



Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Ungdoms- och folkrörelseenheten

Utkast

2009-06-10

IJ2009/1033/UF

Preliminärt innehåll i planerad proposition om politiken för den ideella sektorn

I promemorian redovisas utkast till innehåll i en planerad proposition om politiken för den ideella sektorn, vilken planeras beslutas av regeringen i november 2009.

Det bör observeras att innehållet och texten är preliminära och kan komma att förändras. Något formellt beslut om innehållet är ännu inte fattat, utan promemorian är framtagen för att kunna utgöra underlag för dialog med den ideella sektorn om innehållet i propositionen.

Ideella organisationer inbjuds att komma in med skriftliga synpunkter på utkastet. Synpunkterna ska vara Integrations- och jämställdhetsdepartementet tillhanda senast fredagen den 11 september 2009.

Skicka helst synpunkterna via e-post till registrator@integration.ministry.se och ange IJ2009/1033/UF i meddelandet.

Synpunkter kan även skickas till:
Integrations- och jämställdhetsdepartementet, dnr IJ2009/1033/UF
Registrator
103 33 Stockholm

Eventuella frågor kan ställas till Anna-Karin Lindblom, e-post anna-karin.lindblom@integration.ministry.se, tel. 08-405 14 92.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Ärendet och dess beredning	7
3	Den ideella sektorn i svensk rätt	8
3.1	De ideella organisationerna har starkt skydd i grundlagen.8	
3.2	De vanligaste associationsformerna inom den ideella sektorn	9
4	Den internationella utvecklingen	17
4.1	Ideella organisationer på den internationella arenan	17
4.2	Det internationella rättighetsskyddet för ideella organisationer och deras medlemmar	18
4.3	De ideella organisationernas möjligheter till påverkan och dialog i internationella fora	21
5	Folkrörelsepolitikens och det ideella engagemangets utveckling ...	25
5.1	Den svenska demokratin har fötts ur människors ideella engagemang	25
5.2	Den ideella sektorns aktörer och begrepp	28
5.3	Folkrörelsepolitiken fram till i dag	31
5.3.1	Folkrörelsepolitikens inrättande och mål	31
5.3.2	Tidigare översyner av folkrörelsepolitiken	33
5.3.3	Översyn av den nuvarande folkrörelsepolitiken	35
5.3.4	Regeringens dialog med den ideella sektorn och Sveriges Kommuner och Landsting	36
5.4	Det ideella engagemangets utveckling	37
5.4.1	Engagemangets nya former	37
5.4.2	Vilka avstår från att engagera sig inom den ideella sektorn?	39
5.4.3	Den ideella sektorns omfattning	40
5.5	Den ideella sektorns olika roller	42
6	En politik för den ideella sektorn	44
6.1	Mål för politiken för den ideella sektorn	44
6.2	Ett system för uppföljning gentemot målet	49
6.2.1	Uppföljning med utgångspunkt i sex centrala principer	49
6.2.2	Principen om självständighet och oberoende	51
6.2.3	Principen om dialog	52
6.2.4	Principen om kvalitet	53
6.2.5	Principen om långsiktighet	54
6.2.6	Principen om öppenhet och insyn	55
6.2.7	Principen om mångfald	56
6.3	En struktur för överblick, samordning och uppföljning ...	57
6.3.1	Behovet av överblick och samordning	57
6.3.2	En arbetsgrupp för den ideella sektorn	58
6.3.3	Underlag för redovisning och uppföljning	59
7	Dialog och samråd med ideella organisationer	62

7.1	Utgångspunkter och tidigare erfarenheter	62
7.1.1	Inledning.....	62
7.1.2	Internationella dokument om samråd med ideella organisationer.....	63
7.1.3	Remissförfarandet inom Regeringskansliet....	64
7.1.4	Överväganden inom demokratipolitiken	65
7.1.5	Folkrörelseforum	66
7.2	Regeringens dialoger med idéburna organisationer inom det sociala området och inom integrationsområdet	67
7.3	Ett partsgemensamt forum för samråd mellan regeringen och ideella organisationer.....	71
7.4	Försöksverksamhet för utökat samråd med ideella organisationer som ett komplement till remissförfarandet	75
8	Den ideella sektorns entreprenörskap	77
8.1	Utgångspunkter och definitioner	77
8.2	Den sociala ekonomins verksamhet och betydelse.....	81
8.2.1	Den sociala ekonomin i Sverige	81
8.2.2	Den sociala ekonomin i storstaden – exemplet Stockholm.....	83
8.2.3	Den sociala ekonomin och utvecklingen på landsbygden.....	84
8.2.4	Den sociala ekonomins betydelse för integrationen.....	87
8.2.5	Kooperativt företagande	88
8.2.6	Den sociala ekonomins medverkan i jobb- och utvecklingsgarantins tredje fas	89
8.2.7	Tillväxtverkets pågående arbete med sociala företag.....	89
8.2.8	Slutsatser från dialogen med idéburna organisationer inom det sociala området	90
8.3	Den ideella sektorns entreprenörskap bör främjas.....	91
8.3.1	Åtgärder som aviserats i dialogen med idéburna organisationer	91
8.3.2	Regeringens handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag	93
9	Den ideella sektorn som arena för mångfald och integration.....	94
9.1	Folkrörelseutredningens och remissinstanserna	94
9.2	Lägesbeskrivning och utgångspunkter	97
9.2.1	Värdet av deltagande i ideell sektor.....	97
9.2.2	Skillnader i ideellt deltagande sammanfaller med socioekonomiska faktorer	100
9.2.3	Deltagandet bland personer med utländsk bakgrund.....	101
9.2.4	Jämställdhet inom ideella organisationer.....	102
9.2.5	Unga väljer friare former av engagemang	104
9.2.6	Särbehandling och diskriminering på grund av funktionshinder, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.....	106

9.3	Hur kan den ideella sektorn nå nya grupper och bidra till integration och social sammanhållning?	107
9.3.1	Inledning	107
9.3.2	Uppgifter och synpunkter om den ideella sektorn som arena för integration och social sammanhållning	108
9.3.3	Exempel på verksamheter som bedrivs av ideella organisationer inom integrationsområdet 110	
9.3.4	Försöksverksamhet med engagemangsguider för ungdomar	111
9.4	Den ideella sektorns arbete för introduktion av nyanlända 113	
9.4.1	Exempel på verksamheter som bedrivs av ideella organisationer för introduktion av nyanlända	113
9.4.2	Dialog mellan regeringen, ideella organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting inom integrationsområdet	115
9.5	De ideella organisationernas arbete för mångfald inom de egna rörelserna	116
9.5.1	Lagstiftningen mot diskriminering omfattar ideella organisationer i vissa avseenden	116
9.5.2	De ideella organisationernas eget arbete för mångfald och mot diskriminering inom de egna verksamheterna	117
9.5.3	Åtgärd för att främja den ideella sektorns arbete för mångfald och mot diskriminering inom de egna verksamheterna	118
10	Statligt stöd till ideella organisationer	120
10.1	Utgångspunkter	120
10.2	De statliga bidragens omfattning, fördelning och reglering – lägesbeskrivning	121
10.2.1	Kartläggningar av bidragssystemen	121
10.2.2	Bidragens storlek	122
10.2.3	Bidragens fördelning på bidragsformer	122
10.2.4	Reglering av de statliga bidragen	123
10.3	Utredningar om statliga bidrag till ideella organisationer 124	
10.3.1	Utredningen om bidrag till ideella organisationer	124
10.3.2	Statskontorets rapport 2004	125
10.3.3	Utredningar avseende särskilda områden	126
10.4	Utformningen av bidragssystemen	128
10.5	Strukturella villkor för statliga bidrag till ideella organisationer	137
11	Den ideella sektorns finansiering	154
11.1	Flera finansieringskällor	154
11.2	Medlemsavgifter	155
11.3	Insamling och gåvor	159

11.4	Skattefrågor	160	Prop. 2008/09:XX
11.5	Spel och lotterier	165	
12	Allmänna samlingslokaler.....	166	
13	Forskning om det civila samhället	169	
14	Statistik om den ideella sektorn	173	
14.1	Befintlig statistik om den ideella sektorn	173	
14.1.1	Den ideella sektorn kan belysas ur två perspektiv	173	
14.1.2	Statistik på sektorsnivå	174	
14.1.3	Statistik på individnivå	176	
14.1.4	Sammanfattning.....	177	
14.2	Åtgärder för att säkra statistikförsörjningen om den ideella sektorn	179	

1 Förslag till riksdagsbeslut (*utkast*)

Prop. 2008/09:XX

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om mål för politiken för den ideella sektorn (avsnitt 6.1).

2 Ärendet och dess beredning

Den 27 oktober 2005 beslutade den förra regeringen att en särskild utredare skulle tillkallas med uppdrag att lämna förslag om den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning (dir. 2005:117). Utredningen tog namnet Folkrörelseutredningen.

Den 1 februari 2007 beslutade regeringen att genom tilläggsdirektiv också ge utredningen i uppdrag att 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 (dir. 2007:7).

Folkrörelseutredningen överlämnade i september 2007 sitt slutbetänkande *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66). Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga [xx]. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Integrations- och jämställdhetsdepartementet (IJ2007/2823/UF).

I september 2007 beslutade regeringen att inbjuda ideella aktörer, verksamma inom det sociala området, till en dialog om hur relationerna mellan staten och den ideella sektorn kan utvecklas (IJ2007/2539/UF). Under dialogen har möten och konferenser ägt rum med sammanlagt ett 90-tal idéburna organisationer. I dialogen deltog också Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Som ett resultat av dialogen presenterades den 31 mars 2008 ett förslag till överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL. Förslaget skickades till idéburna organisationer för synpunkter och publicerades även på regeringens webbplats. Därefter fortsatte dialogen under en tid och förslaget till överenskommelse reviderades med hänsyn till de synpunkter som kom in. I oktober 2008 beslutade regeringen att bemyndiga de tre ansvariga statsråden att underteckna överenskommelsen (IJ2008/2110/UF). SKL och ett stort antal organisationer har därefter anslutit sig till överenskommelsen inom det sociala området. Dialogen och överenskommelsen har därmed kommit att även utgöra ett viktigt underlag för arbetet med propositionen.

I januari 2009 beslutade regeringen att bjuda in idéburna organisationer som verkar inom integrationsområdet till en ny dialog om hur relationerna mellan regeringen och de idéburna organisationerna kan utvecklas vidare. Fokus för denna dialog ligger på frågor om nyanländas etablering. Arbetet med dialogen pågår.

Huvuddragen i denna proposition presenterades den 10 juni 2009 vid ett möte med ideella organisationer. Ett utkast över innehållet gjordes samtidigt tillgängligt. [De ideella organisationerna har därefter inbjudits att lämna synpunkter på utkastet, och synpunkterna har i möjligaste mån arbetats in. De ideella organisationernas skriftliga synpunkter finns tillgängliga i Integrations- och jämställdhetsdepartementet.]

3 Den ideella sektorn i svensk rätt

3.1 De ideella organisationerna har starkt skydd i grundlagen

Den ideella sektorn är av central betydelse för demokratin. Ideella organisationer är ofta aktiva i samhällsdebatten och riktar många gånger kritik mot myndigheter och andra beslutsfattare. I länder och situationer där demokratin hotas eller angrips tillhör ofta de ideella organisationerna och deras representanter de som först riskerar att utsättas för repressiva åtgärder. Det är bland annat mot denna bakgrund som föreningslivets starka rättighetsskydd ska förstås. En viktig tanke med detta rättighetsskydd, som har historiska rötter åtminstone tillbaka till rättighetsurkunder på 1600-talet, har från början varit att värna den fria åsiktsbildningen genom att garantera främst åsiktsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, religionsfrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet samt den enskildes personliga säkerhet. De mänskliga fri- och rättigheter som garanteras i den svenska grundlagen återspeglar också till stora delar rättigheter som slås fast i konventioner och andra internationella dokument om mänskliga rättigheter, såsom beskrivs närmare i avsnitt 4.2.

En för de ideella organisationerna grundläggande rättighet är föreningsfriheten, som slås fast i 2 kap. 1 § regeringsformen. Föreningsfriheten garanterar medborgarnas rätt att sluta sig samman för allmänna och enskilda syften, den s.k. positiva föreningsfriheten. Varje medborgare är också skyddad mot tvång att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för politisk, religiös eller kulturell åskådning, den s.k. negativa föreningsfriheten (2 kap. 2 § regeringsformen). Föreningsfriheten tillkommer såväl varje svensk medborgare som personer med utländskt medborgarskap som vistas i Sverige. Det är inte bara själva bildandet av sammanslutningar som omfattas av föreningsfriheten utan även möjligheten att verka gemensamt inom ramen för sammanslutningen.

Den positiva föreningsfriheten kan under vissa förutsättningar begränsas genom lag, men den negativa föreningsfriheten är absolut. Den positiva föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung (2 kap. 14 § regeringsformen). Neutrala rättsliga regleringar, såsom vissa formkrav, utgör dock inte begränsningar av föreningsfriheten i den mening som avses i regeringsformen.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna också tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten är en av de viktigaste rättigheterna för medlemmar av ideella organisationer, eftersom många ideella organisationer arbetar opinionsbildande.

Vidare är den ideella sektorns verksamhet nära förknippad med mötesfriheten. Mötesfriheten innebär frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

Ytterligare rättigheter av central betydelse för den ideella sektorn är demonstrationsfriheten, dvs. friheten att anordna och delta i demonstration på allmän plats, samt religionsfriheten, som innebär frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

I detta sammanhang bör även nämnas att Sverige är skyldigt enligt folkkrätten att tillförsäkra enskilda mänskliga rättigheter enligt de åtaganden som följer av internationella överenskommelser, bland annat Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna från 1950 (Europakonventionen, se även avsnitt 4.2). Europakonventionen har inkorporerats i svensk rätt och gäller som svensk lag sedan 1995. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Även Europakonventionen innehåller bestämmelser om bland annat föreningsfrihet, yttrandefrihet, mötesfrihet och religionsfrihet, liksom om skydd mot diskriminering.

3.2 De vanligaste associationsformerna inom den ideella sektorn

Som förklaras mer utförligt i avsnitt 5 avgränsas den ideella sektorn i propositionen till aktörer vars syfte inte är att skapa vinst för medlemmar, ägare eller annan person. Syftet för dessa sammanslutningar är i stället allmännyttigt eller att möta ett behov bland medlemmarna själva, vilket i sig ofta kan betecknas som allmännyttigt. Att det övergripande syftet inte är att skapa vinst utesluter dock inte att ekonomisk verksamhet kan bedrivas som ett sätt att skapa resurser för att främja ändamålet. Förenklat kan sägas att vinst inom den ideella sektorn kan utgöra ett medel, men inte ett mål.

De vanligaste associationsformerna inom den svenska ideella sektorn är ideell förening, registrerat trossamfund och stiftelse. Även vissa ekonomiska föreningar kan anses tillhöra den ideella sektorn, men detta måste bedömas från fall till fall eftersom själva associationsformen i sig är skapad utifrån att en ekonomisk förening har till syfte att skapa vinst för sina medlemmar. Vidare finns sedan några år tillbaka en form av aktiebolag som kan användas när syftet är ett annat än att generera vinst. Ytterligare en associationsform som får anses tillhöra den ideella sektorn men som inte är så framträdande i debatten – troligen på grund av sin mer privata karaktär – är samfällighetsföreningarna.

Ideella föreningar

Den vanligaste associationsformen inom den ideella sektorn är den ideella föreningen. Det finns inte någon lag som reglerar ideella föreningars uppkomst, verksamhet eller upphörande. Det är dock helt klart att det är ett centralt karaktärsdrag för den ideella föreningen att den

ska ha medlemmar. Det går inte att säga säkert att det finns ett minimiantal medlemmar för att den ska kunna betraktas som en ideell förening, men det måste i vart fall finnas fler än en medlem.

Utmärkande för en ideell förening är också just den ”ideella” karaktären. Denna innebär att föreningen antingen har en ideell målsättning, oavsett om den bedriver ekonomisk verksamhet eller inte, eller att den främjar sina medlemmars ekonomiska intressen men utan ekonomisk verksamhet. Med ekonomisk verksamhet avses en affärsmässigt organiserad och bedriven verksamhet.

Man brukar tala om tre olika typer av ideella föreningar. För det första föreningar som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar sina medlemmars ekonomiska intressen, t.ex. fackliga organisationer och branschorganisationer. För det andra föreningar som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar ideella intressen, t.ex. politiska partier och intresseorganisationer. För det tredje finns det ideella föreningar som genom ekonomisk verksamhet främjar ideella intressen, t.ex. hemslöjdsföreningar som främjar hemslöjden bland annat genom att sälja hemslöjdsprodukter.

En ideell förening blir en juridisk person redan när den bildas av medlemmarna. Det finns alltså inget krav på registrering, såsom det gör t.ex. för de ekonomiska föreningarna. För att det ska föreligga en förening i juridisk mening fordras att ett antal individer eller juridiska personer kommer överens om att samverka för en gemensam målsättning. Denna överenskommelse måste ha formaliserats i stadgar. Stadgarna är vanligen skriftliga även om detta sannolikt inte är nödvändigt. De ska innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter ska fattas. Vidare får det antas vara ett krav för en ideell förening att den har någon form av styrelse eller ledningsorgan som kan företräda föreningen.

Avsaknaden av skrivna civilrättsliga regler innebär inte att de ideella föreningarna står utanför rättssystemet. Den ideella föreningens viktigaste regelverk skapas genom de stadgar som medlemmarna väljer att formulera och anta. Vidare har domstolarna i sin dömande verksamhet successivt utformat vissa grundläggande regler genom rättspraxis, dvs. när de avgjort mål som rört ideella föreningar.

Det finns också vissa allmänna rättsgrundsatser, eller principer, som kan anses gälla för alla associationsformer, åtminstone så länge medlemmarna inte kommer överens om något annat. Till de mest betydelsefulla rättsgrundsatserna räknas majoritetsprincipen och likabehandlingsprincipen. Den förra innebär att när ett beslut ska fattas i föreningen ska den mening som företräds av stämmomajoriteten bli utslagsgivande, om inget annat har föreskrivits i stadgarna. Detsamma ska gälla inom ledningsorganen. Denna huvudregel utesluter dock inte att stadgarna kan innehålla regler om minoritetsskydd i vissa frågor, t.ex. rörande styrelseledamöternas ansvarsfrihet.

En annan viktig princip inom föreningslivet är likhetsgrundsatsen, som innebär att alla medlemmar ska behandlas lika i alla avseenden, om inte stadgarna innehåller andra regler eller annat beslutas av samtliga berörda medlemmar i enighet.

De regler som sålunda gäller för ideella föreningar enligt rättspraxis och allmänna rättsgrundsatser kan i korthet uttryckas så att den ideella föreningen typiskt sett är en demokratisk organisationsform.

Enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. ska organisationsnummer fastställas för en ideell förening om den själv begär det eller om statlig myndighet påkallar det. Det är med andra ord inte obligatoriskt för ideella föreningar att ha ett organisationsnummer. För de ideella föreningar som önskar eller behöver det, t.ex. på grund av att de ska bedriva försäljning eller ta emot bidrag, kan ett organisationsnummer tilldelas av Skatteverket. De bedömningar Skatteverket har att göra vid tilldelning av organisationsnummer till ideella föreningar innebär enbart en formell prövning av om en juridisk person uppstått eller inte.

Det har tidigare gjorts flera försök att stifta lag om ideella föreningar, utan att någon sådan kommit till stånd. En bidragande orsak till detta är att de ideella föreningarna sinsemellan är mycket olika och har olika behov och funktionssätt. Den viktigaste anledningen är dock troligen att det är en dominerande uppfattning att det är både värdefullt och ändamålsenligt att de ideella föreningarna har stor handlingsfrihet. Sverige har ett mycket rikt föreningsliv som fungerar väl och det finns därför inte något behov av lagstiftning eller annan författning för de ideella föreningarna utöver de regler som redan finns, bland annat genom rättspraxis.

Det kan tilläggas att ideella föreningar som bedriver ekonomisk verksamhet, precis som andra associationsformer, omfattas av särskilda regler om näringsverksamhet. För näringsdrivande ideella föreningar uppställs således krav i lagstiftningen om bokföring, årsredovisning, skatteinbetalning, registrering i handelsregistret m.m. Den ekonomiska verksamheten medför också ett särskilt ansvar för föreningsorganen, såväl internt som externt.

Under våren 2007 lämnade en utredare sin rapport till Integrations- och jämställdhetsdepartementet om ett uppdrag att genomföra en kartläggning av de rättsliga föreningarnas rättsliga villkor (dnr. IJ2007/209/D). Som ett led i kartläggningen genomfördes en undersökning med enkäter till ideella föreningar. Enkäten riktades till sammanlagt 1 840 olika föreningar av skilda verksamhetstyper, storlek och karaktär. Det var 1 263 föreningar som svarade. Undersökningen visade entydigt att de föreningar som svarat på enkäten inte uppfattat att de har några nämnvärda svårigheter eller problem av rättslig karaktär. På frågan om gränsdragningen mellan en ideell förening och andra organisationsformer svarade t.ex. 80–85 procent att det överhuvudtaget inte finns några svårigheter. I andra frågor, t.ex. om det sätt på vilket stadgarna antagits i föreningen, huruvida föreningen är en juridisk person, om föreningen har rättskapacitet osv. var också osäkerheten obetydlig. Cirka 80 procent av föreningarna svarade att det inte fanns någon osäkerhet alls i dessa frågor.

I slutet av 1990-talet infördes den nya associationsformen registrerat trossamfund genom lagen (1998:1593) om trossamfund. Lagstiftningen trädde ikraft den 1 januari 2000. Tidigare var de flesta trossamfund ideella föreningar, och det finns än idag ideella organisationer som bedrivs för religiösa ändamål utan att ha registrerat sig som trossamfund. Bakgrunden till införandet av den nya associationsformen och den nya lagstiftningen var att Svenska kyrkan skildes från staten, vilket medförde ett behov av att skapa en grund för en likvärdig behandling av Svenska kyrkan och de övriga trossamfunden. En förutsättning för att uppfylla detta var att ge alla trossamfund en möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som ett trossamfund.

Lagen om trossamfund innehåller både vissa mer allmänna regler som gäller för alla trossamfund oavsett associationsform och regler som särskilt tar sikte på den nya associationsformen registrerat trossamfund. Av de mer allmänna reglerna framgår att med trossamfund avses en gemenskap för religiös verksamhet, i vilket ingår att anordna gudstjänst. Med registrerat trossamfund avses dels Svenska kyrkan, dels trossamfund som registrerats enligt lagen. Aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser får inte registreras som trossamfund. Ett trossamfund som väljer att registrera sig får rättskapacitet som ett registrerat trossamfund i och med registreringen.

De bestämmelser som finns för ideella föreningar gäller huvudsakligen även för registrerade trossamfund. Till skillnad från för ideella föreningar ska dock registrerade trossamfund alltid tilldelas organisationsnummer. Organisationsnummer för registrerade trossamfund tilldelas av Kammarkollegiet, som enligt förordningen (1999:731) om registrering av trossamfund är registreringsmyndighet. Kammarkollegiet ansvarar även för registret över trossamfund.

För att registrering ska kunna ske krävs att den organisation som ansöker om registrering utgör trossamfund i lagens betydelse samt att det finns stadgar. Av stadgarna ska det framgå vilket ändamål trossamfundet har och hur beslut ska fattas i trossamfundets angelägenheter. Trossamfundet ska även ha en styrelse eller motsvarande organ.

Stiftelser

Kännetecknande för en stiftelse är att den är en självägande förmögenhet och att den saknar medlemmar och ägare. En stiftelse bildas i normalfallet genom att någon eller några personer anslår medel som ska användas för att främja ett visst ändamål. Stiftelsen lever därefter sitt eget liv. Den kan med andra ord inte beskrivas som en demokratisk organisationsform, vilket självklart inte utesluter att många stiftelser har ett angeläget och allmännyttigt ändamål.

Stiftelselagen (1994:1220) trädde i kraft den 1 januari 1996. Den innehåller civilrättsliga regler för stiftelser och bestämmelser om tillsyn och registrering. Enligt lagen finns fyra former av stiftelser:

- vanliga stiftelser, vilka huvudsakligen delas in i avkastningsstiftelser och verksamhetsstiftelser,

- insamlingsstiftelser,
- kollektivavtalsstiftelser, och
- pensions- och personalstiftelser (vilka regleras av lagen 1967:5311 om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.).

Härutöver finns några mindre vanligt förekommande stiftelseformer, t.ex. familjestiftelser och vinstandelsstiftelser. I förhållande till frågor om den ideella sektorn är det främst de vanliga stiftelserna och insamlingsstiftelserna som är relevanta.

En *vanlig stiftelse* bildas genom att egendom enligt ett förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelsens egendom är avskild när den tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordandet.

Till de vanliga stiftelserna hör *avkastningsstiftelserna*, som ursprungligen tillförs ett kapital vars avkastning ska användas för att tillgodose en krets av destinatarer. En avkastningsstiftelse tillgodoser oftast sitt syfte genom att ur den löpande avkastningen ge kontanta bidrag. Detta är den vanligaste stiftelseformen.

Till de vanliga stiftelserna räknas också *verksamhetsstiftelserna*, som tillgodoser sitt syfte genom att bedriva någon form av verksamhet, inte sällan näringsverksamhet. Det kan t.ex. vara fråga om att bedriva sjukvård, undervisning eller att äga och förvalta bostadsfastigheter.

En *insamlingsstiftelse* bildas genom att en eller flera stiftare förordnar att medel som kommer in efter ett upprop av dem ska, som en självständig förmögenhet, främja ett bestämt och varaktigt ändamål. I förordandet ska också ingå att någon åtar sig att ta emot medel för förvaltning i enlighet med förordandet. I insamlingsstiftelser finns alltså inte någon ursprunglig förmögenhet, som för vanliga stiftelser, utan stiftaren anger i stället att medel som flyter in ska användas för ett bestämt ändamål. För att en insamlingsstiftelse ska föreligga krävs bland annat att det rör sig om insamling av kontanta medel. En insamlingsstiftelse främjar också som regel sitt syfte genom att lämna kontanta bidrag.

Enligt stiftelselagen kan stiftelser förvaltas genom egen eller anknuten förvaltning. Egen förvaltning innebär att en eller flera fysiska personer åtagit sig att, i enlighet med stiftelseförordandet, förvalta stiftelsens förmögenhet (styrelse). Om det i stället är en juridisk person som gör ett sådant åtagande föreligger anknuten förvaltning (förvaltare). Förvaltningsformen bestäms av stiftaren i stiftelseförordandet. I samband med att styrelsen eller förvaltaren tagit emot egendomen sker förmögenhetsdispositionen och stiftelsen är bildad. Stiftelsens egendom ska ha tagits om hand av någon som åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordandet.

En stiftelse är en juridisk person så snart den är bildad. Det krävs således ingen registrering för att stiftelsen ska uppnå rättskapacitet, såsom är fallet för t.ex. registrerade trossamfund, ekonomiska föreningar och aktiebolag.

I december 2008 överlämnade regeringen propositionen *Stiftelser – frågor om registrering och tillsyn, m.m.* (prop. 2008/09:84) till riksdagen. I propositionen föreslås ändringar i stiftelselagen i syfte att bland annat

förbättra tillsynen över stiftelser och genomföra lättnader för stiftelserna när det gäller bokföring och revision. Dessutom föreslås åtgärder som syftar till att motverka förekomsten av missbruk av stiftelseformen och öka förutsättningarna att komma till rätta med missbruk i samband med insamlande verksamhet.

Enligt förslagen i propositionen ska alla stiftelser i framtiden registreras i ett stiftelseregister och tilldelas organisationsnummer. Tillsynen över stiftelser koncentreras till ett färre antal länsstyrelser än i dag. Gränsvärdet för bokföringsskyldighet och skyldighet att upprätta årsredovisning höjs. En stiftelse ska vara bokföringsskyldig och skyldig att upprätta årsredovisning om värdet på stiftelsens tillgångar överstiger 1,5 miljoner kronor. I syfte att minska utrymmet för missbruk av insamlingsstiftelser införs vidare en ny bestämmelse om att en insamlingsstiftelse, under en period om tre sammanhängande räkenskapsår, ska använda minst tre fjärdedelar av sina intäkter för ändamålet.

Riksdagen har antagit regeringens förslag. Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2010.

Ekonomiska föreningar

De ekonomiska föreningarnas verksamhet regleras i första hand av lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (föreningslagen). En ekonomisk förening har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar som konsumenter, andra förbrukare eller som leverantörer, med egen arbetsinsats eller genom att utnyttja föreningens tjänster eller på annat liknande sätt delta i verksamheten.

En ekonomisk förening ska alltså dels ägna sig åt affärsmässigt organiserad och bedriven verksamhet, dvs. ekonomisk verksamhet, dels göra detta i syfte att förbättra medlemmarnas ekonomiska intressen. Det krävs vidare att medlemmarna själva, i någon form, deltar i den ekonomiska verksamheten. Kravet på deltagande i verksamheten ger den ekonomiska föreningen en kooperativ prägel. Den kooperativa prägelns markerar ytterligare genom att medlemskapet i princip ska vara öppet, genom att varje medlem som huvudregel ska ha en röst samt genom att utdelning av överskott i huvudsak ska ske i proportion till varje medlems deltagande i verksamheten.

De verksamhetsgrenar inom den svenska Kooperationen som är mest omfattande är konsumentkooperationen inom dagligvaruhandeln, lantbrukskooperationen, oljekooperationen och bostadskooperationen.

Mot bakgrund av att ekonomiska föreningar enligt sin definition ska främja sina medlemmars ekonomiska intressen skulle det kunna antas att de inte kan tillhöra den ideella sektorn. Såsom förklaras i avsnitt 5 avgränsas den ideella sektorn i denna proposition till associationsformer som har ett ideellt eller allmännyttigt syfte, dvs. ett syfte som primärt inte är att skapa vinst för sina medlemmar eller ägare. Därmed utesluts majoriteten av de ekonomiska föreningarna, t.ex. bostadsrättsföreningarna, från begreppet den ideella sektorn. Gränserna är emellertid inte klara och vissa typer av ekonomiska föreningar måste ändå kunna

anses tillhöra den ideella sektorn. För det första brukar den s.k. nykooperationen anses tillhöra den ideella sektorn. De flesta kooperativ bedrivs i formen ekonomisk förening, men många anser att formen inte ska vara ensamt avgörande för vilka aktörer som ska räknas till den ideella sektorn. Nykooperationen kan sägas ha uppstått ur ett behov för brukare och personal att ta hand om och fortsätta sådan verksamhet som tidigare bedrivits av offentlig sektor, t.ex. förskolor. Kooperativ inom nykooperationen är i regel små och verkar lokalt. Det är ofta sociala målsättningar som är ledande i dessa verksamheter, liksom en strävan att bedriva verksamheten i en form som bygger på inflytande för brukare och personal. Här föreligger en viktig skillnad mot de stora kooperativa aktörerna, som på grund av sin storlek knappast kan motsvara nykooperativens krav på delaktighet och inflytande för medlemmar och brukare. Att ekonomiska föreningar enligt lagen har som ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet utgör inte i sig något hinder mot att hänföra ekonomiska föreningar till den ideella sektorn. Det måste avgöras från fall till fall vilka kooperativ som kan anses tillhöra den ideella sektorn, även om nykooperationen typiskt sett anses höra dit.

För det andra finns det ekonomiska föreningar som bildats enligt äldre lagstiftning, vilken gav utrymme för att föreningar registrerades som ekonomiska föreningar trots att deras verksamhet var av ideell karaktär. Dessa föreningar har fått leva kvar under samma firma även sedan den nu gällande lagstiftningen infördes. I inkomstskattelagstiftningen finns även bestämmelser som innebär att en ekonomisk förening, som med stöd av övergångsbestämmelser fått bestå som registrerad ekonomisk förening, kan behandlas som en ideell förening i skattehänseende. En sådan förening kvalificerar sig därmed för de undantag som gäller de ideella föreningarnas skattskyldighet.

Det förekommer även att ekonomiska föreningar har dubbla syften, nämligen att främja såväl sina medlemmars ekonomiska intressen som ideella ändamål. Vidare kan de bedriva verksamhet av dubbel natur, såväl ekonomisk som icke-ekonomisk.

En ekonomisk förening ska registreras i föreningsregistret hos Bolagsverket och blir juridisk person när den registreras.

