motverkas mot bakgrund av att det är av stor vikt att det civila samhällets organisationer kan verka fritt, självständigt och kritiskt i samhällsdebatten. Bidragsnivåerna bör därför följas upp regelbundet i syfte att eftersträva att andelen organisationsbidrag och liknande generella bidrag totalt sett ökar i förhållande till mer detaljstyrda bidrag inom respektive bidragssystem.

Regeringen konstaterar samtidigt att det måste finnas utrymme för flexibilitet med hänsyn till varje bidragssystem och områdeskaraktär. Det måste t.ex. kunna vara möjligt att stödja projekt eller försöksverksamhet inom ett nytt område. När flera bidragstyper ryms inom ett och samma system är det dock viktigt att se till balansen mellan bidragsformerna. Den andel som utgörs av organisationsbidrag måste vara tillräckligt stor för att organisationerna ska kunna ha en grundnivå av stabil finansiering och därmed även kunna planera sin verksamhet långsiktigt. Det är därför angeläget att på ett generellt plan vända utvecklingen mot en allt mindre andel organisationsbidrag och att dessa kan återgå till en högre andel än vad som är fallet.

4.5.3 Övergripande syfte ska anges för alla bidrag

Regeringen framhåller att det ska finnas ett övergripande motiv till varför staten delar ut pengar i form av statliga bidrag till det civila samhällets organisationer. Riksdagen eller regeringen ska formulera ett övergripande mål för vad man vill uppnå med bidraget. Det är viktigt att det tydligt anges vad som är syftet med varje bidrag av framför allt två skäl. Ett uttryckligt angivet syfte är en förutsättning för tydlighet och tillgänglighet. Ett tydligt angivet syfte är

också nödvändigt för att ett bidragssystem regelbundet ska kunna utvärderas och omprövas med avseende på om det fungerar på ett sätt som långsiktigt främjar syftet.

4.5.4 Mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom för organisationsbidrag

Regeringen framhåller vidare att de bidrag som avser att stödja en viss utpekad verksamhet bör kunna utvärderas med större tydlighet än organisationsbidraget, som mer har karaktären av grundstöd för en organisations existens och basfunktion. För organisationsbidrag kan därför knappast mätbara mål formuleras, även om vissa grundläggande villkor ställs och följs upp.

I likhet med vad Folkkrörelseutredningen framförde anser regeringen att mätbara mål bör formuleras för verksamhets- och projektbidrag. Beroende på verksamhetsområdets karaktär får avgöras om de mätbara målen ska anges i förordning, myndighets föreskrift eller på annat sätt tydliggöras i samband med ansökningsförfarandet. Dessa mål kan gärna utformas i dialog med de organisationer inom det civila samhället som är verksamma inom och har erfarenhet från området. Målen bör kunna omprövas om utvärderingar av bidragen visar att det är svåra att följa upp eller omöjliga att nå. De mätbara målen ska endast avse den bidragsfinansierade verksamheten.

4.5.5 Bedömning av resultat och effekter för olika bidragsformer

Regeringen anser vidare att det vore inte konsekvent att ange mätbara mål för alla bidrag utom organisationsbidrag, men samtidigt bedöma resultat och effekter för alla bidragsformer, inklusive organisationsbidragen.⁸ Det bör vara tillräckligt att ett övergripande syfte anges för organisationsbidragen, för vilka även grundläggande bidragsvillkor ställs upp. På grund av organisationsbidragens funktion – att stödja en organisations existens snarare än dess verksam-

⁸ Folkkrörelseutredningen föreslog att det ska göras en bedömning av resultat och effekter för alla bidragsformer samt att denna bedömning ska göras av beslutande myndighet. De mottagande organisationerna inom civilsamhället kan ge underlag för myndighetens bedömningar, menade utredningen. Utredningen ansåg att det beträffande organisationsbidrag kan räcka med att föra en diskussion om måluppfyllelse medan det för övriga bidragsformer ska göras en uppföljning mot de uppställda detaljerade målen för bidraget.

het samt människors demokratiska organisering – skulle det innebära svårigheter att bedöma resultat och effekter mer konkret. Sådana bedömningar bör i stället kopplas till de mätbara mål som anges för mer verksamhetsinriktade bidrag, såsom verksamhets-, projekt- och anläggningsbidrag. För dessa bidrag bör å andra sidan regelbundna bedömningar av resultat och effekter vara av stort värde. Resultat- och effektbedömningar för verksamhetsinriktade bidrag bör kunna genomföras på grundval av såväl material från organisationerna själva som annat material som beskriver situationen och utvecklingen. Detaljnivån i utvärderingar och effektstudier bör dock anpassas till bidragsbeloppens storlek.

För organisationsbidragen bör det vara tillräckligt med de mer övergripande utvärderingar som med längre intervall genomförs för alla bidragssystem i förhållande till deras syften.

4.5.6 Krav på återrapportering

Regeringen uttalar i propositionen att återrapporteringskraven ska gälla såväl de bidragsmottagande organisationernas rapportering till de beslutande myndigheterna som de beslutande myndigheternas rapportering till regeringen.

4.5.7 Krav på god ekonomisk redovisning

Regeringen understryker vikten av att de bidragsmottagande organisationerna har en god ekonomisk redovisning. Det är också viktigt att de beslutande myndigheterna i sina årsredovisningar redovisar hur varje statsbidrag har fördelats och använts. Krav på god ekonomisk redovisning ska ställas vid alla bidragsformer. Vid uppdragsersättningar som avser en viss tjänst är redovisningsfrågan en angelägenhet som bör regleras parterna emellan i uppdraget eller avtalet.

4.5.8 Oberoende utvärderingar

Alla bidrag, oavsett form, behöver omprövas med jämna mellanrum eftersom förutsättningarna för bidragen kan förändras. Enligt regeringen ska fristående utvärderingar eller granskningar av annan karaktär därför initieras av regeringen eller av bidragsmyndig-

heterna. Formerna och intervallen för dessa utvärderingar och granskningar kan se olika ut beroende av bidragens karaktär och omfattning. Medan effekt- och resultatbedömningar bör genomföras för de mer verksamhetsfokuserade bidragsformerna i förhållande till de mätbara mål som preciserats för dessa, bör mer övergripande utvärderingar genomföras regelbundet för alla bidragssystem i förhållande till deras angivna syften. Detta gäller även när verksamhet regelmässigt och under längre tid läggs ut på en organisation inom det civila samhället genom avtal eller uppdrag.

4.5.9 Översyn av bidragsförordningarna

I propositionen framhöll regeringen att alla bidragssystem bör ses över med jämna mellanrum samt att formerna och intervallen för dessa utvärderingar och granskningar kan variera beroende på bidragens karaktär och omfattning. Detta innebär att tidpunkten för sådana översyner och utvärderingar får bestämmas av den myndighet som hanterar varje specifikt bidragssystem eller av regeringen.

5 Veteran- och anhörigstöd i andra länder

5.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en beskrivning över hur de övriga nordiska länderna, med tonvikten lagd på Danmark och på Norge, anlitar frivilligorganisationerna för att biträda försvarsmaktsnivån i arbetet med att stödja veteraner och deras anhöriga. En kortare redovisning ges också av hur de baltiska staterna arbetar med denna fråga.¹

5.2 Danmark

Veteranpolicy

I Danmark initierade Folketinget arbetet med veteranpolitiken genom beslut den 24 juni 2009 om att tillsätta en arbetsgrupp. Regeringen offentliggjorde sin handlingsplanen *Anerkendelse og støtte – veteranpolitik* i oktober 2010.

Begreppet veteraner

I Danmark är en veteran en individ, som enskilt eller i en enhet, har varit utsänd i minst en internationell operation. Individen kan vara anställd i försvaret eller annan myndighet, men kan också ha gått över till det civila utbildningssystemet, arbetsmarknaden eller annan verk-

¹ Redogörelsen i detta kapitel grundas på uppgifter i Försvarsdepartementets rapport, *Kartläggning av vissa veteransoldatfrågor inom NORDEFKO-samarbetet*, 2011 samt från de presentationer som gjordes av försvarsmyndigheterna i Danmark respektive Norge vid utredningens studiebesök våren 2012.

samhet. Även andra världskrigets soldater kallas veteraner, men ingår inte i handlingsplanen.

Organisation

I Danmark har man de senaste åren satsat på att utveckla veteranstödet. Utmärkande är att man samlat i stort sett alla resurser i den särskilda myndigheten, Veterancentret, med fler än 100 anställda. Veterancentret, som finns inom den danska försvarsstabens myndighetsområde, inrättades i oktober 2011. I Veterancentret finns drygt 100 medarbetare. De flesta har sin arbetsplats i Ringsted, en stad några mil väster om Köpenhamn. Veterancentret ansvarar för den förebyggande, behandlande och uppföljande åtgärder och har därmed ansvaret för aktiviteter före, under och efter insatsen.

Veteransekretariatet, som är en del av Veterancentret, koordinerar informationen från försvaret, veteraner, fackliga och frivilliga organisationer samt privata initiativ och fonder. Sekretariatet ska stödja organisationerna som därmed också ges bättre möjligheter till samarbete med varandra.

Stödet till veteraner

I Danmark finns ett väl utvecklat program för tiden före, under och efter en insats. Även skadade veteraner tas väl om hand, t.ex. ges veteranen efter hemkomsten möjlighet att få bostad i någon av Försvarsmaktens handikappanpassade lägenheter, till dess kommunen hunnit ordna bostad,

Stödet till anhöriga

Det danska begreppet anhörig till en veteran inkluderar alla som har en emotionell relation till den utsände soldaten. Stödet till anhöriga inriktas särskilt på barn och ungdomar. Mycket litteratur har tagits fram, som andra länder, bl.a. Sverige, översatt och använder för eget bruk.

I Danmark finns på vissa platser stödverksamhet för barn och mindre syskon. De anhöriga bjuds in till hemkomstceremonierna för att tydliggöra att de internationella insatserna berör hela familjen.

Samarbete med andra samhällsinstanser

Handlingsplanen anger att veteranerna ska bli en del av målgruppen för Den Nationale Videns- och Specialrådgivningsfunktion (VISO), som är en verksamhet på den centrala nivån till stöd för den lokala. Handlingsplanen ger ramarna för hur samhället erkänner och, om så behövs, stödjer veteranerna för att de ska klara psykiska och sociala problem eller fysiska skador, orsakade av insatsen. Stödet kräver samverkan mellan många aktörer i hela samhället, såsom stat, regioner, kommuner och frivilliga organisationer.

Frivilliga organisationer

De Blå Baretter

De Blå Baretter är Danmarks Internationella Veteranorganisation. Organisationen är representerad i World Veteran Federation och The board of the Nordic Blue Berets. I varje större kommun ska det finnas minst en lokalförening och minst en kontaktperson/mentor. Detsamma gäller för varje kasern. Alla medlemmar ska vara veteraner. Sekretessen är viktig. Av det skälet registreras eller rapporteras inte samtalen eller deras innehåll.

De Blå Baretter tar sig an de uppgifter som andra privata eller offentliga organisationer inte löser. Syftet med verksamheten är att samla tidigare tjänstgörande personal och personal som är under tjänstgöring under kamratliga former, medverka till information om fredsuppdragen, hedra avlidna veteraner, förvalta medlen som ställts till föreningen, upprätta och stötta lokala föreningar i deras arbete och genom "kamratstøtte-ordningen", hjälpa de veteraner och deras anhöriga som har behov av det, bl.a. samtalsstöd per telefon, mentorer, researrangemang flaggdagar.

De Blå Baretter är en av de frivilligorganisationer som överser införandet av regeringens veteranpolitik, de deltar i revisionen av stadgarna för kamratstøtteordningen, är medlem i försvarschefens veteranforum och i kommittén för monumentet för internationella insatser.

Organisationen finansieras av bidrag från medlemmar, donationer, samt statsbidrag som uppgår till drygt 2 miljoner danska kronor.

KFUM Soldatermission

KFUM Soldatermission har som målsättning att förkunna det kristna budskapet och att stödja försvarets personal. KFUM Soldatermission erbjuder ingen behandling, men däremot hjälp med att kontakta myndigheter, psykologer, kuratorer, m.m. Soldatermissionen samarbetar med t.ex. fältprästerna. Målgruppen är soldater som varit ute i svåra förhållanden och som har behov av gemenskap med andra soldater eller med personal vid soldathemmen, men som inte vill vara vårdtagare.

KFUM driver sedan flera år soldathem runt om i Danmark. Det första öppnades i Köpenhamn 1889. Det finns för närvarande 17 soldathem i KFUM:s regi, varav 15 i Danmark. De finns förutom vid de flesta kasernerna även i Afghanistan. Soldathemmen tillkom för att vara en mötesplats för framför allt värnpliktiga. Under de senaste åren har hemmen dock alltmer utnyttjats av danska soldater som tjänstgjort i insatser i andra länder. Därför planeras nu så att hemmen bättre ska tillgodose det behov av rekreation som dessa soldater kan ha. Soldathemmen är öppna för alla, oavsett ställning, kön, tro eller etnisk bakgrund. De flesta som besöker hemmen är dock tjänstgörande soldater.

Försvarsministeriet bidrar med 5,3 miljoner kronor till verksamheten. I övrigt finansieras verksamheten av bidrag från medlemmar, testamenterade gåvor, försäljning av lottsedlar, butiksförsäljning och inkomster från olika arrangemang.

KFUM Soldatermission deltar i bl.a. försvarets veteranforum och har också deltagit i referensgruppen under arbetet med regeringens veteranpolitik.

Danske Soldaters- og marinforeningers Fællesråd (DSM)

Danske Soldaters- og marinforeningers Fællesråd (DSM) har totalt cirka 65 000 medlemmar, spridda över hela landet. DSM är grunden i paraplyorganisationen Folk och Forsvar, som sammanlagt har cirka 100 000 medlemmar. Organisationen består av medlemmar

från Danske soldatforeningers landsraad, Marinfoeningen, Flyvåbnets soldatforening och Forsvarsbrødrene.

DSM stödjer både veteraner och deras anhöriga. Medlemmarna i denna organisation är något äldre, men allt fler yngre har på senare tid anslutit sig. Den är ett komplement till regeringens veteranpolitik. Verksamheten består bl.a. av arrangemang i form av parader, flaggdagar och julgåvor.

Ministeriet bidrar i form av aktivitetsstöd till driften med 1,5 miljoner danska kronor. DSM samarbetar med Fonden Danske Veteranhjem som driver tre veteranhem.

Soldaterlegatet

Soldaterlegatet bildades hösten 2008. Soldaterlegatet är en privat fond, som är oberoende i förhållande till försvaret, försvarets fackliga organisationer eller politiska intressen.²

Soldaterlegatet samarbetar med frivilliga veteran- och soldatföreningar och med andra frivilliga organisationer. De samarbetar även med försvaret och andra offentliga organ samt med privata aktörer och verksamheter.