I maj 2008 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att se över föreningslagen (dir. 2008:70). Syftet med översynen är att förenkla för föreningarna att driva sin verksamhet och att underlätta etableringen av nya föreningar. Utredningen ska bland annat se över definitionen av begreppet ”ekonomisk förening”, särskilt det kooperativa kravet, och överväga om det finns skäl att skapa ett flexiblare regelverk genom särskilda regler för vissa ekonomiska föreningar. Vidare ska utredningen lämna förslag till andra ändringar av regelverket som innebär förenklingar för de ekonomiska föreningarna. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 november 2010.

I april 2009 lämnade utredningen ett delbetänkande med förslag om ändringar som bland annat ska förenkla beslutsfattandet i ekonomiska föreningar (*Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar*, SOU 2009:37). Utredningens förslag innebär också utökade möjligheter att använda modern teknik, till exempel e-post, i beslutsfattandet och i kommunikationen mellan föreningen och medlemmarna. Det lämnas

också förslag som ska stärka medlemmarnas deltagande i Prop. 2008/09:XX beslutsprocessen.

Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning

Sedan den 1 januari 2006 är det möjligt att bilda aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Grundläggande för dessa aktiebolag är att verksamheten drivs i ett annat syfte än att ge aktieägarna vinst. Även om det också enligt tidigare regler fanns utrymme för att driva verksamhet i andra syften än att generera vinst åt ägare eller medlemmar, så kan reglerna för vanliga aktiebolag inte hindra att företagets ägare tillgodogör sig överskottet av verksamheten. Genom de nya reglerna skapades alltså en företagsform som är särskilt anpassad för verksamhet som inte drivs i vinstsyfte. Reglerna syftar också till att säkerställa att vinsten huvudsakligen stannar kvar i bolaget.

I bolag med särskild vinstutdelningsbegränsning får bara en viss begränsad vinstutdelning ske (statslåneräntan med tillägg på högst en procentenhet) på det kapital som aktieägare har tillskjutit som betalning för aktier. Mot den bakgrunden finns bland annat regler om särskild revisorsgranskning och bestämmelser om tvångslikvidation om ett bolag med särskild vinstutdelningsbegränsning skulle ha gjort en vinstutdelning eller annan överföring som strider mot lagens regler. Reglerna är helt verksamhetsneutrala och är alltså inte anpassade till någon särskild slags verksamhet.

Samfälligheter och samfällighetsföreningar

En samfällighet är en egendom, t.ex. mark, vatten, en anläggning eller en rättighet, som ägs gemensamt av flera fastigheter. De som äger fastigheterna äger alltså också tillsammans samfälligheten. Samfälligheter kan förvaltas antingen direkt av delägarna (delägarförvaltning) eller av en särskilt bildad samfällighetsförening (föreningsförvaltning). Medlemmar i samfällighetsföreningen blir de som är delägare i samfälligheten. Sammanslutningen bildas enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. En samfällighetsförening får inte driva verksamhet som är främmande för det ändamål som samfälligheten ska tillgodose, dvs. förvaltningen av den gemensamma egendomen. Genom att samfällighetsföreningarna således är föreningar med ett syfte som är ett annat än att skapa vinst för medlemmar, ägare eller andra personer kan de anses tillhöra den ideella sektorn. Ofta kan samfällighetsföreningarnas syfte också anses allmännyttigt, t.ex. när deras ändamål är att sköta ett vattendrag, en väg eller en lekplats. En samfällighetsförening ska registreras hos Lantmäteriet.

4 Den internationella utvecklingen

4.1 Ideella organisationer på den internationella arenan

De icke-statliga organisationernas (*non-governmental organisations*, NGOs) medverkan i och synlighet på den internationella arenan närmast exploderade i början av 1990-talet, bland annat i samband med flera stora konferenser, t.ex. världskonferensen för mänskliga rättigheter anordnad av Förenta Nationerna (FN) i Wien 1993. Även om de internationella icke-statliga organisationerna har medverkat i internationella sammanhang sedan mycket lång tid tillbaka, så har deras antal och synlighet i internationella sammanhang ökat kraftigt under de senaste decennierna.

Debatten om globaliseringen och dess effekter på demokratin, beslutsfattandet och fördelningen av makt och inflytande mellan staterna och deras medborgare har sin motsvarighet i diskussioner om och synen på de icke-statliga organisationerna. Utvecklingen av dessa organisationers sammansättning, uppbyggnad och arbetsmetoder kan beskrivas som globaliseringen av det civila samhället. Denna utveckling kommer bland annat till uttryck i hur det civila samhällets organisationer kommit att ta större plats i internationella sammanhang, hur de organiserar sig i regionala eller världsomspännande sammanslutningar och nätverk, hur modern informationsteknologi används och skapar ett globalt och virtuellt civilt samhälle samt i hur människor alltmer samtalar, organiserar sig och bygger sin identitet kring värderingar och gemenskaper som är transnationella snarare än nationella.

Som redan framgått brukar ideella organisationer i internationella sammanhang ofta kallas icke-statliga organisationer, eller NGOs. Det har även blivit allt vanligare att tala om civilsamhällesorganisationer (*civil society organisations*, CSOs). I stället för att skilja mellan ideella, eller icke-vinstdrivande, och affärsmässiga sammanslutningar, bygger den internationella terminologin alltså i första hand på skillnaden mellan det statliga och det privata, även om det oftast är underförstått att NGOs också saknar vinstintresse. Fokuseringen på det ”icke-statliga” hänger i sin tur samman med att den internationella rätten – folkrätten – är uppbyggd på staten som den primära aktören, även om denna statscentrerade syn i viss mån håller på att luckras upp.

Trots att definitionen ”icke-stat” kan tyckas intetsägande och formell har den stor relevans i det internationella sammanhanget. Det rättighetsskydd som byggts upp bland annat kring människors möjligheter att bilda föreningar och andra sammanslutningar, att mötas, demonstrera m.m. är nämligen i första hand ett skydd mot staten. Det är staterna och de mellanstatliga organisationerna som skapat regelverket om mänskliga rättigheter som ett skydd mot staterna själva. Detta regelverk utgör det yttersta värdet mot angrepp som icke-demokratiska stater ibland riktar mot de ideella organisationerna, bland annat på grund av den kritik och det ifrågasättande av regeringar och myndigheter som de ideella organisationerna ofta framför. Redan det faktum att människor

organiseras sig för ett gemensamt mål kan uppfattas som ett hot i en icke-demokratisk stat. Därför utgör de mänskliga rättigheterna ett nödvändigt skydd även för organisationer.

Samtidigt har många, kanske de flesta, stater sett och erkänt de ideella organisationerna och det starka och oberoende civila samhället som en förutsättning för demokratin. Det är av denna anledning skyddsreglerna kring bland annat föreningsfriheten skapats. Även de tilltagande möjligheter som de icke-statliga, oftast ideella, organisationerna har att medverka i samråd och dialog i internationella sammanhang kan ses som ett uttryck för att majoriteten av stater kommit fram till att insyn och en öppen debatt gynnar det internationella beslutsfattandet på sikt.

Staten och regeringarna utgör således både de ideella organisationernas angripare och beskyddare i det internationella sammanhanget, och därför är just gränsdragningen mellan det statliga och det icke-statliga relevant. Många konventioner och andra internationella dokument ger uttryck för noggrant formulerade rättigheter och möjligheter till bland annat skydd och samrådsmöjligheter för de ideella organisationerna. De flesta dokument som innehåller bestämmelser om skydd, påverkansmöjligheter och samrådsformer tar sikte på icke-statliga organisationer med ideellt syfte, dvs. det som i denna proposition kallas ideella organisationer. Detta rättighetsskydd och dessa påverkansmöjligheter ska beskrivas kortfattat i det följande.

4.2 Det internationella rättighetsskyddet för ideella organisationer och deras medlemmar

De mänskliga rättigheterna

Den internationella rätten omfattar ett starkt rättighetsskydd kring människors möjligheter att bilda och verka i sammanslutningar av olika slag. Detta skydd finns även inskrivet i den svenska grundlagen, såsom beskrivits i avsnitt 3.

En rad konventioner och andra dokument om mänskliga rättigheter omfattar skydd för föreningsfriheten. FN:s allmänna förklaring för de mänskliga rättigheterna från 1948 stadgar att var och en har rätt till frihet i fråga om fredliga sammanslutningar samt att ingen får tvingas att tillhöra en sammanslutning. Även FN-konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter respektive om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från 1966 ger skydd för föreningsfriheten. Den förra konventionstexten skyddar föreningsfriheten mer allmänt, inklusive rätten att bilda och delta i fackföreningar, medan den senare tar sikte just på fackföreningarnas särskilda rättigheter. Mötesfriheten (som ibland kallas församlingsfriheten), skyddas också av ett flertal internationella konventioner och dokument om mänskliga rättigheter. I FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter sägs t.ex. att rätten till fredliga sammankomster ska erkännas.

Andra rättigheter som skyddas av den internationella rätten och som har stor betydelse för de ideella organisationernas existens och verksamhet är, bland andra, yttrandefriheten och religionsfriheten. Dessa rättigheter är i regel utformade som ett skydd för individen men erbjuder

även skydd när individerna verkar genom ideella organisationer, vilket innebär att de stater som anslutit sig till konventionerna t.ex. endast på särskilt angivna grunder och på ett proportionerligt sätt får inskränka organisationernas rättigheter. Det innebär att skyddet inte bara omfattar medlemmarna utan även t.ex. en förening som uttrycker sin åsikt genom en tidning eller på annat sätt eller som anordnar fredliga möten. De internationellt erkända mänskliga rättigheterna ska ses i kombination med principen om icke-diskriminering, som innebär att de mänskliga rättigheterna gäller för alla utan åtskillnad, av något slag.

Även den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna från 1950 (Europakonventionen) omfattar skydd för förenings- och mötesfriheten. Enligt konventionstexten innebär denna ”frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen”. Föreningsfriheten enligt Europakonventionen innebär bland annat att staten inte får uppställa alltför svårhanterliga krav för att en organisation ska kunna bildas och verka samt att staten ska avhålla sig från att blanda sig i organisationernas verksamhet på ett omotiverat eller alltför ingripande sätt. En annan artikel garanterar yttrandefriheten, som innefattar ”åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser”. Konventionen innehåller också en artikel som ger skydd för tankefriheten, samvetsfriheten och religionsfriheten, vilken kan utövas av individen ensam eller i gemenskap med andra.

Europakonventionen kan sägas vara av särskilt intresse för ideella organisationer i Sverige och andra stater som tillhör Europarådet, eftersom Europarådets rättighetssystem även omfattar en domstol som slår vakt om rättigheterna och dit även icke-statliga organisationer kan vända sig för att väcka talan. Denna talerätt gäller för alla typer av icke-statliga organisationer så länge de är självständiga från den offentliga sektorn, inklusive företag, ideella organisationer och politiska partier. I sin rättspraxis har den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) på ett tydligt sätt slagit vakt om bland annat föreningsfriheten, mötesfriheten och yttrandefriheten och markerat att de möjligheter som konventionen ger staterna att inskränka dessa rättigheter är mycket begränsade. Detta har att göra med att dessa rättigheter är så centrala för demokratin.

På grund av att ideella och andra icke-statliga organisationer själva kan väcka talan mot sin stat vid domstolen kan de i sin egenskap av organisationer åberopa alla de rättigheter i konventionen som inte är direkt knutna till den fysiska personen. Ideella och andra icke-statliga organisationer har drivit mål inför domstolen om bland annat föreningsfrihet, mötesfrihet, yttrandefrihet, rätt till en rättvis rättegång och rätt till egendomsskydd och religiösa samfund har väckt talan om religionsfriheten. Det bör dock noteras att möjligheten att väcka talan vid domstolen förutsätter att alla möjligheter till upprättelse på det nationella planet först har uttömts.

Organisationer på arbetsmarknaden

Den internationella arbetsorganisationen (*International Labour Organization*, ILO) är också av särskilt intresse för icke-statliga organisationer. ILO är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor och ska främja sysselsättning och bättre arbetsvillkor samt värna om fackliga fri- och rättigheter. Inom ILO har en mängd konventioner utformats och antagits, av vilka åtta anses särskilt centrala. Sverige har ratificerat samtliga dessa konventioner. Rättigheterna omfattar föreningsfrihet, organisationsrätt, erkännande av rätten till kollektiva förhandlingar samt avskaffande av alla former av tvångsarbete, barnarbete (särskilt de värsta formerna av barnarbete) och diskriminering i arbetslivet. Bland dessa kan nämnas att konventionen om föreningsfriheten och skydd för rätten att organisera sig (*Freedom of Association and Protection of the Right to Organise*) från 1948 innehåller ett flertal rättigheter för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, bland annat rätten att formulera och anta stadgar och att fritt välja sina representanter.

Europarådets dokument om organisationernas rättsliga ställning

Inom Europarådet har det även utarbetats dokument om de icke-statliga organisationernas ställning på det nationella planet. I november 2002 antogs principer inom Europarådet om de icke-statliga organisationernas rättsliga ställning (*Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe*). Mot bakgrund av dessa principer antog Europarådets Ministerkommitté i oktober 2007 en rekommendation om de ideella organisationernas rättsliga status i Europa (*Recommendation CM/REC (2007)14 of the Committee of Ministers on the legal status of non-governmental organisations in Europe*). Rekommendationen behandlar ett stort antal frågor om organisationernas rättsliga ställning. Enligt resolutionen ska de icke-statliga organisationerna bland annat vara fria att arbeta för sitt ändamål, ha möjlighet att bli en juridisk person efter en objektiv prövning i enlighet med objektiva regler, ha möjlighet till stöd av offentliga medel samt på annat sätt, t.ex. genom skattelättnader eller genom skatteincitament för dem som skänker dem gåvor, samt ska antas bedriva laglig verksamhet så länge bevis saknas om motsatsen.

Det finns också en särskild del i rekommendationen som behandlar de icke-statliga organisationernas rätt till deltagande i offentligt beslutsfattande på alla nivåer i samhället. Dessa bestämmelser beskrivs närmare i avsnitt 7 om dialog och samråd med ideella organisationer.

Rättigheter inom miljöområdet

Icke-statliga organisationer har även särskilda rättigheter inom miljöområdet i enlighet med Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig

prövning i miljöfrågor, den s.k. Århus-konventionen. Konventionen, som trädde i kraft i oktober 2001 och som Sverige ratificerat, innehåller flera artiklar av intresse för icke-statliga organisationer. Artikel 3(4) stadgar t.ex. att konventionsstaterna ska ge erkännande och stöd till föreningar, organisationer eller grupper som främjar miljöskydd och se till att det nationella rättssystemet är förenligt med denna skyldighet. Miljöorganisationer beskrivs också i konventionen som företrädare för den berörda allmänheten och dess rättigheter enligt konventionen, till exempel rätten till information och till deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet.

4.3 De ideella organisationernas möjligheter till påverkan och dialog i internationella fora

Mellanstatliga organisationer

En rad, kanske de flesta, mellanstatliga organisationer har antagit olika mekanismer för mer eller mindre omfattande samråd och dialog med icke-statliga organisationer. Många har också utarbetat en praxis för de icke-statliga organisationernas medverkan i internationella konferenser eller för organisationernas egna möten i samband med sådana konferenser. De procedurer som beskrivs kortfattat nedan utgör således endast ett urval av sådana mekanismer.

Man bör skilja på sådana procedurer som avser att ge ideella organisationer en möjlighet till insyn och samråd i *internationella* mellanstatliga möten och internationella dokument som ger uttryck för att ideella organisationerna ska ges möjlighet till dialog och samråd på det *nationella* planet. De senare finns endast i begränsad utsträckning och behandlas i avsnitt 7, som handlar om samråd och dialog med ideella organisationer i Sverige.

Överlag kan sägas att de mellanstatliga organisationer som tillämpar samråd med icke-statliga organisationer blivit allt fler, samtidigt som de deltagande organisationerna ökat i antal och samrådsformerna kommit att ge de deltagande icke-statliga organisationerna mer omfattande rättigheter. Många mellanstatliga organ är för sin funktion beroende av den kunskap och information som de icke-statliga organisationerna tillför. Detta gäller särskilt på känsliga områden, t.ex. frågor om mänskliga rättigheter och andra problem i auktoritära stater eller ofullständiga demokratier, där informationen inte kan förväntas förmedlas av statens egna representanter. Många gånger anses deltagande av icke-statliga organisationer kunna bidra till att öka insynen, stärka länkarna till medborgarna i de olika medlemsstaterna och även bidra till att öka beslutens legitimitet. Samtidigt är frågor om omfattningen av och formerna för de icke-statliga organisationernas deltagande ofta kontroversiella och leder även till vissa praktiska problem, då antalet organisationer som vill delta och uttala sig många gånger är mycket stort. Ett annat problem är att mindre och nationellt baserade organisationer, särskilt i utvecklingsländer, har mycket begränsade möjligheter att delta i internationella fora jämfört med de stora ideella organisationer som är internationellt etablerade. Sammantaget måste dock utvecklingen sägas

gå mot ökad öppenhet för de icke-statliga organisationerna, även om möjligheten att delta i regel är mindre när frågor såsom säkerhet och handel ska diskuteras eller när regelrätta förhandlingar äger rum mellan staterna.

Allt fler icke-statliga organisationer väljer att delta i formaliserade samråd med mellanstatliga organisationer. Förenta Nationerna (FN), och framför allt det ekonomiska och sociala rådet ECOSOC, bedriver sådant samråd sedan sin tillkomst. De nuvarande formerna för icke-statliga organisationers konsultativa ställning vid ECOSOC grundar sig på en resolution (E/RES/1996/31) som även reglerar organisationernas befogenheter att närvara vid konferenser sammankallade av FN. Enligt resolutionen får en organisation som uppnått konsultativ status bland annat (och beroende på vilken typ av status den har) rätt att närvara och göra uttalanden vid ECOSOC:s och dess underorgans möten, föreslå dagordningspunkter samt distribuera skriftligt material. Liknande samarbetsformer finns mellan NGOs och flera av FN:s specialiserade organ, t.ex. UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) och FN:s flyktingkommissariat UNHCR.

Internationella arbetsorganisationen (ILO, som även nämndes ovan) skiljer sig på ett grundläggande sätt från övriga FN-organ och andra mellanstatliga organisationer genom trepartismen. Den innebär att regeringar, arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer deltar på ett jämbördigt sätt i ILO:s beslutande och verkställande organ. Alla tre parter har oberoende status och full rösträtt. ILO har, utöver trepartismen, även former för konsultativ status för icke-statliga organisationer

Europarådet ersatte 2003 sina tidigare procedurer för konsultativ status för icke-statliga organisationer med mer långtgående samrådsformer kallade deltagandestatus (*participatory status*). Denna möjlighet till samråd gäller för internationella icke-statliga organisationer och innebär att de, när de tillerkänts sådan status, bland annat kan delta i Europarådets olika styr- och expertkommittéer, lämna skriftliga yttranden till Generalsekreteraren för vidare befordran till Europarådets kommittéer, kan inbjudas att lämna expertutlåtanden, ska få den parlamentariska församlingens officiella dagordning och dokument, m.m. Europarådet har också en särskild procedur för samråd med nationella icke-statliga organisationer (*partnership status*).

Särskilt om Europeiska Unionen

Lobbyism m.m.

Den Europeiska unionen (EU) har inte i samma utsträckning som exempelvis FN och Europarådet utformat mekanismer för samråd med just ideella organisationer. EU:s samråd bygger i stället på lobbyismen som är en mindre formaliserad form för påverkan från icke-statliga aktörer, vilken inte heller gör skillnad mellan näringslivet och den ideella sektorn.

Kommissionen erbjuder PR-byråer, företag, intresseorganisationer och andra lobbygrupper att registrera sig i ett frivilligt och offentligt register. Syftet är att bidra till större öppenhet kring lobbyisternas verksamhet

gentemot kommissionen. Registret över intresseorganisationer öppnades i juni 2008 och ska utvärderas efter ett år. Om den frivilliga registreringen inte fungerar kan kommissionen tänka sig en tvingade registrering på sikt. Registret kompletteras även med en uppförandekod för lobbying.

Det finns också en särskild webbplats för samråd kallad ”Din röst i Europa”, där kommissionen ibland lägger ut utkast till nya lagar som den vill ha synpunkter på. Vissa samråd riktar sig till dem som närmast berörs av ett förslag medan andra riktar sig till en bredare allmänhet.

Parlamentet har egna ordningsregler för lobbyister, medan lobbyisterna gentemot rådet är mindre omfattande, och i rådets arbetsordning finns inga heller några särskilda regler för lobbyister eller intressegrupper.

Ekonomiska och sociala kommittén

Inom EU finns emellertid även ett mer formaliserat samråd inom ramen för den ekonomiska och sociala kommittén (EESK). Kommittén inrättades 1958 och är ett rådgivande organ till ministerrådet och kommissionen. EESK rådföras innan nya regler antas inom de områden som berör de grupper som sitter i kommittén. EESK ska höras i bland annat frågor som rör förverkligandet av den inre marknaden, etablering av företag eller miljö- och konsumentfrågor. Kommittén får också avge yttranden på eget initiativ. Europaparlamentet har möjlighet att höra kommittén, men är inte skyldigt att göra det. Om Lissabonfördraget antas kommer kommittén även att bistå Europaparlamentet.

Ekonomiska och sociala kommittén är indelade i de tre grupperna arbetsgivare, arbetstagar och övriga intresseorganisationer. Den senare gruppen innehåller företrädare för bland annat konsumentorganisationer, fria yrken och handikapporganisationer. Kommitténs arbete delas in i sex facksektioner med medlemmar ur de tre grupperna. EESK har idag 344 ledamöter och Sverige har tolv platser.

Dialog med det civila samhället enligt Lissabonfördraget

Om Lissabonfördraget träder i kraft kommer det i framtiden även att finnas en officiell text inom EU enligt vilken unionens institutioner ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med representativa sammanslutningar och det civila samhället. Enligt artikel 8 b i Lissabonfördraget ska EU:s institutioner på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. Vidare sägs att institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället.

Byrån för grundläggande rättigheter

Sedan den 1 mars 2007 finns en byrå för grundläggande rättigheter inom EU. Byrån ska ge unionen, dess institutioner och medlemsstater stöd och sakkunskap i arbetet för de grundläggande rättigheterna. En annan viktig

uppgift för byrån är att samla in, analysera och sprida information om de grundläggande rättigheterna inom unionens rättsliga tillämpningsområde.

Enligt den förordning som ligger till grund för bildandet av byrån (rådets förordning (EG) nr 168/2007 om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter) ska byrån ha ett nära samarbete med icke-statliga organisationer och med institutioner inom det civila samhället som är verksamma inom området för grundläggande rättigheter. Byrån ska därför inrätta ett nätverk för samarbete (en ”plattform för grundläggande rättigheter”) med icke-statliga organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter, fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, berörda sociala organisationer och yrkesorganisationer, kyrkor, religiösa, filosofiska och icke-konfessionella organisationer, universitet och andra kvalificerade experter i europeiska och internationella organ och organisationer.

Plattformen för grundläggande rättigheter ska vara en mekanism för informationsutbyte och kunskapsinsamling och garantera ett nära samarbete mellan byrån och berörda intressenter. Den ska stå öppen för alla sammanslutningar som är intresserade och kvalificerade enligt förordningen.

Plattformens första möte hölls i oktober 2008 i Wien, där Byrån för grundläggande rättigheter har sitt säte. Mötet samlade cirka 100 experter från organisationer inom det civila samhället och behandlade frågor om byråns arbetsprogram för 2009 samt om årsrapporten för 2008.

En kod för samarbete med det civila samhället

Ett antal europeiska ideella organisationer bedriver ett arbete för att, på grundval av de nationella exempel på spelregelsprocesser som pågår i olika europeiska länder, skapa en överenskommelse på EU-nivån om spelregler för samarbetet med det civila samhället. Som grund för en sådan överenskommelse på EU-nivå ligger ett förslag, kallat *European Union Concordat*, som presenterades 2006 av den brittiska paraplyorganisationen NCVO (*National Council for Voluntary Organisations*). I mars 2009 lanserade NCVO och organisationen European Network of National Associations sitt gemensamma EU-manifest *Connecting Civil Society* som utarbetats i samverkan med paraplyorganisationer i 14 länder inför valet till Europaparlamentet i juni 2009. Manifestet innehåller förslag på regler för samråd och samverkan såväl mellan ideella organisationer och EU:s institutioner som för den nationella nivån. Bland annat föreslås att en särskild kommissionär för det civila samhället ska utses samt att en stadga ska antas för att klargöra relationerna mellan det civila samhället och EU:s institutioner.

5 Folkrörelsepolitikens och det ideella engagemangets utveckling

5.1 Den svenska demokratin har fötts ur människors ideella engagemang

Det är omöjligt att föreställa sig den svenska demokratin med grundstenar som allmän och lika rösträtt, jämställdhet mellan könen och offentlighetsprincipen, utan den kamp människor fört utifrån sitt ideella engagemang. Den svenska demokratin historia är till stora delar de ideella organisationernas historia. Därför bör den framåtblickande politiken för den ideella sektorn vara grundad i en medvetenhet om och ett erkännande av den ideella sektorns historiska betydelse.

De klassiska folkrörelserna bildades under senare delen av 1800-talet som frivilliga demokratiska organisationer kring en politisk, religiös eller social idé. Fram till det förra sekelskiftet etablerades en rad nationella och lokala organisationer för frikyrko-, nykterhets-, och arbetarrörelse, liksom för Kooperation och folkbildning. Även idrottsrörelsen och bonderörelsen brukar räknas till de klassiska folkrörelserna. Dessa rörelser växte upp som proteströrelser som utmanade det politiska etablissemanget. Rösträttsrörelsen var t.ex. en politisk rörelse som startade i slutet av 1800-talet och som verkade för allmän och lika rösträtt. Rörelsen bestod av ett antal olika organisationer, bland annat Sveriges Allmänna Rösträttsförbund och Landsföreningen för kvinnans politiska rösträtt, vilken i sin tur var ansluten till en internationell rörelse för kvinnlig rösträtt.

Folkrörelserna växte ur 1800-talets genomreglerade privilegiesamhälle. De flesta ekonomiska verksamheter styrdes av särskilda privilegier, till exempel hantverkets skråbestämmelser. Ett religiöst monopol rådde under statskyrkan. Allt fler människor började under 1800-talet att reagera på dessa inskränkningar. Det gällde både bland städernas intellektuella och i landsbygdens djupa folklager.

Viktiga impulser kom från upplysningen. Andra impulser kom från den pietistiska väckelserörelsen. Väckelserörelsens folk kallades ofta nedsättande för "läsare". Läsarna samlades i enskilda böne- och predikosammankomster, så kallade konventiklar, som leddes av lekmän. Då delar av pietismen radikaliserades i början av 1800-talet, samtidigt som nya väckelserörelser nådde Sverige från framförallt Storbritannien och USA, skärptes motsättningarna i religionsfrågan. Konflikten växte till en kamp mellan det gamla överhetssamhället och de nya kraven på frihet, jämlikhet och broderskap.

En viktig inspirationskälla till de svenska folkrörelserna var britten Samuel Owen, som kom till Sverige 1804 för att sätta upp de första ångmaskinerna i svenska fabriker. Samuel Owen var metodist, liksom flera av de brittiska arbetare som fanns på hans fabrik. Bland de medhjälpare och lärjungar som sökte sig till metodismen fanns personer som sedan blev ledande i de kristna folkrörelser som under 1800-talet

uppstod inom och utanför Svenska kyrkan. Inom dessa kretsar togs också initiativen till en av de första svenska nykterhetsföreningarna, Svenska Nykterhetssällskapet som bildades 1837 och som i mitten på 1840-talet hade över 100 000 medlemmar.

Andra impulser till folkrörelsernas etablering i Sverige kom från USA. Där uppstod i början av 1800-talet ett stort antal frivilliga och från statsmakten fristående medborgarsammanslutningar som syftade till att lösa ekonomiska, sociala eller andra problem. Kunskapen om dessa föreningar fick effektiv spridning i Europa genom fransmannen Alexis de Tocquevilles bok *Om folkväldet i Amerika* som utgavs i slutet av 1830-talet och som snabbt översattes till svenska. Den liberale historieprofessorn Erik Gustaf Geijer konstaterade 1844 att "Associationsprincipen är tidens räddningsmedel. /.../ Alla dessa bolag, sällskap, föreningar för egna och för allmänna ändamål, höra tidens tecken till..." Även Fredrika Bremer och Carl Jonas Love Almqvist skrev om organisationsväsendet i andra länder och förespråkade föreningsbildning i Sverige. Deras uppmaningar skulle hörsammas. Under början och mitten av 1800-talet skapades många fria organisationer vid sidan av statsmakten parallellt med att självständiga aktiebolag avlöste skråväsendet.

Den första organisationsvägen dominerades av högre samhällsskikt och dess främsta betydelse var att visa på möjligheterna till organisering utanför de traditionella hierarkierna. I och med de första baptistdopen 1848 inleddes en ny organisationsväg där det inte var inte ståndspersoner som stod i ledningen. Baptismen fick också en direkt effekt för religionsfriheten i Sverige. Under 1850-talet fördes en hård strid om religionsfriheten och statskyrkomonopolet. Kampen gav resultat. Konventikelplakatet avskaffades 1858 och två år senare kom dissenterlagen som gjorde det möjligt att utträda ur Svenska kyrkan om man samtidigt inträdde i ett annat evangeliskt samfund.

I de nya folkrörelserna växte det fram en omfattande lokal verksamhet. En tradition av demokratiska mötesformer utvecklades, som spreds från frikyrko- och nykterhetsrörelserna till arbetarrörelsen. Folkrörelserna utvecklade inte bara demokratin som organisationsform utan utgjorde även basen för många av de politiskt aktiva som skulle driva igenom den politiska demokratin och bemanna dess institutioner.

Det gamla patriarkala samhället var vertikalt organiserat. Kyrkan och skolan ingick i den lokala överhet som höll ett vakande öga över folket. Folkskolan ingick i detta ideologiska projekt, där utantilläsning var ett viktigt inslag. Idéhistorikern Ronny Ambjörnsson hävdar i boken *Den skötsamme arbetaren* (1988) att läsarna i väckelserörelsen stod för ett helt annorlunda förhållningssätt till texten. De läste inte för att lära sig ett antal regler utantill utan för att begrunda texterna. Det gällde att ta till sig det lästa och att samtala om budskapet med likasinnade. Detta sätt att läsa fördes vidare till de andra folkrörelserna, utan att de för den skull tog över det religiösa budskapet. Ambjörnsson konstaterar att de klassiska folkrörelserna tillsammans formade en kultur där nykterhet, bildning och inriktning på idéer och idédebatt utgjorde hörnstenar.

Studiecirkeln var en viktig social innovation som skapades inom Folkrörelsesverige 1902. Uppfinnaren var godtemplaren och socialdemokraten Oscar Olsson. Han ville att människor genom

studiecirkeln skulle kunna förena det bästa i studiekurserna, lånebiblioteken och läsecirklarna. Varje cirkel skulle köpa in så många böcker som det fanns deltagare. Böckerna skulle representera så många bildningsgrenar som möjligt och de skulle cirkulera mellan deltagarna, vilka möttes regelbundet för att diskutera det lästa.

Folkrörelserna utgjorde en mäktig kraft. Vid första världskrigets slut var de tre klassiska svenska folkrörelserna – frikyrko-, nykterhets-, och arbetarrörelserna – ungefär lika stora med vardera drygt 250 000 medlemmar. Var fjärde vuxen svensk var medlem i någon av dessa rörelser. Den höga medlemsomsättningen och de omfattande aktiviteterna som nådde många utanför medlemsleden gjorde att huvuddelen av befolkningen kom i kontakt med dessa folkrörelser.

Så småningom kom folkrörelserna också att i allt högre grad bli en integrerad del av den politiska beslutsprocessen och inleda samarbete med staten. Företrädare för centrala intressen, som arbete och jordbruk, deltog i det officiella beslutsfattandet vilket möjliggjorde inflytande och en god förankring hos stora medborgargrupper.

Samtidigt som det etablerade organisationslivet växte i respekt, ansvar och inflytande i statens ögon, minskade medlemstillströmningen och intresset från allmänheten. När medlemsantalen sjönk tvingades organisationerna söka alternativa finansieringskällor. Bland annat kom statsbidragen att bli allt viktigare för organisationernas överlevnad. Denna utveckling uppmärksammades av Maktutredningen (SOU 1990:44), som ansåg att organisationerna hade tappat mycket av sin ideologi genom ett alltför mycket kompromissande. Utredningen menade att det omfattande deltagandet i den offentliga beslutsprocessen hade hämmat organisationslivets obundenhet och möjlighet till fritt agerande. Ett annat problem var svårigheterna att engagera nya aktiva. Vidare har en tilltagande professionalisering, där en allt större del av verksamheten sköts av anställda, ansetts karaktärisera de större folkrörelsernas utveckling.