Soldaterlegatet ska stödja militär och civil personal samt anhöriga till dessa. Kriterierna för stöd är att personalen är eller har varit utsänd i militära internationella insatser och under uppdraget skadats fysiskt eller psykiskt eller dödats under insatsen eller senare dött på grund av skador som härrör från insatsperioden. Organisationen kan också stödja och utveckla forskningsprojekt om veteran-soldater, engagera sig i förebyggande aktiviteter eller ge annan form av stöd inom ramen för ändamålet med verksamheten. Man genomför bl.a. rehabiliteringsprojekt tillsammans med Rigshospitalet.

Soldaterlegatet arbetar med målsättningen att de uppgifter som Soldaterlegatet svarar för i dag, på sikt ska ingå i den offentliga verksamheten. De menar att det är samhällets ansvar att se till att den enskilde soldaten får den hjälp han/hon behöver. Trots detta räknar organisationen med att behöva finansiera sin verksamhet ytterligare ett antal år.

Soldaterlegatets mottog 415 bidragsansökningar från 271 utsända samt deras anhöriga under 2011.³ De flesta bidragen gavs för råd-

² Fonden har ett kapital på 30 miljoner danska kronor. Det första bidraget utbetalades i januari 2009.

³ Organisationen delade ut 361 bidrag och avlog 40 ansökningar. De 361 godkända ansökningarna medförde 673 enskilda stödåtgärder.

givning i ekonomiska frågor, men även ekonomiskt stöd kunde förekomma. I övrigt utbetalades bidrag till medicinskt och psykologiskt stöd samt till psykiatriska utredningar.

I framtiden kommer arbetet att inriktas mot att behandla allt fler bidragsansökningar och att sprida forskningsresultat. Soldaterlegatet ser framför sig ökat samarbete med stat, regioner och kommuner. De ansvariga förväntar sig ett ökat fokus på rådgivning, hjälp till psykiatri och medicin samt ett ökat erkännande av arbetsrelaterade psykiska skador.

Stöt soldater & pårörande

Stöt soldater & pårörande bildades 2007. Organisationen hjälper veteraner och deras anhöriga ekonomiskt då en soldat blivit skadad i tjänsten. Även hemvärnspersonal som tjänstgjort utomlands kan erhålla hjälp. Organisationen har för närvarande 500 medlemmar.

Ansökningarna kommer från veteraner och deras anhöriga, från Familjenetvirket och liknande organisationer, men även från veteranhemmen och från Veterancentret i Ringsted. Ett stigande antal ansökningar handlar om hjälp i sociala frågor. Många skador har samband med insatserna på Balkan. År 2009 utbetalades de första bidragen, då fem personer fick bidrag. Antalet ansökningar har sedan dess stigit.

Interforce

Interforce är ett samarbete mellan danska försvaret och civila verksamheter, både privata och offentliga. Organisationen bildades 1999. I dag deltar drygt 1 800 företag i verksamheten.

Ändamålet är att förbättra förhållandena för dem som stödjer försvaret samtidigt som de arbetar hos en civil arbetsgivare. En databas för att förmedla arbeten till veteraner har etablerats.

Mars & Merkur

Mars & Merkur är en sammanslutning mellan chefer inom företag och militära chefer på generals-/admiralsnivå. Föreningen bildades 1975 med syftet att stärka kontakterna mellan företag och försvarets personal.

Mentornätverket/patriotisk selskab

Mentornätverket/patriotisk selskab är en sammanslutning av verksamheter som erbjuder veteranerna erfarna företagare som mentorer för stöd i veteranernas vidare karriärer. Syftet är att hjälpa veteraner att komma in på arbetsmarknaden genom bl.a. vägledning, rådgivning, karriär- och utbildningsval, start av egna företag. Förutom mentorer kan i några fall även anställning erbjudas.

Foreningen af Officer Udenfor Aktiv Tjeneste

Foreningen af Officer Udenfor Aktiv Tjeneste består av tidigare tjänstgörande officerare och andra med tidigare eller aktuell anknytning till försvaret. Deras uppgift är att förmedla upplysningar till medlemmarna om kretsens aktiviteter och om andra nyheter av intresse. De ägnar sig åt pistolskytte, diverse sociala arrangemang och föredrag.

Krigsveteraner & Pårørende

Krigsveteraner & Pårørende (Föreningen för krigsveteraner och anhöriga) vill genom frivilligt arbetet ge stöd till den som varit i en insats och till dennes familj. Föreningen har en bredare definition än regeringens veteranpolitik eftersom man inkluderar samtliga som varit i krigszoner eller andra oroliga områden.

Föreningen tar kontakt med dem som inte själva kan söka hjälp och bistår dessa med att få stöd av psykologer och andra inom det civila samhället. Föreningen hjälper till att bygga upp nätverk och skaffa fram lokaler.

Fackliga organisationer

Den danska Försvarsmakten samarbetar även med fackliga organisationer.

Haerens Konstabel og Korporal forening

Haerens Konstabel og Korporal forening har hand om arbetslöshetskassan för personalen inom hären. När det gäller veteraner har de nära samarbete med Veterancentret. De bistår vid kontakt med kommuner, vid missbruksproblem, ger hjälp med tillfälligt boende och med ansökan vid behov av förtidspensionering. De samarbetar med Familienetværket och med andra fackliga organisationer.

Hovedorganisationen for personel af reserven i Danmark

Hovedorganisationen for personel af reserven i Danmark är en intresse- och facklig organisation för all reservpersonal. Deras uppgift är att se till att reservpersonalen finns tillgänglig i nödvändig omfattning och har den kunskap och erfarenhet som krävs. De samarbetar med Veterancentret.

Bidrag från Forsvarsministeriet

Staten bidrar till frivilligorganisationernas verksamhet genom att utge ett grundbelopp och ett aktivitetsstöd. För perioden 2010–2014 ges ett bidrag på 8 miljoner danska kronor till veteraninsatser. Anslaget från Forsvarsministeriet uppgår därmed sammanlagt till drygt 11 miljoner danska kronor per år.

5.3 Norge**Veteranpolicy**

I Norge tog Stortinget beslut om en handlingsplan för stöd till veteraner i juni 2009. Planen *I tjeneste for Norge* presenterades i maj 2011. Genom handlingsplanen finns nu ett väl utvecklat program för stöd till veteraner och anhöriga för tiden före, under och efter en insats.

Den norska handlingsplanen omfattar åtgärder under tiden 2011–2013. Många åtgärder kommer dock att gälla även efter denna period och kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet.

Begreppet veteraner

Veteraner benämns den personal som på norska statens uppdrag deltagit i en militär operation. Både de från andra världskriget och de från nutida militära insatser ingår. Begreppet innefattar både civil och militär personal och både den fast anställda och den tillfälligt anställda personalen. Civila i försvaret har skyldighet att tjänstgöra. Det gäller dock bara vissa tjänster. Det är insatsens karaktär som avgör om personen ska kallas veteran och inte var insatsen genomförd, dvs. att även de som deltagit i en militär operation på norskt territorium räknas som veteran. Personal från utrikestjänsten och justitiesektorn, t.ex. polisen, inkluderas i den ovan angivna handlingsplanen.

Organisation

Forsvarets veteranjeneste (FVT)

I Norge får veteranerna och deras anhöriga stöd genom Forsvarets veteranjeneste (FVT), som ingår i den norska försvarsstaben. Organisationen bildades i augusti 2011. Många av FVT:s arbetsuppgifter svarade tidigare Forsvarets veteranadministration för. Den verksamheten upphörde i och med FVT:s tillkomst. FVT är en tvåårig projektorganisation med tvärvetenskaplig kompetens med både militär och civil erfarenhet. Det är en organisation, som förutom att hjälpa veteranerna, ska utvärdera och utveckla verksamheten för att skapa den bästa samarbetsmodellen tillsammans med kommunerna, hälso- och sjukvården, försvaret och Norges arbets- og velferdsforvaltning (NAV). Målet för FVT är att veteranerna ska möta en samordnad organisation.

Forsvarets Veteransenter i Bæreia

Forsvarets Veteransenter i Bæreia stödjer samverkan mellan veteranerna. Verksamheten övertogs av det norska försvaret 2008 och är i full drift sedan augusti 2009. I verksamheten finns 18 tjänster och samtliga som arbetar i verksamheten är själva veteraner. I personalstyrkan ingår bl.a. en fältpräst. Sjukvårdskunnig personal finns tillgänglig, men verksamheten är inte en plats för behandling eller rehabilitering.

Både veteraner från andra världskriget och veteraner som tjänstgjort i internationella insatser samt deras familjer är välkomna. Vistelsen är gratis eller tillgänglig till låg kostnad. De frivilliga organisationerna har, när det finns ledig kapacitet, också möjlighet att utnyttja centret för egna aktiviteter.

Stöd till veteraner

I och med handlingsplanen *I tjeneste for Norge* finns ett väl utarbetat program för tiden före, under och efter insatsen. Kraven anpassas efter den aktuella tjänstgöringen och den personalkategori det är frågan om. Uppföljningen under tjänstgöringen stärks. För den personal som fått nedsatt funktion ska försvaret svara för en långsiktig rehabilitering och vägledning samt lämplig omskolning till ett annat yrke eller sysselsättning.

Stöd till anhöriga

I Norge är anhörigbegreppet inte klart definierat. Soldaten bör dock uppge minst två personer. Alla som försvaret fått uppgift om får information från avdelningscheferna, inbjudningar till hemkomstceremonier, m.m.

Samarbete med andra samhällsinstanser

Den norska försvarsmakten samarbetar med flera samhällsinstanser, bl.a. de s.k. NAV-kontoren (Norges arbets- och velferdsförvaltning) där de statliga myndigheternas verksamheter samordnas med kommunernas socialtjänst.

Samarbete med organisationer

I Norge sker ett löpande samarbete med Försvarsdepartementet/försvaret samt soldat- och frivilligorganisationer och de fackliga organisationerna. Även det norska värnpliktsrådet är en samarbetspart. Genom den s.k. Soria-Moria-förklaringen, vilken är en politisk överenskommelse om samarbete inom regeringen, understryks betydelsen av samarbetet.

I handlingsplanen *I tjeneste* for Norge anges att samarbete mellan organisationerna är helt avgörande och att Försvarsdepartementet och försvaret ska vidareutveckla detta arbete.

I handlingsplanen återfinns uppdrag till organisationerna. I planen anges att lokala veteranträffar ska utvecklas i samarbete mellan försvaret och med veteranorganisationen NVIO, som kommer att erbjuda särskild verksamhet vid alla sina lokalföreningar. Vidare anges att veteranorganisationen Skadde i internasjonale operasjoner (SIOPS) ska få särskilda medel för att höja kompetensen i samhället om veteranernas situation.

Möten ska också, enligt handlingsplanen, genomföras kvartalsvis mellan Försvarsdepartementet och organisationerna med speciellt fokus på uppföljning, utvärdering och vidareutveckling av planen i frågor som rör tiden före, under och efter insatsen. Veteranorganisationerna inbjuds även att delta med en representant vardera i Försvarsdepartementets programråd för HR forskning, som bl.a. omfattar veteraner.

De frivilliga organisationerna kompletterar försvarets verksamhet, alternativt svarar de för en specifik del av det samlade veteranstödet i stället för den norska försvarsmakten. Organisationernas kunskap är särskilt värdefull, inte minst genom organisationernas direkta möten med enskilda människor. Sammanfattningsvis kan sägas att den norska försvarsmakten arbetar med att försöka få soldaterna tillbaka till samhället, medan organisationerna stöttar mer individinriktat.

Frivilliga organisationer

Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner (NVIO)

Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner (NVIO) är det största förbundet av de som deltagit i arbetet med handlingsplanen. Förbundet har 55 lokalförbund och drygt 7 000 medlemmar. Förbundet har funnits sedan insatsen i Ghaza 1956 och är medlem i World Veteran Federation och Board of Nordic Blue Berets.

Förbundet svarar framför allt för kamratstödande verksamhet och har stor del i veteranernas hemkomstprogram. De arrangerar veteranträffar runt om i landet på uppdrag av försvaret. Försvarsdepartementet bidrar till förbundets kamratstöd, såsom hemsida

och telefonstöd. Det är ett nära samarbete mellan departementet och NVIO och försvaret och NVIO.

NVIO fick 9 miljoner norska kronor i grundbidrag 2012, därtill erhöles bidrag för aktiviteter och projekt, vilket totalt innebar 13 miljoner norska kronor.

Veteranförbundet Skadde i internasjonale operasjoner

Veteranförbundet Skadde i internasjonale operasjoner är den minsta organisationen av de tre organisationer som deltagit i arbetet med handlingsplanen. Förbundet har 153 medlemmar. Veteraner, både de med fysiska och de med psykiska skador, ges stöd med bl.a. vägledning i de frågor som veteranerna har behov av.

Förbundet ger råd och påverkar den nationella nivån i frågor som rör veteraner. Dess arbete är ett komplement till den norska försvarsmaktens stöd. Organisationens mål är att upprätthålla livskvaliteten för de skadade soldaterna. Till sin hjälp har de ett eget nätverk av advokater.

Fackliga organisationer

Norske Reserveoffiserers Forbund (NROF)

Den norska försvarsmakten samarbetar i veteranfrågor också med en del andra organisationer, bl.a. Norske Reserveoffiserers Forbund (NROF). NROF är en organisation som består av anställda officerare, reservofficerare, värnpliktiga och tidigare anställda officerare, hemvärnsbefäl och veteraner.

NROF grundades 1896 och har 58 lokalavdelningar och 7 300 medlemmar, varav 35 procent är veteraner. Verksamheten för veteranerna inbegriper sport och kultur, men det ingår även sociala arrangemang, kompetensutveckling och rekryteringsservice.

5.4 Finland

Veteranpolicy

I Finland finns ännu inte något riksdagsbeslut som inbegriper de nya veteranerna, förutom bestämmelser som avser utbildnings- och övningsverksamhet vid deltagande i internationell militär kris- hantering samt förmåner vid sjukdomar och olyckor.

Det lever ännu i dag ett stort antal veteraner i Finland från krigsåren 1939–1944, vilket innebär att det fortfarande är en aktuell angelägenhet att på ett positivt sätt ta hand om dessa veteraner. Det satsas fortfarande stora resurser i form av tid och pengar på dessa veteraner. I kombination med att Finland har färre deltagande soldater i internationella insatser har detta, fram till i dag, inneburit att arbetet med den nya tidens veteraner inte varit lika prioriterat som i övriga nordiska länder. Det märks dock tydligt att även Finland är inne i ett skede där man alltmer vill stärka verksamheten riktad mot dessa nya så kallade fredsbevarare (krishanteringspersonal). Försvarsministern föreslog hösten 2012 att de vårdinrättningar som tidigare bara använts av veteranerna från andra världskriget nu också ska kunna användas av fredsbevararna/krishanteringspersonalen.