Under 1900-talets senare decennier samlades också nya sociala rörelser, nationellt och internationellt, kring frågor om jämställdhet och kvinnors rättigheter, atomvapen, de afrikanska staternas koloniala frigörelse, USA:s krigföring i Vietnam och miljön. Dessa rörelser utmärktes av en samhällskritik med alternativa idéer och dagordningar liksom av annorlunda arbetssätt som nätverk och aktionsgrupper. Samtidigt finns tydliga paralleller mellan dessa och dagens sociala rörelser och de klassiska folkrörelsernas framväxt under 1800-talet. Kanske är de karaktärsdrag som skiljer de nyare sociala rörelserna från de mer etablerade folkrörelserna – en plattare struktur, ett mer direkt beroende av sympatisörer, en annan typ av verksamhet och aktioner samt en tydligare kritik mot etablissemangen – kännetecknen på en nybildad rörelse snarare än på en nutida rörelse. Inte heller de klassiska folkrörelserna accepterades till en början av det politiska etablissemangen.

Ett fenomen som är både ett kännetecken på och en förutsättning för just dagens rörelser är dock en nätverkskultur där Internet är en central infrastruktur, som möjliggör både en levande diskussion och en snabb mobilisering av deltagarna. Denna nätverkskultur skapar förutsättningar för snabba initiativ och ett mer handlingsinriktat deltagande för

sympatisörerna. Som kommer att beskrivas nedan ligger det ideella engagemanget i Sverige på en både hög och stabil nivå, även om engagemangets former förändras.

5.2 Den ideella sektorns aktörer och begrepp

Folkrörelsepolitiken och politiken för den ideella sektorn omfattar en mängd aktörer och begrepp som är varierande, mångfacetterade och i viss mån överlappande. Begreppsanvändningen förändras också över tid. I den svenska debatten om folkrörelsefrågor och ideell sektor talas det t.ex. allt oftare om den sociala ekonomin, den tredje sektorn samt, särskilt inom forskningen, det civila samhället. En sökning i tryckt material som publicerats i Sverige före 1990 fram till 2006 ger vid handen att uttrycket social ekonomi blev fyra gånger så vanligt i sådant material efter 1995, vilket hade med Sveriges medlemskap i EU att göra (se vidare avsnitt 8). Uttrycket ”den tredje sektorn” har framför allt blivit vanligt efter 2001 som en markering framförallt gentemot den offentliga sektorn och näringslivet, medan begreppet ”civilsamhälle” var mest vanligt mellan 1990 och 1995, vilket kan förklaras med att det ofta användes i samband med kommunistregimernas fall och den politiska omorienteringen i Östeuropa. Variationerna i begreppsanvändningen är många gånger en spegling av motsvarande förändringar av den engelska terminologin och debatten på internationell nivå.

För att tydliggöra hur begreppen ska förstås i denna proposition görs här en genomgång av de mest centrala termerna på området. Denna genomgång anknuter till etablerad begreppsbildning utan att för den skull göra några anspråk på att vara allmängiltig eller fullständig.

Den ideella sektorn och det civila samhället

I propositionen föreslås att folkrörelsepolitiken fortsättningsvis ska kallas politiken för den ideella sektorn. Skälen för detta behandlas i avsnitt 6. Begreppet den *ideella sektorn* används i propositionen som ett samlingsnamn på ett antal aktörer som är fristående från såväl stat, kommun och landsting som från det privata näringslivet. Dessa aktörer agerar utifrån ett ideellt syfte, vilket innebär att de inte delar ut vinst till medlemmar, ägare eller annan person, utan återinvesterar eventuell vinst i verksamheten. Syftet är i stället allmännyttan eller medlemsnytta, ofta både och. Inom den ideella sektorn finns för det första, alla typer av ideella föreningar, som utgör den vanliga formen för de svenska folkrörelserna och intresseorganisationerna, liksom för många religiösa sammanslutningar. De registrerade trossamfundet räknas också som en del av den ideella sektorn. Vidare räknas samfällighetsföreningarna dit.

När inget annat sägs omfattas inte de politiska partierna i begreppet ideell sektor såsom det används här, även om partierna och deras anslutna organisationer kan betraktas som folkrörelser och i regel har associationsformen ideell förening. Förståelsen av begreppet ideell sektor bygger på att sektorn är skild från staten och den offentliga maktutövningen. Eftersom de politiska partierna under perioder kan

inneha regeringsmakten skulle förståelsen av begreppet ideell sektor bli oklar om de politiska partierna inkluderades. Dessutom omfattas de politiska partierna av andra system för bland annat statligt stöd än andra organisationer. Det bör dock observeras att statistiken om den ideella sektorns organisationer även omfattar de politiska partierna, eftersom dessa är organiserade som ideella föreningar.

Förutom ideella föreningar och registrerade trossamfund omfattar begreppet ideell sektor också sådana stiftelser som inte är statliga och som inte kontrolleras av ett företag eller har som ändamål att främja en enskild familj eller släkt. Vidare omfattas den s.k. nykooperationen, medan andra former av kooperativ och ekonomiska föreningar inte ingår. Nykooperationen domineras av små, lokalt förankrade ekonomiska föreningar som har tydliga inslag av ideella insatser. Nykooperationen har sällan kommersialiserat sin verksamhet på det sätt som den stora och etablerade kooperativen har (se vidare nedan). När kooperativen beskrivs i propositionen som en del av den ideella sektorn avses endast kooperativ som inte delar ut vinst till medlemmarna utan som i stället sätter in vinsten i verksamheten. Med andra ord måste frågan om ett visst kooperativ tillhör den ideella sektorn avgöras från fall till fall, även om nykooperationen vanligen ingår.

Som framgått av beskrivningen av den ideella sektorns aktörer ovan finns i huvudsak två gemensamma drag som präglar sektorn. För det första handlar det om aktörer som är skilda från den offentliga sektorn. För det andra avses aktörer som inte delar ut vinst till ägare eller medlemmar, utan i stället sätter in eventuell vinst i verksamheten. Uttrycket ”ideellt” syftar således på att *syftet* är ideellt, dvs. att syftet inte är att skapa vinst. Man kan säga att vinst kan vara ett medel men inte ett mål inom den ideella sektorn. Att en organisation är ideell i denna mening utesluter naturligtvis inte att den har avlönad personal. Med andra ord betyder ”ideell sektor” inte att alla personer som deltar i verksamheten ”arbetar ideellt”.

Den ideella sektorns avgränsning mot aktörer med vinstsyfte aktualiserar en associationsform som är relativt ny, nämligen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Denna aktiebolagsform infördes 2005 som en form som kan användas för aktiebolag som har ett annat syfte än att ge aktieägarna vinst. Denna typ av aktiebolag, av vilka det ännu endast finns ett fåtal, räknas här in i begreppet den ideella sektorn.

Termen det *civila samhället* används framför allt i avsnittet om forskning (avsnitt 13). Det finns inte någon entydig definition av det civila samhället, men i propositionen ska begreppet förstås som en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans för gemensamma intressen. De aktörer som räknas in i det civila samhället är ideella i den mening att de inte delar ut vinst bland sina medlemmar. Begreppet civilsamhälle är samtidigt vidare än termen ideell sektor på så sätt att civilsamhället anses omfatta inte bara vissa aktörer utan även verksamheter och andra fenomen, såsom oorganiserat frivilligt arbete och enskilda insatser, t.ex. sådana insatser som människor genomför för grannar eller släktingar eller när enskilda människor interagerar i nätverk av olika slag, bland annat på Internet.

I propositionen används också uttrycket *social ekonomi*. Begreppet behandlas närmare i avsnitt 8 om den ideella sektorns entreprenörskap. Här kan i korthet sägas att med social ekonomi avses vanligen organiserad ekonomisk verksamhet som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Sådan verksamhet bedrivs i första hand i föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser och kooperativ. Verksamheterna har allmännytta eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.

Närmare om den ideella sektorns aktörer

De olika associationsformer som räknas in i den ideella sektorn har nämnts ovan, och deras närmare innebörd förklaras i avsnitt 3.2. Utöver dessa finns ett antal mer informella kategorier och begrepp som ofta används om olika sammanslutningar och aktörer inom den ideella sektorn. Bland dessa aktörer bör först *folkrörelserna* nämnas, eftersom begreppet folkrörelse under lång tid har dominerat utvecklingen och politiken på området, såsom beskrivits i avsnitt 5.1 (se även avsnitt 5.3 nedan om folkrörelsepolitiken). I Folkrörelseutredningens betänkande *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66) påpekas att det under flera decennier pågått en diskussion om folkrörelsebegreppet och vad som kännetecknar det och att det inte finns någon vedertagen definition. En tidigare utredning, Demokratiutredningen (SOU 2000:1), ringade dock in vad som kan ses som den vanliga förståelsen. Demokratiutredningen menade att de organisationer som vanligen avses är de stora och väletablerade organisationer som finns på olika nivåer i samhället, såväl på riksplanet som lokalt och regionalt. Enligt Demokratiutredningen är folkrörelserna vidare hierarkiskt uppbyggda och konstruerade enligt den representativa demokratins princip om en medlem, en röst. Dessutom är de i regel varaktiga och har en samhällsförändrande ambition. Utöver dessa karaktärsdrag kan tilläggas att folkrörelserna oftast har den juridiska formen av en ideell förening.

Efter att ha gjort denna beskrivning av Demokratiutredningens förklaring kommer Folkrörelseutredningen fram till att det är omöjligt att en gång för alla slå fast vad som är en folkrörelse. Utredningen föreslår därför ett folkrörelsebegrepp som innefattar både de ”klassiska” folkrörelserna, såsom frikyrko-, nykterhets-, idrotts- och folkbildningsrörelserna, och de ”nya” rörelserna, t.ex. sociala rörelser, som ofta har en lösare formell struktur än de traditionella folkrörelserna. I propositionstexten avses dock med begreppet folkrörelse främst de klassiska folkrörelserna.

Ett annat centralt begrepp är *ideella organisationer*. Detta begrepp används i propositionen som ett samlingsnamn på associationerna inom den ideella sektorn. Med ideella organisationer avses här alla organisationer som är organiserade utanför offentlig sektor och näringsliv, som inte är vinstdrivande och som har någon form av allmänmänskligt eller oegennyttigt uppdrag. De ideella organisationerna har också inslag av idealitet, dvs. bidrag i form av gåvor eller ideellt arbete från privatpersoner. Detta utesluter inte att de har anställda. Att de

ideella organisationerna inte är vinstdrivande innebär att deras syfte inte är att skapa vinst och att de använder eventuellt överskott i verksamheten i stället för att dela ut den till medlemmar eller ägare. De ideella organisationerna är också självstyrande i den meningen att de kan kontrollera den egna verksamheten och att de t.ex. inte har en styrelse med representanter för den offentliga sektorn som agerar inom ramen för sin tjänsteutövning. De ideella organisationerna är oftast ideella föreningar (som t.ex. de klassiska folkrörelserna), registrerade trossamfund, stiftelser, nykooperativ eller aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning.

Idéburna organisationer är ett begrepp som blivit vanligt på senare år. Begreppet har bland annat använts i samband med regeringens dialog med idéburna organisationer inom det sociala området. Med idéburen organisation menas organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen. Organisationerna har någon form av allmänmänniskt uppdrag utan att vara statliga eller kommunala. Till skillnad från de ideella organisationerna kan de vara vinstdrivande, men vinsten är inte det enda eller dominerande syftet. De idéburna organisationerna är självstyrande, har ofta inslag av idealitet och bedrivs i regel med en ideologisk medvetenhet.

Vidare används termer som anknyter till olika juridiska associationsformer. Associationsformernas karaktär och regelverket kring dem förklaras närmare i avsnitt 3.2.

Med *sociala rörelser* förstås rörelser som skapas för att protestera för eller emot en viss samhällsutveckling. De kan vara organiserade på olika sätt, men saknar ofta en juridisk associationsform för att i stället vara mer informellt sammansatta, t.ex. i form av ett nätverk eller ett uppprop.

I den sociala ekonomin ingår också den verksamhet som bedrivs av de *sociala företagen*. Med sociala företag avses i propositionen sådana företag som bedriver näringsverksamhet i syfte att integrera människor som har svårt att komma in i samhälle och arbetsliv, som skapar delaktighet för medarbetarna, som har ingen eller begränsad vinstutdelning och som är fristående från den offentliga sektorn. I Sverige har de sociala företagen huvudsakligen vuxit fram som sociala arbetskooperativ. De ägs oftast av en ideell organisation. Begreppet sociala företag beskrivs närmare i avsnitt 8.

5.3 Folkrörelsepolitiken fram till i dag

5.3.1 Folkrörelsepolitikens inrättande och mål

Genom denna proposition formuleras för första gången den generella folkrörelsepolitiken i ett sammanhang och ges den nya beteckningen politiken för den ideella sektorn. Avsikten är att ta ett helhetsgrepp på området samt att ange mål och inriktning för den framtida politiken för den ideella sektorn. En politik för folkrörelser har funnits sedan lång tid tillbaka inom olika verksamhetsområden, såsom idrott, kultur, frivillig försvarsverksamhet och jämställdhetspolitik, men folkrörelsepolitiken som ett eget politikområde i statsbudgeten inrättades först genom budgetpropositionen 2001 (prop. 2000/01:1). Då fastställdes också

folkrörelsepolitikens mål, att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Folkrörelsepolitiken inrättades i syfte att skapa ett samlat synsätt och agerande från statens sida vad gäller relationer till folkrörelser och föreningsliv av olika slag samt villkor och förutsättningar för deras verksamhet. Bakgrunden var att regeringens konstaterade att folkrörelsefrågor ingick som en del av ett stort antal andra politikområden, t.ex. miljöpolitiken, folkhälsopolitiken och kulturpolitiken, där bland annat stöd lämnades för organisationer inom respektive område. Regeringen angav att den genom en aktiv folkrörelsepolitik ville bidra till att stärka den sociala ekonomin i samhället och till att utveckla, fördjupa och bredda demokratin.

Sedan dess består folkrörelsepolitiken av två delar. För det första ingår den *generella* folkrörelsepolitiken, som omfattar frågor som är gemensamma för alla typer av folkrörelser och ideella organisationer. Den generella folkrörelsepolitiken innefattar regeringens och dess förvaltningsmyndigheters dialog och samverkan med föreningslivet samt frågor om statistik, forskning och övrig kunskapsbildning om folkrörelser och föreningslivet i övrigt. Den generella folkrörelsepolitiken omfattar vidare anslagen för stöd till allmänna samlingslokaler, kvinnoorganisationer, friluftorganisationer samt till idrotten. Idrottspolitiken utgör ett område inom folkrörelsepolitiken och inrymmer verksamheter som främjar idrott och motion och som samtidigt bidrar till en förbättrad folkhälsa.

För det andra bedrivs en *sektorsorienterad* folkrörelsepolitik inom i stort sett samtliga verksamhetsområden inom Regeringskansliet, t.ex. handikappolitiken, ungdomspolitik, kulturpolitiken, miljöpolitiken och idrottspolitiken. Inom dessa politikområden hanteras frågor som mer specifikt rör de organisationer som verkar inom respektive sektor, t.ex. bidrag för verksamhet som ideella organisationer utför inom området.

I propositionen *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80) utvecklades regeringens syn på folkrörelsernas roll och betydelse för demokratin mot bakgrund av folkrörelsepolitikens inrättande 2001. Regeringen framhöll att medborgarsammanslutningar i högre grad skulle involveras i den politiska processen. Vikten av ett medborgerligt deltagande mellan valen, bland annat inom ramen för föreningslivet, betonades. Regeringen framhöll att medborgarsammanslutningar, såsom folkrörelser och föreningar, har en viktig roll när det gäller att utveckla, fördjupa och bredda demokratin ibland annat följande avseenden:

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

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

I denna proposition behandlas den generella folkrörelsepolitiken, alltså gemensamma och sektorsövergripande frågor som rör alla typer av folkrörelser och ideella föreningar. Nedan, i avsnitt 6, föreslås ett nytt mål för området samt att politiken uttryckligen ska vidgas till att omfatta den ideella sektorn i stort, dvs. inte endast folkrörelser i traditionell mening, och kallas politiken för den ideella sektorn.

5.3.2 Tidigare översyner av folkrörelsepolitiken

Att folkrörelsepolitiken inrättades som politikområde 2001 betyder inte att det inte fanns folkrörelsepolitik innan dess. De klassiska folkrörelserna – nykterhetsrörelsen, frikyrkorörelsen, arbetarrörelsen och något senare kvinnorörelsen – hade en central betydelse för framväxten och utformningen av den svenska demokratin, såsom beskrivits ovan (avsnitt 5.1). Politiken har följaktligen länge förhållit sig till folkrörelserna och till föreningslivet i stort. Flera översyner har genomförts, vilka redovisas översiktligt nedan. Därefter följer en beskrivning av den senast genomförda översynen, vilken Folkrörelseutredningen utförde och redovisade i betänkandet *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66).

Folkrörelseutredningen 1985

Regeringen beslutade 1985 att ge en utredning i uppdrag att lägga fram förslag som skulle underlätta och undanröja hinder för ett ökat ansvarstagande för föreningar avseende verksamhet som helt eller delvis sköttes av kommuner och landsting, t.ex. barnomsorg, äldreomsorg och rehabilitering och fritidsgårdar (dir. 1985:5). Utredningen, som tog sig namnet Folkrörelseutredningen, fick genom tilläggsdirektiv (1987:14) även i uppdrag att göra en översyn av statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna. Folkrörelseutredningen 1985 lämnade betänkandet *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33) samt även *Mål och resultat* (SOU 1988:39), där förslag om förändrade regler för bidrag till barn- och ungdomsorganisationer lades fram.

I huvudbetänkandet *Ju mer vi är tillsammans* konstaterades inledningsvis att ”Aldrig tidigare har så många varit med i olika föreningar!”. Den framförde också att det svenska föreningslivet förändrats under 1970- och 80-talen, då intresseorganisationerna utvecklats både avseende antalet medlemmar och aktiviteter, medan de idéburna rörelserna tycktes uppvisa ett minskande medlemsantal och en lägre aktivitetsgrad. De organisationer som bildades för att tillgodose

behov för sina medlemmar, t.ex. omsorg om barn och äldre och social verksamhet, uppgavs ha vuxit kraftigt under de senaste årtiondena. Utredningen konstaterade att kunskaperna om föreningslivets roll i välfärdssamhället var förvånansvärt dåliga.

Utredningen framförde att det var oklart vad som menades med folkrörelse och vilka typer av organisationer som skulle räknas dit. Den fann att det var olämpligt för en statlig utredning att fastställa kriterier för begreppet folkrörelse, liksom att dela upp organisationer i ”folkrörelser” och ”övrigt föreningsliv”. I stället använde utredningen beteckningarna förening och organisation.

Utredningen lämnade bland annat förslag om att underlätta och undanröja hinder för att föreningar tog ett ökat ansvar avseende välfärdstjänster, t.ex. rätt till ledighet för föreningsarbete och för föräldrar för arbete inom föreningsdrivna barnstugor. Den lämnade också förslag om ändringar i lagen om ekonomiska föreningar för att möjliggöra för sådana föreningar att verka med ett socialt syfte. Vidare lämnade utredningen förslag om ett särskilt forskningsprogram om föreningslivets roll i välfärdssamhället samt inrättandet av ett centrum för föreningsforskning.

Utredningen om bidrag till ideella organisationer

Utredningen om bidrag till ideella organisationer tillsattes 1992 med uppdrag att se över och lämna förslag till enhetliga principer för statens bidrag till ideella organisationer (dir. 1992:81). Bakgrunden var bland annat en kartläggning som Statskontoret genomfört av det statliga stödet till föreningslivet. I kartläggningen framfördes att det fanns stora brister i statens uppföljning och utvärdering av bidragsgivningen samt att det saknades överblick. I 1992 års budgetproposition konstaterades också att många föreningar hade utvecklat ett alltför stort bidragsberoende. Vidare sades i direktiven att det samhällsekonomiska läget innebar att det i allt större utsträckning skulle komma att ställas stora krav på hushållning med den offentliga sektorns resurser. Vid utformningen av principerna för statsbidragen gavs utredaren därför i uppdrag att beakta möjligheten att stimulera de frivilliga organisationernas ansvarstagande inom olika områden. Utredningen fann i sitt slutbetänkande *Organisationernas bidrag* (1993:71) bland annat att ideella organisationer i ökad utsträckning borde engageras i diskussionen om övertagande av arbetsuppgifter som alternativ till privatisering av offentliga verksamheter.

Beredningen för främjande av den ideella sektorn

Frågan om ideella organisationers övertagande av arbetsuppgifter som alternativ till privatisering av offentliga verksamheter aktualiserades också i samband med *Beredningen för främjande av den ideella sektorn*. Denna tillsattes av Civildepartementet 1993 med uppdrag att analysera och utarbeta förslag om hur den ideella sektorn skulle kunna ges ett större ansvar för att komplettera verksamheter bedrivna i offentlig regi.

Demokratiutredningen

Frågor om folkrörelser har även behandlats av ett flertal utredningar med fokus på demokratin, bland annat Demokratiutredningen, som tillsattes med uppdrag att belysa det svenska folkstyrets nya förutsättningar, problem och möjligheter inför 2000-talet (dir. 1997:101). Utredningen ansåg att det offentliga borde bejaka den pluralism av fria och från staten oberoende medborgarsammanslutningar som finns i samhället (SOU 2000:1, *En uthållig demokrati!*). Stat och kommun borde främja engagemanget i folkrörelser, lokala utvecklingsgrupper, brukarstyrelser, kooperativ och nyare sociala rörelser. Utredningen ansåg också att den tilltagande pluralismen i det svenska samhället kräver att stat och kommun gav olika grupper möjlighet till autonomi genom självförvaltning av för dem centrala verksamheter.

En annan synpunkt som Demokratiutredningen framförde var att medborgarsammanslutningar regelbundet bör inbjudas till dialog med det offentliga för att deras betydelsefulla engagemang långsiktigt och fullt ut ska tas tillvara.

Utredningen diskuterade också begreppet folkrörelse. Den konstaterade att det inte finns någon vedertagen definition, men med folkrörelser avsåg utredningen framför allt de stora och välorganiserade organisationer som finns på olika nivåer i samhället, både lokalt, regionalt och på rikssplanet. Dessa organisationer är hierarkiska och bygger på den representativa demokratis princip om en medlem eller medlemsförening, en röst. Dessutom bör folkrörelserna vara varaktiga och ha en samhällsförändrande ambition, ansåg Demokratiutredningen. Utredningen menade att denna definition innefattar en stor mängd organisationer, både de traditionella folkrörelserna med sin mer än hundraåriga historia och nya organisationer.

Förutom sitt slutbetänkande lade Demokratiutredningen fram ett stort antal skrifter, bland annat forskarvolymerna *Civilsamhället* (SOU 1999:84) och *Avkorporatisering och lobbyism* (SOU 1999:121) samt debattskriften *Civilsamhället som demokratins arena* (SOU 1999:112).

5.3.3 Översyn av den nuvarande folkrörelsepolitiken

I skrivelsen *Demokratipolitik* (skr. 2003/04:110) lämnade den förra regeringen en redovisning och analys av den svenska demokratis utveckling efter 2002 i förhållande till målen samt en presentation av demokratipolitikens fortsatta inriktning. I skrivelsen konstaterades att det saknades samlad kunskap om föreningslivets villkor och förutsättningar. Regeringen fann att det mot denna bakgrund fanns anledning att låta en särskild utredare göra en översyn av den statliga folkrörelsepolitiken. I oktober 2005 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle tillkallas med uppdrag att lämna förslag om den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning (dir. 2005:117). Utredningen tog namnet Folkrörelseutredningen.

I februari 2007 beslutade den nuvarande regeringen att genom tilläggsdirektiv ge utredningen i uppdrag att också utreda effekterna av villkorade statsbidrag inom folkrörelsepolitiken och undersöka möjligheten att öka andelen villkorlösa statsbidrag, minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs (dir 2007:7).

Folkrörelseutredningen överlämnade i september 2007 sitt slutbetänkande *Rörelser i tiden* (SOU2007:66). I betänkandet redogör utredningen för den tidigare förda folkrörelsepolitiken och lämnar en rad förslag om den fortsatta inriktningen. Dessa förslag, samt regeringens ställningstaganden till förslagen, beskrivs nedan i avsnitt 6–14.

Som en utgångspunkt för den fortsatta diskussionen kan dock redan här nämnas att Folkrörelseutredningen bedömer att det finns ett mycket speciellt förhållande mellan statliga aktörer och det civila samhället i Sverige om man jämför med andra länder. Detta förhållande vilar, enligt utredningen, på starka traditioner med arenor för möten mellan folkrörelser och den statliga makten och karaktäriseras av en utbredd strävan efter samförstånd och fredliga lösningar i en anda av konsensus. Utredningen beskriver folkrörelserna som en grundbult i det svenska samhället.

5.3.4 Regeringens dialog med den ideella sektorn och Sveriges Kommuner och Landsting

I september 2007 bjöd regeringen in ideella aktörer verksamma inom det sociala området till en dialog som grund för en överenskommelse om hur relationerna mellan staten och den ideella sektorn kan utvecklas. I oktober 2008 beslutade regeringen att bemyndiga tre statsråd att underteckna en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (IJ2007/2539/D). Överenskommelsen, som är en ömsesidig avsiktsförklaring, växte fram i dialog och samspel mellan ett åttioatal idéburna organisationer inom det sociala området, regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Huvudmålet med överenskommelsen är att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare, samt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården och omsorgen. Överenskommelsen ska tydliggöra de ideella aktörernas roll inom det sociala området och möjliggöra för dessa att konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer verksamma på området. Överenskommelsen följs upp inom ramen för en partsgemensam process som bland annat omfattar regelbundna möten samt årliga konferenser och uppföljningsrapporter.

I januari 2009 beslutade regeringen att inbjuda idéburna organisationer som verkar inom integrationsområdet till en dialog om hur relationerna mellan regeringen och de idéburna organisationerna kan utvecklas vidare (IJ2009/60/UF). Fokus för denna dialog ligger på frågor om nyanländas etablering. Dialogen kan ligga till grund för en eventuell överenskommelse, som ska stödja framväxten av en större mångfald av utförare inom integrationsområdet.

Inom ramen för dialogarbetet har stora mängder synpunkter och information samlats in från den ideella sektorn. Detta material har tillsammans med Folkrörelseutredningens betänkande, samt remissvaren på detta, utgjort det viktigaste underlaget för denna proposition. Arbetet med dialogerna och slutsatserna från detta arbete beskrivs närmare i avsnitt 7.

5.4 Det ideella engagemangets utveckling

5.4.1 Engagemangets nya former

Den ideella sektorn i Sverige har genomgått en rad förändringar, särskilt sedan början av 1990-talet. Denna utveckling har beskrivits av Folkrörelseutredningen mot bakgrund av forskningen på området. Här ska endast några huvudsakliga aspekter beskrivas som en bakgrund till det förslag om politik för den ideella sektorn som lämnas i avsnitt 6.

Forskningen visar att det frivilliga engagemanget i Sverige hållit en hög och jämn nivå under en lång tid. Graden av engagemang är hög både i absoluta termer och i jämförelse med andra länder. Engagemanget tar sig dock andra former än tidigare. Den ideella sektorn uppvisar en nedgång vad gäller antalet medlemmar i föreningar, främst bland kvinnor och yngre människor. Enligt SCB var cirka 90 procent (6,2 miljoner) av den vuxna befolkningen i åldrarna 16–84 år medlemmar i någon förening år 2000. Bland männen var 92 procent medlemmar, och bland kvinnorna var denna andel 89 procent. De flesta av dessa personer (4,2 miljoner) var medlemmar i någon fackförening. Även om aktuell och generell statistik över föreningsmedlemskap saknas, finns det goda skäl att anta att den andel av befolkningen som är medlem i någon förening har minskat sedan dess. Det är bland annat klarlagt att de fackliga organisationerna och de politiska partierna har tappat många medlemmar under 2000-talet.

Engagemanget kommer i stället till uttryck i friare och mer tillfälliga relationer till föreningar, rörelser och nätverk. 53 procent av männen och 49 procent av kvinnorna gör frivilliga insatser, dvs. insatser på frivillig grund, oavlönat eller mot ett symboliskt arvode, och på fritiden (*Medborgarnas insatser och engagemang i civilsamhället – några grundläggande uppgifter från en ny befolkningsstudie*, Ersta Sköndal högskola, 2005). Den andel som utför frivilliga insatser inom en idrottsförening är ojämförligt störst. I genomsnitt satsar de aktiva 3,5 timmar i veckan på sådana insatser (männen cirka 14 timmar per månad och kvinnorna cirka 13 timmar per månad). I slutet på 1990-talet låg motsvarande insats på 3 timmar. I detta avseende kan det alltså sägas att det ideella engagemanget har ökat.

Skillnaderna mellan könen är de omvända, och mycket tydligare, när det gäller informella hjälpsatser, dvs. insatser som människor utför för att hjälpa personer utanför det egna hushållet, t.ex. för släktingar, grannar och vänner men utan organisatorisk inramning. Bland de yngre åldersgrupperna finns inga nämnvärda skillnader, men bland de äldre åldersgrupperna dominerar kvinnorna både vad gäller den andel som utför hjälpsatser och hur många timmar de lägger ned. Kvinnor i

åldrarna 60–74 år använder t.ex. 26 timmar per månad för frivilliga hjälpinsatser och männen 11 timmar. Skillnaderna är ännu mycket större bland dem som är över 74 år.

Ersta Sköndal högskola har genomfört studien om frivilliga insatser vid fyra tillfällen sedan 1992, vilket gjort det möjligt att följa utvecklingen över en längre tid. Det som är särskilt tydligt och intressant vid en sådan jämförelse är att omfattningen av det frivilliga engagemanget varit stabilt och t.o.m. ökat i viss mån. Enligt den internationella s.k. John Hopkins-studien (1995) så är det ideella arbetet i Sverige mycket omfattande jämfört med andra länder, både sett till hur stor andel av befolkningen som genomför ideella insatser och hur stor andel av BNP det ideella arbetet motsvarar.

En förändring som präglar det ideella engagemanget i Sverige jämfört med tidigare är att de som var aktiva i föreningslivet tidigare i högre grad också var medlemmar i den organisation där insatserna utfördes. Bland dem som gör frivilliga insatser har andelen som är medlemmar minskat med 15 procent för att 2005 uppgå till cirka 70 procent.

En annan utveckling som är värd att notera är att det funnits en tydlig förändring i den ideella sektorns struktur under tioårsperioden 1992–2002 vad avser de ekonomiskt dominerande aktörerna. 1992 återfanns 80 procent av den ideella sektorns samlade kostnader i ideella föreningar. Resterande 20 procent av den svenska sektorns omsättning återfanns i stiftelser (12 procent) samt nykooperation och samfällighetsföreningar (cirka 8 procent). Under 2002 fanns endast 66 procent av den ideella sektorns kostnader bland de ideella föreningarna, medan stiftelsernas andel hade ökat till 18 procent och aktiebolag stod för 9 procent. Detta kan bero på att många ideella aktörer byggt upp komplexa strukturer där olika associationsformer blandas i en gemensam struktur. Som nämnts tidigare har även en ny bolagsform, aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, införts sedan dessa (2005) för att svara mot behoven att kunna bedriva aktiebolag utan vinstsyfte i vanlig mening.

Sammanfattningsvis kan det, förenklat uttryckt, sägas att det tycks finnas en utveckling mot en högre grad av volontärarbete utan att detta arbete är kopplat till medlemskap i demokratiskt uppbyggda organisationer. Detta kan eventuellt innebära att de aktiva tar större ansvar för att själva göra en insats, medan de visar mindre intresse för organisationer i sin helhet. Dessa förändringar ska dock inte betonas alltför mycket, eftersom den stora merparten av de aktiva – 70 procent – fortfarande är medlemmar.

En annan förändring som tagit sin början någon gång mot slutet av 1900-talet är att det har uppstått många aktörer inom den ideella sektorn som uppvisar en friare organisationsform, t.ex. genom nätverk, uppbyggnad och sociala rörelser, än vad som är fallet inom det traditionella föreningslivet. De sociala rörelserna kan beskrivas som nätverk av handlingar, utförda av en mångfald individer, grupper och organisationer som är engagerade i politisk eller kulturell kamp på basis av en gemensam identitet. Det går inte att säga säkert om detta är en ny företeelse eller om det generellt varit så under en lång tid att många sammanslutningar har sin utgångspunkt i en social rörelse, t.ex. en protest mot en viss utveckling, för att sedan gradvis formaliseras och bli föreningar av mer traditionell art. Eftersom många sociala rörelser

kännetecknas av en kritisk hållning till det politiska etablissemanget och den offentliga maktutövningen är det kanske naturligt att de tar sin början i form av mer tillfälliga protester eller upprop för att sedan successivt anta fastare former.

Om man jämför de sociala rörelserna med de traditionella folkrörelserna fungerar de nyare rörelserna mer som nätverk med en plattare, mindre hierarkisk och mindre formaliserad organisations- och styrningsform. Nätverkskulturen kan i viss mån ses som en kritik mot den formella medlemsorganisationen och dess representativa demokratibegrepp då den informella strukturen kan anses underlätta ett aktivt och mer jämlikt deltagande med fler spontana initiativ från sympatisörerna. Enligt forskning på området kan den låga formaliseringsgraden också förstås som en strävan efter att förstärka de deliberativa momenten av verksamheten, dvs. efter att fokusera på deltagandet i samtalen och diskussionerna i rörelsen snarare än på att utse representativa företrädare. Många sociala rörelser efterfrågar mer deliberation även i sin externa verksamhet och kritiserar det politiska etablissemanget för oviljan att samtala, att mötas för öppen debatt och att ta emot ny kunskap.

Ett annat karaktärsdrag där de äldre och yngre rörelserna tycks skilja sig åt är att antalet aktiva medlemmar i de förra inte alltid värderas som något avgörande för rörelsen. Detta kan eventuellt bero på att många etablerade organisationer har anställda som sköter en stor del av verksamheten. Man talar ibland om en ökande grad av professionalisering inom den ideella sektorn. Hos de nyare rörelserna däremot tilldelas antalet aktiva sympatisörer en stor betydelse. Sympatisörerna utgör själva rörelsen på ett mer direkt sätt hos de nya rörelserna än bland de mer traditionella.

Internet är ett mycket viktigt redskap för de nyare rörelserna. De använder Internet såväl för att ta fram fakta som underlag för sitt arbete som för att sprida kännedom om sin verksamhet. E-postlistor spelar också en viktig roll. Internet har mer generellt skapat ett helt nytt landskap för samverkan som gjort det möjligt att kontakta eller mobilisera ett mycket stort antal personer på kort tid och till låga kostnader. En annan aspekt på detta nya landskap är att det ger möjlighet för organisationer och rörelser att skapa egna mediarum som kan existera parallellt med de etablerade massmedierna och utformas och göras tillgängliga helt enligt rörelsernas egna behov. Redan 1996 betonade Manuel Castells informationsteknikens stora betydelse för nätverkssamhället (*The Network Society*), och utvecklingen sedan dess har fortsatt i en hög hastighet. Mobiltelefonin har exempelvis bidragit ytterligare till den snabba kommunikationen mellan människor, t.ex. i samband med demonstrationer.

5.4.2 Vilka avstår från att engagera sig inom den ideella sektorn?

Forskning tyder på att ungefär 20 procent av befolkningen inte utför frivilligt arbete, inte ingår i ett socialt nätverk och inte heller gör informella insatser för släkt och vänner (*Delvis ensam – En studie av*

människor som inte deltar i föreningslivet. Ersta Sköndal högskola, 2007). Med ”socialt nätverk” menas här att en grupp personer träffas regelbundet för ett visst syfte utan att det för den skull är fråga om en förening. Den andel som inte deltar i dessa typer av aktiviteter är i genomsnitt lika stor för män som för kvinnor i åldrarna 16–84 år. Det kan hävdas att 20 procent är en relativt liten andel av befolkningen, men då denna grupp till stora delar tycks sammanfalla med delar av befolkningen som står utanför andra typer av delaktighet i samhällslivet kan förhållandet ändå anses problematiskt. Det är framför allt socioekonomiska faktorer som genomsnittligt sett verkar hänga samman med graden av deltagande i ideell sektor. En låg utbildningsnivå sammanfaller statistiskt sett med en lägre grad av engagemang, liksom en låg inkomst och arbetslöshet. Andra faktorer som ofta sammanfaller med en låg grad av deltagande i ideell sektor är ett begränsat socialt nätverk samt att familjen saknar en tradition att engagera sig. De som är aktiva är ofta de som har arbete, familj med barn och goda nätverk även i andra bemärkelser. Därtill kan nämnas att andelen ungdomar som är medlemmar i någon förening minskade från 74 till 64 procent under perioden 2000/2001 till 2004/2005. Det framgår också att andelen unga som är medlemmar i någon förening är 24 procentenheter lägre än andelen föreningsmedlemmar i gruppen 35–74-åringar, och att andelen sjunker.

Skillnaderna i deltagande mellan olika grupper beskrivs närmare i avsnitt 9. Här kan i korthet konstateras att människors förutsättningar att engagera sig i den ideella sektorn – och därmed deras möjligheter att själva kunna påverka sin tillvaro – är ojämlika. Det finns också tecken på att klyftan ökar mellan dem som deltar i ideell sektor och dem som inte gör det. Utvecklingen mot att de som står utanför föreningslivet och ideellt engagemang i tilltagande grad sammanfaller med dem som har få nätverk även i andra bemärkelser har i forskningen kallats för ett eroderande socialt medborgarskap. Detta utmärks av att en brist på tillhörighet förstärker en annan.

5.4.3 Den ideella sektorns omfattning

Såsom beskrivs i avsnitt 14 om statistik finns det inte någon samlad eller helt rättvisande statistik om den ideella sektorn. Detta beror bland annat på svårigheter att klassificera de ideella organisationerna, eftersom statistiken generellt sett inte skiljer mellan aktörer med vinstsyfte och ideellt syfte. Vidare saknas uppgifter om ett okänt antal ideella föreningar, eftersom en ideell förening kan bildas helt utan kontakt med myndigheterna. Så snart en förening har någon mer omfattande ekonomisk verksamhet fångas den dock upp av statistiken. Sammanfattningsvis finns en del uppgifter om den ideella sektorn, men det är viktigt att vara medveten om uppgifternas brister.

Forskarna Wijkström och Einarsson har uppskattat att den ideella sektorn i Sverige omfattar totalt cirka 200 000 organisationer (*Från Nationalstat till näringsliv*, 2006). Denna uppskattning omfattar även ideella föreningar som inte har organisationsnummer. SCB:s Företagsregister (FDB) är ett register över samtliga företag,

organisationer och deras arbetsställen i Sverige. Detta register omfattar dock endast organisationer som har organisationsnummer. I FDB fanns i början av 2009 cirka 119 000 ideella föreningar, 2 300 registrerade trossamfund och 24 000 stiftelser, (förutom familjestiftelserna), totalt cirka 145 000 organisationer. FDB omfattar också uppgifter om cirka 6 600 ekonomiska föreningar, varav vissa kan anses tillhöra den ideella sektorn, dvs. de som kan kategoriseras som nykooperation. Som nämnts ovan (avsnitt 5.2) bör det noteras att denna statistik om organisationer även omfattar även de politiska partierna, eftersom dessa är organiserade som ideella föreningar. Därutöver framgår av Lantmäteriets register att det finns en rad associationer som är bildade för samverkan mellan fastigheter för gemensam förvaltning av mark, anläggningar, vägar m.m. Det finns bland annat 21 594 samfällighetsföreningar i Sverige.

Av de ideella föreningar som upptas i FDB är 24 704 aktiva som företagare enligt SCB, med vilket avses att de är registrerade för mervärdesskatt eller arbetsgivaravgift eller båda delarna. Motsvarande siffra för de registrerade trossamfundet och stiftelserna är 969 respektive 4 129.

Enligt forskningen expanderade den ideella sektorn ekonomiskt sett under perioden 1992–2002, såväl i absoluta tal som i relation till övriga sektorer i samhället (Wijkström och Einarsson 2006). Sektorn och dess organisationer omsatte under 1992 cirka 60 miljarder kronor, vilket ställt i relation till BNP samma år motsvarade drygt 4 procent. Enligt forskningen hade den samlade omsättningen i sektorn (exklusive Svenska kyrkan) vuxit till 125 miljarder kronor 2002, vilket motsvarade 5,3 procent av BNP (Wijkström och Einarsson 2006). Omsättningsmässigt stod kategorin kultur, rekreation (inklusive idrott) för den största andelen med 25 procent av den samlade omsättningen 2002. Organisationerna inom kategorin ”arbetsmarknad”, som omfattar fack- och yrkesföreningar, stod för 17 procent, vilket kan jämföras med 21 procent 1992. Organisationer verksamma inom vård, skola och omsorg stod för 28 procent av den ideella sektorns samlade bokförda ekonomi 2002. Det kan tilläggas att den relativt nya ideella organisationsformen aktieföretag med begränsad vinstutdelning saknas i dessa beräkningar.

Under 1992 hade de ideella och idéburna organisationerna cirka 110 000 anställda, vilket representerade 2,5 procent av den samlade arbetskraften i landet. 2002 var drygt 120 000 personer, motsvarande cirka 2,7 procent av landets arbetskraft, anställda i ideella organisationer. Om de ekonomiska föreningarna räknas in uppgick antalet anställda under 2007 till drygt 147 000 personer, motsvarande knappt 4 procent av den totala sysselsättningen (Westlund, *Social ekonomi, socialt kapital och lokal utveckling*, IJ2007/1928/D). Tillväxten inom den ideella sektorn skedde främst inom tjänsteproducerande verksamhetsfält. De stora minskningarna fanns i organisationer som är mer ”röstbärande”, framförallt inom fack- och yrkesföreningarna samt olika former av arbetsgivar- och branschorganisationer.

I anslutning till frågan om antalet anställda inom den ideella sektorn är det viktigt att notera att en stor andel av arbetet inom den ideella sektorn är oavlönat. Som nämnts ovan (avsnitt 5.4.1) lägger många människor ned mycket tid på frivilliga insatser, dvs. insatser som utförs på frivillig

grund, oavlönat eller mot ett symboliskt arvode, och på fritiden. Under 2005 lade kvinnor i genomsnitt cirka 13 timmar per månad på frivilligt arbete, och män 14 timmar. Av dem som utförde frivilliga insatser var runt 70 procent medlemmar i en ideell organisation (*Medborgarnas insatser och engagemang i civilsamhället – några grundläggande uppgifter från en ny befolkningsstudie*, Ersta Sköndal högskola, 2005). Uppskattningsvis motsvarade det oavlönade ideella arbete som tillfördes de svenska organisationerna 1992 ungefär 300 000 heltidstjänster. Omsatt i ekonomiskt värde motsvarade det cirka 70 miljarder kronor. Vid en ny beräkning 2005 blev resultatet att det ideella arbetet hade ökat ytterligare i omfattning till motsvarade cirka 400 000 årsarbetskrafter. Det ekonomiska värdet av det ideella arbetet i organisationerna verkar således uppgå till minst samma belopp som organisationernas samlade bokförda ekonomiska omsättning.

Folkrörelseutredningen beskriver att den svenska ideella sektorn i hög grad är självfinansierad. Endast 29 procent av intäkterna kommer från den offentliga sektorn, medan 62 procent kommer från medlemsavgifter, försäljning m.m. och 9 procent från gåvor. Ideella organisationer inom hela EU får i genomsnitt på 58 procent av sina intäkter från den offentliga sektorn, 35 procent från medlemsavgifter, försäljning m.m. och 7 procent från gåvor.

5.5 Den ideella sektorns olika roller

Den ideella sektorn och dess aktörer agerar i flera olika roller och har på så sätt flera viktiga funktioner i samhället. Det är ofta ändamålsenligt att ha den ideella sektorns skilda roller och funktioner i åtanke när man diskuterar en viss fråga eller en viss aktör inom den ideella sektorn. Samma organisation kan t.ex. agera i flera roller som ibland kan vara motstridiga och ibland förstärka varandra. Andra aktörer specialiserar sig på en viss specifik roll eller funktion.

I samband med att folkrörelsepolitiken inrättades framhöll regeringen att det är en central roll för svenska folkrörelser att ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen. Samtidigt uppmärksammades folkrörelsernas förmåga att organisera tjänster och service, bland annat för sina medlemmar. Genom en aktiv folkrörelsepolitik ville regeringen bidra till att stärka den sociala ekonomin i samhället och till att utveckla, fördjupa och bredda demokratin.

När regeringen i september 2007 fattade beslut om att inleda en dialog om relationerna mellan staten och den ideella sektorn inom det sociala området framhölls den ideella sektorns demokratiska funktion. Vidare sades att dialogen skulle belysa hur ideella aktörer kan utvecklas som utförare av olika former av service och tjänster till allmänheten. Ytterligare en frågeställning som skulle belysas var hur organisationerna parallellt med att vara utförare ska kunna fungera i rollen som röstbärare och opinionsbildare, inte minst för människor som befinner sig i utanförskap.

Utifrån dessa uttalanden kan man urskilja den ideella sektorn i tre olika roller som är relevanta för propositionen. För det första har folkrörelser och andra föreningar en viktig roll som *röstbärare och opinionsbildare*. I

denna egenskap är särskilt föreningarna centrala för demokratin. De kan ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen. De kan agera påtryckare och kritisera den offentliga maktutövningen och på så sätt fungera som en motvikt till och dialogpartner för den offentliga makten. I denna funktion agerar huvudsakligen demokratiskt uppbyggda organisationer, dvs. de som i den svenska kontexten har formen av en förening eller ett registrerat trossamfund. Andra ideella aktörer, t.ex. stiftelser, är också ofta aktiva i samhällsdebatten, samtidigt som de inte kan sägas direkt representera en grupp medlemmar eller människor, eftersom dess företrädare inte är valda av dem. I detta sammanhang är det intressant att notera att medlemskapet är en viktigare aspekt på den ideella sektorn i Sverige än vad som är fallet i många andra länder. Detta innebär att den ideella sektorn i Sverige i hög utsträckning är demokratiskt uppbyggd. Den vanligaste associationsformen inom sektorn är den ideella föreningen.

För det andra ger många ideella organisationer *service* till sina medlemmar eller till människor i allmänhet. I propositionen avses härmed sådan service som utförs utan att organisationen tar emot full ersättning för verksamheten.

För det tredje blir det allt vanligare att aktörer inom den ideella sektorn har rollen av *utförare och leverantör av tjänster*. Här avses sådana tjänster som utförs mot full ersättning, t.ex. uppdragsersättning efter upphandling.

Det är angeläget inom den nationella politiken, liksom för statliga myndigheter, kommuner och landsting, att uppmärksamma den ideella sektorns olika roller och överväga vilken eller vilka av dessa som är relevanta i ett visst sammanhang. Det kan t.ex. finnas skäl att överväga hur en viss åtgärd, ett visst uppdrag eller liknande påverkar balansen mellan en ideell organisations olika roller. När föreningar agerar som röstbärare och opinionsbildare och mottar statligt stöd i form av organisationsbidrag är behovet organisationernas behov av självständighet respekteras så att bidragen inte förenas med alltför långtgående eller detaljerade villkor. Om medel i stället betalas ut i form av ersättning för ett visst uppdrag kan en ideell organisation däremot betraktas som en utförare eller uppdragstagare som kan jämföras med utförare utanför den ideella sektorn, t.ex. företag. I det läget kan det behöva övervägas om uppdragen till organisationen riskerar att bli så omfattande att dess självständighet påverkas, särskilt om den saknar möjlighet till organisationsbidrag.

Även om varje ideell organisation själv fattar beslut om sin verksamhet och sina uppdrag, behöver stat, kommun och landsting följa och bevaka utvecklingen på ett generellt plan så att den ideella sektorn inte genom omfattande uppdrag och villkorade bidrag blir alltmer styrd och beroende av beslut inom offentlig sektor. Av demokratiska skäl måste det undvikas att de ideella organisationernas vilja att agera opinionsbildande eller samhällskritiskt långsiktigt minskar. För medlemmarna och även för många av dem som mottar service eller tjänster av en ideell organisation utgör också organisationens ideella syfte och värdegrund ett särskilt värde. Det är just denna karaktär hos de ideella organisationerna som ger deras verksamhet sin särart och särskilda värde jämfört med verksamhet som bedrivs i offentlig regi eller av företag. Det ligger därför även i

uppdragsgivarnas långsiktiga intresse att denna särart hos de ideella organisationerna värnas genom att ett visst mått av oberoende och självständighet säkerställs.

Av de ovan beskrivna skälen kommer den ideella sektorns olika roller att uppmärksammas och diskuteras fortlöpande i propositionen i samband med att olika frågor och insatser inom området beskrivs.

6 En politik för den ideella sektorn

6.1 Mål för politiken för den ideella sektorn

Regeringens förslag: Målet är att förbättra villkoren för den ideella sektorn som en central del av demokratin. Detta ska ske, i dialog med den ideella sektorn, genom att

- utveckla sektorns möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka sin egen livssituation eller samhället i stort,
- stärka sektorns förutsättningar att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden såväl med en mångfald verksamheter som i sin egenskap av röstbärare och opinionsbildare, samt
- fördjupa och sprida kunskapen om den ideella sektorn.

Utredningens förslag: Överensstämmer i vissa delar med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att det nuvarande målet för folkrörelsepolitiken – att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar – ska stå fast.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser stödjer eller har inte invänt mot utredningens förslag. Samtidigt påpekar flera remissinstanser att innebörden av begreppet folkrörelse är oklart. *Forum för frivilligt socialt arbete*, *Hela Människan*, *Sociala Missionen* och *Sveriges Civilförsvarsförbund* framför att en breddning av området är önskvärd och kan bidra till att skapa en sammanhållen politik för den ideella sektorn. *Handikappförbundens samarbetsorgan* menar att den hittillsvarande målformuleringen är svag i den meningen att den behöver kompletteras med skrivningar av mer kvalitativ karaktär kring varför folkrörelser och föreningar är viktiga, vilken roll de spelar och hur de kompletterar samhällets formella demokratiska system. *IOGT-NTO* och *Arbetsgivarföreningen KFO* delar utredarens bedömning att målet för folkrörelsepolitiken bör stå fast men vill också understryka att det råder stor oklarhet om vad som egentligen menas med folkrörelser. *Sveriges Landsråd för alkohol- och narkotikafrågor* menar att utredningen skulle mått väl av en fördjupning av folkrörelsebegreppet. *Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte (Famna)* välkomnar en politik som utgår från civilsamhällesbegreppets djup och bredd och föreslår att politikområdet ska benämnas ”en politik för civilsamhällets och den ideella sektorns utveckling.”

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår ett nytt mål för politiken för den ideella sektorn som ersätter och vidgar det tidigare

målet för folkrörelsepolitiken, att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Detta mål bör enligt regeringens bedömning omformuleras och kompletteras med en uttrycklig betoning av den ideella sektorns betydelse för demokratin samt av dess villkor och förutsättningar att göra människor delaktiga och agera som utförare och röstbärare. Vikten av kunskapsutveckling som en grund för politiken bör också uttryckligen betonas i målet. Skälen för regeringens förslag att utvidga målet i dessa avseenden utvecklas närmare nedan.

Vidare är det angeläget att målet blir uppföljningsbart. Detta blir möjligt om målet kopplas till ett uppföljningssystem, såsom föreslås nedan i avsnitt 6.2.

Den ideella sektorns betydelse för demokratin är utgångspunkten

Utgångspunkten för politiken för den ideella sektorn är att en stark ideell sektor är både en förutsättning och ett uttryck för ett fritt och demokratiskt samhälle. Den svenska demokratin har djupa rötter i folkrörelserna och det finns än i dag en stark tradition att engagera och organisera sig samt att utöva ideellt arbete. Genom de ideella organisationernas möjligheter att agera fritt och självständigt skapas dynamik och en nödvändig polemik i demokratin, där argument och åsikter får mötas och den offentliga makten står under ständig extern uppsikt. Såsom beskrivits ovan (avsnitt 4.4.) har den ideella sektorn en central roll i demokratin i sin egenskap av röstbärare, opinionsbildare och motvikt till den offentliga maktutövningen.

Regeringens anser således att en hög grad av deltagande i ideella organisationer är eftersträvansvärt bland annat på grund av den ideella sektorns betydelse för demokratin. Forskningen tyder på att såväl demokratin som tillväxten påverkas positivt av socialt kapital – tilliten och kontakterna människor emellan – vilket i sin tur gynnas av om många människor deltar i ideella organisationer. Om deltagandet i den ideella sektorn ligger på en hög nivå, såsom är fallet i Sverige, har samhället en bättre fungerande demokrati, en högre ekonomisk tillväxt och en lägre brottslighet än samhällen med låg tillgång på socialt kapital. Människor som har stor tillgång till socialt kapital är också friskare och upplever sig som lyckligare. Det ideella deltagandet har med andra ord stor betydelse för folkhälsan.

Möjligheten till deltagande i ideella organisationer är också en fråga om egenmakt. I ett demokratiskt samhälle tillerkänns människor lika värde och rättigheter med jämlika möjligheter att vara delaktiga och ha inflytande. Rätten till delaktighet och inflytande gäller oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Om individer eller grupper upplever att de inte kan påverka de egna livsvillkoren och utvecklingen av samhället uppstår utanförskap och maktlöshet. Brist på inflytande och möjligheter att påverka har ett starkt samband med hälsa.

De ideella organisationerna, inte minst folkbildningsorganisationerna, har även fyllt en viktig funktion som ”demokratiskola”. Genom

engagemang i föreningslivet blir många människor insatta dels i de ideella organisationernas interna procedurer för t.ex. beslutsfattande och ansvarutkrävande, dels i frågor om hur opinion och åsikter kan drivas och främjas inom ramen för det demokratiska samhället i stort. Det finns också ett samband mellan engagemang i den ideella sektorn och deltagande i det politiska livet i övrigt, t.ex. valdeltagande.

I funktionerna som röstbärare, opinionsbildare och ”demokratiskola” agerar huvudsakligen demokratiskt uppbyggda organisationer, t.ex. de organisationer som i den svenska kontexten har formen av en förening eller ett registrerat trossamfund. Andra ideella aktörer, såsom stiftelser, är också ofta aktiva i samhällsdebatten, samtidigt som de inte kan sägas direkt representera en grupp medlemmar eller människor. Detta utesluter naturligtvis inte att aktörer som saknar en demokratisk uppbyggnad, dvs. en organisation där medlemmarna kan välja sina representanter och gemensamt fastställa en viss inriktning, kan föra fram argument och budskap som är viktiga i det demokratiska samtalet. Stiftelser besitter t.ex. ofta en betydande expertis i en viss fråga. Man kan med andra ord skilja mellan de aktörer som deltar i samhällsdebatten i kraft av sin kunskap och sina argument, och de som deltar både utifrån sin kunskap och sin funktion av röstbärare, dvs. som valda företrädare för medlemmarna.

En utveckling som behöver uppmärksammas inom politiken för den ideella sektorn är att sektorn uppvisar en nedgång i föreningsmedlemskap, främst bland yngre människor. Såsom beskrivits i avsnitt 5 tar sig engagemanget andra former än tidigare och kommer till uttryck i friare och mer tillfälliga relationer till föreningar, rörelser och nätverk. Det är angeläget för politiken för den ideella sektorn att följa denna utveckling och finna former för hur människors intresse och engagemang i samhällsfrågor kan uppmuntras och tas tillvara även när de uttrycks i dessa nya former. Samtidigt behöver frågor om representativitet och intern demokrati beaktas i förhållande till opinion och debatt som förs i mindre traditionellt organiserade sammanhang, eftersom det bland annat kan vara oklart om en åsikt som uttrycks har stöd av ett stort antal människor eller endast av ett fåtal.

I detta sammanhang är det intressant att notera att medlemskapet fortfarande är en viktigare aspekt på den ideella sektorn i Sverige än vad som är fallet i många andra länder. Detta innebär att den svenska ideella sektorn i en internationellt sett hög utsträckning är uppbyggd på ett sätt som möjliggör beslutsfattande och ansvarutkrävande i demokratisk ordning. Den vanligaste associationsformen inom den svenska ideella sektorn är den ideella föreningen. Äldre och yngre rörelser inom den ideella sektorn tycks skilja sig åt i den bemärkelsen att antalet aktiva medlemmar bland de äldre rörelserna inte alltid – eller längre – värderas som något avgörande. Hos de nyare rörelserna, som inte alltid bygger på medlemskap som form, tilldelas däremot antalet aktiva sympatisörer en stor betydelse. Sympatisörerna utgör själva rörelsen på ett mer direkt sätt hos de nya rörelserna än bland de mer traditionella, som även kommit att präglas av en tilltagande grad av professionalisering. Dessa förhållanden gör att frågorna om representativitet och röstbärfunktion inte kan avgöras genom en enkel indelning mellan ”demokratiska” och ”icke-demokratiska” rörelser. Det är snarare fråga om att bevaka utvecklingen

utifrån en hög grad av medvetenhet om frågornas komplexitet och att se till att det finns en kontinuerlig kunskapsutveckling på området.

De ideella organisationerna och den ideella sektorns handlingsutrymme är en slags mätare på öppenheten i ett samhälle. Såsom beskrivits i avsnitten 3 och 4 skyddas de ideella organisationernas möjlighet att existera, verka och uttrycka sina åsikter av såväl grundlag som internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna, bland annat genom föreningsfriheten, mötesfriheten och yttrandefriheten. Detta skydd är nödvändigt eftersom de ideella organisationerna ofta är bland de första som utsätts för repressiva åtgärder när demokratin hotas eller bryter samman. I många länder ses de organisationer som inte kontrolleras av staten som ett fenomen som hotar den offentliga makten, ibland till och med staten som sådan. Att ideella organisationer ibland betraktas på detta sätt visar vilken central roll de spelar för de demokratiska processerna och hur viktigt det är att tillse att det finns ett stabilt rättsligt skydd för deras självständighet och oberoende, verksamhetsutrymme och yttrandefrihet.

Den ideella sektorns bredd bör avspglas

Målet bör avspgla den ideella sektorns hela bredd och variation. Folkrörelser och föreningar, som särskilt nämns i det nuvarande målet för folkrörelsepolitiken, är betydelsefulla men inte de enda aktörerna inom den ideella sektorn. Det är värdefullt att den ideella sektorn 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 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 den ideella sektorn.

Folkrörelseutredningen har framhållit att uttrycket folkrörelse, såsom det föreslagits i målet, ska ges en vid innebörd för att omfatta både de ”klassiska” rörelserna och de ”nya” rörelserna. Den ideella sektorns utveckling och förändringarna av formerna för engagemang har beskrivits ovan. Regeringen delar utredningens bedömning att målet och politiken för den ideella sektorn bör omfatta både de traditionella och nyare formerna för engagemang, men anser till skillnad från utredningen att detta också uttryckligen bör avspglas i målet genom att termerna folkrörelse och folkrörelsepolitik ersätts av de vidare begreppen ideell sektor och ideella organisationer.

Vidare skiljer sig det nu föreslagna målet från det tidigare i det avseendet att det sistnämnda *endast* behandlade den enskilda människans förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Den enskilda människans förutsättningar att delta i ideell sektor är en viktig del av folkrörelsepolitiken, och kommer även att vara en central del av politiken för den ideella sektorn, såsom förklaras närmare nedan. Det är emellertid angeläget att politiken för den ideella sektorn även ser till att på ett generellt plan säkerställa goda och stabila villkor för sektorn som helhet, bland annat rättsligt och ekonomiskt, samt

att tillse att det finns möjligheter för ideella organisationer att ta på sig uppdrag finansierade med offentliga medel och föra dialog med det allmänna.

Den ideella sektorn bör ha goda möjligheter att göra människor delaktiga

En central del av politiken för den ideella sektorn är sektorns möjligheter att involvera och engagera människor. Ytterst är detta en fråga om egenmakt. Den ideella sektorn erbjuder viktiga möjligheter för den enskilda människan att påverka sin egen livssituation eller samhället i stort. Engagemang inom den ideella sektorn kan vara ett sätt för enskilda människor eller grupper att utöva eller öka sin egenmakt.

Denna del av målet handlar om att politiken för den ideella sektorn bör uppmärksamma om graden och arten av delaktighet och deltagande skiljer sig mellan olika delar av befolkningen, identifiera hinder för människors engagemang och stimulera den ideella sektorn att försöka undanröja sådana hinder. Staten och dess myndigheter kan inte direkt styra ideella organisationer att omfatta fler eller nya grupper, men kan bidra till en sådan utveckling genom t.ex. kunskap, statistik, villkor för statliga bidrag och genom att bidra till erfarenhetsutbyte och metodutveckling. Det kan t.ex. röra sig om metoder för att hitta nya former av engagemang som lockar fler unga, att vara öppen och tillgänglig, t.ex. via IT-lösningar, eller att synliggöra och undanröja exkluderande mekanismer.

Denna del av det nya målet, som alltså handlar om enskilda människors delaktighet, har formulerats om i förhållande till det tidigare målet för folkrörelsepolitiken, att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Den enskilda människans möjligheter att delta i ideell sektor påverkas av en rad omständigheter, såsom familjesituation, arbetstider och bostadsort. Regeringen verkar för att möjligheterna att delta utifrån dessa förutsättningar ska vara de bästa möjliga utifrån bland annat arbetsmarknadspolitik, familjepolitiken och jämställdhetspolitiken. Det område som behandlas i denna proposition – politiken för den ideella sektorn – bör dock fokusera på den ideella sektorns villkor och möjligheter att engagera människor och göra dem delaktiga, snarare än på den enskilda människans individuella möjligheter. Med andra ord är avsikten med denna del av målet att fänga upp det tidigare målet för folkrörelsepolitiken, men att göra detta genom att fokusera på den ideella sektorns villkor.

Den ideella sektorn som utförare, röstbärare och opinionsbildare

Det har blivit allt viktigare för politiken för den ideella sektorn att tillse att ideella organisationer har goda förutsättningar att åta sig uppdrag finansierade med offentliga medel, t.ex. som utförare av sociala tjänster. Regeringen vill se en betydligt större mångfald av utförare inom välfärden så att också den enskildes valmöjligheter ökar. Förutom att det

är eftersträvansvärt med många valmöjligheter innebär det för många människor ett egenvärde att en tjänst utförs av en ideell organisation.

Den ideella sektorns villkor som utförare har diskuterats ingående inom ramen för regeringen dialog med idéburna organisationer, som beskrivs närmare i avsnitt 7.2. Här kan i korthet konstateras att en mångfald av utförare förutsätter att villkoren för ideella organisationer att t.ex. lämna anbud inom ramen för offentliga upphandlingar bör vara likvärdiga med andra aktörers möjligheter samt att det behövs en ökad kunskap inom den offentliga sektorn om möjligheterna att anlita ideella organisationer för olika tjänster.

Det är angeläget att frågan om den ideella sektorns villkor som utförare ses i samband med dess roll som röstbärare och opinionsbildare. Om uppdragen till ideell sektor blir mycket omfattande, t.ex. i förhållande till sektorns andra finansieringskällor, finns det en risk för att ett beroendeförhållande byggs upp som på sikt kan komma att äventyra de ideella organisationernas oberoende och vilja att fritt uttrycka sin åsikt och att bevaka sina medlemmars intressen i förhållande till den offentliga maktutövningen. Den ideella sektorns villkor som utförare och som röstbärare bör därför bevakas parallellt och som en del av samma helhet. De ideella organisationernas särart och värde ligger ofta i att de står för ett självständigt alternativ till offentlig sektor. Om organisationerna närmar sig offentlig sektor alltför mycket, riskerar de också i någon mån sin självständighet och särart.

Målet bör vara uppföljningsbart

Det är viktigt att målet för politiken för den ideella sektorn i högre grad blir uppföljningsbart än det mål som hittills gällt för folkrörelsepolitiken. Riksdagen framförde i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2009 att det kunde ifrågasättas varför regeringen valt att föreslå att de tidigare politikområdesmålen inom utgiftsområde 17 skulle behållas i en ny struktur (2008/09:KrU1). Kulturutskottet framförde också att det inte framgick hur målen skulle inordnas i en fungerande resultatredovisning. Utskottet förutsatte att regeringen skulle återkomma till riksdagen med bland annat konkreta delmål och resultatindikatorer för respektive område. Det nya mål som presenteras här är tydligare än det tidigare målet. Målet föreslås också konkretiseras och följas upp enligt ett system som beskrivs nedan.