Begreppet veteraner

Finland skiljer sig markant från övriga nordiska länder genom att med begreppet veteran endast avses de som deltog i vinterkriget respektive fortsättningskriget (1939–1944).

I Finland kallas de soldater som deltagit i internationella militära insatser för fredsbevarare eller krishanteringspersonal.

Stödet till veteraner

I Finland finns särskilda handlingsprogram för den personal som är fredsbevarare eller krishanteringspersonal. De får motsvarande stöd som i övriga nordiska länder, även om det inte finns någon officiell policy för dessa. Det finns ett program som täcker tiden före, under och efter insatsen snarlikt den som gäller i övriga Norden. Direkt efter insatsen görs uppföljning genom debriefing som åter-

kommer efter 1–5 år. Vid skador kan bidrag för handikapp och försäkringsersättningar utbetalas.

Stödet till anhöriga

Den enskilde soldaten får ange den som denne betraktar som anhörig. Vad avser försäkringar tillämpas dock begreppet anhörig som det framgår av lag. De anhöriga får information före insatsen och inbjuds även att delta under en dag i soldatens hemkomstprogram.

Samarbete med andra samhällsinstanser

Det finska försvaret samarbetar med övriga samhällsinstanser, bl.a. Statskontoret och kommuner samt särskilda sjukhus, med vilka man har avtal. Även privata verksamheter kan anlitas.

Samarbete med organisationer

Det finns fyra veteranorganisationer i Finland vars verksamhet riktas mot de äldre veteranerna. Sedan 1988 samarbetar Försvarmakten och veteranorganisationerna (bl.a. när det gäller Nationella veteran-dagen).

Finlands Fredsbevararförbund

Finlands Fredsbevararförbund (Finnish Peacekeepers Association) som är medlem av World Veteran Federation och Board of Nordic Blue Berets, är en del av det psykosociala stödet. Förbundet har ett samarbetsavtal med den finska försvarsmakten avseende kamratstöd, bl.a. stödsamtal via telefon för fredsbevararna/krisanteringspersonalen. De ger även information till soldater och deras familjer samt svarar för viss utbildning. De har också del i hemkomstprogrammet.

5.5 De baltiska staterna

Veteranpolicy

I december 2012 tog regeringen i Estland beslut om en handlingsplan för veteraner. Planen, som gäller för perioden 2013–2017, innehåller flera åtgärder såsom uppföljning efter insatsen, omskolning, förtidspension och ceremonier.

Det finns ännu ingen officiell policy för den nya tidens veteraner varken i Lettland eller i Litauen. Det pågår dock arbete i båda länderna.

Begreppet veteran

Enligt den i Estland nyligen antagna definitionen är en veteran den som för republiken Estland har gjort en utlandsmission eller varit i militärtjänst och som under tjänstgöringen fått bestående skador.

I Lettland används begreppet nya veteraner eller bara veteraner för senare tids soldater i internationella organisationer.

I Litauen finns inget officiellt veteranbegrepp. Dagens soldater som deltar i internationella insatser uppfattas officiellt inte som veteraner. De får dock mer uppmärksamhet från försvarsministeriet än soldater som inte deltar i internationella militära insatser.

Organisation

I de baltiska staterna har försvarsministerierna ett stort ansvar.

I Estland svarar personalenheten på försvarsstaben i samarbete med försvarsministeriet för frågorna.

I Lettland handläggs veteranärendena på såväl politisk nivå (på olika departement) som inom olika enheter inom försvarsmakten.

I Litauen är förhållandena likartade, förutom försvarsministeriet, svarar socialministeriet för stödet till veteranerna.

Stödet till veteraner

De baltiska staterna och då särskilt i Estland finns genomtänkta åtgärdsprogram före, under och efter insatsen. Före insatsen har man, för att förbereda soldaten för insatsen, tester och särskild utbildning. Under insatsen ges psykologiskt stöd. Präster finns stationerade i insatsområdet för att ge mentalt stöd. Estniska soldater får den akuta vården i Storbritannien.

Stödet till anhöriga

De baltiska länderna visar ett stort engagemang i dessa frågor, särskilt vad gäller det personliga omhändertagandet av anhöriga när soldaten dödats. Som anhörig till soldaten kan även vänner anges.

Samarbete med andra samhällsinstanser

Samarbete med andra samhällsinstanser, såsom sjukhus och kommuner, förekommer i olika omfattning i de baltiska länderna.

Samarbete med organisationer

I Estland finns organisationer för skadade veteraner samt andra frivilliga organisationer med vilka den estniska försvarsmakten samarbetar. Enligt den veteranpolicy som blev klar i slutet av 2012 vill man ha en stark frivilligorganisation för veteraner som samarbetspartner till försvaret och Försvarsministeriet. Ibland får dessa organisationer ekonomisk ersättning för det arbete de utför. Samtliga veteranorganisationer är ännu relativt små. Motsvarigheten till Fredsbaskrarna, som finns i många andra länder, finns inte i Estland. Det finns inte heller några fackliga organisationer för soldater. Organisationernas uppgifter är ett komplement till försvarets arbete.

I Lettland förekommer informationsmöten och konserter där olika myndigheter och organisationer samverkar.

I Litauen anordnar försvarsministeriet och försvarsmakten, i samarbete med olika soldat- och frivilligorganisationer informationsmöten och evenemang som ökar medborgarnas "patriotism" och utökar landets försvarsförmåga. Det finns en frivilligt organiserad

klubb, ”Penelopi klubbas”, som är till för familjer och de soldater som deltar/deltagit i internationella insatser. Här kan man utbyta information, ställa frågor till en psykolog och få hjälp med att lösa olika sorters problem.

6 Bör frivillig försvarsverksamhet innefatta verksamhet för veteransoldater och anhöriga?

Utredningens förslag:

1. Den frivilliga försvarsverksamheten bör innefatta verksamhet till stöd för en enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser samt anhörig till denne.

2. En frivillig organisation, som inte är en frivillig försvarsorganisation, och som bedriver verksamhet till stöd för en enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser benämns i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet som en veteran- och anhörigorganisation.

3. Statligt bidrag får ges till en frivillig försvarsorganisation eller en frivillig veteran- och anhörigorganisation som finns upptagen i bilagan till förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet om organisationen bedriver verksamhet till stöd för en enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser samt anhörig till denne.

6.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för utredningens överväganden i frågan om den frivilliga försvarsverksamheten bör innefatta verksamhet till stöd för den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Till grund för utredningens överväganden ligger utvecklingen av veteransoldatpolitiken (kapitel 2), den frivilliga försvarsverksamheten och berörda organisationer (kapitel 3) samt vad riksdag och regering anger i frågan om politiken för det civila samhället och dess organisationer (kapitel 4) jämte förhållandena i några jämförbara länder (kapitel 5).

6.2 Bör den frivilliga försvarsverksamheten innefatta verksamhet till stöd för den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser?

De säkerhetspolitiska förändringarna under det senaste decenniet ligger till grund för det omfattande reformarbetet av det svenska totalförsvaret. Det svenska totalförsvaret är inne i en förändringsfas som innebär den största reformeringen som genomförts i modern tid. Riksdagens beslut i juni 2009 om en ny inriktning för det militära försvaret i enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition *Ett användbart försvar*¹ innebär förändringar på flera viktiga områden i syfte att skapa ett användbart och tillgängligt försvar. De uppgifter och den struktur som det nya försvaret har skiljer sig därför i många stycken från hur det tidigare försvaret var utformat. Försvarsmaktens uppdrag och stöd till den frivilliga försvarsverksamheten behöver därför också successivt förändras och den frivilliga försvarsverksamheten reformeras på samma sätt som totalförsvaret i övrigt.

¹ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

6.2.1 Den frivilliga försvarsverksamhetens framtida roll och uppgifter

I frågan om den frivilliga försvarsverksamhetens framtida roll och uppgifter kan noteras att regeringen i budgetpropositionen för 2013² anger att dess syn på den frivilliga försvarsverksamheten som redovisas i propositionen *Ett användbart försvar* gäller alltså.³ Bl.a. framhåller regeringen i den propositionen att frivillig verksamhet ofta är ett kostnadseffektivt sätt för samhället att tillgodose resursbehov som kan vara tillfälliga men omfattande. Regeringen anger vidare att de behov som finns i olika sektorer av samhället och som är direkt kopplade till frivillig verksamhet i framtiden bör utgöra grund för uppdrag som myndigheter, kommuner och andra ger till frivilliga försvarsorganisationer.

De frivilliga försvarsorganisationerna har i dag till uppgift att sprida information och kunskap om totalförsvaret, medverka till fortbildning, utgöra rekryteringsbas och i övrigt medverka till totalförsvarets folkliga förankring. I den ovan angivna budgetpropositionen uttalar regeringen att när det gäller det militära försvaret bör de frivilliga försvarsorganisationerna ha sin huvudsakliga roll när det gäller bemanningen av vissa befattningar i Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna. Samtidigt uttalar regeringen att de frivilliga försvarsorganisationerna kan spela en fortsatt viktig roll när det gäller att bidra till Försvarsmaktens rekrytering av intresserade och lämpliga ungdomar för myndighetens verksamhet samt bidra till att stärka försvarets folkliga förankring och tillvarata det personliga engagemanget.

6.2.2 Den frivilliga försvarsverksamheten bör innefatta verksamhet till stöd för den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser

I frågan om frivilliga försvarsverksamheten bör innefatta verksamhet till stöd för den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser gör utredningen följande överväganden.

² Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, s. 49.

³ Prop. 2008/09:140.

Begreppet totalförsvar har en folklig förankring och begreppet definieras på det sätt som framgår av 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.⁴ Resurser i totalförsvaret ska enligt 2 § i nämnda lag utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

I Sverige finns en lång tradition av medborgarengagemang i form av idébaserade frivilliga organisationer. Den frivilliga försvarsverksamheten har som en viktig del av det civila samhället⁵ under lång tid utgjort en väsentlig resurs för det svenska totalförsvaret. De frivilliga försvarsorganisationerna kan ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen i frågor som rör det svenska totalförsvaret. De kan agera påtryckare och kritisera den offentliga verksamheten och på så sätt fungera som en motvikt till och dialogpartner för denna verksamhet. Organisationerna ger även service till sina medlemmar eller till människor i allmänhet. Härmed avses sådan service som utförs utan att organisationen tar emot full ersättning för verksamheten. Organisationerna har också rollen som utförare och leverantör av tjänster som utförs på uppdrag av bl.a. Försvarsmakten.

Frivilliga försvarsorganisationer verkar i allmänhet självständigt och fristående från varandra. Detta beror bl.a. på att var och en av dessa ideella organisationer har sin egen historiska bakgrund och därmed har skapat sin egen identitet. Verksamheten som bedrivs bygger på medlemmarnas egna insatser. För flertalet av organisationerna har insatser för totalförsvaret utgjort den nästan helt dominerande verksamheten medan det för några av organisationerna har varit eller är en relativt begränsad del av verksamheten. Samtidigt kan utredningen notera att många av de uppgifter som den frivilliga försvarsverksamheten, dvs. de frivilliga försvarsorganisationerna, tidigare utfört eller förberett sig på att utföra inte längre efterfrågas i samma omfattning som tidigare. Även nya typer av organisationer har tillkommit som arbetar med frågor inom försvaret och ett bredare spektrum av samhället. Utvecklingen

⁴ I regeringens proposition. *Totalförsvar i förnyelse (1995/96:12)* angavs bl.a. att totalförsvaret innefattar den verksamhet som är nödvändig för att förbereda samhället inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Under krigsförhållanden omfattar totalförsvaret hela den verksamhet som då ska bedrivas. I propositionen angavs vidare att totalförsvarets resurser ska utformas för att kunna användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att kunna stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra nationella påfrestningar i fred (s. 52).

⁵ Utredningen har i kapitel 4 redogjort för det civila samhällets roll och uppgifter.

inom de frivilliga försvarsorganisationerna visar på att många av dem delvis släppt sin tidigare starka fokusering på renodlade totalförsvarsändamål – oftast inom det militära försvaret – och börjat verka inom ett bredare spektrum av samhället.

Utvecklingen visar således på att samhällsområdet totalförsvar inte längre uppvisar så markerat tydliga gränslinjer som var fallet tidigare, att många av de frivilliga försvarsorganisationerna själva ändrar inriktning och fokus mot ett bredare beredskapsperspektiv, att många organisationer som i dag inte finns med i frivilligförordningen också verkar inom detta bredare beredskapsperspektiv samt att det också kan förväntas en fortsatt och dynamisk utveckling inom detta område som kan leda till både förändrad inriktning eller struktur vad gäller myndigheter och deras verksamhet liksom att också organisationsstrukturen vad gäller frivilliga försvarsorganisationer kan förväntas utvecklas på olika sätt.

Enligt utredningen bör detta ge utrymme för att vidga begreppet totalförsvarsändamål till att avse verksamhet som tidigare inte ansetts rymmas inom begreppet men som otvivelaktigt måste anses bidra till försvarsverksamheten generellt och Försvarmaktens verksamhet i synnerhet. Nya verksamhetsområden inom den frivilliga försvarsverksamheten bör därför kunna prövas och utgöra skäl för att en organisation ska kunna omfattas av frivilligförordningen. Ett sådant verksamhetsområde är, enligt utredningens mening, verksamhet som bedrivs inom ramen för den svenska veteranpolitiken. Detta kan innebära att nya organisationer kan tillkomma eller att befintliga organisationer utvecklar sin verksamhet i dessa avseenden.

Frivilliga försvarsverksamhetens roll i veteranpolitiken

Som tidigare nämnts innebär den av riksdagen och regeringen beslutade veteransoldatpolitiken bl.a. att lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser har införts. Med stöd av dessa författningar utvecklar Försvarmakten verksamhet till stöd för den som omfattas av angivna författningar. Försvarmaktens olika åtgärder i detta avseende, bl.a. vad avser information, rekrytering, utbildning, stöd och uppföljning samt rehabilitering utgör i dag en integrerad del av myndighetens verksamhet för att genomföra den av riksdagen och regeringen beslutade veteransoldatpolitiken samt säker-

ställa och utveckla operativa förmågor, vilka ska kunna användas såväl nationellt som internationellt.

Frivilliga försvarsorganisationer bedriver, med stöd av frivilligförordningen, verksamhet på uppdrag av Försvarsmakten, bl.a. försvarsinformation, rekrytering och utbildning (se kapitel 3). Utredningen kan samtidigt konstatera att den frivilliga försvarsverksamheten inte innefattar någon mer utvecklad generell verksamhet till stöd för veteransoldater och deras anhöriga, även om frivillig försvarsverksamhet som rör försvarsinformation, rekrytering och utbildning utgör betydelsefulla bidrag till Försvarsmaktens verksamhet och till viss del även kan anses utgöra verksamhet som omfattas av den av riksdagen och regeringen beslutade veteransoldatpolitiken. Några av de frivilliga försvarsorganisationerna har informerat utredningen om att organisationen kan utveckla verksamhet till stöd för genomförandet av veteransoldatpolitiken.

Frågan aktualiseras då om den stödverksamhet som frivilliga försvarsorganisationer kan bedriva och som angivna frivilliga veteran- och anhörigorganisationer redan i dag bedriver kan innefattas i begreppet frivillig försvarsverksamhet eller om begreppet bör ges en ändrad definition för att inrymma sådan verksamhet.

Den av riksdagen och regeringen beslutade veteransoldatpolitiken innebär att samhället som helhet ska involveras i stödet till veteransoldaterna och deras anhöriga. Som tidigare nämnts är utgångspunkten att den myndighet eller organisation som från ett samlat samhällsperspektiv är mest lämpad också bör svara för åtgärden.

Flera frivilliga organisationer bedriver idag verksamhet till stöd för veteransoldaterna och deras anhöriga. Försvarsmakten har sedan en tid tillbaka ett samarbete med bl.a. Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna, Svenska Soldathemsförbundet, Invidzonen och militära kamratföreningar. Organisationerna och deras verksamhet fyller därvid en viktig funktion som komplement till myndighetens arbete. Som tidigare nämnts har organisationerna typiskt sett tre viktiga egenskaper i detta sammanhang. Den första är att de har god kunskap om villkoren för deltagande i internationella militära insatser och därmed förståelse för den enskilde veteransoldaten och dennes problem. Den andra är att en enskild organisation kan ha lättare att arbeta mer informellt och bygga upp en förtroendefull relation till den enskilde veteransoldaten och dennes anhöriga. Det finns ingen registreringsplikt och organisationen är heller inte bunden av offentlighetsprincipen. Den tredje egen-

skapen är att de angivna organisationerna har goda förutsättningar att i sin verksamhet upptäcka om t.ex. en veteransoldat mår dåligt och är i behov av stöd eller andra åtgärder. Veteransoldatorganisationerna är således väl rustade för verksamhet som innefattar kamratstöd. Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna organiserar bl.a. ett rikstäckande nätverk som tillhandahåller psykosocialt stöd genom s.k. kamratstödare. Liknande arrangemang finns för anhörigstöd genom t.ex. Soldathemsförbundet och Invidzonen. Även militära kamratföreningar kan lämna stöd till veteraner- och anhöriga. Angivna frivilliga veteran- och anhörigorganisationer stödjer således redan genom frivillig verksamhet såväl Försvarsmakten som enskilda och deras anhöriga med information, rådgivning, utbildning, stöd och annan hjälpverksamhet.

Utredningen anser att den verksamhet som dessa frivilliga organisationer bedriver bidrar till och utgör ett komplement till det offentliga åtagandet inom veteransoldatpolitiken som en del av den nya försvarspolitiska inriktningen. Denna verksamhet måste därför på motsvarande sätt som den frivilliga försvarsverksamheten, som finns angiven i frivilligförordningen, anses utgöra ett betydelsefullt bidrag till totalförsvarets verksamhet och även på motsvarande sätt därför utgöra bidragsberättigad verksamhet. Genom att staten stödjer verksamhet inom detta område bidrar stödet, förutom att stödja personalen vid internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga, även till att öka Försvarsmaktens förmåga att rekrytera och utbilda personal till verksamheten. Denna verksamhet är således angelägen och bör få ett ökat erkännande. Det är vidare angeläget att verksamheten har hög tillgänglighet samt har en stabil ekonomisk och verksamhetsmässig grund.

Utredningen anser därför – i likhet med regeringen och Försvarsmakten – att samarbetet med organisationerna bör formaliseras, bl.a. för att säkerställa verksamheten över tiden. Syftet ska vara att tillförsäkra att den verksamhet som organisationen bedriver även kan fortsätta att utvecklas också i ett mer långsiktigt perspektiv. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt för organisationen att också en mer långsiktig finansiering av verksamheten är säkrad.

Som ovan framgår bör en frivillig organisation, som bedriver verksamhet till stöd för den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser anses bedriva verksamhet som främjar totalförsvaret på motsvarande sätt som övrig verksamhet som anges i 1 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Detta bör uttryckligen anges i för-

ordningen. Härigenom kommer sådan frivillig verksamhet som utgör stöd enligt den angivna lagen att kunna få statligt bidrag med stöd av frivilligförordningen. Det angivna stödet bör ges till frivilliga organisationer med demokratisk struktur som bedriver verksamhet som är angelägen och betydelsefull utifrån målen för totalförsvaret och den beslutade veteranpolitiken.

Utredningen vill i detta sammanhang betona det betydelsefulla i att kunna ta tillvara det engagemang och kunnande som finns i den frivilliga försvarsverksamheten och dess olika frivilliga försvarsorganisationer. Det innebär att det frivilliga, ideella engagemanget bör fortsatt uppmuntras så att bidraget till bl.a. den samlade veteranpolitiken utvecklas. Utredningen kan samtidigt konstatera att verksamheten bygger ytterst på det ideella engagemanget hos medlemmarna och deras vilja att utveckla organisationen och dess verksamhetsidé. Organisationerna väljer själva den lämpligaste och effektivaste egna organisations-, samordnings- och samverkansstrukturen.

Samtidigt kan noteras att den frivilliga försvarsverksamheten måste anpassas till de förändringar som sker i övrigt inom totalförsvaret. Behovet av reformer inom den frivilliga försvarsverksamheten är lika påtagligt som inom totalförsvaret i övrigt. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla vikten av samordning och samverkan mellan organisationerna i syfte att bättre kunna anpassa sig till de förändrade kraven och uppnå kostnadseffektivitet i verksamheten.

6.3 Nya kriterier i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

6.3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas utredningens överväganden i frågan om vilka kriterier som bör gälla för att en frivillig försvarsorganisation eller frivillig veteran- och anhörigorganisation som ger stöd till den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser ska kunna erhålla statligt bidrag till verksamheten.

Som tidigare nämnts avses med frivillig försvarsverksamhet enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet – frivilligförordningen – verksamhet som främjar totalförsvaret och

som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning för uppgifter inom totalförsvaret.

I bilagan till frivilligförordningen anges de frivilliga försvarsorganisationerna. Organisationerna har sina mål och syften med utgångspunkt i förordningens kriterier för vad som utgör frivillig försvarsverksamhet. Frivilligförordningen innefattar dock inte några bestämmelser som uttryckligen medger att statligt bidrag lämnas till frivillig försvarsverksamhet som innefattar stöd till veteran-soldater och deras anhöriga. Ingen av dagens frivilliga försvarsorganisationer inriktar sin huvudsakliga verksamhet på sådan verksamhet. De organisationer som i dag inriktar sig på sådan verksamhet ingår inte bland de frivilliga försvarsorganisationerna enligt frivilligförordningen.

I tidigare utredningar (se kapitel 3) var en viktig fråga att ta ställning till vilka kriterier som ska gälla för att en organisation ska betraktas som en frivillig försvarsorganisation och därför kunna tas upp i bilagan till frivilligförordningen och därmed även bli berättigad att vara med och dela på det stöd som ges inom ramen för ändamålet med anslaget för frivillig försvarsverksamhet.

Den tidigare kriteriediskussionen har i hög grad handlat om att söka finna tydliga former för att specificera den eller de typer av verksamheter som en organisation bedrev för att den skulle kunna anses vara en frivillig försvarsorganisation. Framst ansågs den nytta för totalförsvaret som organisationen bidrog med vara avgörande. Men samtidigt ansågs, i tidigare utredningar, att vissa organisationer vars ändamål med verksamheten, trots dess nytta för totalförsvaret, ändå hade en annan grund eller ett annat fokus inte borde vara med i uppräknningen. Det gällde t.ex. organisationer med främst facklig inriktning inom reservofficersrörelsen, förbund som främst var att se som kamratföreningar eller sådana förbund vars verksamhet främst kunde uppfattas vara idrottsliga eller sportsliga även om de hade en tydlig militär anknytning, vilka senare ansågs i första hand höra till Riksidrottsförbundets område.

Uppräkningen kom således att inriktas mot att gälla organisationer som främst hade utbildning för viktiga totalförsvarsändamål (såväl militärt som civilt försvar) som sin viktigaste uppgift, även om denna inriktning ibland kunde tänjas något.

Med den inriktning som lagen om totalförsvaret kom att få 1992, har dock en viss förändring i synsättet inträffat på så sätt att även verksamhet med inriktning mot s.k. svåra påfrestningar på samhället i fredstid (krisberedskap och krishantering) ansetts kunna

rymmas inom ramen för vad som kan anses vara frivillig försvarsverksamhet.

Motsvarande förskjutning i synsätt finns också i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

De tidigare utredningarna och propositionerna har utförligt argumenterat kring och därefter angett olika kriterier som en organisation bör uppfylla för att vara en bidragsberättigad organisation. Vissa av dem är mer eller mindre tidlösa och torde behövas även fortsättningsvis. Dessa mer generella kriterier överensstämmer i allt väsentligt med de kriterier som anges i regeringens proposition *En politik för det civila samhället*, och som regeringen anser bör gälla som en förutsättning för att statsbidrag ska lämnas till bl.a. en frivillig (ideell) organisation (se kapitel 4). I propositionen anges även de principer för den statliga bidragsgivningen som regeringen anser bör gälla när statsbidrag lämnas till frivilliga organisationer.

6.3.2 Behovet av anpassning av kriterierna för frivillig försvarsverksamhet

Utredningen redogör i kapitel 2 för den närmare innebörden av vad som avses med begreppet stöd till den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, dvs. den tjänstgörande personalen i insatsen och veteran-soldater samt deras anhöriga.

Den av riksdagen och regeringen beslutade veteransoldatpolitiken innefattar olika former av åtgärder och stöd till Försvarsmaktens personal och deras anhöriga före, under och efter tjänstgöring vid en internationell militär insats. Stödet avser bl.a. information, rekrytering, rådgivning, stöd, uppföljning, rehabilitering och annan stödverksamhet till personalen och deras anhöriga. Utredningen gör bedömningen att det angivna stödet bidrar till och utgör en viktig förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna genomföra internationella insatser.

Den stödverksamhet som olika frivilliga organisationer, t.ex. Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna, Soldatshemsförbundet, Invidzonen och militära kamratföreningar, genomför på uppdrag av Försvarsmakten syftar således till att stärka personalens förmåga att verka vid internationella insatser. Försvarsmaktens verksamhet,

såväl nationellt som internationellt, utgör del av totalförsvaret. Det finns därför skäl att införa en ordning som möjliggör för ansvarig myndighet att bevilja statligt bidrag till sådana frivilliga organisationer som uppfyller de generella rekvisiten för sådana organisationer och som bedriver stödverksamhet enligt vad som anges i lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Statligt bidrag bör därför kunna lämnas till sådan verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar stöd till enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Genom den angivna avgränsningen till verksamhet som bedrivs med stöd av den angivna lagen och därtill knuten förordning tydliggörs att statligt stöd enligt frivilligförordningen endast får ges till i bilagan till förordningen upptagna frivilliga organisationer och användas för sådan verksamhet som utgör stöd i olika former till enskild som omfattas av lagstiftningen. Verksamheten kan således innefatta åtgärder som avser information, rådgivning, stöd, uppföljning, rehabilitering, m.m.

Utredningen tolkar uppdraget i denna del som att det inte ingår i uppdraget att ifrågasätta det fortsatta behovet av den nuvarande regleringen i form av en förordning med en bilaga där stödberättigade frivilliga försvarsorganisationer anges. Regeringen har meddelat att den tidigare föreslagna översynen av frivilligförordningen är föremål för fortsatt beredning i regeringskansliet.⁶ Utredningen finner mot denna bakgrund att frivilligförordningen bör ändras på så sätt att det i förordningen förs in bestämmelser som anger att statligt bidrag får lämnas till frivilliga organisationer som bedriver verksamhet till stöd för enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. På motsvarande sätt som gäller för frivilliga försvarsorganisationer bör dessa frivilliga organisationer anges i bilagan till frivilligförordningen.

En frivillig organisation, som inte samtidigt är en frivillig försvarsorganisation och som uppfyller kriterierna i övrigt i förordningen, bör enligt utredningens mening betecknas som en frivillig veteran- och anhörigorganisation och anges som en sådan i bilagan till förordningen.

Enligt utredningen bör statligt bidrag till frivilliga organisationer som finns upptagna i bilagan till frivilligförordningen ges i

⁶ Dir. 2011:103, s. 5.

samma former och under samma förutsättningar som gäller övriga frivilliga organisationer som erhåller statliga bidrag, dvs. bidrag i form av organisations-, verksamhets- och uppdragsersättning enligt de grunder som anges i propositionen *En politik för det civila samhället* (se kapitel 4 och 7). Försvarsmakten bör på sätt som redan sker pröva ansökan om bidrag enligt förordningen inom sitt ansvarsområde.

Utredningens förslag i denna del innebär att förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet endast ändras i sådan omfattning som krävs för att medge att statsbidrag lämnas för angivet ändamål. I förordningen införs även – i linje med vad som anges i den ovan angivna propositionen – vissa bestämmelser om bl.a. handläggningen av statligt bidrag. Utredningen vill i detta sammanhang påpeka att det är angeläget att det föreslagna författningsstödet behandlas skyndsamt i det fortsatta arbetet för att möjliggöra att stöd kan lämnas till berörda organisationer. Utredningen föreslår därför att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2013.

Utredningen kan samtidigt konstatera att i det fortsatta utredningsarbetet ska bl.a. frågan om ett vidgat veteranperspektiv och hur olika aktörer kan samverka inom ramen för en samlad veteranpolitik behandlas. Detta innebär att utredningen i slutbetänkandet avser att återkomma även till frågan om behovet av ett mer samlat och enhetligt författningsstöd för statligt bidrag till frivilliga veteran- och anhängigorganisationer inom ramen för en samlad svensk veteranpolitik, bl.a. mot bakgrund av vad riksdagen och regeringen anger i propositionen *En politik för det civila samhället* (se ovan).

7 Organisationsstöd, m.m. inom ramen för frivillig försvarsverksamhet

Utredningens förslag:

Frivilliga försvarsorganisationer och frivilliga veteran- och anhörigorganisationer som bedriver verksamhet till stöd för enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser bör med stöd av förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ges statligt bidrag i form av organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och uppdragsersättning.

7.1 Inledning

I detta kapitel analyseras och lämnas förslag på hur frivilliga försvarsorganisationer och frivilliga veteran- och anhörigorganisationer kan få statligt bidrag inom ramen för den frivilliga försvarsverksamheten.