6.2 Ett system för uppföljning gentemot målet

6.2.1 Uppföljning med utgångspunkt i sex centrala principer

Regeringens bedömning: Redovisning från de politikområden där den ideella sektorn är verksam bör sammanställas och följas upp gentemot målet utifrån följande principer:

- självständighet och oberoende
- dialog
- kvalitet
- långsiktighet

- öppenhet och insyn
- mångfald.

Utredningens bedömning: Utredningen har inte diskuterat frågor om uppföljning gentemot målet eller centrala principer. Utredningen gjorde emellertid bedömningen att en arbetsgrupp i Regeringskansliet ska arbeta med överblick över och återkoppling till de berörda departementen på ett sätt som delvis överensstämmer med regeringens förslag om ett system för redovisning och uppföljning gentemot målet.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte kommenterat frågan om uppföljningssystem eftersom frågan inte behandlades i utredningens betänkande. I anslutning till utredningens förslag om att den interdepartementala arbetsgruppen för folkrörelser bör ges en mer beredande karaktär (se vidare avsnitt 6.3 nedan) framför dock några remissinstanser synpunkter om överblick och samordning. *Sida* och *Socialstyrelsen* framhåller behovet av ett konstruktivt tvärsektorielt samarbete som kan bidra till en ökad samsyn inom Regeringskansliet och utgöra en bas för samråd mellan staten och den ideella sektorn. *Forum för frivilligt socialt arbete* tar upp behovet av att alla departement arbetar mot gemensamma mål inom folkrörelsepolitiken samt att det bör finnas ett tydligare politiskt och tvärsektorielt mandat för politikområdet Folkrörelsepolitik.

Skälen för regeringens bedömning: Den ideella sektorns aktörer verkar inom olika sakområden som sorterar under ett flertal departement. Den ideella sektorn berörs därmed av en rad olika bidragssystem, samrådsformer, förutsättningar för uppdrag samt villkor i övrigt. Det är därför angeläget att utifrån de förhållanden som råder inom dessa områden skapa en samlad bild av den ideella sektorns villkor. Det är även viktigt att – på grundval av en balans mellan behovet av variation och flexibilitet mellan sakområden å den ena sidan samt behovet av överskådlighet och en samstämmig politik för den ideella sektorn å den andra – tillse att ett visst mått av samordning och uppföljning sker med inriktning på målet för politiken för den ideella sektorn. För att skapa en sådan överblick är det nödvändigt med regelbunden information om vilka villkor som råder för den ideella sektorn inom olika sakområden, t.ex. om bidragssystem, sektorns villkor som utförare av tjänster och service samt om samrådsformer. Detta förutsätter i sin tur redovisning och uppföljning med hjälp av underlag från de olika sakområden där den ideella sektorn är verksam. Regeringen avser därför att inrätta ett system för redovisning och uppföljning gentemot målet för politiken för den ideella sektorn.

Inom ramen för ett sådant uppföljningssystem finns det även behov av att konkretisera målet. Detta kan lämpligen ske med utgångspunkt i frågor som den ideella sektorn själv lyft fram som särskilt centrala. Under regeringens dialog med idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sex principer formulerats såsom centrala för den ideella sektorn. Dessa principer tog successivt form genom diskussioner vid en rad möten under 2007 och 2008 där ett stort antal organisationer deltog. Principerna, som handlar om självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet,

öppenhet och insyn samt mångfald, slogs sedan fast i den överenskommelse som slöts mellan parterna i oktober 2008 (regeringsbeslut IJ2008/2110/UF). Dialogarbetet har under 2009 tagits vidare till att behandla frågor om integration och introduktion av nyanlända, där samma principer upprepats och bekräftats. Detta visar att principerna kan anses allmänt viktiga för den ideella sektorn, oavsett sakområde.

Det är av stort värde att kunna lägga principer, som på detta sätt formulerats gemensamt med den ideella sektorn, till grund för uppföljningen av den fortsatta politiken inom området. Principerna är avsedda att bidra till långsiktighet och förutsägbarhet i relationerna mellan de olika aktörerna. De ligger också väl i linje med det övergripande mål som föreslås för politiken för den ideella sektorn och kan ses som ett sätt att konkretisera målet. Regeringen bedömer därför att de sex principerna bör användas som utgångspunkt för ett system för uppföljning av politiken för den ideella sektorn.

Den närmare innebörden av principerna behandlas nedan i avsnitt 6.2.2–6.2.7. I avsnitt 6.3 beskrivs den organisationsstruktur som regeringen anser behövs inom Regeringskansliet för att genomföra regelbunden uppföljning gentemot målet. I avsnitt 6.3.3 beskrivs vilket underlag som kan behövas för sådan uppföljning.

6.2.2 Principen om självständighet och oberoende

Den första princip som behandlas i överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL är principen om *självständighet och oberoende*. Det är framförallt genom denna princip som den ideella sektorns centrala betydelse för demokratin kommer till uttryck. I överenskommelsen framhålls att idéburna organisationer och verksamheter formulerar sitt uppdrag i samhället utifrån sin egen värdegrund och att de är självständiga såsom röstbärare också i sin samverkan med andra aktörer. Vidare sägs att de idéburna organisationerna kan ha en kritiskt granskande roll som röstbärare och opinionsbildare. Denna roll ska idéburna organisationer kunna ha utan att riskera samverkan eller sitt ekonomiska stöd i förhållande till det offentliga. Det har också beskrivits i avsnitt 4 hur de ideella organisationernas möjlighet till självständighet och oberoende är en central aspekt av det internationella skyddet för dessa organisationer såsom detta skydd uttrycks genom bland annat föreningsfriheten och Europarådets principer om de ideella organisationernas ställning.

I sammanhanget av det uppföljningssystem som föreslås här ska principen om självständighet och oberoende bland annat förstås i relation till de rättsregler som gäller för bildande av ideella organisationer och som gör det möjligt att självständigt bedriva dess verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning från stat, kommun och landsting.

En annan viktig aspekt är vilka system som finns för statliga bidrag till ideella organisationer som är verksamma inom olika områden. Dessa frågor utvecklas närmare i avsnitt 10 om statliga bidrag till ideella organisationer. Här kan sammanfattningsvis sägas att det, med hänsyn till den ideella sektorns självständighet och oberoende, är angeläget att

säkerställa att den statliga styrningen genom bidrag inte blir alltför omfattande. Detta innebär att nivån på de bidrag som utgår för viss specifik verksamhet inom ett område, ofta genom verksamhets- och projektbidrag, inte bör dominera alltför kraftigt över de bidrag som utgår för organisationernas existens och mer generella behov, dvs. vanligen organisationsbidrag.

Ytterligare en utveckling som behöver följas är omfattningen av uppdrag till ideella organisationer, t.ex. om att utföra välfärdstjänster, i relation till organisationsstöd och annat mer villkorslöst stöd. Stat, kommuner och landsting har ett stort intresse av den ideella sektorn som utförare av olika tjänster som annars utförs inom den offentliga sektorn, men denna typ av uppdrag bör inte få inkräkta på organisationernas självständighet och oberoende. Det bör t.ex. undvikas att ideella organisationer blir så beroende av uppdragen att deras roll som självständiga opinionsbildare och röstbärare begränsas till följd av farhågor att de kan komma att förlora uppdrag. Den ideella sektorns självständighet och oberoende, samt dess förmåga att utifrån denna självständighet kritiskt granska den offentliga sektorn och bevaka olika gruppers intressen, utgör ett värde som är fundamentalt för demokratin. Det innebär också att såväl den ideella sektorn som stat, kommun och landsting har ett långsiktigt intresse av att renodla rollerna och undvika alltför långtgående sammanblandning mellan den ideella och den offentliga sektorn och dess olika roller.

6.2.3 Principen om dialog

Den process som inleddes i september 2007 och som fortgår mellan regeringen och idéburna organisationer brukar beskrivas som dialogen med idéburna organisationer. Samtidigt är principen om dialog en av de gemensamma principer som formulerats inom ramen för dialogprocessen. Frågor om dialog- och samråd behandlas också i ett särskilt avsnitt i denna proposition (avsnitt 7). Dialog är med andra ord i allra högsta grad en generell princip som karaktäriserar, och bör fortsätta att präglade, förhållandet mellan regeringen och den ideella sektorn.

I överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL sägs att syftet med dialog mellan regeringen och de idéburna organisationerna är att bredda och fördjupa beslutsunderlag och bidra till att skapa ömsesidig förståelse och förtroende. Eftersom alla människor är beroende av offentliga beslut och insatser är det viktigt att de berörda själva eller genom sina intresseorganisationer kan hävda sina rättigheter och intressen. Det kan också vara ändamålsenligt och värdefullt att vidga dialogen till organisationer som inte är direkt berörda, utan som mer allmänt bevakar eller verkar inom ett visst område och som kan bidra med information och synpunkter.

Vidare sägs i överenskommelsen att de idéburna organisationerna bidrar till att öka det demokratiska deltagandet och det folkliga inflytandet. Relationen mellan regeringen och de idéburna organisationerna ska präglas av ansvar och ömsesidighet, utgå från bådats förutsättningar och tillvarata båda sidors perspektiv och kompetens. För

att ge bra förutsättningar för detta stöd till demokratin, bör formerna för dialog vara öppna, återkommande och präglas av ett inkluderande förhållnings- och arbetssätt.

Inom ramen för det uppföljningssystem som föreslås här ska principen om dialog förstås som vägledande för förhållandet mellan staten och den ideella sektorn mer generellt, dvs. inom de olika områden där den ideella sektorn är verksam. Regeringen bedömer det som angeläget att besluts- och beredningsprocesser inom alla olika områden omfattar dialog med den ideella sektorn. Regeringen är enligt grundlag skyldig att, i den omfattning som behövs, inhämta upplysningar och yttranden från sammanslutningar och enskilda vid beredningen av regeringsärenden (7 kap. 2 § regeringsformen). Detta sker normalt genom remissförfarandet, dvs. genom att slutbetänkanden från utredningar skickas till olika aktörer för att dessa ska kunna inkomma med upplysningar och yttranden.

Regeringen bedömer emellertid att detta remissförfarande många gånger kan och bör kompletteras genom att information och synpunkter inhämtas från ideella organisationer under flera stadier av beredningsprocessen och på flera sätt, t.ex. genom hearings eller möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter på utkast och liknande. Ett pilotprojekt som planeras för att pröva och sedan utvärdera ett sådant utökat samråd beskrivs närmare i avsnitt 7.

6.2.4 Principen om kvalitet

Den tredje principen i överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL är principen om kvalitet. Inom ramen för verksamhet som kan utföras av både offentliga och privata aktörer, t.ex. produktion av välfärdstjänster, uttrycker principen ett ställningstagande för att verksamheten oavsett utförare ska upprätthålla kvalitet. Den ger också uttryck för ett erkännande av att idéburen verksamhet av många ses som en kvalitet i sig, dvs. att det har ett egenvärde att veta att en viss tjänst eller service tillhandahålls inom ramen för en verksamhet som bedrivs utifrån en gemensam värdegrund. Ideella organisationer definierar själva, och i samspel med sina medlemmar och brukare, vad som är centralt för den organisationens syn på kvalitet.

Principen om kvalitet innebär också att ideell verksamhet som bedrivs på offentligt uppdrag bör följas upp och utvärderas för att kunna synliggöras, utvecklas och jämföras med andra aktörer. Samtidigt måste uppföljning och utvärdering av ideell verksamhet ske med beaktande av den ideella sektorns förutsättningar och varje organisations specifika syfte och karaktär. Det är en självklarhet att verksamhet som på uppdrag av det offentliga utförs inom den ideella sektorn ska följa lagstiftningens och beställarens kvalitetskrav.

Principen om kvalitet kan tillämpas inom alla områden där offentlig verksamhet utförs av aktörer inom den ideella sektorn, inte endast inom det sociala området. I sammanhanget av det uppföljningssystem som föreslås här uttrycker principen således *dels* vilka förväntningar som bör finnas på verksamhet som bedrivs av ideella organisationer på uppdrag från den offentliga sektorn, *dels* den respekt och förståelse som det

6.2.5 Principen om långsiktighet

I överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL betonas vidare principen om långsiktighet. Inom ramen för överenskommelsen syftar principen främst på överenskommelsens varaktighet. Det framhålls i överenskommelsen att en bred politisk förankring av överenskommelser är viktig när dessa berör frågor om grundläggande villkor för de idéburna organisationernas verksamhet. Vidare sägs att idéburna organisationer bör ges sådana förutsättningar som möjliggör planering med långsiktighet och hållbar utveckling som grund.

Det är av stor vikt rent generellt att den ideella sektorn har goda, långsiktiga och stabila förutsättningar för sin existens och verksamhet. Inom ramen för ett system för redovisning och uppföljning utifrån olika sakområden är det främst de många och skiftande systemen för bidrag till ideella organisationer som det är angeläget att förhålla sig till. Bidragssystem bör präglas av stabilitet för att det ska vara möjligt för organisationerna att planera, bedriva och utveckla sin verksamhet på ett långsiktigt sätt. Detta förutsätter att det finns möjligheter inte bara till verksamhets- och projektbidrag, utan även till organisationsbidrag som ger förutsättningar för organisationers basverksamhet i form av t.ex. ett kansli med personal. Vidare behövs det en överblick över bidragssystemen för att stabilitet och långsiktighet ska kunna garanteras och för att undvika att förändringar i systemen medför att vissa typer av organisationer som tidigare kunnat söka bidrag oväntat faller utanför alla bidragssystem. När förändringar trots allt behöver genomföras är det viktigt att information om detta sprids till den ideella sektorn i god tid.

Ytterligare en aspekt på principen om långsiktighet är att den ideella sektorns rättsliga villkor bör vara goda och stabila. En kartläggning av de ideella föreningarnas rättsliga villkor redovisades till Regeringskansliet 2007 (dnr. IJ2007/209/D). I uppdraget ingick även att, på grundval av kartläggningen, identifiera och analysera de eventuella problem som kan förekomma avseende de ideella föreningarnas rättsliga villkor samt att lämna förslag på andra åtgärder än lagstiftning som kan underlätta för de ideella föreningarna vid tillämpningen av de rättsliga villkor som gäller för dem. Resultaten av detta arbete har redovisats i avsnitt 3. Här räcker det att i korthet konstatera att de rättsliga villkoren för ideella föreningar är goda och att området av tradition till stora delar är oreglerat. Området präglas av en betydande frihet och självständighet för de ideella föreningarna. Det finns för närvarande inga planer på att förändra detta, och skulle en sådan bli aktuell i framtiden vore det otänkbart att genomföra åtgärder utan att först diskutera och förankra dem med den ideella sektorn.

Inom ramen för ett uppföljningssystem är innebörden av principen om långsiktighet att de villkor som den ideella sektorn har, såväl inom olika sakområden som generellt, inte ska ändras alltför ofta eller plötsligt. Bidragssystem, rättsliga förutsättningar samt förutsättningar i övrigt ska

vara stabila så att den ideella sektorns aktörer har möjlighet att planera, bedriva och utveckla sin verksamhet långsiktigt. Eventuella planer på förändringar bör diskuteras i god tid med de ideella organisationerna.

6.2.6 Principen om öppenhet och insyn

I överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL framhålls att det ömsesidiga förtroendet mellan den offentliga och den ideella sektorn bygger på viljan till öppenhet. För att så många som möjligt ska kunna engagera sig i befintlig eller nytillkommen verksamhet, och för att förtroendet för denna ska vara så stort som möjligt, krävs tillgänglig information och öppenhet i såväl offentlig som ideell sektor.

Det kan tilläggas att öppenhet är ett av flera krav som ställs enligt skattelagstiftningen för att ideella föreningar ska åtnjuta vissa skattefördelar, som består i att de under vissa förutsättningar inte är skyldiga att betala inkomstskatt eller redovisa mervärdesskatt (se vidare avsnitt 11.4). Med öppenhet i detta avseende menas att föreningen inte får vägra någon inträde eller utesluta någon som delar föreningens målsättning och följer dess stadgar. Med andra ord gäller ett krav på öppenhet avseende medlemskap för ett stort antal ideella föreningar.

Principen om öppenhet och insyn måste dock balanseras mot den ideella sektorns behov av självständighet och integritet. Principen kan således inte åberopas för att myndigheterna ska kunna utöva obefogad kontroll över den ideella sektorn, utöver den insyn som redan sker till följd av t.ex. bidragsregler. I överenskommelsen med idéburna organisationer och SKL sågs att principen om öppenhet och insyn ska tillämpas så att den idéburna organisationens uppdrag kan fullföljas och så att den inte heller medför skada för brukare, frivilliga, anställda, tredje parter eller organisationernas inre demokrati. Det kan t.ex. vara känsligt för människor att behöva uppge att de är medlemmar i en organisation som är bildad på etnisk grund eller som engagerar sig i vissa politiska frågor. Föreningsfriheten och den ideella sektorns självständiga roll i demokratin innebär att sådana uppgifter inte ska behöva lämnas ut av en ideell organisation annat än i särskilda fall, såsom vid misstanke om brott. När det gäller verksamhet som bedrivs med stöd från stat, landsting eller kommun, dvs. med stöd av skattemedel, är det dock rimligt och eftersträvanvärt att själva verksamheten och ekonomin beskrivs öppet av den bidragsmottagande organisationen, t.ex. i form av årsredovisningar som styrkts av revisorer.

Såsom en av utgångspunkterna för uppföljningssystemet har principen om öppenhet och insyn främst innebörden att myndigheterna bör visa öppenhet och ge den ideella sektorn insyn i processer som rör beslutsfattande. Eftersom den ideella sektorn har viktiga funktioner som intressebevakare, opinionsbildare och ifrågasättare är det ur demokratisk synvinkel angeläget att viktigare beslut föregås av en transparent process där den ideella sektorn deltar. Detta följer till stor del redan av offentlighetsprincipen, men information kan i många fall lämnas även utöver tillgången till allmänna handlingar, t.ex. redan på ett planeringsstadium där olika alternativ fortfarande övervägs.

Myndigheterna inom olika sakområden kan t.ex. vid uppföljning av bidragsfördelning och ideella organisationers redovisning av bidrag förvänta sig insyn i de bidragsmottagande organisationernas verksamhet, utan att för den skulle försöka kontrollera eller efterforska uppgifter som inte har någon koppling till sådana bidrag.

En annan betydelse av principen är, såsom nämnts ovan, att verksamhet som bedrivs inom den ideella sektorn med stöd av skattemedel bör beskrivas öppet av den bidragsmottagande organisationen. En ömsesidig öppenhet mellan offentlig och ideell sektor avseende verksamhet som bedrivs med offentliga medel bör kunna bidra till en relation som präglas av förtroende.

6.2.7 Principen om mångfald

Principen om mångfald, såsom den presenteras i överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL, är avsedd att betona att samhället välkomnar idéburna organisationer som utförare inom det sociala området. Det är viktigt att det finns aktörer som utför välfärdstjänster utifrån olika värdemässiga och metodologiska utgångspunkter. Olikheten är att betrakta som en tillgång i sig, eftersom individen därmed får möjlighet att välja mellan flera alternativ. På så sätt skapas utrymme för innovation och mångfald i samspel med samhällsutvecklingen och människors behov. Såväl den offentliga som den ideella sektorn har ett ansvar för att underlätta framväxten av nya organisationer och utförare samt olika former för samverkan och avtal.

Regeringen anser att principen om mångfald även bör genomsyra förhållandet mellan den offentliga och den ideella sektorn mer allmänt, dvs. även utanför det sociala området. Regelverk, bidragssystem m.m. bör med andra ord ge utrymme och förutsättningar för en rad organisationsformer inom den ideella sektorn, liksom för många former av relationer mellan den offentliga och den ideella sektorn. Den ideella sektorn med sin mångfald av aktörer spelar en betydelsefull roll på en rad områden, såsom i demokratiskt hänseende, för folkbildningen, utvecklingspolitiken, kulturlivet och andra områden, och det är generellt sett önskvärt att den ideella sektorn kan verka inom dessa olika områden genom en mångfald av aktörer. Variationsrikedomen innebär en frihet och flexibilitet som är ett av den ideella sektorns viktigaste värden. Det bör därför finnas goda möjligheter och alternativa former för ideella organisationer att genomföra arbete på uppdrag från den offentliga sektorn. System för bidrag och ersättningar till ideella aktörer bör inte låsa in dem i en bestämd form som försvårar utveckling och expansion. Upphandlingsförfaranden m.m. bör genomföras så att även ideella organisationer har möjlighet att lämna anbud och träffa avtal om t.ex. välfärdstjänster.

En annan betydelse av principen om mångfald är att den ideella sektorn bör avspegla och omfatta människor från olika delar av befolkningen. Alla delar av befolkningen ska ha möjlighet att engagera sig ideellt och ta på sig uppdrag och uppgifter. I dag kan vi skönja påtagliga skillnader på detta område, såsom beskrivits i avsnitt 5, bland annat avseende vilka

som har förtroendeposter inom den ideella sektorn samt även beträffande ideellt engagemang mer allmänt. Det är den ideella sektorn som självständigt behöver arbeta med dessa frågor, och många organisationer har också i sina remissvar framhållit behovet av att reflektera över och bearbeta frågor om mångfald, jämställdhet och icke-diskriminering, för att den ideella sektorn bättre ska avspegla och omfatta befolkningens sammansättning och variation. Samtidigt kan den offentliga sektorn i viss mån bidra till att metoder för sådant arbete kan lyftas fram utbytas samt stimulera till att nya arbetsformer prövas. Dessa frågor behandlas vidare i avsnitt 9.

I sammanhanget av ett system för redovisning och uppföljning handlar principen om mångfald inte bara om de förutsättningar som finns för den ideella sektorns varierande aktörer att verka inom olika samhällsområden, utan också om att belysa och värna de förutsättningar människor har att bilda och delta i olika typer av föreningar och sammanslutningar inom den ideella sektorn. Med andra ord är såväl de ideella aktörernas möjligheter som den enskilda människans förutsättningar relevanta. Människors förutsättningar att bilda och delta i föreningar och andra sammanslutningar påverkas t.ex. av hur svårt det är att bilda en organisation, hur stora administrativa bördor som förtroendeuppdrag och andra ledande roller innebär och av hur tillgänglig information är om regelsystem och bidragsmöjligheter.

Människors förutsättningar att verka inom den ideella sektorn påverkas också av privata faktorer, såsom arbete, utbildning och ansvar för närstående. Dessa faktorer kan dock knappast följas upp inom ramen för politiken för den ideella sektorn. Vissa aspekter kan dock vara av intresse att följa, såsom om den ideella sektorn är tillgänglig i den meningen att det går att engagera sig och fylla en funktion där genom att använda Internet eller andra kanaler som ger en större frihet i förhållande till arbetstider m.m. än de mer traditionella formerna av föreningsarbete. Det kan också vara av intresse att se över människors möjligheter till utbildning och annan kunskap om den ideella sektorn och hur dess beslutsformer m.m. fungerar.

6.3 En struktur för överblick, samordning och uppföljning

6.3.1 Behovet av överblick och samordning

Såsom redan nämnts verkar den ideella sektorns aktörer inom en rad sakområden och bedriver skiftande verksamhet i varierande former. Verksamheten finns inom alla departements ansvarsområden. Samtidigt som denna mångfald är av stort värde gör den det komplicerat att bilda sig en uppfattning om den ideella sektorns villkor och förutsättningar mer generellt. Därför behöver information samlas ihop regelbundet från de olika sakområdena och sammanställas till en helhet. Dessa sakområden kan i sin tur ha nytta av att ta del av information om denna helhetsbild för att tolka de speciella förhållanden som råder inom deras respektive områden i relation till den mer allmänna situationen och utvecklingen. Den ideella sektorn genomgår förändringar, både avseende

dess sammansättning och former och vad gäller dess roll i förhållande till samhället i stort. Kunskap om dessa förändringar kan bidra till att skapa en bakgrundsbild som kan fördjupa förståelsen om utvecklingen när det gäller den ideella sektorns verksamhet, utveckling och roll inom olika sakområden.

Det är också angeläget att den sektorsbaserade politiken för den ideella sektorn så långt möjligt strävar åt samma håll som den generella politiken för dessa frågor. Detta kan underlättas om uppföljningen av politiken utgår från de sex principer som regeringen, idéburna organisationer och SKL gemensamt kommit fram till som särskilt centrala för förhållandet mellan den ideella och den offentliga sektorn.

För att arbetet utifrån dessa principer ska kunna beskriva utvecklingen i förhållande till det övergripande målet behöver uppföljningssystemet omfatta ett arbete i flera steg. För det första behövs en redovisning från de olika departementen om vilka villkor och förutsättningar som råder för den ideella sektorn inom olika verksamhetsområden. Denna redovisning behöver genomföras regelbundet och återkommande så att utvecklingen kan följas över tid. För det andra behöver informationen systematiseras och analyseras i förhållande till de centrala principerna. För det tredje behöver viss samordning äga rum i form av ett utbyte av synpunkter om hur utvecklingen ska uppfattas och bedömas, dvs. om den kan anses ge uttryck för en utveckling i riktning mot det övergripande målet, eller en annan riktning. Slutligen behöver en uppföljning äga rum så att information som redovisats från olika sakområden och departement och som bedömts vara av relevans för utvecklingen kan inhämtas återkommande och lämpliga åtgärder kan övervägas.

Riksdagen bör regelbundet få information om utvecklingen utifrån systemet för redovisning och uppföljning, t.ex. genom budgetpropositionen.

6.3.2 En arbetsgrupp för den ideella sektorn

Regeringens bedömning: En arbetsgrupp bör inrättas i Regeringskansliet med uppgift att sammanställa redovisning för uppföljning gentemot målet för politiken för den ideella sektorn, såsom detta specificeras genom de sex centrala principerna.

Utredningens bedömning: Utredningen har föreslagit att den interdepartementala arbetsgruppen för folkrörelsefrågor och social ekonomi som tidigare funnits i Regeringskansliet bör finnas kvar och ges en mer beredande karaktär.

Remissinstanserna: *Boverket, Försvarsmakten, Kriminalvården, Länsstyrelserna i Örebro och Jämtlands län, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Sida, Socialstyrelsen, Statens Kulturråd, Ungdomsstyrelsen, Arbetsgivaralliansen, Bygdegårdarnas Riksförbund, Famna, Forum för frivilligt socialt arbete, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Hela Människan, Hela Sverige ska leva, Hyresgästernas Riksförbund, IOGT-NTO, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Civilförsvarsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges*

Två instanser, *Statskontoret* och *Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare* (RFS), avstyrker förslaget. Statskontoret framför att frågan om hur Regeringskansliet utformar sina beredningsformer bör vara en fråga för regeringen och Regeringskansliet att överväga på egen hand. RFS konstaterar att utredaren föreslår en interdepartemental arbetsgrupp förstärkt med representanter från frivilligorganisationerna. RFS menar att formen med en interdepartemental arbetsgrupp redan prövats och då inte fungerade (se vidare avsnitt 7.1.5 och 7.3).

Skälen för regeringens bedömning: Det uppföljningssystem för politiken för den ideella sektorn som beskrivits ovan förutsätter att alla berörda departement samverkar i ett gemensamt organ, t.ex. en interdepartemental arbetsgrupp. Folkkrörelseutredningen har föreslagit att den interdepartementala arbetsgruppen som tidigare funnits med ansvar för folkkrörelsepolitik och social ekonomi bör finnas kvar och ges en mer beredande karaktär jämfört med tidigare, när den framför allt fungerade som en kanal för informationsutbyte mellan departementen.

Regeringen delar utredningens bedömning att det behövs en arbetsgrupp där de berörda departementen är representerade och att arbetsgruppen bör ges ett tydligare uppdrag än vad som tidigare varit fallet inom folkkrörelsepolitiken. Detta blir möjligt genom att arbetsgruppen ges uppdraget att systematisera, bedöma och följa upp den information som samlas in genom det föreslagna uppföljningssystemet. Därutöver bör arbetsgruppen även fungera som en referensgrupp för beredningen av generella frågor om den ideella sektorn och dess villkor.

Det är viktigt att arbetsgruppen har en koppling till den ideella sektorn genom en samrådsgrupp eller på annat sätt. I avsnitt 7.3. presenteras ett förslag om att inrätta ett partsgemensamt forum för dialog mellan den ideella sektorn och regeringen. Den interdepartementala arbetsgruppen bör ha regelbundna kontakter med detta forum så att ideella organisationer i samband med uppföljningen av politiken för den ideella sektorn kan ges tillfälle att lämna information och synpunkter om utvecklingen, samt även informeras om åtgärder som regeringen planerar och som berör den ideella sektorn på ett mer generellt plan.

6.3.3 Underlag för redovisning och uppföljning

Den redovisning som görs från de olika departementens ansvarsområden för uppföljning gentemot målet behöver baseras på konkreta och aktuella uppgifter. Det är därför nödvändigt att bryta ned varje princip i sakförhållanden, eller indikatorer. Nedan nämns exempel på sådana sakförhållanden som är av relevans för respektive princip. Dessa ska dock ses just som exempel, eftersom det efterhand kan uppstå behov av att belysa nya förhållanden, problem eller möjligheter, samtidigt som andra frågor kan förlora i aktualitet. Det är dock en målsättning att så långt som möjligt behålla samma faktorer under en längre period så att utvecklingen kan följas över tid.

De olika sakförhållandena bör i sin tur brytas ned i indikatorer. Dessa kan identifieras av den interdepartementala arbetsgrupp som planeras ges uppdraget att hantera redovisningen och uppföljningen gentemot målet.

När informationen samlas in av arbetsgruppen för första gången bör arbetet syfta till att kartlägga situationen i förhållande till målet och de sex centrala principerna. Vid efterkommande uppföljningar bör arbetet övergå till att fokusera på förändringar i förhållande till den första kartläggningen.

Principen om självständighet och oberoende

För att bedöma hur principen om självständighet och oberoende beaktas, behövs information om i vilken mån

- rättssystemet, mer än vad som kan anses befogat, styr och kontrollerar de ideella aktörernas verksamhet inom den ideella sektorn, t.ex. avseende de krav som ställs för att bilda en organisation, sköta dess bokföring och deklaration, samt möjligheterna att behandla medlemsavgifter konfidentiellt,
- organisationsbidrag och annat stöd som gör det möjligt för ideella organisationer att upprätthålla basfunktioner utan något större inslag av offentlig styrning håller en rimlig nivå i förhållande till andra typer av mer riktade bidrag, liksom i förhållande till de ideella organisationernas övriga intäktsmöjligheter,
- övriga villkor som gäller för statsbidrag till ideella organisationer överensstämmer med de principer som föreslås i denna proposition,
- representanter för den offentliga sektorn ingår i styrelser och ledning för ideella organisationer inom området.

Principen om dialog

För att det ska kunna bedömas om principen om dialog beaktas behövs information om i vilken mån

- ideella organisationer inkluderas i det ordinarie remissförfarandet i Regeringskansliet,
- ideella organisationer ges tillfälle att framföra information och synpunkter utöver det ordinarie remissförfarandet i samband med Regeringskansliets beredning av regeringens ärenden,
- andra statliga myndigheter för dialog med ideella organisationer,
- nationella möten hålls med ideella organisationer för att gemensamt diskutera den ideella sektorns förutsättningar och villkor samt
- socialtjänstlagens bestämmelser om samverkan med organisationer och föreningar efterlevs.

Principen om kvalitet

Principen om kvalitet och dess genomslag kan studeras bland annat utifrån information om i vilken mån

- den ideella sektorns särskilda kvalitet beaktas vid utformningen av uppdrag och upphandlingar,

- statliga myndigheter för dialog och utbyter erfarenheter med den ideella sektorn om metoder som kan användas vid utförandet av välfärdstjänster,
- statliga myndigheter följer upp och utvärderar insatser som genomförs av den ideella sektorn på uppdrag av offentlig sektor,
- kvalitetsindikatorer utvecklas och används för utvärdering av sådana insatser,
- staten främjar kunskapsutveckling om den ideella sektorn, samt
- kunskap om den ideella sektorn sprids inom den offentliga förvaltningen.

Principen om långsiktighet

Bland de faktorer som bör studeras för att bedöma i vilken mån principen om långsiktighet beaktas behövs information om i vilken mån

- den ideella sektorns förutsättningar att verka förändras, t.ex. avseende bidrags- och regelsystem,
- information om eventuella förändringar sprids i god tid samt
- ideella organisationer ges tillfälle att lämna synpunkter på förändringar som planerats eller genomförts.