7.2 Former för bidrag

7.2.1 Nuvarande ordning

I 5 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet anges att Försvarsmakten får inom sitt verksamhetsområde, i samverkan med andra berörda myndigheter, komma överens med en frivillig försvarsorganisation om uppdrag inom totalförsvaret.

Försvarsmakten lämnar i dag olika uppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna i enlighet med vad som anges i frivilligförordningen. Försvarsmakten har i budgetunderlag¹ till regeringen redovisat det framtida behovet av resurser till den frivilliga försvarsverksamheten, uppdelat på organisationsbidrag och utbildningsverksamhet (inklusive ungdomsverksamhet).

Uppdrag kopplat till behov

Försvarsmakten anger i budgetunderlaget att den frivilliga försvarsverksamheten ska inriktas mot att myndighetens behov av frivilligpersonal uppfylls. Försvarsmaktens förändrade uppgifter och därmed förändrade kompetensbehov ställer krav på att de frivilliga försvarsorganisationernas utbildning utvecklas och delvis ges nytt innehåll. Myndighetens behov av kompetenser och förmågor ska fortsatt vara styrande för uppdragen till de frivilliga försvarsorganisationerna. Behoven ska tydligt framgå i de uppdrag myndigheten ger de frivilliga försvarsorganisationerna. För organisationerna är uppdraget att genomföra rekrytering till avtalsutbildning för uppfyllnad av främst hemvärn med nationella skyddsstyrkors behov.

Den frivilliga försvarsverksamheten ska också omfatta ungdomsverksamhet, syftande till rekrytering mot frivillig grundutbildning, officersyrket samt tjänstgöring i hemvärn med nationella skyddsstyrkor. Organisationernas ungdomsverksamhet ska utvecklas och integreras med Försvarsmaktens ungdomsverksamhet.

7.2.2 Olika former och fördelning av bidrag

Under 2010 har arbete med att ta fram en ny fördelningsmodell för organisationsbidrag till de frivilliga försvarsorganisationerna genomförts. Arbetet har inledningsvis skett i en arbetsgrupp med representanter från Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och de frivilliga försvarsorganisationerna genom Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS). Därefter har arbetet fortsatt inom myndigheterna. Resultatet av arbetsgruppens arbete presenterades bl.a. i en remiss till samtliga

¹ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2013 med särskilda redovisningar (HKV 23 383:53071).

frivilliga försvarsorganisationer i juni 2010.² Efter bearbetning och analys har Försvarsmakten och MSB beslutat att den i remissen presenterade fördelningsmodellen ska ligga till grund för fördelning av organisationsbidrag. Modellens tillämpas i sin helhet från och med 2011 och avsikten är att den ska utvärderas efter tre år.

7.2.3 Den nya fördelningsmodellen

Enligt arbetsgruppen bedömning bör de principer som anges i regeringens proposition ”*En politik för det civila samhället*”³ gälla vid fördelning av statligt bidrag till en frivillig försvarsorganisation. Den av Försvarsmakten och MSB beslutade fördelningsmodellen är indelad i två huvuddelar som tillsammans ska skapa ett system som uppfyller de i propositionen uppställda principerna och som bygger på de uppdrag och uppdragsersättningar som ges till de frivilliga försvarsorganisationerna. Den angivna fördelningsmodellen är utformad på grundval av följande principer som anges i den ovan angivna propositionen:

- de större och mer permanenta bidragen till det civila samhällets organisationer bör normalt grundas på förordningar,
- övergripande syfte bör anges för alla bidrag till det civila samhällets organisationer,
- mätbara mål bör finnas för alla bidrag med undantag för organisationsbidragen, för vilka målen inte i lika hög grad är mätbara,
- bidragssystemet bör kunna variera och anpassas efter behovet inom olika verksamhetsområden,
- bidragsnivåerna bör följas upp regelbundet i syfte att eftersträva att andelen organisationsbidrag och liknande generella bidrag ökar i förhållande till mer detaljstyrda bidrag, såsom projekt- och verksamhetsbidrag,
- det bör finnas utrymme för flexibilitet med hänsyn till varje bidragssystem och områdes karaktär,
- bedömningar av resultat och effekter ska göras för alla bidrag med undantag för organisationsbidragen, där mer övergripande utvärderingar i stället bör genomföras,

² HKV 16137:60382.

³ Prop. 2009/10:55.

- krav på god ekonomisk redovisning ska ställas på alla bidragsmottagande organisationer,
- kraven på åiterrapportering kan variera beroende på bidragsform,
- oberoende utvärderingar bör genomföras för alla bidrags- och ersättningssystem, och
- en enhetlig terminologi i bidragssystemet bör eftersträvas.

Arbetsgruppen konstaterade att den föreslagna fördelningsmodellens utformning och i modellen angivna fördelningen mellan organisationsbidrag och verksamhetsbidrag finner stöd i den angivna propositionen. I fråga om uppdragsersättning är syftet att Försvarsmakten respektive MSB tillsammans med organisationerna ska utveckla en verksamhet som svarar mot de behov som respektive myndighet formulerar.

Förändringarna mot den tidigare tillämpade bidragsformen utgörs av att uppdragsersättning⁴, i enlighet med vad som anges i den angivna propositionen, nu ska motsvara ersättning för ett uppdrag som staten och en organisation kommer överens om. Därmed kan uppdragsverksamheten fullt ut finansieras med denna stödform. Uppdragsersättningen ingår dock inte som huvuddel i fördelningsmodellen men utgör grund för beräkning av verksamhetsbidragets omfattning.

Närmare om olika bidragsformer

Organisationsbidrag

Ett grundläggande villkor för statsbidrag är att en organisations syfte och verksamhet överensstämmer med villkoren för statsbidraget.⁵ Organisationsbidrag bör således endast kunna ges till organisationer vars syfte överensstämmer med syftet för statsbidraget. Detta är motiverat eftersom organisationsbidragen är avsedda att stödja organisationer av viss typ, t.ex. frivilliga försvarsorganisationer och andra frivilliga organisationer som uppfyller i propositionen angivna kriterier.

För frivilliga försvarsorganisationer framgår deras syfte i förordningen (1994:524) om frivilliga försvarsorganisationer, dvs. organisa-

⁴ Uppdragsersättning är det som tidigare kallats uppdragsmedel.

⁵ Prop. 2009/10:55, s. 154.

tionen ska främja totalförsvaret genom att bedriva försvarsupplysning samt rekrytera och utbilda frivilliga för uppgifter i totalförsvaret.

En frivillig försvarsorganisation kan ges organisationsbidrag enligt fördelningsmodellen när den uppfyller de krav som ställs i regeringens proposition *En politik för det civila sambället*⁶ och kriterierna i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Organisationsbidrag ges till en frivillig försvarsorganisation i syfte att stödja organisationen i dess roll som röstbärare och intresseorganisation. Enligt modellen ska organisationsbidrag beräknas på grundval av antalet medlemmar i organisationen.⁷

Verksamhetsbidrag

Fördelningsmodellens andra del berör verksamhetsbidrag, vars storlek beräknas på den mängd uppdrag och uppdragsersättning som utgått de två föregående åren. En organisation får härigenom en andel av de sammanlagda verksamhetsbidragen. Detta skapar ett ”släpande” verksamhetsbidrag som generellt inte påverkas av innevarande års uppdragsersättning, och skapar därmed en mer förutsägbar och stabil stödform.⁸

Verksamhetsbidraget syftar till att ekonomiskt stödja organisationens administrativa basverksamhet, dess rekrytering inför nuvarande och kommande uppdrag samt dess verksamhetsutveckling. Verksamhetsbidraget syftar således till att ge organisationen förmåga att ta emot och genomföra uppdrag från bl.a. myndigheter.

⁶ Prop. 2009/10:55.

⁷ Bidraget beräknas enligt intervallindelning där 300–1 000 medlemmar utgör lägsta nivå och som ersätts med 12 prisbasbelopp, 1 001–4 000 medlemmar utgör nästa nivå och ersätts med 18 prisbasbelopp, nivå tre utgör 4 001–9 000 medlemmar och ersätts med 24 prisbasbelopp och organisationer med mer än 9 000 medlemmar utgör den högsta nivån och ersätts med 32 prisbasbelopp.

⁸ Om en organisation under innevarande år mottar en uppdragsersättning som understiger 1 000 000 kronor så utgår inget verksamhetsbidrag. Detta inte utbetalda verksamhetsbidrag fördelas jämnt över samtliga organisationers verksamhetsbidrag.

Samarbete mellan organisationer samt in och utfasning

Ett annat syfte med utformningen av fördelningsmodellens två olika delar – organisationsbidrag och verksamhetsbidrag – är att modellen ska ge möjlighet till infasning respektive avtrappning av verksamheter.

Organisationsbidraget, vars storlek enligt fördelningsmodellen grundas på antalet medlemmar, ska ges till dess att den frivilliga försvarsorganisationen upphör att vara en sådan organisation. Försvarsmakten och MSB ska årligen pröva om myndigheterna har behov av organisationernas grundförmåga och om organisationen uppfyller kriterierna för att vara en frivillig försvarsorganisation. Avsikten är att dialog ska föras med berörd organisation om en eventuell ominriktning av verksamheten när fråga om behovet av verksamheten uppkommer. Föreligger inget behov längre ska en avtrappning av verksamhetsbidraget inledas. Eftersom bidraget grundas på erhållna uppdragsersättningar under de senaste två åren blir bidraget lägre året efter det att inget uppdrag erhållits och kan helt komma att upphöra efter ytterligare ett år varvid även organisationsbidraget kan komma att upphöra.

Fördelningsmodellen ska på så sätt skapa förutsättningar för bl.a. samarbete eller samgående mellan organisationer då organisationsbidrag och verksamhetsbidrag succesivt avtrappas samtidigt som ett samarbete eller samgående möjliggör effektivitetsvinster.

Samma gäller om en ny organisation ska få uppdrag. Försvarsmakten respektive MSB ska då pröva om det kan bli aktuellt med uppdrag. Om så är fallet ska myndigheterna lämna förslag till regeringen om att organisationen ska kunna ges uppdrag och därför anges som ny frivillig försvarsorganisation samt begära medel, t.ex. i form av etableringsuppdrag, under förutsättning att något organisationsbidrag från ett annat politikområde inte är aktuellt.

Som ovan nämnts har fördelningsmodellen införts 2011. Införandet av modellen kan leda till att någon eller några organisationer får en väsentlig reducering av tidigare erhållet bidrag. Avsikten är dock att detta bör respektive myndighet kunna hantera genom att ge särskilda uppdrag för omstrukturering, vilket kan hanteras inom den ordinarie processen för uppdrag.

Resultatet av tillämpningen av fördelningsmodellen ska utvärderas efter cirka tre år.

7.2.4 Uppdrag till frivilliga organisationer

Försvarsmakten har sedan en tid tillbaka formaliserat samarbetet med veteran- och anhörigföreningar samt militära kamratföreningar. Försvarsmakten har i dag samarbetsavtal med Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna, Svenska Soldathemsförbundet, Invidzonen och Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund om stöd med verksamhet avseende rådgivning, kamratstöd och psykosocialt stöd till myndighetens personal vid tjänstgöring vid en internationell militär insats och veteransoldater samt deras anhöriga.

Utredningen föreslår i kapitel 6 att den verksamhet som ovan angivna frivilliga organisationer bedriver inom ramen för den av riksdagen och regeringen beslutade veteransoldatpolitiken ska innefattas i begreppet frivillig försvarsverksamhet. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ska ändras och dess tillämpningsområde utvidgas till att också omfatta verksamhet till stöd för personer som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Statligt bidrag i form av organisationsbidrag och verksamhetsbidrag ska således kunna ges både till frivilliga försvarsorganisationer och veteran- och anhörigorganisationer som bedriver sådan verksamhet.

7.2.5 Former och villkor för bidrag

Allmänna utgångspunkter för bidrag till frivilliga organisationer

Utredningens allmänna utgångspunkt är att statligt stöd till frivilliga försvarsorganisationer och veteran- och anhörigorganisationer som bedriver verksamhet till stöd för den som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser bör ha ett tydligt stöd i regeringens proposition *”En politik för det civila samhället”* och samtidigt uppfylla kriterierna för att erhålla statligt bidrag enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Det innebär att det statliga ekonomiska stödet kan utgå i form av organisationsbidrag, verksamhetsbidrag, projektbidrag och etableringsbidrag samt uppdragsersättning.

Organisationsbidrag

Villkor avseende organisationens storlek

Utredningen noterar att den av Försvarsmakten och MSB beslutade fördelningsmodellen i första hand är tänkt att tillämpas på frivilliga försvarsorganisationer och de förutsättningar som gäller för dessa organisationer. Bl.a. annat anges att organisationsstöd kan utgå i den lägsta nivån till en organisation som har minst 300 medlemmar.

Utredningen anser för sin del att ett absolut krav på ett minsta antal medlemmar i organisationen är mindre lämpligt av följande skäl.

Organisationsbidrag ger möjlighet till finansiering för basfunktioner som många gånger är en förutsättning för en organisations existens. Utvecklingen visar dock att många medlemsbaserade organisationer har haft problem med sjunkande medlemstal i många år då allt fler väljer att engagera sig genom andra typer av ideella insatser. Ett villkor om ett visst antal enskilda medlemmar, eller medlemmar som är organisationer, kan finnas för organisationsbidrag men ett sådant krav är inte alltid relevant att ställa. Detta gör att det kan finnas behov av att anpassa bidragsvillkor som har med medlemsantal att göra för att organisationer inte ska försvinna helt, bl.a. av riksintresse.

Dessutom finns det flera typer av organisationer inom det civila samhället som hämtar sina medlemmar ur en förhållandevis liten del av befolkningen. Det kan t.ex. röra sig om organisationer för människor med en viss funktionsnedsättning eller som tillhör en viss nationell minoritet. Ett villkor om visst antal medlemmar är därför inte nödvändigt i alla situationer. Det är vidare rimligt att när ett sådant villkor finns lämna öppet för att villkoret inte betraktas som absolut. Villkoren bör i dessa fall formuleras så att det finns en möjlighet för bidragsgivaren att göra undantag eller lämna dispens, t.ex. i gränsfall. Denna möjlighet finns redan i dag i flera bidragssystem. Om ett minsta antal anges bör det enligt utredningens mening som huvudregel bestämmas så att det kan uppfyllas både av organisationer som har enskilda medlemmar och av federativa organisationer där andra organisationer ingår som medlemmar. Utredningen anser därför att antalet medlemmar som måttstock på en förenings aktivitet och verksamhet blir allt mindre vanligt och ändamålsenligt. Det väsentliga bör i stället vara om

organisationen har en verksamhet som främjar ändmålet med bidraget.

Utredningen anser att den av myndigheterna tillämpade fördelningsmodellen såvitt avser kraven på minsta antal medlemmar i organisationen därför bör ändras för att möjliggöra en mer flexibel och ändamålsenlig tillämpning av bidragssystemet, bl.a. för att mindre organisationer, t.ex. Invidzonen, och federativa organisationer, t.ex. Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna och Svenska Soldathemsförbundet, som uppfyller övriga villkor för bidrag även ska kunna erhålla organisationsstöd, särskilt mot bakgrund av att dessa organisationer har rollen som röstbärare och intresseorganisation för veteransoldater och deras anhöriga.

Villkor avseende geografisk spridning eller riksintresse

Utredningen kan konstatera att de flesta organisationer inom det civila samhället har en traditionell föreningsstruktur med lokala och ibland även regionala föreningar samt en central organisation med ett förbundskansli eller motsvarande, bl.a. gäller detta inom den frivilliga försvarsverksamheten. Samtidigt kan noteras att åtskilliga av de rörelser som har bildats på senare år mer fungerar som nätverk än som traditionella organisationer, bl.a. Invidzonen. De eftersträvar en plattare, mindre hierarkisk organisationsform eftersom de anser att en informell struktur underlättar ett aktivt deltagande och spontana initiativ. Ett krav på förekomst av verksamhet i viss geografisk omfattning kan därför vara problematisk, inte minst för att föreningar har medlemmar som är spridda över landet och som i stor utsträckning använder Internet för att kommunicera. Utredningen anser därför – i likhet med regeringen – att det inte kan anses eftersträvansvärt att ställa krav på verksamhet i viss geografisk omfattning, ens för organisationsbidrag. Det bör vara tillräckligt att organisationen har en riksomfattande organisation med en lokalt eller regionalt förankrad verksamhet eller att den har ett riksintresse. Med riksintresse bör förstås att organisationen bedriver en verksamhet som är av allmänt intresse för hela samhället och inte endast lokalt. Som exempel på sådan verksamhet kan nämnas organisationer som har en speciell kompetens med nära anknytning till syftet för statsbidraget eller som representerar personer med funktionsnedsättning på ett fåtal orter.

Utredningen vill för sin del framhålla att en frivillig organisation som bedriver verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga måste anses ha ett allmänt intresse för hela samhället, dvs. ett riksintresse, vilket bör beaktas vid tillämpningen av förordningen om frivillig försvarsverksamhet och den angivna fördelningsmodellen.

Verksamhetsbidrag

Som tidigare nämnts bör verksamhetsbidrag väljas när syftet är att stödja en organisation inom det civila samhället i dess roll att ge service till såväl allmänhet som medlemmar. Det är då fråga om att stödja organisationen för vad den gör i form av en viss aktivitet eller verksamhet.

Utredningen bedömer att den verksamhet som frivilliga organisationer kan bedriva och frivilliga veteran- och anhängigorganisationer bedriver till stöd för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga bör stödjas med verksamhetsbidrag. Staten, dvs. den bidragslämnande myndigheten, bör dock samtidigt ställa tydliga krav på motprestation. Måluppfyllelsen ska bedömas utifrån organisationernas motprestation, vilket innebär att man bör kunna tillämpa resultatstyrning på motsvarande sätt som inom övrig statlig verksamhet.

Uppdragsersättning

Uppdragsersättning bör användas när en frivillig organisation på grundval av ett avtal eller uppdrag ska få full ersättning för att producera en tjänst på samma villkor som andra aktörer. I det fallet handlar det inte om bidrag i egentlig mening, utan om två jämbördiga parter i ett avtals- eller uppdragsförhållande som styrs av de villkor parterna har kommit överens om. De samhällstjänster som en frivillig organisation genom avtal eller på uppdrag tillhandhåller till stöd för Försvarsmaktens genomförande av veteransoldatpolitiken kan i vissa fall avse sådana tjänster som kan produceras av andra aktörer, dvs. att det föreligger en marknadssituation, och där tillhandahållandet av tjänsten kräver full kostnadsersättning. När Försvarsmakten avser att teckna avtal eller lämna

uppdrag avseende sådana tjänster kan bl.a. bestämmelserna om offentlig upphandling bli tillämpliga. Frågan om tillämpligheten av dessa bestämmelser måste dock bedömmas från fall till fall.

Balansen mellan olika bidrags- och ersättningsformer

Enligt regeringen bör det statliga stödet till det civila samhällets organisationer ge utrymme både för organisationsbidrag och för verksamhetsinriktade bidrag, t.ex. verksamhets- och projektbidrag. Organisationsbidrag bidrar, som ovan framgår, till den grund av långsiktigt inriktad kärnverksamhet som varje självständig organisation vilar på och är på så sätt en förutsättning för att andra typer av bidrag ska fungera väl i organisationen. Organisationsbidragen utgår ifrån att det är själva organiseringen i sig som är det primära. Värdet ligger här framför allt i organiseringens demokratiska funktion, men även i andra positiva effekter, såsom att deltagande i det civila samhällets organisationer tycks öka tilliten mellan människor, liksom till samhället i stort.

Utredningen anser att organisationsbidragen till frivilliga försvarsorganisationer och frivilliga veteran- och anhörigorganisationer som ges med stöd av förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet inte bör styras lika hårt som bidrag för en utpekad verksamhet, eftersom de motiveras av organisationens uppgift som röstbärare och intresseorganisation. Det är av stor vikt att frivilliga försvarsorganisationer och andra frivilliga organisationer som verkar på försvarområdet kan verka fritt, självständigt och kritiskt i samhällsdebatten. Bidragsnivåerna bör därför följas upp regelbundet i syfte att eftersträva en balans mellan andelen organisationsbidrag och liknande generella bidrag och mer detaljstyrda bidrag.

Mätbara mål, m.m.

Utredningen anser att de bidrag som avser att stödja en viss utpekad verksamhet bör kunna utvärderas med större tydlighet än organisationsbidraget, som mer har karaktären av grundstöd för en organisations existens och basfunktion. Mätbara mål bör formuleras för bl.a. verksamhets- och projektbidrag. Beroende på verksamhetsområdets karaktär får avgöras hur de mätbara målen ska tyd-

liggöras Dessa mål bör på sätt som nu sker utformas i dialog med de organisationer som är verksamma inom och har erfarenhet från verksamhetsområdet. Målen bör kunna omprövas om utvärderingar av bidragen visar att det är svåra att följa upp eller omöjliga att nå. De mätbara målen ska dock endast avse den bidragsfinansierade verksamheten.

Utredningen anser vidare att en bedömning av resultat och effekter av bidragen och verksamheten bör genomföras mer konkret. Sådana bedömningar kan kopplas till de mätbara mål som anges för mer verksamhetsinriktade bidrag, t.ex. verksamhets- och projektbidrag. För dessa bidrag bör regelbundna bedömningar av resultat och effekter vara av särskilt värde. Resultat- och effektbedömningar för verksamhetsinriktade bidrag bör kunna genomföras på grundval av såväl underlag från organisationerna själva som annat material som beskriver situationen och utvecklingen. Detaljnivån i utvärderingar och effektstudier bör dock anpassas till bidragsbeloppens storlek.

Åtterrapporering

Utredningen anser även att utförliga krav ska ställas på kvantitativa och kvalitativa resultatmått beträffande verksamhetsbidrag och projektbidrag samt för uppdragsersättningar som ges med stöd av förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Några mer detaljerade krav på resultatmått bör däremot inte ställas för organisationsbidragen.

Åtterrapporeringskraven bör gälla såväl de bidragsmottagande organisationernas rapportering till de beslutande myndigheterna som de beslutande myndigheternas rapportering till regeringen.

8 Konsekvens- och kostnadsanalys, m.m.

8.1 Inledning

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.¹

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.²

Härutöver anges i direktiven till utredningen att kostnaderna för verksamheten i nuläget ska redovisas och att en bedömning ska göras över vilka konsekvenser en förändring i enlighet med utredningens förslag innebär för de nuvarande frivilliga försvarsorganisationerna.

Utredningen ska även redovisa effekterna för Försvarsmaktens nuvarande verksamhet, frivillig försvarsverksamhet och frivilliga försvarsorganisationer av en förändring som genomförs inom en oförändrad ekonomisk ram.

Slutligen ska utredningen analysera konsekvenserna för övriga regelsystem om innebörden i frivillig försvarsverksamhet utvecklas samt lämna nödvändiga förslag i detta avseende och analysera lämnade förslag i förhållande till EU-rätten och andra inter-

¹ 14 § kommittéförordning (1998:474).

² 15 § kommittéförordning (1998:474).

nationella rättsakter samt säkerställa att förslagen är förenliga med dessa.

8.2 Nuvarande kostnader

Utredningen har i kapitel 2 och 3 lämnat en redogörelse för Försvarsmaktens verksamhet som avser stöd, uppföljning och rehabilitering av den som omfattas av lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:561) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Försvarsmaktens totala kostnader för stöd till veteraner och anhöriga finns inte särskilt redovisade. Den största delen av detta arbete görs lokalt ute vid förbanden av personal som har stöd till veteraner och anhöriga som en uppgift utöver annat. Vilka andra arbetsuppgifter som sammanförts med ansvaret för lokalt stöd till veteraner och anhöriga varierar därtill från förband till förband. Försvarsmaktens eget arbete med stöd till veteraner och anhöriga påverkas emellertid inte av utredningens förslag i detta delbetänkande.

8.3 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag innebär att frivilliga organisationer som bedriver verksamhet till stöd för den som omfattas av lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:561) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser ska kunna erhålla statligt bidrag enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet under förutsättning att organisationen finns upptagen i bilagan till förordningen som en frivillig veteran- och anhörigorganisation. De frivilliga försvarsorganisationer som finns upptagna på bilagan till förordningen ges i dag inte något statligt bidrag till sådan verksamhet. De frivilliga organisationer som i dag bedriver sådan verksamhet, bl.a. Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna, Soldathemsförbundet och Invidzonen, beviljades sammanlagt 26 miljoner kronor av Försvarsmakten år 2011.³

Utredningen förslag medför som ekonomisk konsekvens att ekonomiska resurser motsvarande vad som i dag utges till berörda

³ Försvarsmaktens skrivelse den 15 maj 2012 *Försvarsmaktens redogörelse Veteransoldatutredningen 2.0* (HKV 16 100:58447).

veteran- och anhörigorganisationer bör tillföras anslaget för frivilliga försvarsorganisationer samt veteran- och anhörigorganisationer.

Frågan om omfattningen av behovet av stöd till veteransoldater och deras anhöriga i framtiden är beroende av omfattningen av Försvarsmaktens deltagande i internationella militära insatser och den enskildes insatsfrekvens. De framtida kostnaderna för statligt bidrag till veteran- och anhörigorganisationer som bedriver verksamhet till stöd för en enskild som omfattas av lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:561) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser är därför svåra att bedöma. Erfarenheten visar dock att internationella militära insatser i högriskområden tenderar att efter en tid medföra ökade kostnader för stöd, uppföljning och rehabilitering.

8.4 Konsekvenser för nuvarande frivilliga försvarsorganisationer

Utredningens förslag om ändring av förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet medför – såvitt utredningen kan bedöma – inga konsekvenser för nuvarande frivilliga försvarsorganisationer.

8.5 Konsekvenser för övriga regelsystem, m.m.

Utredningens förslag om ändring av förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet medför – såvitt utredningen kan bedöma – inga konsekvenser för övriga regelsystem.

8.6 Utredningens förslag i förhållande till EU-rätten och andra internationella rättsakter

Utredningen gör bedömningen att förslaget att frivilliga veteran- och anhörigorganisationer som uppfyller kriterierna enligt förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ska kunna upptas på bilagan till förordningen och därmed kunna ges statligt bidrag i form av organisations- och verksamhetsstöd är förenligt med EU-rätten och andra internationella rättsakter. Utredningen har i kapitel 7 påpekat att när en myndighet lämnar uppdrag i form av upphandling

av tjänster eller varor kan fråga uppkomma om tillämpning av såväl nationella som EU-rättens regler om statsstöd, konkurrensbestämmelser och regler om offentlig upphandling. Tillämpligheten av dessa regler måste dock prövas i varje enskilt fall.

8.7 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning är att förslagen inte är av sådan art att någon särskild redovisning av de övriga konsekvenserna är motiverad.

Referenser

Offentligt tryck

- Prop. 1995/96:12 *Totalförsvaret i förnyelse*
- Prop. 1998/99:68 *Lag om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten*
- Prop. 2001/02:159 *Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret*
- Prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar*
- Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*
- Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*
- Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*
- Prop. 2009/10:160, *Personalförsörjning för ett användbart försvar*
- Prop. 2010/11:35 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*
- Prop. 2010/11:111 *Svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen*
- Prop. 2010/11:127 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen*
- Prop. 2011/12:1 *Förslag till statens budget för 2012 – Försvar och samhällets krisberedskap*
- SOU 1992:132 *Frivillig verksamhet för totalförsvaret*
- SOU 1997:70 *Totalförsvaret och frivilligorganisationerna – uppdrag, stöd och ersättning*
- SOU 2001:15 *Frivilligheten och samhällsberedskapen*
- SOU 2007:66 *Rörelser i tiden*
- SOU 2007:77 *En svensk veteranpolitik, del 1 – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser*
- SOU 2008:91 *En svensk veteranpolitik, del 2 – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser*

- SOU 2008:101 *Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet*
SOU 2009:76 *Svensket rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.*
Ds 1995:30 *Ideell verksamhet – förutsättningar, organisering och betydelse*
Ds 1997:36, *Resultatstyrning av föreningsbidrag*

Rapporter

- Försvarsdepartementet, Rapport 2011, *Kartläggning av vissa veteran-soldatfrågor inom NORDEFKO-samarbetet*
Statskontoret (2004:17) *Bidrag till ideella organisationer – kartläggning, analys och rekommendationer*

Övrigt

Danmark

- Försvarskommandoen/Veteransektariatet 2012, *Frivilligorganisationer (presentation den 26 juni 2012)*
Vincent Lyk-Jensen, Stéphanie m.fl., 2012, *Danske hjemvendte soldater – Soldaternes psykiske sundhedsprofil før og efter udsendelse*

Norge

- Forsvaret, 2012. *Forsvarets Veteransenter och frivilligorganisationer, (presentation den 7 juni 2012)*

Sverige

- Försvarsmakten, *Att komma hem*
Försvarsmakten, *Guide för anhörig*
Försvarsmakten, *Insatsen går till ..., scrapbok för dig eller er, som har en soldat i familjen, som är på internationell insats*
Försvarsmakten, *Guide för par där någon av er ska göra utlandstjänst*
Försvarsmakten, *Guide till dig som har barn och ska göra utlandstjänst*

Kommittédirektiv



Utvidgad frivillig försvarsverksamhet som även omfattar stöd till anhöriga och veteransoldater

**Dir.
2011:103**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 december 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur den frivilliga försvarsverksamheten kan utvidgas till att innefatta verksamhet för anhöriga och veteransoldater. Syftet är att ytterligare förbättra stödet till anhöriga under internationella militära insatser och till personal som tidigare tjänstgjort i internationella militära insatser. Det kan ske genom att förutsättningarna för organisationer som ger sådant stöd förbättras.