Principen om öppenhet och insyn

För att det ska kunna bedömas om principen om öppenhet och insyn har genomslag behövs information om i vilken mån

- statliga myndigheter informerar den ideella sektorn i frågor som rör sektorn,
- ideella organisationer ges tillfälle att framföra sina synpunkter i sådana frågor, samt
- bidragssystem och andra villkor inom området uppmuntrar ideella organisationer att öppet redovisa sin organisation, sin verksamhet och sin ekonomi.

Principen om mångfald

Principen om mångfald och dess genomslag kan studeras utifrån information om i vilken mån

- entreprenörskap inom den ideella sektorn stimuleras och underlättas
- ideella organisationer har möjligheter att lämna anbud inom ramen för offentliga upphandlingar
- statliga myndigheter, kommuner och landsting informeras om möjligheterna att upphandla eller på annat sätt lämna uppdrag till den ideella sektorns aktörer
- goda exempel om ideella organisationer sprids till statliga myndigheter, kommuner och landsting
- aktuell information sprids om vad som krävs i administrativa och andra avseenden för att bilda och verka inom den ideella sektorn,
- information om rättsregler och bidragssystem som rör den ideella sektorn är lättillgänglig och lättfattlig,

- bidragssystem och andra villkor inom området stimulerar den ideella sektorns aktörer att främja mångfald, jämställdhet och icke-diskriminering i såväl den interna som den externa verksamheten, samt
- aktuell statistik finns avseende vilka delar av befolkningen som engagerar sig och har uppdrag inom den ideella sektorn.

7 Dialog och samråd med ideella organisationer

7.1 Utgångspunkter och tidigare erfarenheter

7.1.1 Inledning

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

Med tiden har diskussionerna om regeringens och Regeringskansliets dialog och samråd med ideella organisationer kommit att omfatta flera delfrågor. För *det första* har diskussionen gällt formerna för den mer kontinuerliga dialogen mellan, å ena sidan, företrädare för regeringen och dess förvaltningsmyndigheter och, å andra sidan, företrädare för föreningslivet och andra aktörer inom den ideella sektorn. Denna dialog har sedan 2002 genomförts under namnet Folkrörelseforum. Folkrörelseforum har betraktats som ett viktigt verktyg för regeringen att föra dialog med ideella organisationer om bland annat föreningslivets villkor mer generellt.

För *det andra* har frågan om själva formerna för samverkan mellan företrädare för regeringen och den ideella sektorn, dvs. det som ibland kallas för spelregler, blivit allt mer aktuell i samband med regeringens dialog med idéburna organisationer inom det sociala området samt inom integrationsområdet. Denna dialog behandlar frågor om hur relationerna mellan staten och den ideella sektorn kan utvecklas, bland annat med avseende på ideella organisationers möjligheter att vara utförare och leverantörer av tjänster och service och samtidigt vara röstbärare för sina medlemmar.

En *tredje fråga* som diskuterats är de ideella organisationernas möjligheter att lämna synpunkter i samband med regeringens beredning av ärenden, främst i samband med det remissförfarande som ingår som ett led i beredningen av utredningsbetänkanden och lagförslag. I anslutning till denna fråga har diskuterats om, och så fall hur, det ordinarie remissförfarandet skulle kunna kompletteras med fler möjligheter och tillfällen för ideella organisationer att lämna synpunkter.

I detta avsnitt behandlas alla dessa tre aspekter på dialog och samråd med ideella organisationer. Gemensamt för dessa tre aspekter är att de rör dialog om den ideella sektorns villkor mer generellt. Utöver de former

för dialog och samråd som diskuteras här genomförs även sektorsbaserade samråd med ideella organisationer, t.ex. inom ungdomspolitiken, jämställdhetspolitiken, demokratipolitiken och politiken för de nationella minoriteterna.

Inledningsvis behandlas de utgångspunkter som finns i internationella dokument som tar upp frågor om samråd med ideella organisationer. En översikt över tidigare diskussioner och erfarenheter på området, bland annat inom demokratipolitiken och från Folkrörelseforum, ges också. Därefter, i avsnitt 7.2, behandlas regeringens dialog med idéburna organisationer inom det sociala området samt inom integrationsområdet. I avsnitt 7.3 föreslås, mot bakgrund av Folkrörelseutredningens förslag om en folkrörelsedelegation, att ett partsgemensamt forum ska genomföra regelbundna samråd mellan regeringen och ideella organisationer. I avsnitt 7.4 behandlas slutligen frågan om ideella organisationers möjligheter att lämna synpunkter vid regeringens och Regeringskansliets beredning av ärenden. Här föreslås att en försöksverksamhet ska genomföras inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet för ett pröva en form för utökade sådana möjligheter och därefter utvärdera hur verksamheten fungerat.

7.1.2 Internationella dokument om samråd med ideella organisationer

Såsom beskrivits i avsnitt 3 finns en rad internationella konventioner och andra texter som behandlar frågor om ideella organisationer och slår fast mänskliga rättigheter med anknytning till dessa organisationers och deras medlemmars verksamhet, bland annat rörande föreningsfrihet och mötesfrihet. Många mellanstatliga organisationer på det internationella planet, t.ex. FN och Europarådet, har också särskilda former för sin egen samverkan med ideella organisationer.

Utöver dessa förfarandet för att ideella organisationer ska kunna lämna synpunkter till internationella mellanstatliga organisationer finns dokument om hur staterna bör förfara för att ge ideella organisationer möjligheter att lämna synpunkter i anknytning till det *nationella* beslutsfattandet. Här bör främst nämnas den rekommendation som Europarådets Ministerkommitté antog i oktober 2007 om de ideella organisationernas rättsliga status i Europa (*Recommendation CM/REC (2007)14 of the Committee of Ministers on the legal status of non-governmental organisations in Europe*). Rekommendationen behandlar bland annat frågor om de ideella organisationernas deltagande i beslutsfattandet. I dokumentet sägs att

“Governmental and quasi-governmental mechanisms at all levels should ensure the effective participation of NGOs without discrimination in dialogue and consultation on public policy objectives and decisions. Such participation should ensure the free expression of the diversity of people’s opinions as to the functioning of society. This participation and co-operation should be facilitated by ensuring appropriate disclosure or access to official information.

NGOs should be consulted during the drafting of primary and secondary legislation which affects their status, financing or spheres of operation.”

Rekommendationen klargör alltså att beslutsfattande organ på alla nivåer i samhället ska säkerställa effektivt deltagande av ideella organisationer i frågor som rör politiska mål och beslut. Formerna för deltagande ska vara sådana att organisationerna fritt kan uttrycka sina åsikter och ge organisationerna tillgång till information i de ärenden som behandlas. I frågor som rör lagstiftning eller annan rättslig reglering av ideella organisationers ställning, finansiering eller verksamhet ska organisationerna konsulteras under beredningsprocessens gång.

I en förklarande promemoria (*Explanatory Memorandum*) om rekommendationen sägs att det är av intresse både för myndigheter och ideella organisationer, liksom för samhället i stort, att det finns effektiva mekanismer för dialog och samråd så att de ideella organisationernas kunskaper kan tas tillvara fullt ut. Även om varje enskild ideell organisation inte kan inbjudas till dialog i alla frågor bör former utarbetas för att organisationerna ska kunna lämna sina synpunkter genom sina samordningsorgan, enligt den förklarande promemorian. Vidare sägs att inga organisationer får uteslutas från dialog på diskriminerande grunder samt att en variation av infallsvinklar bör eftersträvas.

Mot bakgrund av rekommendationen riktade Europarådets demokratikonferens (*Forum for the Future of Democracy*), när den hölls i Sigtuna 2007, en uppmaning till Europarådets samverkansorgan för ideella organisationer (INGO, *Conference of International Non-Governmental Organisations of the Council of Europe*) att utarbeta en kod för hur medlemsstaterna ska främja medborgerligt deltagande, bland annat via dialog med ideella organisationer. INGO-konferensen arbetar med ett förslag till en sådan kod och planerar att presentera förslaget vid Europarådets nästa demokratikonferens i Kiev under hösten 2009.

7.1.3 Remissförfarandet inom Regeringskansliet

Att låta myndigheter, ideella organisationer och andra yttra sig i regeringsärenden är ett mycket betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen. Utgångspunkten för detta förfarande är det grundlagsfästa beredningskrav som uttrycks i 7 kapitlet 2 § regeringsformen:

”Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.”

Det vanligaste sättet att inhämta yttranden är att skicka utredningsförslag på remiss. Syftet med remissförfarandet är att regeringen vill få belyst vilka konsekvenser som förslag kan få om de genomförs. Syftet är också att främja ett brett medborgerligt deltagande i samhällsdebatten.

Myndigheter som lyder under regeringen är skyldiga att svara på remisser, men avgör själva om de har några synpunkter att redovisa i sitt svar. För andra remissinstanser, t.ex. ideella organisationer, innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter. En organisation som inte fått en inbjudan att lämna synpunkter kan ändå välja att göra detta genom ett s.k. spontanyttrande. I de sammanställningar som görs av inkomna remissyttranden görs ingen skillnad mellan spontanyttranden och andra yttranden.

Som huvudregel ska ett remissförfarande vara skriftligt och remissinstanserna ska få minst tre månader på sig att skicka synpunkter till ansvarigt departement. Ibland används dock andra former för att ersätta eller komplettera det skriftliga remissförfarandet, t.ex. med remissmöten eller ”hearings”.

Som nämnts ovan är det oftast när en utredning presenterat ett betänkande som remissförfarandet genomförs. Regeringsformens bestämmelse om att sammanslutningar ska lämnas tillfälle att yttra sig i den omfattning som behövs gäller dock alla typer av regeringsärenden. Vidare kan påpekas att det inte sägs uttryckligen i bestämmelsen i vilket skede av beredningsprocessen som upplysningar ska inhämtas, även om det blivit en etablerad form att göra detta genom att sända utredningsbetänkanden på remiss.

7.1.4 Överväganden inom demokratipolitiken

Demokratiutredningen behandlade medborgarsammanslutningarnas roll i sitt slutbetänkande *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1). Med uttrycket medborgarsammanslutningar syftade utredningen på såväl folkrörelserna och det övriga föreningslivet som nätverk och globala rörelser. Utredningen menade att sammanslutningarna regelbundet bör inbjudas till dialog med det offentliga för att deras betydelsefulla engagemang långsiktigt och fullt ut ska tas tillvara. Det är av yttersta vikt att samhället välkomnar olika sammanslutningar till en dialog, menade utredningen, och framhöll att det handlar om att utveckla den starka demokratin där den representativa demokratin råder men där värdet av genomgripande diskussioner är grundläggande. Vidare framförde utredningen att demokrati måste få ta tid och att särskilda regler behövs för att alla ska kunna komma till tals. Demokratins krav på upplyst förståelse kräver möjligheter och tid till ett kritiskt inhämtande av relevant beslutsunderlag, eftertanke och samråd, menade utredningen.

I propositionen *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80) framförde regeringen att medborgarsammanslutningarnas förutsättningar och möjligheter att delta i den politiska processen behövde utvecklas. I propositionen aviserades att återkommande s.k. folkrörelseforum skulle genomföras för dialog mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter å den ena sidan och företrädare för folkrörelser, föreningar och andra medborgarsammanslutningar å den andra. Folkrörelseforum beskrivs nedan i avsnitt 7.1.5.

Regeringen aviserade också i propositionen att en kartläggning över hur det svenska remissförfarandet används avseende frågor med EU-anknytning skulle genomföras. Vikten av att så många berörda som

möjligt deltar i beredningsprocessen av EU-frågor framhölls, samtidigt som det påpekades att EU-medlemskapet inneburit en snabbare takt och fler ärenden i den politiska processen. Vidare påpekades att remissförfarandet används på olika sätt för olika frågor och varierar mellan departementen inom Regeringskansliet. Mot den bakgrunden avsåg regeringen att initiera en kartläggning över hur remissförfarandet används avseende frågor med EU-anknytning.

I regeringens skrivelse *Demokratipolitik* (skr. 2003/04:110) upprepades att en kartläggning av hur det svenska remissförfarandet används avseende frågor med EU-anknytning bör genomföras. Det sades också att kartläggningen skulle knytas till ett bredare arbete kring remissförfarandet. Resultatet av denna undersökning redovisas kortfattat i avsnitt 7.4.

7.1.5 Folkrörelseforum

Folkrörelseforum inrättades våren 2002 för dialog mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter och företrädare för folkrörelser, föreningar och andra medborgarsammanslutningar. Avsikten var att Folkrörelseforum skulle behandla frågor som rör den ideella sektorns villkor och förutsättningar och sektorns möjligheter att utgöra en samlad samhällsröst för demokratin. Folkrörelseforum har sedan dess använts som ett samlingsnamn för den kontinuerliga kontakten mellan regeringen och föreningslivet och omfattar således flera olika möten och mötesformer, såväl större konferenser som mindre möten.

Bakgrunden till Folkrörelseforum var bland annat att det vid folkrörelsepolitiken inrättande hade angivits, såsom nämndes ovan, att den generella folkrörelsepolitiken skulle omfatta frågan om att utveckla och stärka formerna för samverkan och samråd med föreningar och folkrörelser. Därefter aviserade regeringen i propositionen *Demokrati för det nya seklet* att ett återkommande folkrörelseforum skulle genomföras för att stärka den demokratiska infrastrukturen genom dialog om medborgarsammanslutningarnas förutsättningar och möjligheter att utgöra en samlad samhällsröst i för demokratin väsentliga frågor. I dialogen skulle särskilt sammanslutningar på etnisk grund och ungas organisationer uppmärksammas. Vidare ansågs det väsentligt att små, nya och okonventionella, ibland informellt organiserade, sammanslutningar skulle beredas tillfälle att delta. Folkrörelseforum kunde enligt propositionen t.ex. handla om folkrörelsernas och föreningarnas rättsliga och finansiella villkor samt om hur man på bästa sätt ska ta tillvara föreningslivets samlade kunskaper och resurser.

Folkrörelseutredningen har i sitt betänkande beskrivit bakgrunden till och genomförandet av Folkrörelseforum. Utredningen hämtade också in synpunkter om denna dialogform och sammanfattade sina intryck med att de olika aktiviteterna som anordnats inom ramen för Folkrörelseforum har mottagits positivt. Mötena har varit välbesökta och välplanerade och haft ett gediget innehåll. Dialogerna har berört viktiga teman och fungerat som inspirerande mötesplatser, menade utredningen.

Samtidigt framhöll Folkrörelseutredningen att syftet med dialogen kommit att bli alltmer otydligt. Utredningen genomförde en

undersökning med hjälp av en webbenkät som skickades till de cirka 600 personer som deltagit i någon av Folk rörelseforums aktiviteter. Det var 150 personer som besvarade enkäten. Många av dem som inte svarade hade endast deltagit i en stor konferens hösten 2003. Av de svarande var 60 procent över 50 år och mer än 60 procent tjänstemän i organisationer eller myndigheter. 70 procent var verksamma på den nationella nivån. Utredningens bedömning var att denna bild sannolikt präglade även sammansättningen på deltagarna i Folk rörelseforum.

I enkäten frågade utredningen bland annat om Folk rörelseforum hade bidragit till att stärka dialogen mellan regeringen och föreningslivet. Omdömet blev 3,4 på en sexgradig skala. På frågan vad man ansåg om att dialogen administrerats av regeringen blev omdömet 3,5. En svarande menade att det hade varit bättre om en organisation inom föreningslivet hade fått i uppdrag att administrera dialogen. En annan ansåg att en kontinuerlig dialog borde föras utifrån ett ömsesidigt partnerskap och ansvar mellan staten och den ideella sektorn. På frågan om i vilken form dialogen bör ske framöver ansåg något mer än hälften av de svarande att dialogen borde ske i arbetsgrupper eller fokusgrupper för olika frågor. Knappt hälften ansåg också att dialogen bör ske genom en av staten oberoende arena men med statlig finansiering. Bland föreningslivets företrädare i utredningens referensgrupp fanns det också en kritisk inställning till och oklarheter om formerna för arbetet med Folk rörelseforum.

Ett större Folk rörelseforum arrangerades senast i november 2007 på temat *Samhällsförändring i praktiken*. Konferensen anordnades i samarbete med Nätverket SIP och ett 20-tal ideella organisationer, vilka ansvarade för seminarier och olika utställningar under teman som integration och utanförskap, internationella frågor och social ekonomi. I konferensen deltog representanter från cirka 150 föreningar.

Folk rörelseutredningen ansåg att dialogen mellan regeringen och föreningslivet bör gå in i ett nytt skede där plattformen för dialog är mer jämbördig. Utredningens förslag var att detta ska ske genom att en delegation inrättas för regelbundet och återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn, en ”folk rörelsedelegation”. Detta förslag diskuteras vidare nedan i avsnitt 7.3.

7.2 Regeringens dialoger med idéburna organisationer inom det sociala området och inom integrationsområdet

Dialog inom det sociala området

Regeringen beslutade den 6 september 2007 att inbjuda ideella aktörer verksamma inom det sociala området till en dialog som grund för en eventuell överenskommelse om hur relationerna mellan staten och den ideella sektorn kan utvecklas (dnr. IJ2007/2539/D). I regeringsbeslutet angavs att en eventuell överenskommelse skulle tydliggöra de ideella aktörernas roll inom det sociala området och möjliggöra för dem att konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer inom området. I beslutet angavs också att arbetet med att utveckla relationerna mellan den

offentliga och den ideella sektorn först bör avgränsas till det sociala området, för att därefter behandla andra områden.

Ett viktigt syfte var att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom t.ex. hälso- och sjukvården och omsorgen. Dialogen skulle omfatta relationerna mellan staten och den ideella sektorn inom det sociala området samt utgå från bådats ömsesidiga beroende och del i samhällsutvecklingen. Frågeställningar som skulle belysas var bland annat hur ideella aktörer kan utvecklas som producenter och leverantörer av olika former av service och tjänster till allmänheten. Andra viktiga frågeställningar var vilka hinder som finns för att sektorns hela potential inom området ska kunna utvecklas samt i vilken utsträckning och på vilket sätt staten kan bidra till att dessa hinder undanröjs. Ytterligare en central fråga var hur organisationerna, parallellt med att vara producenter och aktörer på en marknad, också fortsatt skulle kunna fungera som röstbärare och opinionsbildare, inte minst för människor som befinner sig i utanförskap.

Dialogen om det sociala området genomfördes under tiden november 2007 till och med mars 2008. Under dialogen har möten och konferenser ägt rum med sammanlagt ett 90-tal organisationer. I dialogen deltog också Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Som ett resultat av dialogen presenterades den 31 mars 2008 ett förslag till överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL. I förslaget används begreppet ”idéburna organisationer” för att omfatta en något vidare krets av aktörer än de som vanligen anses ingå i den ideella sektorn, t.ex. kooperativ (jämför avsnitt 5.2). Förslaget utarbetades av en arbetsgrupp med företrädare för såväl regeringen som idéburna organisationer och SKL. Förslaget skickades ut till idéburna organisationer för synpunkter och publicerades även på regeringens webbplats. Därefter fortsatte dialogen under en tid och förslaget till överenskommelse reviderades med hänsyn till de synpunkter som kom in.

I oktober 2008 beslutade regeringen att bemyndiga de tre ansvariga statsråden att underteckna överenskommelsen (IJ2008/2110/UF). SKL och ett stort antal idéburna organisationer har därefter beslutat att ansluta sig till överenskommelsen inom det sociala området. I överenskommelsen framhåller de tre parterna gemensamt att de idéburna organisationerna utgör både en förutsättning och ett uttryck för varje öppet, demokratiskt och framgångsrikt samhälle. De är en omistlig del av den svenska demokratin och bidrar också ofta genom internationellt arbete till att påverka villkoren för människor bortom vårt lands gränser. Möjligheten att bilda och driva dessa verksamheter utgår från de grundläggande fri- och rättigheter som anges i regeringsformen, bland annat yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Parterna framhåller en önskan att ta tillvara den kraft som finns inom de idéburna organisationerna. Förutsättningar för många olika aktörer bör skapas och de idéburna organisationernas roll som röstbärare och opinionsbildare bör uppmuntras. Möjligheterna att driva idéburen verksamhet inom vård och omsorg bör utvecklas.

I överenskommelsen enades de tre parterna också om ett antal principer som ska ligga till grund för relationerna och tydliggöra rollerna

parterna emellan. De sex principerna handlar om självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald. Den närmare innebörden av principerna beskrivs i avsnitt 6.2.

Regeringen har den 4 juni 2009 överlämnat en skrivelse till riksdagen om dialogen och överenskommelsen inom det sociala området (skr. 2008/09:207, *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*).

Principen om dialog är av störst relevans i detta sammanhang. Parterna har i anslutning till denna princip gemensamt uttalat i överenskommelsen att det är viktigt att de som berörs av beslut själva eller genom sina intresseorganisationer kan hävda sina rättigheter och intressen. Det sägs också att de idéburna organisationerna bidrar till att öka det demokratiska deltagandet och det folkliga inflytandet genom att bredda och fördjupa beslutsunderlag och genom att skapa förståelse och förtroende mellan dialogens parter. Formerna för dialog bör vara öppna, återkommande och präglas av ett inkluderande förhållnings- och arbetssätt. Vidare framhålls att dialogen som form och relationen mellan parterna behöver anpassas till de lokala och regionala förutsättningar som råder. Principerna i den nationella överenskommelsen är en viktig utgångspunkt för relationerna på samtliga nivåer i samhället.

Överenskommelsen innehåller också ett antal åtaganden och åtgärder som varje part ska följa och genomföra. Regeringen åtar sig i överenskommelsen att verka för att det utvecklas former för ett mer systematisk utbyte av erfarenheter mellan regeringen och idéburna organisationer. Regeringen ska också delge och informera idéburna organisationer om relevanta processer inom Regeringskansliet och andra statliga myndigheter inom det sociala området. Bland de åtgärder som regeringen ska genomföra enligt överenskommelsen bör framför allt följande nämnas i detta sammanhang. Regeringen ska:

- Undersöka möjligheterna att använda redan existerande delegationer och liknande organ för systematiskt utbyte av erfarenheter och eventuellt utvidgande av den ideella sektorns deltagande.
- Undersöka vilka processer inom Regeringskansliet och andra statliga myndigheter inom det sociala området som den ideella sektorn bör informeras om.
- Uppmärksamma vikten av att höra ideella sektorns synpunkter under bland annat utredningsarbete samt i relevanta utredningsdirektiv ange att utredningen ska inhämta synpunkter från den ideella sektorn.
- Främja nationella mötesplatser med idéburna organisationer för att gemensamt diskutera organisationernas förutsättningar och villkor.
- Utveckla informationsutbytet och dialogen med de idéburna organisationerna för att skapa bättre förankrade beslutsunderlag.
- Ge länsstyrelserna i uppdrag att i sin tillsynsverksamhet uppmärksamma hur kommunerna efterlever socialtjänstlagens bestämmelser om samverkan med organisationer och föreningar.

För att följa upp de åtaganden och åtgärder som görs i överenskommelsen har en partsgemensam arbetsgrupp bildats. En idéburen organisation kommer att under det första året administrera uppföljningen, som bland annat består av årliga konferenser, uppföljningsrapporter och tematiska studier.

I regeringsbeslutet från september 2007 om att inleda dialogprocessen på det sociala området sades att arbetet med att utveckla relationerna mellan det offentliga och den ideella sektorn först borde avgränsas till det sociala området för att därefter behandla andra områden. I januari 2009 beslutade regeringen att bjuda in idéburna organisationer som verkar inom integrationsområdet till en dialog om hur relationerna mellan regeringen och de idéburna organisationerna kan utvecklas vidare. Fokus för denna dialog ligger på frågor om nyanländas etablering. Ett åttiototal organisationer som arbetar med nyanlända eller gör andra insatser för att skapa bättre förutsättningar för en eventuell framtida etablering i Sverige har bjudits in till dialogen.

Dialogen syftar till att tydliggöra relationerna mellan staten och den ideella sektorn i arbetet för nyanländas etablering och förbättrad integration i övrigt. Syftet är också att utveckla fler former och metoder för de idéburna organisationernas medverkan i introduktionsinsatser samt andra insatser som syftar till att skapa bättre förutsättningar för etablering i Sverige. Dialogen kan ligga till grund för en eventuell överenskommelse. En sådan överenskommelse ska stödja framväxten av en större mångfald av utförare inom integrationsområdet.

Arbetet bedrivs av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet och leds av statssekreteraren i Integrations- och jämställdhetsdepartementet. I arbetet ingår att ta fram ett förslag till en åtgärds- och tidsplan. Sveriges Kommuner och Landsting har beslutat att delta i processen. Särskilt berörda myndigheter, såsom Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, har också bjudits in till dialog.

Resultatet av dialogen ska redovisas senast den 31 augusti 2009.

Kulturutredningens förslag om en dialog inom kulturområdet

Kulturutredningen, som tillsattes 2007, hade uppdraget att se över kulturpolitiken, dess inriktning och arbetsformer samt att lämna förslag om förändringar till följd av kommitténs överväganden (dir. 2007:99).

Utredningen presenterade sitt slutbetänkande i februari 2009 (SOU 2009:16). I betänkandet föreslår utredningen att regeringen tar initiativ till en dialog mellan staten och de civila samhällets organisationer på kulturområdet samt Sveriges Kommuner och Landsting. Syftet med denna dialog föreslås vara att öka samverkan mellan statliga myndigheter och institutioner och den civila sektorn. Utredningen anser att det är angeläget att finna former för ett bra samspel mellan de kulturpolitiska insatserna och folkbildningen och liksom för kulturorienterade insatser inom den civila sektorn i övrigt.

Enligt utredningens förslag ska dialogen inkludera amatör- och arrangörsorganisationer, organisationer bildade på etnisk grund, kulturinriktade ungdomsorganisationer, lokalhållande organisationer, studieförbund, hembygd rörelsen, folkrörelsearkiv och de nationella minoriteternas organisationer, med flera.

Utredningens betänkande har remissbehandlats och Kulturutredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Regeringens bedömning:

- Representanter för regeringen eller Regeringskansliet och för den ideella sektorn bör inom ramen för ett partsgemensamt forum genomföra regelbundna möten för dialog och samråd om den ideella sektorns villkor, möjligheter och utveckling. Dessa möten bör, till en början, administreras av den partsgemensamma arbetsgrupp som ursprungligen bildats för uppföljningen av regeringens dialog inom det sociala området.
- Större dialogkonferenser som är öppna för ideella organisationer inom alla verksamhetsområden och som rör den ideella sektorns villkor mer generellt bör också genomföras regelbundet, som utgångspunkt vartannat år.

Utredningens bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker utredningens bedömning om att en delegation bör inrättas för regelbundet återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn.

Två instanser, *Länsstyrelsen i Örebro län* och *Svenskt Friluftsliv*, är tveksamma till utredningens bedömning. Två remissinstanser, *Statskontoret* och *Riksförbundet för homosexuellas, transexuellas och bisexuellas rättigheter*, avstyrker.

Många av de remissinsatser som delar utredningens bedömning om en delegation för samråd mellan staten och den ideella sektorn har synpunkter på delegationens sammansättning eller funktionssätt. *Sveriges Kommuner och Länsting* tillstyrker förslaget om en delegation för samråd mellan staten och den ideella sektorn men understryker att det viktigt att kommunsektorn ges möjlighet att medverka kontinuerligt i delegationens arbete. *Famna* menar att om den föreslagna delegationen ska vara ett organ för samråd mellan staten och den ideella sektorn bör den vara partssammansatt med ett ordförandeskap som varierar mellan parterna och där respektive part själv utser sina representanter. *Bygdegårdarnas Riksförbund*, *Centrum Mot Rasism*, *Frivilligorganisationernas Insamlingsråd*, *Hela Sverige ska leva*, *Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation*, *Svenska kyrkan* och *Sveriges Konsumenter* delar inte utredningens uppfattning att delegationens ledamöter bör utses av regeringen med ansvarigt statsråd som ordförande samt att föreningslivets företrädare bör vara förtroendevalda som förordnas på två år. Organisationerna menar att den ideella sektorn måste få utse sina egna representanter för att relationen mellan parterna ska vara jämlik. Ordförandeskapet bör rotera mellan den ideella sektorn och regeringen, liksom ansvaret för dagordningen. Även *Arbetsgivarföreningen KFO* och *Sveriges Kvinnolobby* betonar att ordförande- och sekreterarskap bör rotera mellan parterna. *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* anser att delegationen skulle vara ett steg på vägen till att relationen blir mer jämbördig och att folkrörelseorganisationer återigen blir ett subjekt i

processer som berör dess medlemmar men också samhällsutvecklingen i stort.

Statskontoret avstyrker att en folkrörelsedelegation inrättas. Enligt Statskontorets bedömning är de angivna uppgifterna inte tillräckliga för att inrätta en sådan delegation. Det hindrar inte att Regeringskansliet vid behov kan ha kontakter med företrädare för ideella organisationer. Statskontoret anser också att den föreslagna delegationen riskerar att ge upphov till en oklar ansvarsfördelning mellan stat och ideell sektor, särskilt när regeringen ska utse delegationens ledamöter som ska representera föreningslivet. *Länsstyrelsen i Örebro län* är tveksam till inrättandet av en delegation. En översyn av Regeringskansliets processer kan inkludera behovet av regelbundet återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn där man kan föra övergripande diskussioner tvärs över politikområdena, framför *Länsstyrelsen*.

Riksförbundet för homosexuella, transsexuella och bisexuella rättigheter (RFSL) är kritiskt till inrättandet av en delegation och anser inte att en sådan skulle gynna den ideella sektorn. RFSL anser snarare att bildandet av ett mellanhandsorgan med reglerande administration såsom ordförande och sekretariat på ansvarigt departement riskerar att avlegitimera organisationernas självständighet. Vidare anser RFSL att relationen mellan den ideella sektorn och regeringen skulle bli ojämlig och innebära ett övertag för regeringen. RFSL välkomnar dock att regeringen betonar vikten av en god dialog och relation mellan staten och den ideella sektorn. Även organisationen *Svenskt Friluftsliv* är tveksam till förslaget om en delegation och menar att detta skulle innebära att ytterligare en kontaktyta skapas som den ideella sektorn har att hantera.

Närmare om Folkrörelseutredningens förslag

Utredningen ansåg att regeringen bör inrätta en delegation för regelbundet återkommande samråd mellan staten och den ideella sektorn. Inom denna ”folkrörelsedelegation” skulle övergripande diskussioner tvärs över de olika politikområdena kunna föras, främst om frågor med anknytning till den generella folkrörelsepolitiken. En uppgift kunde också vara att organisera återkommande Folkrörelseforum i form av seminarier och konferenser, med syfte att få en bredare diskussion utifrån olika teman. Utredningen betonade att alla delar av föreningslivet borde representeras delegationen. Särskilt borde sammanslutningar som organiserar personer med utländsk bakgrund uppmärksammas liksom ungas organisationer, menade utredningen. Det ansågs också viktigt att små, nya och okonventionella, ibland löst organiserade, sammanslutningar skulle ingå. Utredningen ansåg att det kunde övervägas om även företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting skulle ingå i delegationen.

Utredningen ansåg att delegationen skulle ses som ett komplement till de övriga samrådsformer som finns inom de olika departementen. Enligt förslaget skulle delegationens ledamöter utses av regeringen med ansvarigt statsråd som ordförande och med sekretariat på det departement som ansvarar för den generella folkrörelsepolitiken. Företrädare för

föreningslivet skulle enligt förslaget utgöras av förtroendevalda som förordnas på två år.

Utredningen framförde att det var viktigt för att samrådet skulle uppfattas som meningsfullt att varje aktivitet hade en inriktning som var ett led i en strategi för framtiden och med möjligheter till ett reellt inflytande för de ideella organisationerna. Det skulle exempelvis kunna handla om frågor med anknytning till förändringar i lagstiftning eller andra riktlinjer. Delegationen skulle också kunna ansvara för hearings som komplement till det traditionella remissförfarandet i frågor som rör den ideella sektorn.

Bakgrunden till Folkkrörelseutredningens förslag var bland annat de synpunkter som utredningen inhämtat avseende Folkkrörelseforum (se avsnitt 7.1.5). Nära hälften av dem som svarade på utredningens enkät ansåg att dialogen framöver bör ske genom en av staten oberoende arena men med statlig finansiering. Utredningen ansåg att dialogen mellan regeringen och föreningslivet borde utvecklas och gå in i ett nytt skede där dialogen vilar på en mer jämbördig relation mellan parterna.