Utredaren ska bl.a.

- utreda om och föreslå hur frivillig försvarsverksamhet kan innefatta verksamhet för anhöriga och veteransoldater,
- utreda om och föreslå hur organisationer som bedriver sådan verksamhet kan få uppdrag och organisationsstöd inom ramen för den frivilliga försvarsverksamheten,
- analysera konsekvenserna för övriga regelsystem om innebörden i frivillig försvarsverksamhet utvecklas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2012.

Bakgrund

Internationella militära insatser, personalen och de anhöriga

Försvarmaktens internationella verksamhet är i dag omfattande och har en stor spännvidd. Genom den utveckling av Försvarmakten mot ökad användbarhet och tillgänglighet som regeringen redovisat i den av riksdagen 2009 beslutade försvarspolitiska inriktningen (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292), kommer myndighetens engagemang i insatser utanför Sverige att vara fortsatt högt. Det innebär att antalet personer som deltar kommer att vara stort. Deltagande i internationella militära insatser medför risker och andra påfrestningar. Vilka insatser som genomförs och förhållanden under dessa kommer dock att variera över tiden. Exempelvis beslutade riksdagen i december 2010 om fortsatta militära insatser i Afghanistan (prop. 2010/11:35, bet. 2010/11:UFöU1, rskr. 2010/11:108), i april 2011 om svenskt deltagande i den internationella insatsen i Libyen (prop. 2010/11:111, bet. 2010/11:UFöU3, rskr. 2010/11:207) och i juni 2011 om en förlängning av insatsen i Libyen (prop. 2010/11:127, bet. 2010/11:UFöU4, rskr. 2010/11:308).

I propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269) konstaterade regeringen att det i de flesta fall är riksdagen som på regeringens förslag beslutar om en internationell militär insats. Riksdagen och regeringen har därför det yttersta ansvaret för att den utsända personalen ges förutsättningar för att lösa sina uppgifter. Att utveckla omhändertagandet av personalen vid internationella militära insatser - veteransoldatpolitiken - är en viktig del i den pågående reformeringen av det militära försvaret. Den framtida veteransoldatpolitiken utgår från en helhetssyn som inkluderar rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen, omhändertagande samt stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. Också stödet till de anhöriga, särskilt barnen, utgör en viktig del i denna helhetssyn.

Veteransoldatpolitiken

Genom riksdagens beslut våren 2010 med anledning av propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar lades en samlad svensk veteransoldatpolitik fast. Regeringens inriktning är

att den samlade veteransoldatpolitiken ska vara genomförd vid utgången av 2011.

Den 1 januari 2011 trädde lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser i kraft. Härigenom har omhändertagandet av personalen under och efter internationella militära insatser stärkts. Försvarsmakten har ett särskilt uppföljningsansvar av personal som tjänstgjort internationellt. Utan begränsning i tiden ska myndigheten bistå den enskilde med stödåtgärder. Anhörigstödet har utvecklats.

En viktig del i den nya veteransoldatpolitiken är vidare ett utvecklat sätt att ge uppdrag och organisationsstöd till organisationer med anknytning till veteransoldater. Det gäller främst veteransoldatorganisationer och anhörigstödsorganisationer.

I propositionen konstaterades att Försvarsmakten redan har ett samarbete med flera organisationer som är verksamma inom dessa områden. Organisationerna har typiskt sett tre viktiga egenskaper i detta sammanhang. Den första är att de har god kunskap om villkoren för deltagande i internationella insatser och därmed förståelse för den enskilde veteransoldaten och dennes problem. Den andra är att en enskild organisation kan ha lättare att arbeta mer informellt och bygga upp en förtroendefull relation till den enskilde veteransoldaten. Den tredje egenskapen är att veteransoldatorganisationer har goda förutsättningar att i sin verksamhet upptäcka veteransoldater som mår dåligt. Vidare är veteransoldatorganisationerna väl rustade för en angelägen verksamhet, nämligen kamratstödet. Liknande arrangemang finns för anhörigstöd. Samarbetet med sådana organisationer borde för kontinuitetens skull formaliseras. Syftet skulle vara att tillförsäkra att den verksamhet organisationerna bedriver ska kunna fortsätta och utvecklas också i ett mer långsiktigt perspektiv. För att detta ska vara möjligt, erinrade regeringen om, är det nödvändigt för organisationen att också en mer långsiktig finansiering av verksamheten är säkrad.

Det är Försvarsmakten som har ansvaret för att organisera omhändertagandeverksamheten. Det är myndigheten som ska bedöma vilka organisationer som kan vara aktuella för närmare samarbete, samt komma överens med organisationerna om uppdrag.

På regeringens uppdrag har Försvarsmakten våren 2011 redovisat olika frågor om genomförandet av veteransoldatpolitiken. En del i detta har gällt anhörigstödet och förhållandet att Försvarsmakten

enligt 14 § förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser ska ha en handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor. Myndigheten har redovisat en sådan handlingsplan och beslutat om en intern instruktion för anhörigstöd. I detta ingår bl.a. ett omfattande informationsmaterial och samarbete med anhörigstödsorganisationer.

Våren 2011 har Försvarsmakten också beslutat om en handlingsplan för stöd till veteransoldater. I planen redovisas bl.a. hur veteransoldater ska stödjas och vem inom myndigheten som ska svara för stödet.

En annan del av genomförandet av veteransoldatpolitiken har gällt Försvarsmaktens samarbete med organisationer. I denna del har myndigheten redovisat det pågående samarbetet.

Frivillig försvarsverksamhet

Med frivillig försvarsverksamhet menas enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet – frivilligförordningen – verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning för uppgifter inom totalförsvaret. I bilagan till frivilligförordningen anges de frivilliga försvarsorganisationerna. Organisationerna har sina mål och syften med utgångspunkt i förordningens kriterier. Frivilligförordningen innefattar inte stöd till anhöriga eller veteransoldater i frivillig försvarsverksamhet och ingen av dagens frivilliga försvarsorganisationer inriktar sin verksamhet på stöd till anhöriga eller veteransoldater. De organisationer som inriktar sig på sådan verksamhet ingår inte bland de frivilliga försvarsorganisationerna enligt frivilligförordningen.

I frivilligförordningen anges att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ge uppdrag till organisationer som bedriver frivillig försvarsverksamhet. Organisationer som bedriver frivillig försvarsverksamhet kan få organisationsstöd i form av organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Verksamhetsbidraget ska bidra till organisationernas förmåga att ta emot och genomföra uppdrag och leverera efterfrågad resurs, vilket innebär administrativ basverksamhet, rekrytering syftande till nuvarande och kommande uppdrag samt verksamhetsutveckling. Dessa bidrag betalas ut av myndigheterna ovan mot bakgrund av organisationernas medlemstal respektive de uppdrag de genomfört de

senaste två åren. I Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps regleringsbrev anges särskilt vilka medel som får användas för dessa ändamål. Ytterligare bestämmelser om frivilliga finns i bl.a. förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga.

Den frivilliga försvarsverksamheten belystes i Frivilligutredningens betänkande Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet (SOU 2008:101). Av betänkandets förslag har bl.a. följande genomförts: att myndigheternas behov av stöd ska vara styrande för uppdrag inom frivillig försvarsverksamhet, att de frivilliga försvarsorganisationerna bör bidra till Försvarsmaktens framtida rekrytering av soldater och sjömän samt att stödet till frivillig försvarsverksamhet bör riktas till verksamhet i stället för organisationer. Betänkandets förslag i övrigt bereds i Regeringskansliet. Frivilligutredningen behandlade inte frågan om att utveckla den frivilliga försvarsverksamheten till att kunna innefatta även stöd till veteran-soldater och anhöriga. Detta ingick inte heller i utredningens direktiv.

Behovet av en utredning

Reformeringen till det nya försvaret, med en mer användbar och tillgänglig insatsorganisation bestående av stående och kontrakterade insatsförband, innebär att grunderna för utformningen av försvaret, i vid mening, har förändrats. I prop. 2009/10:160 redovisas en ny inriktning bl.a. när det gäller veteransoldatpolitiken. Veteransoldatfrågan är viktig och frågorna om anhörigstöd m.m. har framstått som en alltmer betydelsefull del under genomförandet av denna politik. Regeringen anser därför att det redan nu finns skäl att fortsätta utvecklingen av stödet till veteransoldater och anhöriga. Frågor om uppdrag och organisationsstöd till organisationer som Försvarsmakten samarbetar med inom ramen för sitt veteransoldatpolitiska ansvar bör därför belysas ytterligare.

Den frivilliga försvarsverksamheten är av betydelse för Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Med den nya försvarsinriktningen med ett tillgängligt och användbart insatsförsvaret i stället för det tidigare invasionsförsvaret ändras emellertid också behovet av frivillig försvarsverksamhet.

Genom den nya försvarsinriktningen och en fortsatt hög ambition när det gäller internationella militära insatser finns det skäl att överväga om inte veteransoldat- och anhörigstöd bör kunna ges inom ramen för frivillig försvarsverksamhet. Regeringen anser således att det bör utredas om och hur den nuvarande frivilliga försvarsverksamheten ska kunna utvidgas till att även kunna innefatta stöd till organisationer som bedriver verksamhet för veteransoldater och anhöriga. I arbetet ska förhållandet till andra tillämpliga regler belysas.

Uppdraget

En särskild utredare ska med utgångspunkt i den pågående reformeringen av försvaret - och särskilt senare års propositioner - överväga om, och i så fall föreslå hur den frivilliga försvarsverksamheten enligt frivilligförordningen kan utvidgas till att innefatta verksamhet för veteransoldater och anhöriga, vilken i dag genomförs inom veteransoldatpolitiken enligt prop. 2009/10:160. I detta ligger att föreslå om och hur kriterierna för frivillig försvarsverksamhet i frivilligförordningen bör anpassas för att medge att uppdrag och organisationsstöd inom frivillig försvarsverksamhet ges till organisationer som bedriver stöd till veteransoldater och anhöriga.

Utredaren ska

- utreda om och föreslå hur frivillig försvarsverksamhet kan innefatta verksamhet för anhöriga och veteransoldater,
- utreda om och föreslå hur organisationer som bedriver sådan verksamhet kan få uppdrag och organisationsstöd inom ramen för den frivilliga försvarsverksamheten,
- bedöma vilka konsekvenser en förändring skulle innebära för de nuvarande frivilliga försvarsorganisationerna,
- analysera konsekvenserna för övriga regelsystem om innebörden i frivillig försvarsverksamhet utvecklas samt lämna nödvändiga förslag i detta avseende,
- analysera sina förslag i förhållande till EU-rätten och andra internationella rättsakter samt säkerställa att förslagen är förenliga med dessa,
- redovisa kostnaderna för verksamheten i nuläget,
- redovisa effekterna för Försvarsmaktens nuvarande verksamhet, frivillig försvarsverksamhet och frivilliga

- försvarsorganisationer av en förändring som genomförs inom en oförändrad ekonomisk ram,
- om utredarens förslag får ekonomiska konsekvenser redovisa dessa och föreslå finansiering inom berörd anslagsram, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samverka med Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och andra berörda myndigheter, de frivilliga försvarsorganisationerna och med övriga berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2012.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Veteransoldat-
utredningen 2.0 (Fö 2011:03)**

**Dir.
2012:83**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2012

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 december 2011 kommittédirektiv om en utvidgad frivillig försvarsverksamhet som omfattar även stöd till anhöriga och veteransoldater (dir. 2011:103). Utredningen har antagit namnet Veteransoldatutredningen 2.0 (Fö 2011:03).

Utredaren får nu i uppdrag att även följa upp det pågående genomförandet av den svenska veteransoldatpolitiken och bedöma om den behöver utvecklas vidare.

Utredaren ska också bedöma om veteranperspektivet bör omfatta veteraner efter annan internationell verksamhet än militär. Det gäller bl.a. kustbevakningspersonal, personal vid räddnings- och katastrofinsatser, polispersonal och hälso- och sjukvårdspersonal.

Vidare ska utredaren vidga det nationella perspektivet och belysa frågor om samverkan mellan den utsändes arbetsgivare, stat, kommun, landsting, den ideella sektorn och andra aktörer.

Utredningen ska föreslå finansiering inom ansvarigt utgiftsområde om bedömningar eller förslag lämnas som medför ökade kostnader för det allmänna.

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 november 2012. Utredningstiden förlängs nu. Det ursprungliga uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2013. Det utvidgade uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2013.

Bakgrund

Våren 2010 redovisade regeringen en samlad veteransoldatpolitik genom propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar (prop. 2009/10:160). Veteransoldatpolitiken utgår från en helhetssyn på ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser.

I juni 2010 uppdrog regeringen åt Försvarsmakten, Statens försvarshistoriska museer och generalläkaren att genomföra veteransoldatpolitiken. Försvarsmakten skulle bl.a. redovisa en handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor, instifta en belöningsmedalj för den som skadats till följd av stridshandlingar vid en internationella militär insats och lämna förslag om en årlig veteran-ceremoni och ett minnesmonument för veteraner. Myndigheten skulle också redovisa sin syn och vidtagna åtgärder inom en rad veteransoldatpolitiska områden som ligger inom myndighetens beslutsbefogenheter att genomföra. Det gällde bl.a. insatsfrekvens, medicinskt omhändertagande, information och öppenhet, samarbete med organisationer samt inrättandet av en veteran-administration inom Försvarsmakten.

Statens försvarshistoriska museer skulle redovisa förslag om en regeringens belöningsmedalj för särskilt berömda internationella insatser. Generalläkaren skulle överväga att intensivifiera sitt tillsynsarbete avseende internationella militära insatser.

Myndigheterna redovisade uppdragen våren 2011 och regeringen behandlade veteransoldatpolitiken i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 6).

En annan del i veteransoldatpolitiken (prop. 2009/10: 160) är lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, som den 1 januari 2011 ersatte lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Den nya lagen innebär bl.a. att omhändertagandet av personalen vid internationella militära insatser har stärkts.

I det internationella perspektivet har veteransoldatfrågorna fått en allt större aktualitet. Veteransoldatfrågor är ett prioriterat område inom det nordiska försvarssamarbetet (NORDEFECO). Även i andra internationella sammanhang, bl.a. Northern Grouping, har veteransoldatfrågorna fått en ökad betydelse.

Behovet av ytterligare utredning

Den försvarspolitiska inriktningen innebär en fortsatt hög ambition när det gäller internationella militära åtaganden. Allt fler män och kvinnor har deltagit i en internationell militär insats. Detta innebär att fler och fler blir veteransoldater. Det innebär också att allt fler utsätts för de risker för den fysiska och psykiska hälsan som en internationell militär insats innefattar.

Regeringen betonade i prop. 2009/10:160 att samhället som helhet – Försvarsmakten, andra myndigheter och institutioner, frivilligorganisationer, den enskilde veteranen, anhöriga m.fl. – kan medverka i en utvecklad veteransoldatpolitik. Erfarenheterna från genomförandet av veteransoldatpolitiken i Sverige, liksom erfarenheter från andra stater, t.ex. Danmark, visar att det kan finnas en betydande utvecklingspotential i Sverige i detta avseende. Den verksamhet som Försvarsmakten genomför på statsmakternas uppdrag är en fråga av nationell betydelse. Det bör därför prövas om veteransoldatarbetet ska utvecklas så att flera samhällssektorer involveras i omhändertagandet.

Genomförandet hittills av veteransoldatpolitiken har givit myndigheterna och andra berörda värdefulla erfarenheter. Nya frågeställningar har identifierats och man har pekat på ett behov av att utveckla veteransoldatarbetet ytterligare. Likaså har veteransoldatfrågornas betydelse framhållits av veteran-soldaterna själva och av deras organisationer. Även inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet och annat internationellt försvarssamarbete har vikten av veteransoldatpolitiken understrukits.

Prop. 2009/10:160 var det första steget i en samlad svensk veteransoldatpolitik, och i ett vidare perspektiv, en samlad svensk veteranpolitik. En del i ett andra steg är tillsättandet av denna utredning.

I detta andra steg ingår även att behandla annan internationell verksamhet än Försvarsmakten och internationella militära insatser. Inom flera andra samhällssektorer genomförs internationell verksamhet som i olika avseenden kan liknas vid den militära. Kännetecknande är att den inrymmer risker och farlighet för den deltagande personalen. Det gäller bl.a. internationell räddningsverksamhet och polisverksamhet.

Statens ansvar för den personal som staten sänder ut i internationell verksamhet innebär också att omhändertagandet av personalen före, under och efter den internationella insatsen så långt möjligt bör ha en likformig utformning.

Det bör nu prövas om det veteranpolitiska arbetet ska utvecklas vidare och vidgas.

Det utvidgade uppdraget

Utredaren ska följa upp det pågående genomförandet av den svenska veteransoldatpolitiken, och bedöma om den behöver utvecklas vidare. Om en vidareutveckling bedöms angelägen ska förslag till finansiering inom berört utgiftsområde föreslås.

Utredaren ska också belysa den internationella samverkan på veteransoldatområdet.

Veteranpolitiken enligt prop. 2009/10:160 har i princip avsett veteransoldater. Utredaren ska också bedöma om veteranperspektivet bör utvidgas och omfatta personal från andra samhällssektorer än det militära försvaret. Även den som deltagit i annan internationell verksamhet än militär, och som innefattar särskilda risker eller farlighet, skulle kunna betraktas som veteran. Det gäller bl.a. kustbevakningspersonal, räddningspersonal, polispersonal och hälso- och sjukvårdspersonal.

Utredaren ska vidare bedöma om det nationella perspektivet när det gäller omhändertagandet av veteraner bör vidgas. Utredaren ska därför belysa frågor om samverkan mellan staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra aktörer. Utredaren ska också belysa vissa kompetensfrågor.

I uppdraget ingår dock inte att se över lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2011 och har således tillämpats endast en förhållandevis kort tid.

Följa upp genomförandet av prop. 2009/10:160

Genom regeringens uppdrag till berörda myndigheter i juni 2010 och myndigheternas återredovisningar våren 2011 har veteransoldatpolitiken börjat genomföras. En stor del av detta arbete är numera slutfört.

Under arbetet har nya frågeställningar identifierats av bl.a. Försvarsmakten och de berörda organisationerna. Genomförandet av veteransoldatpolitiken bör följas upp, utvärderas och vid behov utvecklas vidare.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i bl.a. myndigheternas redovisningar utvärdera Försvarmaktens och andra myndigheters genomförande av veteransoldatpolitiken,
- följa upp det fortsatta genomförandet av veteransoldatpolitiken,
- analysera särskilda veteransoldatfrågor där det finns anledning att ytterligare fördjupa arbetet, och
- om det finns behov, redovisa förslag om en ytterligare utveckling av veteransoldatpolitiken.

Veteransoldatfrågor i ett internationellt perspektiv

Veteransoldatutredningen redovisade i sitt slutbetänkande En svensk veteranpolitik, del 2 (SOU 2008:91) internationella erfarenheter. Inom det nordiska försvarssamarbetet identifierade den militära kommittén under det svenska ordförandeskapet 2011 vissa samarbetsområden avseende veteransoldatfrågor. På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) kartlade en särskild utredare under 2011 veteransoldatfrågor och redovisade i september samma år förslag om en vidareutveckling av det nordiska samarbetet på området. I november 2011 uppdrog de nordiska försvarsministrarna åt den politiska styrkommittén att med utgångspunkt i utredarens slutrapport vidareutveckla detta samarbete.

Även i andra internationella sammanhang, bl.a. Northern Grouping, har veteransoldatfrågorna fått en ökad betydelse.

Utredaren ska därför

- följa upp och analysera det pågående internationella veteransoldatarbetet, med tyngdpunkt i arbetet inom det nordiska försvarssamarbetet och Northern Grouping, och
- grundat på en sådan uppföljning och analys pröva om den internationella samverkan på veteransoldatområdet bör utvecklas.

Ett vidgat veteranperspektiv

Genom prop. 2009/10:160 beslutade regeringen om en samlad svensk veteransoldatpolitik, alltså frågor om omhändertagandet av personalen före, under och efter internationella militära insatser.

Inom olika samhällsområden bedrivs internationell verksamhet som principiellt är likartad med Försvarmaktens internationella militära verksamhet. Det är fråga om internationell verksamhet där svenska staten har beslutat om svensk medverkan och där verksamheten innefattar risker eller farlighet för den deltagande personalen. Det behöver inte vara fråga om en väpnad konflikt utan riskerna eller farligheten kan ha sin grund i exempelvis civila våldsamheter, naturkatastrofer eller smitt- eller sjukdomsförekomst. Det kan således gälla t.ex. Kustbevakningen och medverkan i EU:s insats Atalanta utanför Somalias kust eller bistånd genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps försorg till människor i akut nöd vid en jordbävning eller översvämning. Andra exempel kan vara polisiärt bistånd att återupprätta ett fungerande rättssamhälle och hälso- och sjukvårdsinsatser vid en flyktingkatastrof.

I samtliga dessa fall utsätts personalen för risker av olika slag. Detta leder i sin tur till att det kan finnas ett behov av särskilda insatser från samhällets sida för den deltagande personalen vid hemkomsten, liknande det som gäller för Försvarmaktens personal efter en internationell militär insats. I viss utsträckning vidtas redan sådana åtgärder för polis- och räddningspersonal. Utredaren ska i detta sammanhang beakta Regeringskansliets fortsatta beredning av betänkandet Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. (SOU 2009:76).

Utredaren ska därför bedöma om veteranperspektivet bör omfatta också andra områden med internationell verksamhet än Försvarmaktens, vilka innefattar risker eller farlighet. Även sådan personal skulle kunna betraktas som veteraner, och därmed vid behov kunna komma i åtnjutande av samhällets särskilda stödåtgärder. Inriktningen bör vara att alla veteraner tillförsäkras ett situationsanpassat och ändamålsenligt stöd före, under och efter en internationell insats.

Utredaren ska också överväga ändamålsenliga kriterier eller avgränsningar för vilken internationell verksamhet som bör innefattas i en sådan svensk veteranpolitik.

Utredaren ska därför

- belysa hur veteranfrågor hanteras inom olika samhällssektorer såsom Kustbevakningens område, vid insatser inom räddnings- och katastrofområdet, inom polisområdet och hälso- och sjukvårdsområdet samt, om behov finns, föreslå åtgärder för att

utveckla omhändertagandet av personalen före, under och efter en internationell insats,

- belysa hur veteranfrågor hanteras även inom områden där kopplingen till veteranbegreppet enligt dir. 2011:103 och detta tilläggsdirektiv inte är uppenbar, t.ex. arbetsmarknadsområdet och socialområdet vid sidan om hälso- och sjukvården, och
- överväga och vid behov föreslå kriterier eller annan avgränsning när det gäller vilken internationell verksamhet som bör innefattas i en svensk veteranpolitik.

Statistik

För att kunna genomföra en samlad veteranpolitik är det nödvändigt att ha tillgång till relevant statistik. Det är myndigheternas ansvar att se till att man kan redovisa den statistik som behövs.

Utredaren ska därför

- belysa vilka statistiska uppgifter de berörda myndigheterna kan redovisa i dag,
- redovisa i vilken utsträckning denna statistik och myndigheternas statistiksystem avseende veteraner behöver förbättras för att tillgodose de krav en samlad veteranpolitik ställer, och
- föreslå hur fullgod statistik ska kunna erhållas vid en utvidgad och samlad veteranpolitik.

Samverkan i omhändertagandet

Staten har det yttersta ansvaret för den personal som Sverige (staten) sänder ut i internationella insatser. Detta gäller oavsett om det är personal för en internationell militär insats, personal för en internationell polisinsats, räddningspersonal vid en naturkatastrof eller personal för något annat ändamål. Den myndighet som sänder ut arbetstagare har också ett ansvar som arbetsgivare för de utsända före, under och efter genomförd insats.

Landstingen och kommunerna ansvarar inom Sverige för hälso- och sjukvårdsfrågor respektive sociala frågor.

Den ideella sektorn med bl.a. frivilliga försvarsorganisationer och ideella föreningar har inget formellt ansvar. Men man har ofta ett grundläggande och betydande engagemang när det gäller människor som behöver stöd. Detta gäller också för trossamfunden.

Det saknas en övergripande och samlad syn på i vilken utsträckning och på vilket sätt staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra kan och bör samverka inom en utvecklad veteranpolitik. I och med att kvinnor och män i olika åldrar och med skilda personliga förhållanden, utgångspunkter och bakgrund deltar i den internationella verksamheten angår veteranpolitiken i realiteten alla människor i samhället. Därmed berörs också olika samhällsstrukturer och ett stort antal organisationer.

Ett steg i riktningen att tydligare än hittills involvera ideella organisationer i veteransoldatarbetet är Försvarsmaktens utvecklade samarbete med bl.a. Fredsbaskrarna och Svenska Soldathemsförbundet. Denna utrednings uppdrag är ett annat exempel.

Omhändertagandet av veteraner före, under och efter internationell verksamhet bör präglas av en helhetssyn från samhällets sida. Den enskilde har deltagit i den internationella verksamheten som en representant för Sverige. När den deltagande kommer hem igen ska han eller hon känna att det, när det behövs, finns en helhetssyn i omhändertagandet och att olika instanser samverkar på ett ändamålsenligt sätt. Synsättet med olika instansers engagemang i veteranfrågorna bör därför fördjupas ytterligare.

Utredaren ska därför

- analysera hur staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra kan samverka när det gäller veteranfrågor och där en utgångspunkt bör vara att den ideella sektorns roll tydliggörs, och
- lämna de förslag som behövs för att en samhällets helhetssyn i veteranpolitiken ska kunna stärkas.

Erfarenheterna från veteransoldatarbetet visar att det är viktigt med ett genomtänkt och samordnat omhändertagande när den enskilde kommit hem och ska återgå i sin ordinarie verksamhet. De hemvändande har olika behov, bl.a. beroende på den internationella verksamhetens art, var de har varit och vad som hänt under tjänstgöringen utomlands. Samhället måste kunna möta och omhänderta dessa skilda behov på ett adekvat sätt.

Vid en internationell militär insats har Försvarsmakten enligt 6 § lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser ett särskilt ansvar för uppföljning av den enskilde. Enligt

8–12 §§ samma lag har myndigheten också ett ansvar att lämna visst stöd till den som skadats.

Den som har drabbats av en fysisk eller psykisk skada hänvisas till den ordinarie hälso- och sjukvården. Kommunen har sitt ansvar i sociala frågor.

För många veteransoldater är det s.k. kamratstödet av stor betydelse, liksom olika former av anhörigstöd.

Utredaren ska därför

- belysa på vilket sätt en enskild, som är i behov av hjälp, får nödvändigt stöd och hjälp av staten, den utsändes arbetsgivare, kommunen, landstinget, den ideella sektorn eller annan aktör,
- med utgångspunkt i den enskilde individens perspektiv belysa hur samverkan fungerar mellan å ena sidan det offentliga och å andra sidan den ideella sektorn och andra aktörer,
- belysa om den speciella kompetens som finns i den ideella sektorn och hos t.ex. trossamfunden kan tillvaratas bättre, utan att andra aktörers ansvar enligt gällande lagstiftning inskränks eller förändras, och
- föreslå hur samverkan mellan de olika instanserna kan utvecklas.

Vissa kompetensfrågor

Landstingens specialistkompetens i olika medicinska frågor varierar över landet. Detta aktualiseras bl.a. vid internationella militära insatser där det finns risk för att deltagare kan drabbas av krigsskador. Försvarsmakten har för detta syfte ett samarbete med Uppsala akademiska sjukhus. I Danmark har försvaret ett omfattande samarbete med Rigshospitalet i Köpenhamn.

Frågeställningen kan också aktualiseras vid t.ex. internationella insatser med hälso- och sjukvårdspersonal i områden där det finns en förhöjd risk för smitta av allvarliga och sällsynta sjukdomar.

Utredaren ska därför

- analysera frågor om tillgången på medicinsk specialistkompetens avseende den som drabbats av svår sjukdom, fysisk eller psykisk skada vid en internationell insats, och
- på försvarets område jämföra förhållandena i Sverige med det system som tillämpas i Danmark och i det sammanhanget redovisa för- och nackdelar.

Andra frågor inom veteranområdet

Om det behövs för att kunna lämna förslag om en samlad och ändamålsenlig veteranpolitik, får utredaren

- belysa andra aspekter inom veteranområdet än de som redovisas i detta direktiv och lämna nödvändiga förslag.

Jämställdhet

Utredaren ska

- belysa och analysera frågeställningarna ur ett könsperspektiv, och
- redovisa konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män av de förslag som lämnas.

Författningsförslag och finansiering

Utredaren ska

- redovisa de författningsförslag som förslagen ger upphov till, och
- redovisa förslag till finansiering inom ansvarigt utgiftsområde om bedömningar eller förslag lämnas som medför ökade kostnader för det allmänna.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samverka med Rikspolisstyrelsen, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda myndigheter, organisationer och intressenter, däribland företrädare för relevanta arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) informerat om arbetet.

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 november 2012. Utredningstiden förlängs nu. Det ursprungliga uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2013. Det utvidgade uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2013.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken.
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]

Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken

Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga.

[8]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]

Trängselskatt – delegation, sanktioner och
utländska fordon. [3]

Att förebygga och hantera finansiella kriser.

[6]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön

– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]