Utredningen ansåg också att inrättandet av en delegation kunde vara en del i en process för att få fram en överenskommelse om hur relationerna mellan staten och den ideella sektorn kan utvecklas. Regeringen hade när utredningen lämnade sitt betänkande i september 2007 nyligen fattat beslut om att inleda dialogen på det sociala området. Det kan påpekas att denna dialog, såsom beskrivits i avsnitt 7.2, har administrerats av en arbetsgrupp där företrädare för såväl regeringen som idéburna organisationer och SKL deltagit. Sedan överenskommelsen fastställts i oktober 2008 har en ny arbetsgrupp inrättats av parterna för att administrera uppföljningen av överenskommelsen.

Skälen för regeringens bedömning

Ett partsgemensamt forum för samråd mellan regeringen och ideella organisationer

Frågan om huruvida en folkrörelsedelegation ska inrättas i enlighet med utredningens förslag, eller om dialog och samråd om generella frågor om den ideella sektorns villkor ska genomföras på ett annat sätt, bör bedömas utifrån ett antal utgångspunkter.

Den första utgångspunkten är att det självklart ska finnas former för regelbunden dialog mellan regeringen och den ideella sektorn i frågor som rör sektorn mer generell. Detta kan anses särskilt viktigt när ett system för uppföljning av politiken skapas, såsom beskrivs i avsnitt 6. Uppföljningssystemet kommer att innebära att information regelbundet samlas in och sammanställs om den ideella sektorns villkor och förutsättningar utifrån de sex principer som formulerats i överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL. Sådan information bör även komma från den ideella sektorns egna representanter och sammanställningar bör ventileras och diskuteras med de ideella organisationerna själva.

En annan utgångspunkt är att dialogen och samrådet mellan regeringen och den ideella sektorn bör utformas så att relationen mellan parterna är

jämbördig. Detta har såväl Folkrorelseutredningen som många ideella organisationer understrukit. Regeringen anser inte att utredningens förslag, att det statsråd som har ansvar för folkrörelsepolitiken, ska utse delegationens ledamöter, är helt förenligt med en modell för jämbördig dialog. De former för dialog och samråd som avses här handlar inte om att regeringen bjuder in ideella organisationerna att lämna synpunkter i en specifik fråga som behöver stämmas av, såsom vid ett remissförfarande, utan om en mer jämlik dialog där initiativ kan tas av båda parter. Detta innebär också att de ideella organisationerna själva bör utse sina representanter. Vidare bör ordförandeskapet i samrådsorganet vara roterande.

Ytterligare en utgångspunkt är att dialog och samråd bör ske utifrån en dagordning där konkreta frågor tas upp efter förslag från båda parter. Utredningen har betonat att frågorna bör ha en inriktning som utgör ett led i en strategi för framtiden och där det finns möjligheter till ett reellt inflytande för de ideella organisationerna. I samband med tidigare möten för dialog har detta inte alltid varit fallet, vilket medfört att uppgiften och syftet ibland uppfattats som otydliga, bland annat i samband med Folkrorelseforum. De möten som genomförs måste ha en tydlig uppgift, och en sådan regelbundet återkommande uppgift kan vara de sammanställningar och diskussioner om uppföljningen av politiken för den ideella sektorn som genomförs som ett led i uppföljningen av politiken för den ideella sektorn (se avsnitt 6).

Dessa utgångspunkter karaktäriserar alla ett organ som redan finns sedan början av 2009, nämligen den arbetsgrupp som svarar för att samordna uppföljningen av överenskommelsen inom det sociala området. Arbetsgruppens administration sköts av ett kansli som är placerat hos en ideell organisation. I arbetsgruppens uppdrag ingår att sammankalla regelbundna möten i arbetsgruppen, sammanställa rapporter varje år om hur överenskommelsen på det sociala området genomförs och även att arrangera större årliga möten om hur överenskommelsen kan utvecklas. Om en överenskommelse i framtiden träffas avseende integrationsområdet kommer även denna överenskommelse att behöva följas upp på liknande sätt. Det är lämpligt att en sådan uppföljning görs av den redan befintliga arbetsgruppen, som kan kalla deltagare beroende på mötetets inriktning.

Arbetsgruppens ledamöter representerar i dag såväl den ideella sektorn som SKL och regeringen, och ordförandeskapet är roterande. Det är med andra ord naturligt att denna eller en liknande arbetsgrupp, åtminstone till en början, får utgöra navet även för mer generella samråd och dialoger mellan regeringen och ideella organisationer samt, i relevanta fall, SKL.

Detta förutsätter dock att arbetsgruppens mandat kompletteras i två viktiga avseenden. För det första kan inte dagordningen begränsas till enbart frågor med anknytning till dialogen om det sociala området. Arbetsgruppen måste med andra ord regelbundet kunna öppna sin dagordning även för andra, mer generella frågor om den ideella sektorn. Detta kan ske efter förslag både från den ideella sektorn och från Regeringskansliet.

Att mer generella frågor om den ideella sektorns villkor, möjligheter och utveckling ska kunna behandlas i arbetsgruppen innebär också att arbetsgruppen måste kunna kalla till sig ytterligare deltagare när dessa

tvärsektoriella frågor ska diskuteras. Det innebär att ett fåtal ledamöter utgör en slags kärna – de som har ansvar för att följa genomförandet av överenskommelsen på det sociala området och eventuella framtida liknande överenskommelser – samtidigt som ett större antal personer deltar från gång till gång beroende på dagordningen.

Vidare måste större möten som är öppna för alla intresserade genomföras regelbundet, som utgångspunkt minst vartannat år. Detta är viktigt för att dialogen och samrådet mellan regeringen och ideella organisationer i frågor om politiken för den ideella sektorns inte ska begränsas till frågor om ett specifikt verksamhetsområde. I sammanhanget bör nämnas att det redan finns ett antal områdesspecifika organ för dialog mellan regeringen och ideella organisationer, t.ex. Handikappdelegationen, Jämställdhetsrådet och det Ungdomspolitiska rådet. I linje med tidigare Folkrorelseforum bör det dock även finnas större möten som rör den ideella sektorns villkor mer generellt och som är öppna för alla ideella organisationer från olika verksamhetsområden. Dessa konferenser bör dock ha en tydlig dagordning med inriktning på frågor rörande den ideella sektorn där ideella organisationer också kan ha ett inflytande, såsom utredningen har framhållit. Uppdrag att anordna sådana konferenser kan ges till det partsgemensamma forum som diskuterats ovan eller till en annan lämplig aktör.

7.4 Försöksverksamhet för utökat samråd med ideella organisationer som ett komplement till remissförfarandet

Regeringens bedömning: En försöksverksamhet för vidgat samråd med ideella organisationer bör genomföras inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet som ett komplement till det ordinarie remissförfarandet. Försöksverksamheten bör pågå under cirka ett års tid för att därefter utvärderas.

Utredningens bedömning: Folkrorelseutredningen har inte behandlat denna fråga, som inte heller omfattades av utredningens direktiv.

Skälen för regeringens bedömning: De ideella organisationerna med sina roller som röstbärare och opinionsbildare, leverantörer av service och utförare av tjänster besitter stora kunskaper, bland annat om människors erfarenheter från kontakter med offentlig verksamhet och olika gruppers behov och värderingar. Inom den ideella sektorn samlas också kännedom om vilka problem människor möter i vardagen och vilka lösningar som prövats för att lösa sådana problem, bland annat inom organisationerna själva. Den ideella sektorns aktörer finns såväl på riksnivå som på den regionala och lokala nivån och har ofta stor expertis inom sina respektive verksamhetsområden. Det är bland annat mot denna bakgrund som det grundlagsfästa kravet på att regeringen vid beredningen av sina ärenden ska inhämta upplysningar från sammanslutningar ska ses (se vidare avsnitt 7.1.3).

Syftet med att inhämta yttranden från ideella organisationer kan beskrivas som trefaldigt; att inhämta information och på så sätt skapa

bättre beslutsunderlag, att förankra de beslut som fattas samt att underlätta och stimulera det demokratiska samtalet, bland annat om det offentliga beslutsfattandet.

Hastigheten och komplexiteten tilltar i lagstiftningsarbetet, liksom i annat beslutsfattande, bland annat på grund av den påverkan som EU och andra internationella organisationer har på den nationella politiken. Internationaliseringen och den tilltagande hastigheten och komplexiteten har i vissa avseenden ökat avståndet mellan den enskilda människan och beslutsfattandet. De ideella organisationerna kan spela en viktig roll som kanal för utbyte av information och synpunkter mellan den offentliga verksamheten och enskilda människor, samt tillföra expertis och erfarenheter, bland annat vad gäller olika befolkningsgruppers behov och intressen.

I propositionen *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80), liksom i skrivelsen *Demokratipolitik* (skr. 2003/04:110) aviserade regeringen att en kartläggning av hur det svenska remissförfarandet används avseende frågor med EU-anknytning skulle genomföras. I skrivelsen sades också att kartläggningen skulle knytas till ett bredare arbete kring remissförfarandet. En genomgång av hur de olika departementen inhämtar upplysningar och yttranden från ideella organisationer vid beredningen av regeringens ärenden genomfördes inom Regeringskansliet 2006. Genomgången har visat att tillvägagångssättet och omfattningen av dessa förfaranden är mycket varierande, både mellan departementen och över tid. Det ordinarie remissförfarandet utgör en bas som alla departement använder sig av, men det varierar i vilken mån detta förfarande kompletteras med exempelvis hearings, diskussioner om utkast till skrivelser och propositioner m.m.

Ett antal personer som själva använt samråd som ett sätt att inhämta synpunkter utöver det ordinarie remissförfarandet intervjuades inom ramen för undersökningen. De intervjuade personerna framförde sammanfattningsvis att samråden haft stor betydelse för hur beslut utformats och att det insamlade materialet t.ex. ingått som en del i arbetet med att ta fram underlag till en skrivelse till riksdagen, en proposition och en förordning. Samråden ansågs ha tillfört material som på ett värdefullt sätt kompletterade övrigt underlag. De ansågs vara ett bra sätt att få frågor belysta ur fler aspekter, inte minst medborgarnas. De intervjuade såg också samråd som en bra form för samtal med företrädare för den ideella sektorn och olika branscher och som en möjlighet att nå breda grupper. Vidare framförde de intervjuade att de uppfattade att samråd ger ökad förståelse för frågorna. Det påpekades också att det är svårt att samla all aktuell kunskap samlad i Regeringskansliet och att samråden även varit värdefulla ur denna synvinkel.

I andra sammanhang har det ansetts som alltför tungrott att inhämta synpunkter på annat sätt än genom remissförfarandet. Inom ramen för remissförfarandet finns för övrigt alltid möjlighet till s.k. spontanyttranden för de organisationer som anser sig vilja göra detta.

På grund av den stora variationen av tillvägagångssätt, både mellan departement, politikområden och över tid, går det inte att dra några generella slutsatser av hur samrådsformer som kompletterar det ordinarie remissförfarandet har fungerat. Det kan dock noteras att många uppfattat

sådana beredningsformer som något positivt. Det kan antas att fler möjligheter för ideella organisationer att lämna synpunkter skulle kunna bidra till en ökad debatt, bättre beslutsunderlag och mer välförankrade beslut. Vidare bör framhållas att regeringen i sin överenskommelse med idéburna organisationer inom det sociala området gjort åtaganden och aviserat åtgärder inom detta område. Regeringen har bland annat uttalat i överenskommelsen att informationsutbytet och dialogen med de idéburna organisationerna ska utvecklas för att skapa bättre förankrade beslutsunderlag (se ovan, avsnitt 7.2).

Mot denna bakgrund anser regeringen att en försöksverksamhet med utvidgat och mer systematiskt inhämtande av upplysningar och yttranden från ideella organisationer bör genomföras inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Försöksverksamheten ska ses som ett komplement till det ordinarie remissförfarandet, som alltså inte ersätts utan även fortsättningsvis utgör en bas för möjligheterna att lämna synpunkter. Försöksverksamheten kan omfatta såväl att synpunkter inhämtas på annat sätt än genom det vanliga remissförfarandet som att detta sker på fler stadier av beredningsprocessen. Försöksverksamheten bör pågå under cirka ett års tid för att därefter utvärderas.

8 Den ideella sektorns entreprenörskap

8.1 Utgångspunkter och definitioner

Tidigare arbete inom Regeringskansliet med frågor om den sociala ekonomin

Frågor om den verksamhet som ideella organisationer bedriver mot ersättning i syfte att främja ett ideellt ändamål har ofta i Regeringskansliet diskuterats i sammanhanget av *den sociala ekonomin*. Enligt en ofta använd definition avses med social ekonomi

”...organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.”¹

Begreppet social ekonomi etablerades i Sverige efter landets inträde i EU 1995. Inom EU blev social ekonomi en officiell term 1989 i samband med att Kommissionen antog en *Communication on Business in Social Economy Sector* och bildade en enhet för den sociala ekonomin inom Generaldirektoratet för näringsliv och industri. För att förtydliga och avgränsa vilka aktörer som anses tillhöra den sociala ekonomin talar man

¹ *Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt?* Slutrapport från Arbetsgruppen om den sociala ekonomin och dess utveckling, Kulturdepartementet 1999.

ofta inom EU om *Cooperatives, Mutuals, Associations och Foundations* (CMAF), det vill säga kooperativ, ömsesidiga företag, föreningar och stiftelser. Förkortningen CMAF har inom EU i stor utsträckning kommit att användas synonymt med social ekonomi.

Regeringen beslutade 1997 att inom dåvarande Inrikesdepartementet tillsätta Arbetsgruppen om den sociala ekonomin och dess utveckling (In 1998:A) med uppdrag att kartlägga villkoren för den sociala ekonomin och belysa dess betydelse i samhället. I regeringens uppdrag till arbetsgruppen betonades tre frågor: den sociala ekonomins relation till den offentliga sektorn, stöd från svenska staten och EU till den sociala ekonomin samt lagstiftning och ekonomiska villkor av betydelse för den sociala ekonomin.

Arbetsgruppen lämnade två rapporter. I en delrapport 1998 lämnades ett första förslag till definition av begreppet social ekonomi (*Social ekonomi i EU-landet Sverige – tradition och förnyelse i samma begrepp*, Ds 1998:48). I sin slutrapport (*Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt?* Kulturdepartementet 1999) utvidgades dock definitionen något i avsikt att tydliggöra begreppet. Den slutligen föreslagna definitionen är den som än i dag används i de flesta officiella sammanhang, bland annat inom Regeringskansliet. Det är den definition som citerades inledningsvis. Det kan observeras att definitionen avgränsar den sociala ekonomin efter verksamhetens karaktär, inte efter organisationsform, såsom är vanligt i EU-sammanhang. Det har att göra med att avgränsningar av den sociala ekonomin efter organisationsform har ansetts vara en alltför grovhuggen metod som leder till att vissa till övervägande del kommersiella verksamheter inkluderas samtidigt som sociala verksamheter som bedrivs i andra former inte räknas med.

I sin slutrapport identifierade arbetsgruppen även problem och lämnade förslag på frågor som borde utredas närmare, bland annat frågor om trygghetssystem, arbetsrätt, bidragsgivning och upphandling samt beskattning. Arbetsgruppen konstaterade också att det fanns behov av forskning och av att förbättra tillgången på data och statistik. Många av dessa frågor är lika centrala i dag som förutsättningar för den sociala ekonomins utveckling.

I samband med att folkrörelsepolitiken inrättades som ett politikområde i statsbudgeten 2001 tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp med uppdrag att samordna regeringens folkrörelsepolitik (Ju 2001/5920/D). En av arbetsgruppens huvuduppgifter var att utgöra ett forum för samråd i frågor om föreningslivet och den sociala ekonomin för att på så sätt förbättra den gemensamma kunskapsbasen om dessa frågor i statsförvaltningen. Arbetsgruppen skulle också följa upp förslagen från den tidigare arbetsgruppen om social ekonomi. Vissa av dessa förslag har utgjort underlag för åtgärder som senare genomförts inom Regeringskansliet, bland annat regeringens uppdrag till Tillväxtverket och andra myndigheter om sociala företag (se avsnitt 8.2.7 nedan). Arbetsgruppen anordnade även seminarier för att sprida kunskap om frågor om social ekonomi.

I denna proposition behandlas frågor om den ideella sektorn, vilken huvudsakligen avgränsas till organisationsformerna ideella föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund och den s.k. nykooperationen (se avsnitt 5). Aktörerna inom den ideella sektorn har inte vinstintresse, utan återinsätter eventuell vinst i verksamheten. Social ekonomi är ett vidare begrepp, eftersom verksamheter inom den sociala ekonomin kan ha vinstintresse, så länge detta intresse inte är den främsta drivkraften. Definitionen av social ekonomi omfattar många ekonomiska föreningar och utesluter inte heller verksamhet som bedrivs för huvudsakligen sociala ändamål av ”vanliga”, vinstdrivande företag.

Med utgångspunkt i propositionens fokus på ideell sektor syftar således rubriken *den ideella sektorns entreprenörskap* på näringsverksamhet och annan verksamhet, t.ex. samhällstjänster, som bedrivs av ideella organisationer mot full ersättning. Det övergripande syftet med verksamheten är att främja organisationens ideella ändamål, och eventuell vinst sätts in i verksamheten. Förenklat uttryckt handlar det om ideella organisationer som entreprenörer för samhällsutveckling, tillväxt och mångfald i välfärden. Denna verksamhet är viktig att studera särskilt eftersom den, samtidigt som den är ekonomisk till sin natur, sätter organisationens ideella ändamål främst. Att en vara eller tjänst tillhandahålls av en ideell organisation innebär ett särskilt värde för många människor, som just utifrån denna ideella karaktär kan välja att delta i verksamheten som anställda eller medlemmar, eller att stödja verksamheten genom att köpa dess varor eller tjänster.

Samtidigt som verksamheten är värdefull ur samhällelig synvinkel, och liksom annan näringsverksamhet bidrar med arbetstillfällen, till tillväxten och välfärden, behöver den uppmärksammas särskilt till följd av att den bedrivs under andra förutsättningar än både offentlig och kommersiell verksamhet. Ett problem är t.ex. att kunskapen om den ideella sektorns entreprenörskap fortfarande är begränsad inom offentlig sektor samt att regelverk och rutiner ofta inte är anpassade för ideella organisationer, utan utformade främst med tanke på näringslivet. Detta leder bland annat till problem vid offentliga upphandlingar när ideella aktörer kan ha svårt att medverka som anbudsgivare på samma villkor som företag.

Ett annat problem är att de ideella organisationernas egenart och särskilda värde, t.ex. ifråga om de anställdas delaktighet i beslut och verksamhet, inte uttrycks eller erkänns tillräckligt tydligt, bland annat till följd av att dessa värden är svåra att mäta. Även när det är möjligt och befogat att bedriva, stödja eller upphandla en verksamhet som på kort sikt kostar något mer än en rent kommersiell verksamhet, kan det således vara svårt att se eller argumentera för detta, eftersom det särskilda värdet är svårt att uttrycka eller ”sätta prislapp” på.

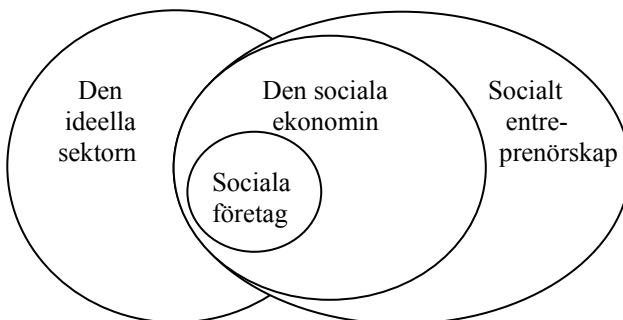
Många av dessa problem präglar den sociala ekonomin i stort och har tidigare diskuterats i detta bredare sammanhang. Detta avsnitt kommer därför att redogöra för arbete, studier och diskussioner om den sociala ekonomin mer allmänt, även om propositionens fokus är den ideella sektorn.

I anslutning till diskussionen om social ekonomi är det även relevant att tydliggöra och behandla de närliggande begreppen sociala företag och

socialt entreprenörskap. Med *sociala företag* avses vanligen företagande som har som övergripande mål att integrera människor som har svårighet att komma in på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Det är i regel en ideell organisation, en grupp av medborgare eller den offentliga sektorn som tar initiativet till ett socialt företag. Det sociala företagandet kännetecknas av att det skapar delaktighet för medarbetarna genom ägande, anställning, avtal eller andra former av kontrakt. Företagen återinvesterar i huvudsak vinsterna i den egna verksamheten eller för den vidare till en ideell organisation som är huvudman. De sociala företagen är organisatoriskt fristående från offentlig verksamhet. I Sverige har dock det sociala företagandet i huvudsak vuxit fram som sociala kooperativ i nära samspel med offentlig verksamhet. Personer som arbetar i sociala företag kan t.ex. vara anställda med lönebidrag eller i trygghetsanställningar. De sociala företagen kan drivas i olika associationsformer, men en vanlig form är ideell eller ekonomisk förening. Det finns ofta en huvudman i form av en ideell organisation bakom de sociala företagen.

Samhällsentreprenörskap är ett nyare begrepp som gränsar till social ekonomi, men som omfattar ännu fler aktörer. Enkelt uttryckt är samhällsentreprenörskap när enskilda tar initiativ för ett tydligt samhällsnyttigt syfte inom ramen för näringsverksamhet, t.ex. genom ett aktiebolag, en ekonomisk eller ideell förening, eller en stiftelse. Samhällsentreprenörskap utesluter inte egen ekonomisk vinning, men liksom inom den sociala ekonomin är det inte vinsten utan samhällsnyttan som är det överordnade intresset. Gränsen mellan kommersiellt och ideellt är således flytande för begreppet socialt entreprenörskap. Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) bedriver sedan 2008 en nioårig satsning på forskning, kompetensutveckling och kunskapsutveckling om samhällsentreprenörskap. Inom ramen för satsningen har en forskarantologi givits ut, där de teoretiska och praktiska aspekterna på samhällsentreprenörskap utvecklas närmare (*Samhällets entreprenörer*, red. Gawell, Johannisson, Lundqvist, 2009).

Sammanfattningsvis, och mycket förenklat, kan relationen mellan begreppen ideell sektor, social ekonomi, sociala företag och socialt entreprenörskap illustreras enligt följande.



8.2.1 Den sociala ekonomin i Sverige

Som nämndes inledningsvis började begreppet social ekonomi användas i Sverige framför allt efter medlemskapet i EU 1995. Sedan dess har begreppet blivit etablerat i Sverige och kommit att dra till sig allt mer uppmärksamhet som en beskrivning på aktiviteter som å ena sidan omfattar näringsverksamhet men som å den andra inte kan jämföras med annan näringsverksamhet då den främst syftar till att svara mot sociala behov, t.ex. att integrera människor på arbetsmarknaden. Det är svårt att på ett heltäckande sätt beskriva den sociala ekonomin i Sverige, eftersom det saknas statistik som mäter eller är uppdelad efter graden av sociala inslag i organisationernas verksamhet. Vissa regionala studier har genomförts med hjälp av enkätundersökningar (se vidare avsnitt 8.2.2), men motsvarande uppgifter för hela Sverige saknas. Därför kan endast en grov bild tecknas med utgångspunkt i associationsform.

Den sociala ekonomin kan mycket förenklat beskrivas som näringsverksamhet bedriven av ideella föreningar, vissa ekonomiska föreningar (den s.k. nykooperationen), stiftelser och registrerade trossamfund. Tabellerna nedan visar att antalet anställda i ekonomiska föreningar (inklusive bostadsrättsföreningar), ideella föreningar och stiftelser minskade under perioden 1997–2004.

Antal anställda i ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser, samt deras andel av den totala sysselsättningen 1997–2004

År	Anställda i ek. för.	Anställda i ideella föreningar	Anställda i stiftelser	Summa	Andel av den totala sysselsättningen, procent
1998	61 770	74 874	21 429	158 073	4,54
1999	61 531	75 261	21 996	158 788	4,51
2000	55 361	75 740	22 389	153 490	4,28
2001	52 596	73 982	22 368	148 946	4,07
2002	52 300	73 235	22 990	148 525	4,05
2003	52 541	73 226	23 018	148 785	3,97
2004	52 038	72 062	23 135	147 235	3,94

Källa: Westlund 2007.

Antal sysselsatta i olika associationsformer, med nykooperationen särredovisad, samt procentuell förändring 1999–2004

År	1999	2004	Utveckling %
Ekonomiska föreningar	61 531	52 038	-15,43
Varav nykooperation	9 974	12 738	27,71
Ideella föreningar	75 261	72 062	-4,25
Stiftelser	21 996	23 135	5,18
Aktiebolag	2 072 255	2 243 464	8,26
Fysiska personer	37 274	41 365	10,98
Offentlig sektor, m.m.	1 255 517	1 303 977	3,86

Den totala arbetsmarknaden	3 523 834	3 736 041	6,02	Prop. 2008/09:XX
----------------------------	-----------	-----------	------	------------------

Källa: Westlund 2007.

Westlund beskriver denna utveckling som en minskning av den sociala ekonomin, men pekar samtidigt på att minskningen av antalet anställda och sysselsatta inom de ekonomiska föreningarna i huvudsak var en följd av bolagiseringar och rationaliseringar av kooperativa företag (*Social ekonomi, socialt kapital och lokal utveckling*, IJ2007/1928/D). De viktigaste förklaringarna till nedgången under perioden i fråga var sannolikt att Arla och OK bolagiserades år 2000 respektive 2001, vilket kan ses mot bakgrund av att flera större kooperativa rörelser som startades med sociala och ideologiska ändamål gradvis kommit att bolagiseras. Minskningen i de ekonomiska föreningarna kan med andra ord enligt Westlund beskrivas som ett resultat av att kooperativa verksamheter som under lång tid bedrivits i konkurrens på kommersiella marknader gradvis bolagiserats. I april 2009 har dock antalet anställda i ekonomiska föreningar sjunkit ytterligare till 42 925 personer.

Antalet anställda i ideella föreningar minskade svagt under perioden medan antalet anställda i stiftelser uppvisade en svag ökning. I april 2009 hade antalet anställda i ideella föreningar sjunkit ytterligare något till 70 714 personer, medan antalet anställda i stiftelser hade ökat till 23 896 personer. Det bör noteras i det sammanhanget att en mycket stor andel av arbetet inom de ideella organisationerna utförs oavlönat. Det ekonomiska värdet av det ideella arbetet i organisationerna har uppskattats uppgå till samma storleksordning som organisationernas samlade bokförda ekonomiska omsättning. Vidare kan tilläggas att 25 907 personer var anställda i registrerade trossamfund i april 2009.

Under samma period som antalet sysselsatta i ekonomiska föreningar minskade skedde även en nybildning inom den sociala ekonomin. Nykooperationen (definierad som ekonomiska föreningar som bildats efter 1984 och som har högst 40 anställda) svarar visserligen för en mycket liten del av den totala sysselsättningen, men hade en stark tillväxttakt under perioden 1997–2004. Såsom beskrivs nedan (avsnitt 8.2.5) ökade även antalet ekonomiska föreningar med 47 procent under perioden 1997–2007, varav nya kooperativa förskolor var en av de vanligaste verksamheterna.

Vad beträffar den del av den sociala ekonomin som utgörs av den ideella sektorn är det också av intresse att notera att SCB i början av 2009 kategoriserade 24 704 ideella föreningar som aktiva företagare i företagsregistret FDB. Som aktiva företagare räknas de som är registrerade för mervärdesskatt eller arbetsgivaravgift eller båda delarna. Motsvarande siffra för de registrerade trossamfunden och stiftelserna var 969 respektive 4 129. Enligt forskningen omsatte den ideella sektorn och dess organisationer (exklusive Svenska kyrkan) under 2002 cirka 125 miljarder kronor, vilket motsvarade 5,3 procent av BNP (Wijkström och Einarsson, *Från Nationalstat till näringsliv*, 2006). Detta var en ökning jämfört med 1992, när omsättningen beräknas ha uppgått till cirka 60 miljarder kronor, motsvarande 4 procent av BNP. Organisationer i kategorin kultur, rekreation (inklusive idrott) stod för den största andelen med 25 procent av den samlade omsättningen. Organisationerna inom

kategorin arbetsmarknad, som omfattar fack- och yrkesföreningar, stod för 17 procent, medan organisationer verksamma inom vård, skola och omsorg för 28 procent. Det kan tilläggas att den relativt nya ideella organisationsformen aktieföretag med begränsad vinstutdelning saknas i dessa beräkningar.

I sammanhanget kan också nämnas att Folkhälsoenkätgruppen beskriver den svenska ideella sektorn som i hög grad är självfinansierad. 62 procent av den ideella sektorns intäkter kommer från medlemsavgifter, försäljning m.m., medan 29 procent kommer från den offentliga sektorn och 9 procent från gåvor. Statistik från Stiftelsen för Insamlingskontroll (SFI) visar att de ideella organisationer som har 90-konton har ökat sin vinst från försäljning av varor med egenvärde från 571 miljoner kronor 1998 till knappt 1,2 miljarder kronor 2007.

Andra uppgifter som är intressanta med avseende på den ideella sektorns entreprenörskap är omfattningen av verksamhet som utförs på uppdrag av kommuner och landsting. Enligt Statskontoret köpte kommuner verksamhet för 9 miljarder kronor av ideella föreningar och stiftelser 2002, medan landstingen köpte verksamhet för 400 miljoner kronor (*Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning, analys och rekommendationer*, 2004). Denna verksamhet rörde bland annat vård, skola, omsorg, flyktingmottagande, kultur och fritid.

Ett problem när det gäller den sociala ekonomin och den ideella sektorns utveckling har länge varit att det råder en brist på kunskap och statistik och att det saknas en aktör som har en samlad bild över läget och kan ta emot uppdrag rörande den ideella sektorn mer generellt. Genom denna proposition avser regeringen att ta ett helhetsgrepp om och lyfta fram politiken för den ideella sektorn. Härigenom förtydligas behovet av stöd från en myndighet som kan sköta frågor som rör den ideella sektorn och bygga upp en samlad kunskap på området. Regeringen avser att senare återkomma i frågan om hur behovet av en myndighet med ett samlat uppdrag rörande den ideella sektorn kan lösas. Ansvaret för frågor rörande sektorn kan tills vidare hanteras av Ungdomsstyrelsen.

8.2.2 Den sociala ekonomin i storstaden – exemplet Stockholm

Länsstyrelsen i Stockholms län ingår tillsammans med ett tjugotal länsövergripande organisationer inom den sociala ekonomin samt några myndigheter i ett partnerskap för att stärka, utveckla och stödja organisationer inom den sociala ekonomin. Partnerskapet publicerade 2007 en kartläggning av företagen inom den sociala ekonomin i Stockholms län (*Social ekonomi i Stockholms län. Kartläggning av de företagen inom den sociala ekonomin*, Paula Kossack och Joakim Wallenklint, 2007). Studien omfattade ideella föreningar med näringsverksamhet, ekonomiska föreningar, allmännyttiga stiftelser med näringsverksamhet, samfälligheter med näringsverksamhet, samt registrerade trossamfund med näringsverksamhet.

Alla företag i kartläggningen var således näringsdrivande och hade medlems- eller samhällsnytta som syfte. Kartläggningen visade att det i Stockholms län vid denna tidpunkt fanns knappt 6 600 företag inom den sociala ekonomin, vilka hade cirka 7 100 arbetsställen. Av dessa

arbetsställen var 63 procent ideella föreningar, 18 procent ekonomiska föreningar, 6,6 procent samfälligheter, 6,5 procent stiftelser och 5,6 procent registrerade trossamfund. Det bör observeras att samtliga ekonomiska föreningar då räknats in, dvs. inte endast nykooperationen.

Totalt sysselsatte företagen inom den sociala ekonomin i Stockholms län knappt 55 000 personer motsvarande 5,8 procent av det totala antalet anställda i Stockholms län, enligt kartläggningen. Omsättningsmässigt stod företagen i den sociala ekonomin för cirka två procent av den totala omsättningen för företagen i länet. Statistiken visade också att samtliga juridiska former, bortsett från samfälligheter, sysselsatte fler kvinnor än män. Den genomsnittliga andelen kvinnor för alla juridiska former var cirka 60 procent. De vanligaste inriktningarna på verksamheten var (i nu nämnd ordning) sport, utbildning, fastighets- och uthyrningsverksamhet, företagstjänster, verksamhet i religiösa samfund och kultur.

Inom ramen för kartläggningen av den sociala ekonomin i Stockholms län genomfördes även en särskild studie av de sociala företagen. Som nämnts tidigare är de sociala företagen en del av den sociala ekonomin och har som övergripande mål är att integrera människor som har svårighet att komma in på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Enligt studien fanns det 30 sociala företag med sammanlagt 36 arbetsställen i Stockholms län. De sociala företagen drevs till 73 procent som ideella föreningar och övriga (förutom en stiftelse) som ekonomiska föreningar.

8.2.3 Den sociala ekonomin och utvecklingen på landsbygden

Den sociala ekonomin och ideella organisationer kan spela en viktig roll på landsbygden genom att driva verksamheter som annars riskerar att försvinna på grund av besparingar inom den offentliga sektorn eller svårigheter för företag att nå tillräcklig lönsamhet. Regeringen gav 2006 i uppdrag åt Nutek att genomföra en studie av ett urval lokalsamhällen där det har bedrivits verksamhet inom den sociala ekonomin. I rapporten från uppdraget (*Social ekonomi, socialt kapital och lokal utveckling*, IJ2007/1928/D) drogs slutsatsen att lokala initiativ sällan klarar sig i längden på egen hand. Nyckeln till hållbar framgång tycks ligga i initiativens förmåga att skapa ett formellt eller informellt partnerskap som kan bidra med ekonomiska och kompetensmässiga resurser, dra lärdomar av erfarenheterna och vidareutveckla verksamheten. Kommunen är en av de viktigaste aktörerna i sådana partnerskap och dess agerande på olika områden är ofta av avgörande betydelse för att främja den lokala utvecklingen av den sociala ekonomin. Vidare sägs i rapporten att om politiska åtgärder ska utformas för att stärka den sociala ekonomin och det lokala utvecklingsarbetet krävs större kunskaper om förutsättningarna för sådana åtgärder, bland annat om hur den ideella sektorn, näringslivet och den offentliga sektorn kan samverka.

Enligt rapporten är sannolikt EU-initiativet Leader det bästa exemplet på när kommuner gett den sociala ekonomin en jämbördig position i partnerskap för lokal utveckling. Leader är en metod för att stödja innovativa och sektorsövergripande arbetsformer för landsbygdsutveckling genom samverkan mellan näringslivet, ideella organisationer och den offentliga sektorn. Leader-arbete ingår som en del

i Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013, som har till syfte att stärka landsbygdernas utvecklingsförutsättningar. Landsbygdsprogrammet omfattar cirka 35 miljarder kronor av offentliga medel och är uppdelat i fyra prioriterade insatsområden (s.k. axlar). Axel 4 omfattar åtgärder och metoder som främjar ett effektivt genomförande av landsbygdsprogrammet genom Leader-metoden. Under 2008 har ett sextiotal geografiska s.k. Leaderområden bildats, där den offentliga sektorn, näringslivet och den ideella sektorn ingår partnerskap på lokal nivå och tillämpar Leadermetoden. Leaderarbetet beräknas omfatta totalt sett cirka 2,4 miljarder kronor under åren 2007–2013.

Även inom Axel 3 i landsbygdsprogrammet, ”Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden”, finns möjligheter för företag, organisationer och sammanslutningar inom den sociala ekonomin att söka stöd för utveckling. Det kan exempelvis handla om förnyelse och utveckling i byar som ökar möjligheterna för boende och stärker bygdens attraktionskraft, grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden och att bevara och uppgradera natur- och kulturlandskapets värden.

Regeringen beslutade i mars 2009 om *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder* (skr. 2008/09:167). Här betonas den sociala ekonomins betydelse för landsbygdsområden och på små orter där ideella organisationer och andra aktörer kan erbjuda lösningar för att tillhandahålla grundläggande service eller infrastruktur som annars riskerar att försvinna. Regeringen ser positivt på flexibla och lokalt anpassade lösningar för en god tillgång till service. Landsbygdens sociala och ekonomiska utveckling bygger i högre grad än tätortens på ett samspel mellan privata, offentliga och ideella insatser. Frivilliga insatser görs inte sällan för att höja kvaliteten i den kommersiella och offentliga servicen och för att ta till vara möjligheter som finns i den lokala miljön. Ofta handlar det om lösningar som bygger på de verkligt lokala förutsättningarna i form av t.ex. personliga nätverk, institutioner och lokaler. Lösningar kan exempelvis finnas i alternativa driftsformer och samspel mellan kommunen, näringslivet och föreningslivet. Den lokala nivån har lång erfarenhet av ett sektorsövergripande arbetssätt som bör kunna komma andra aktörer till godo.

Regeringen beslutade i februari i år att införa regionala serviceprogram för att samordna insatser för en ökad tillgänglighet till kommersiell och offentlig service i alla delar av landet (N2008/6731/RT). Länsstyrelserna och i förekommande fall regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan ska ansvara för arbetet på regional nivå. Programmen ska utarbetas under 2009 och genomföras 2010–2013. För att säkerställa en god representation i de regionala partnerskap som ska arbeta med programmen är det viktigt att engagera såväl kvinnor och män som unga och gamla och andra aktörer som på olika sätt har betydelse för tillgänglighet till service. Här kan den ideella sektorn komma att bli en viktig aktör.

Den nationella överenskommelse som slutits mellan regeringen, idéburna organisationer verksamma inom det sociala området samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har som ett syfte att främja framväxten av en större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården samt omsorgen (se nedan, avsnitt 8.2.5). Denna

nationella överenskommelse kan bidra till framväxten av liknande lokala och regionala initiativ till dialog och överenskommelser, bland annat för landsbygden.

Regeringen beslutade 2007 om direktiv till en utredning med uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor (dir. 2007:68). Utredningen ska också stödja andra samverkansinitiativ samt driva på utvecklingen av en effektivare offentlig service och tjänsteproduktion som utnyttjar den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. Målet är att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och att möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen. Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om i september 2008 ska utredningen även beakta den ideella sektorns betydelse för utvecklingen av lokal service för att finna praktiska samverkanslösningar som kan fungera inom ramen för befintliga resurser. De lokala aktörerna inom den ideella sektorn – bland andra invandrar-, pensionärs-, konsument- och föräldraföreningar, kvinno-, ungdoms- och handikapporganisationer samt byalag – ska ges goda förutsättningar att medverka i utredningens arbete. Genom dessa tilläggsdirektiv ville regeringen ge uttryck för sin ambitioner att utveckla relationerna till den ideella sektorn och betona sektorns betydelse för möjligheterna att säkerställa en god samhällsservice i hela landet. Samverkan med den ideella sektorn kan omfatta många olika slags organisationer och föreningar som utifrån sina mål och förutsättningar svarar för viktiga samhällsinsatser. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2009.

En viktig förutsättning för en levande dialog mellan offentliga aktörer och landsbygdernas invånare är att det finns aktiva organisationer som kan föra landsbygdernas talan. Den kunskap om, och förståelse för, landsbygdens förutsättningar som sådana organisationer kan tillföra i exempelvis olika planerings- och beslutsprocesser är av stor betydelse för att säkerställa ett heltäckande och fullgott beslutsunderlag. Detta gäller oavsett om besluten fattas på lokal, regional eller central nivå. Att fullgöra denna roll som landsbygdernas röst innebär samtidigt ofta en stor belastning på organisationer som ibland har små ekonomiska och personella resurser till sitt förfogande. Regeringen anser därför att det i vissa fall kan vara motiverat att med statsbidrag underlätta sådana landsbygdsorganisationers verksamhet.

Riksorganisationen Hela Sverige ska leva är en ideell, partipolitiskt och religiöst obunden organisation. Medlemmar är cirka 4 500 lokala utvecklingsgrupper (byalag m.fl.), kooperativ och intresseföreningar som arbetar för sin bygds utveckling. Regeringen har beviljat riksorganisationen bidrag med 12 miljoner kronor för 2008, 14 miljoner kronor för 2009 samt 15 miljoner kronor för 2010. Statsbidraget ska användas för organisationens verksamhet med att stimulera och stödja lokal mobilisering, lokala servicelösningar samt för att främja ett ökat engagemang bland kvinnor och ungdomar. Insatser som syftar till att främja nya energi- och miljölösningar på lokal nivå ska också prioriteras.

Skärgårdarnas Riksförbund (SRF) är den bofasta kust- och skärgårdsbefolkningens riksorganisation. Förbundet har 14 medlemsorganisationer. Alla är regionala skärgårdsföreningar, en för

varje län från Luleå i norr, längs hela ostkusten via Ven och upp till Bohuslän i väster, samt Visingsö i Vättern och Vinön i Hjälmarén. Statsbidraget till SRF har ökat från 750 000 kronor under 2006 till 1 250 000 kronor per år under 2007 och 2008. Regeringen har för 2009 beviljat ett verksamhetsbidrag om 1 500 000 kronor. Statsbidragets syfte är att stimulera och stödja lokal utveckling i landets skärgårdsområden. Främst ska det användas för att främja samverkan och erfarenhetsutbyte mellan organisationer i skärgården, för bevakning av och information om hur beslut på central, regional och lokal nivå påverkar befolkningens villkor i skärgården samt till förbundets internationella verksamhet. Samarbete ska också eftersträvas med andra organisationer som arbetar för lokal utveckling.

Tillgången till allmänna samlingslokaler är en viktig förutsättning för landsbygdenas utveckling och attraktivitet. För 2009 har cirka 32 miljoner kronor anslagits till allmänna samlingslokaler för bland annat landsbygdenas förenings- och kulturliv (se vidare avsnitt 12).

8.2.4 Den sociala ekonomins betydelse för integrationen

Under 2007 presenterade Integrationsverket en rapport om den sociala ekonomin som en expertbilaga till rapport Integration (*Den sociala ekonomin – en väg till arbete*). I en forskarrapport diskuterar Anki Wood den sociala ekonomins betydelse för egenförsörjning och meningsfull sysselsättning när det gäller de grupper utrikes födda som av olika skäl står långt från den ordinarie arbetsmarknaden. Rapporten behandlar frågeställningar om i hur stor omfattning dessa grupper utrikes födda är involverade i den sociala ekonomin och i vilken typ av verksamheter, samt vilken roll organisationer bildade på etnisk grund spelar inom den sociala ekonomin.

I rapporten konstateras att det sociala företagandet har visat sig vara framgångsrikt för att skapa sysselsättning både i Sverige och i andra EU-länder för bland andra utrikes födda, men att den sociala ekonomin och socialt företagande skulle kunna tillvaratas bättre för att främja integration. Enligt rapporten har endast ett fåtal sociala företag i Sverige till syfte att skapa arbetstillfällen för utrikes födda. De hinder som nämns för att det sociala företagandet och den sociala ekonomin ska kunna utnyttjas bättre sammanfaller med problem som påtalats i flera andra sammanhang, bland annat i Nuteks förslag till program för sociala företag (se nedan, avsnitt 8.2.7). Ett sådant hinder är att sociala företag många gånger är beroende av samarbete med offentlig sektor samtidigt som kunskaperna om det sociala företagandet är för begränsade inom denna sektor. Enligt rapporten skulle även medlemmar i organisationer bildade på etnisk grund behöva mer kunskap om den sociala ekonomin och det sociala företagandet. Andra frågor som tas upp är behovet av övergångsregler från bidragsberoende till företagande samt möjligheterna att konkurrera med andra aktörer i offentliga upphandlingar. Den sociala ekonomins möjligheter bör också lyftas fram tydligare i arbetsmarknadspolitiska sammanhang, enligt rapporten.

Kooperativen är vanliga aktörer inom den sociala ekonomin. De bedrivs i regel i formen ekonomisk förening. Utmärkande för ekonomiska föreningar i allmänhet är att de genom ekonomisk verksamhet främjar sina medlemmars ekonomiska intressen och att medlemmarna deltar i verksamheten som konsumenter, leverantörer eller på annat sätt. Det är kravet på deltagande i verksamheten som ger den ekonomiska föreningen en kooperativ prägel. Den kooperativa prägelns markerar ytterligare genom att medlemskapet i princip ska vara öppet, genom att varje medlem som huvudregel ska ha en röst samt genom att utdelning av överskott i huvudsak ska ske i proportion till varje medlems deltagande i verksamheten.

De verksamhetsgrenar av den svenska Kooperationen som är mest omfattande är konsumentkooperationen inom dagligvaruhandeln, lantbrukskooperationen, oljekooperationen och bostadskooperationen. De ekonomiska föreningarna kan alltså ge sina medlemmar ekonomisk vinning, men såsom framgått tidigare (avsnitt 8.1) har de kooperativ som räknas till den sociala ekonomin inte vinst utan ett allmännyttigt ändamål som sin främsta drivkraft.

Arbetskooperationen, dvs. en kooperativ form som har det gemensamma arbetet som grund, har under en längre tid väckt ett ökat intresse. Med sitt starka inslag av aktiv medverkan från medlemmarna ger det kooperativt arbetande företaget de människor som så önskar möjlighet att engagera sig i driften av verksamheten i en annan omfattning än det många gånger kan bli fråga om för aktieägarna i ett aktiebolag med spritt ägande. Detta gäller särskilt de mindre, lokalt verkande kooperativen.

I landet finns 25 kooperativa utvecklingscentrum (Coompanion) som ger information och råd till dem som vill starta och driva företag i kooperativ form eller andra associationsformer. Varje Coompanion är en självständig juridisk enhet, bakom vilken står medlemmar eller ägare som kan vara kooperativa företag, kommuner, studieförbund eller enskilda. Verksamheten vid kooperativa utvecklingscentrum finansieras till viss del med statsbidrag, som Tillväxtverket ansvarar för, vilket möjliggör att rådgivningen är kostnadsfri. Tillsammans har dessa regionala Coompanion bildat den ideella paraplyorganisationen Coompanion – Kooperativ utveckling Sverige (Coompanion Sverige) för att hantera gemensamma frågor, såsom kompetensutveckling och kontakter med myndigheter och andra nationella aktörer.

Under 2007 fanns det 6 600 ekonomiska föreningar i Sverige. Detta kan jämföras med totala antalet företag, som uppgick till nästan 950 000. Samtidigt ökade antalet ekonomiska föreningar snabbt, enligt Coompanion Sveriges rapporter. Under perioden 1997–2007 ökade antalet ekonomiska föreningar med 47 procent, vilket kan jämföras med antalet enskilda firmor, som ökade med 21 procent och aktiebolag, som ökade med 23 procent. Nya kooperativa förskolor är en av de vanligaste verksamheterna bland de nya ekonomiska föreningarna, men verksamheterna sprids till allt fler branscher, t.ex. vindkraft, kulturentreprenörskap, upplevelseindustri och småföretagssamverkan.

Jämfört med företag drivna i andra företagsformer är det färre ekonomiska föreningar som varje år lägger ned verksamheten. En annan intressant skillnad mellan kooperativen och de ”vanliga” företagen är att det är mer än dubbelt så många kvinnor i styrelserna för de nya ekonomiska föreningarnas styrelser än i aktiebolagens styrelser.

8.2.6 Den sociala ekonomins medverkan i jobb- och utvecklingsgarantins tredje fas

Syftet med det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin, som infördes 2007, är att erbjuda långtidsarbetslösa personer individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete. Ideella organisationer och andra aktörer inom den sociala ekonomin, såsom sociala företag, kan åta sig uppdrag inom ramen för programmet. Deltagare i programmet som efter 450 ersättningsdagar inte fått något arbete går in garantins tredje fas, som innebär att Arbetsförmedlingen ska erbjuda deltagarna sysselsättning hos privata eller offentliga arbetsgivare, sociala företag eller ideella organisationer.

De första deltagarna i jobb- utvecklingsgarantin beräknas nå fas tre i april 2009. En rikstäckande anordnargrupp har bildats med representanter för bland annat myndigheter och ideella organisationer som ska hjälpa till med att ordna platser. Arbetsförmedlingens kontor har också i uppdrag att bilda lokala anordnargrupper.

Svenska ESF-rådet har i februari 2009 utlyst 30 miljoner kronor för kompetensutveckling för de anordnare av sysselsättning inom sociala ekonomin som medverkar i tredje fasen av jobb- och utvecklingsgarantin. Deltagarna i kompetensutvecklingsprojektet ska ha sin huvudsakliga sysselsättning inom den sociala ekonomin. Projekten planeras bedrivas på flera orter i Sverige och kan ha olika projektägare. En förutsättning är dock att representativa företrädare för den sociala ekonomin och Arbetsförmedlingen gemensamt står bakom ansökningarna och arbetet.

8.2.7 Tillväxtverkets pågående arbete med sociala företag

I november 2007 lämnade regeringen i uppdrag åt Verket för Näringslivsutveckling (Nutek) att i samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Försäkringskassan och Socialstyrelsen utarbeta ett tvärsektorielt program med förslag på insatser som stimulerar till att fler sociala företag startar och växer. Av programmet skulle framgå vilka hinder som finns för kvinnor och män att delta i arbetslivet genom arbete i sociala företag, samt vad som bör göras för att undanröja dessa. En viktig utgångspunkt för uppdraget var regeringens strävan att bryta det utanförskap som präglar många människors liv. Sociala företag som företagsform har i Sverige och andra europeiska länder visat sig kunna bidra till att skapa arbete för människor som står långt från arbetsmarknaden. Sociala företag skulle kunna bidra till att bryta utanförskapet, konstaterade regeringen i beslutet.

Nutek redovisade i maj 2008 sitt uppdrag i form av rapporten *Programförslag för fler och växande sociala företag*. Enligt rapporten har Nutek genom uppsökande aktiviteter fått kännedom om cirka 150 sociala företag som totalt sysselsätter cirka 4 500 personer. Företagen är mycket olika i storlek och verksamhet. De minsta sysselsätter endast 3–4 personer och omsätter cirka 30 000 kr per år i affärsverksamheten, medan det största sysselsätter 100-talet personer med en omsättning på närmare 30 miljoner kronor per år.

I rapporten identifieras problem och en rad förslag presenteras i form av tre delprogram. Delprogram 1 behandlar frågor om sektorsövergripande samverkan och utbildningsinsatser i offentlig förvaltning. Där presenteras bland annat förslag för ökad kunskap om socialt företagande hos företrädare för myndigheterna. Inom ramen för Delprogram 2 presentas förslag till programinsatser riktade till potentiella och etablerade sociala företag, bland annat information, rådgivning och kompetensutveckling. Delprogram 3 omfattar förslag om statistikutveckling och initiering av behovsmotiverad forskning.

En bakgrund till regeringens uppdrag till Nutek var att myndigheten under perioden 2004–2007 var huvudman för ett nationellt projekt inom den Europeiska socialfondens program Equal, med syfte att utveckla förutsättningarna att starta och driva sociala företag i Sverige. Projektet (*NTG Socialt företagande – vidgar arbetsmarknaden*) har rapporterat sina erfarenheter, slutsatser och förslag inför framtiden till regeringen. Erfarenheterna och slutsatserna från projektet utgjorde underlag för uppdraget till Nutek att utarbeta ett förslag till program för fler och växande sociala företag. Inom ramen för projektet identifierades problem och hinder för det sociala företagandet, bland annat svårigheter beträffande kapitalförsörjning, offentliga upphandlingar och bristande kunskaper inom offentlig sektor om det sociala företagandet och dess förutsättningar.

Med utgångspunkt i, bland annat, Nuteks programförslag beslutade regeringen i november 2008 om en tvåårig satsning för att öka kunskapen om de sociala företagen och deras roll i att stötta människor i utsatta situationer till ett aktivt arbetsliv. Genom beslutet fick Nutek i uppdrag att i samarbete med Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Försäkringskassan, liksom med befintliga sociala företag, genomföra olika informationsinsatser om socialt företagande. Ansvaret för att genomföra uppdraget har numera övertagits av Tillväxtverket.

8.2.8 Slutsatser från dialogen med idéburna organisationer inom det sociala området

I oktober 2008 fattade regeringen beslut om en överenskommelse med idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Överenskommelsen, och den dialogprocess som ledde fram till överenskommelsen, beskrivs närmare i avsnitt 7.2.

I överenskommelsen förklarar regeringen sin avsikt att bidra till att den sociala ekonomin utvecklas. Det sägs att de idéburna organisationernas roll som utförare ska kunna utvecklas under likvärdiga förutsättningar som andra aktörers så att en betydligt större mångfald av utförare och

leverantörer kan växa fram. Därmed ökar också möjligheterna att skapa dynamik, utveckling och tillväxt genom att de ideella, offentliga och privata sektorerna i samhället kompletterar och förstärker varandra, konstateras det i överenskommelsen.

Inom ramen för dialogen identifierades ett antal hinder för den sociala ekonomins utveckling, vilka också bekräftas av andra utredningar. Det handlar t.ex. om brist på kunskap om den ideella sektorns roll inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst, om ofullständig offentlig statistik, om brister när det gäller konsultationen mellan det offentliga och de idéburna organisationerna och skeva konkurrensvillkor mellan offentliga, kommersiella och idéburna aktörer inom vård och omsorg. Regeringen betonar i överenskommelsen att offentlig finansiering av tjänster som produceras av andra aktörer är en grundläggande del i ett fungerande samhälle och att den ideella sektorn är en resurs för att utveckla välfärden.

I överenskommelsen gör regeringen ett antal åtaganden och aviserar åtgärder mot bakgrund av de behov som identifierats. Regeringen åtar sig bland annat att verka för att samverka mellan organisationer och kommunal socialtjänst utvecklas samt att verka för att fortsatt främja en mångfald av utförare inom hälso- och sjukvården och socialtjänstens omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning. Vidare tydliggjorde regeringen att Tillväxtverket i sitt tidigare uppdrag att utveckla entreprenörskap och upphandlingar inom hälso- och sjukvård och omsorg även skulle rikta sig till den ideella sektorns aktörer.

8.3 Den ideella sektorns entreprenörskap bör främjas

8.3.1 Åtgärder som aviserats i dialogen med idéburna organisationer

Regeringens bedömning: Den ideella sektorns entreprenörskap har stort värde för samhällets och välfärdens utveckling och bör främjas. Regeringen har i ett flertal sammanhang, bland annat inom ramen för dialogen och överenskommelsen med idéburna organisationer verksamma inom det sociala området, liksom i dialogen med idéburna organisationer verksamma inom integrationsområdet, uttryckt sin avsikt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare av samhällstjänster. Ideella organisationer ska kunna konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer om att utföra sådana tjänster. För att detta ska vara möjligt behövs förbättrad kunskap och statistik om den ideella sektorn, utveckling av kvalitetsindikatorer som kan användas vid utvärdering av samhällstjänster som utförs av ideella organisationer samt att de ideella organisationernas egenvärde erkänns.

Utredningens bedömning: Direktiven till Folkrorelseutredningen omfattade inte uttryckligen frågor om entreprenörskap eller social ekonomi. I direktiven nämndes dock att utredningen skulle undersöka hur staten kan underlätta för folkrörelserna att finansiera sin verksamhet på andra sätt än via bidrag, bland annat via kommersiell verksamhet. Utredningen har dock inte lämnat några förslag i denna del

Remissinstanserna: Några remissinstanser har lämnat kommentarer som rör frågor om entreprenörskap och social ekonomi. *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)* uppmärksammar den överlappning som finns mellan näringslivet och ideell sektor, det vill säga mellan företagande på kommersiell grund, företagande på kooperativ grund och företagande på ideell grund. *Nutek* menar att det finns ett behov av att utveckla förståelsen för, kunskapen om och relationen mellan företagande, näringslivspolitik och regional tillväxtpolitik å ena sidan och social ekonomi, tredje sektorn, ideell sektor och civilsamhället å andra sidan. *Nutek* ser att det finns ytterligare behov av samverkan och kunskapsgenerering i detta gränsöverskridande område. Organisationen *Coompanion – Kooperativ utveckling Sverige* framför att folkrörelsepolitiken måste som en av sina prioriteter analysera nya samhälleliga innovationer som har till syfte att tillgodose medborgarnas behov utifrån principer om demokrati, delaktighet och solidaritet. Politiken måste på olika sätt uppmärksamma det omfattande entreprenörskapet i föreningslivet som leder såväl till utveckling av föreningsverksamhet som till företagande. Här har det kooperativa företagandet en självklar plats eftersom det innebär att människor samverkar i demokratiska former för att göra konkret nytta genom en viss verksamhet, menar *Coompanion*. *Forum för frivilligt socialt arbete, Hela Människan, Sociala Missionen och Sveriges Civilförsvarsförbund* påpekar att politikområdet logiskt sett kunnat kallas social ekonomi i stället för folkrörelsepolitik. Social ekonomi är troligen det begrepp som omfattar de flesta av de organisationer som politikområdet ska handla om, menar *Forum*. *Riksorganisationen för vård och omsorg utan vinstsyfte (Famna)* pekar på att det, vid sidan om de statliga bidragen till föreningslivet, även finns andra medel som bör kunna komma ideella organisationer inom vård, omsorg och socialt arbete till del, bland annat *Nutek*s anslag för utveckling av entreprenörskap och företagande.

Skälen för regeringens bedömning: Den ideella sektorns entreprenörskap, liksom den sociala ekonomin i stort, är betydelsefullt för Sveriges utveckling i flera avseenden. Människor som befinner sig i utanförskap kan ges möjlighet till delaktighet, inflytande och sysselsättning inom en ideell organisation eller ett socialt företag. Detta kan även vara det första steget till arbete eller till en stärkt egenmakt i andra avseenden. När ideella organisationer utför samhällstjänster är det också för många människor som mottar denna service ett särskilt värde att tjänsten utförs av en ideell organisation utifrån organisationens specifika värdegrund. Regeringen har i ett flertal sammanhang uttalat sin avsikt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare av samhällstjänster. En sådan mångfald har stor betydelse för att välfärden ska kunna upprätthållas i ett samhälle med åldrande befolkning, liksom i glesbygder. De ideella organisationernas entreprenörskap har stor betydelse för att människor ska ha möjligheten att välja samhällstjänster i enlighet med sina specifika behov och värderingar.

Samtidigt som de ideella organisationernas entreprenörskap har stort värde ur samhällelig synvinkel behöver det uppmärksammas till följd av att det bedrivs under andra förutsättningar än både offentlig och kommersiell verksamhet. Ett problem är att kunskapen om den ideella

sektorns entreprenörskap fortfarande är låg inom offentlig sektor samt att regelverk och rutiner ofta inte är anpassade för ideella organisationer, utan i första hand utformade med tanke på näringslivet. Detta leder bland annat till problem vid offentliga upphandlingar, där ideella aktörer kan ha svårt att medverka som anbudsgivare på samma villkor som företag.

Ett annat problem är att de ideella organisationernas egenart och särskilda värde, t.ex. ifråga om de anställdas delaktighet i beslut och verksamhet, inte uttrycks eller erkänns tillräckligt tydligt, bland annat till följd av att dessa värden är svåra att mäta.

Regeringen har i den överenskommelse som slöts i oktober 2008 med idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting uttryckt sin avsikt att verka för en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården och omsorgen. Ett viktigt syfte med överenskommelsen är att möjliggöra för ideella organisationer att konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer verksamma inom området. Genom beslut i januari 2009 har regeringen inbjudit till en ny dialog om integrationsområdet med fokus på nyanländas etablering. Även denna dialog kan ligga till grund för en överenskommelse. En sådan överenskommelse ska stödja framväxten av en större mångfald av utförare inom integrationsområdet.

I överenskommelsen med idéburna organisationer inom det sociala området gör regeringen åtaganden och aviserar åtgärder i syfte att stödja de ideella organisationernas entreprenörskap. Regeringen åtar sig bland annat att

- verka för att de idéburna organisationernas egenvärde erkänns
- främja kunskapsuppbyggnad, statistik och forskning om den ideella sektorn,
- verka för att kunskapen om den ideella sektorns erfarenhet och kvalitet ska ökar i den statliga förvaltningen,
- uppmärksamma möjligheterna att utbilda relevant personal inom den statliga förvaltningen om den ideella sektorns förutsättningar och villkor,
- verka för att statliga myndigheter följer upp och utvärderar även insatser som genomförs av den ideella sektorn inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, samt att
- verka för att kvalitetsindikatorer utvecklas som mäter vad den ideella sektorn utför inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens områden.

8.3.2 Regeringens handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag

Regeringens bedömning: En handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag utarbetas för närvarande i Näringsdepartementet. Regeringen planerar att fatta beslut om handlingsplanen under hösten 2009.

Regeringen vill underlätta för fler och växande sociala företag. De sociala företagen har i Sverige och andra europeiska länder visat en god förmåga att skapa och erbjuda arbete för människor som står långt från

arbetsmarknaden. En av regeringens viktigaste uppgifter är att bryta det utanförskap som präglar många människors liv. För samhället är investeringen i ett socialt företag inte bara en investering i egenmakt, livskvalitet och hälsa för individen, utan också samhällsekonomiskt lönsam.

I syfte att underlätta för fler och växande sociala företag planerar regeringen att besluta om en handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag avseende perioden 2009–2011. Med arbetsintegrerande sociala företag avses sociala företag som driver näringsverksamhet med övergripande ändamål att integrera människor, som har stora svårigheter att få och behålla ett arbete, i arbetsliv och samhälle.

Utgångspunkten för handlingsplanen är att det finns hinder för att de sociala företagen ska kunna bli fler och växa så mycket som är önskvärt. Dessa hinder identifierades genom det programförslag som Nutek utarbetade i samverkan med Arbetsmarknadsstyrelsen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen (se ovan under 8.2.7).

Mot denna bakgrund utarbetas för närvarande en handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag i Näringsdepartementet. Regeringen planerar att fatta beslut om handlingsplanen under 2009.

9 Den ideella sektorn som arena för mångfald och integration

9.1 Folkrörelseutredningens och remissinstanserna

Folkrörelseutredningen för i sitt betänkande en förhållandevis utförlig diskussion om skillnader mellan olika delar av befolkningen vad avser deltagande i den ideella sektorn. Frågor om ungas deltagande, deltagande av personer med utländsk bakgrund, jämställdhet och sambandet mellan socioekonomiska faktorer och ideellt engagemang belyses. Utredningens genomgång av dessa förhållanden återges i stora drag i avsnitt 9.2 nedan. På dessa områden lämnar emellertid utredningen inga förslag, med undantag för att den föreslår att statsbidrag till ideella organisationer ska kopplas till ett villkor om att bidragsmottagande organisationer ska ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Detta förslag diskuteras i avsnitt 10.5 om strukturella villkor för statliga bidrag.

Flera av de ideella organisationer som lämnat remissvar anser att Folkrörelseutredningen tydligare borde ha behandlat frågor om mångfald, jämställdhet och diskriminering samt att dessa frågor bör ses som viktiga för folkrörelsepolitiken. *Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation (RIO)* framför att Folkrörelseutredningen borde ha resonerat om folkrörelsepolitikens möjligheter att bidra till såväl jämställdhet som integration och efterlyser konkreta förslag på dessa områden. Enligt *RIO* finns det en väldokumenterad ojämsställdhet och brist på mångfald inom området. Alla aspekter av mångfald, vilka i stort sett sammanfaller med diskrimineringsgrunderna, ingår i

demokratibegreppet och måste därför analyseras inom Prop. 2008/09:XX folkrörelsepolitiken, framhåller *RIO*.

Riksförbundet för homosexuella, transexuella och bisexuella rättigheter (RFSL) framför i sitt remissyttrande att homosexuella, bisexuella och transpersoner (hbt-personer) med stor säkerhet är underrepresenterade på förtroendeposter inom föreningslivet och att detta kan antas bero på föreningslivets heteronormativitet samt diskriminering på grund av sexuell läggning och könsidentitet. RFSL framför att föreningslivet, liksom samhället i stort, följer en heteronormativ struktur och norm där människor antas vara heterosexuella och verksamheten är utformad därefter. Inom eller i anslutning till ideella organisationer bildas ofta särskilda hbt-föreningar som en motreaktion på att hbt-personer inte känner sig välkomna eller hemma i det allmänna föreningslivet, menar RFSL. Organisationen anser att det är viktigt att genom forskning öka kunskapen om de diskriminerande strukturer och normer som skapar detta sociala utanförskap för hbt-personer.

Enligt *Folkbildningsrådet* borde folkrörelsepolitikens förhållande till integrationspolitiken och det mångkulturella samhället ha fått en betydligt bredare belysning av utredningen. Folkbildningsrådet noterar dock att den svaga representationen av utlandsfödda i beslutsfattande ställning i traditionella folkrörelser omnämns i betänkandet. Folkhögskolor och studieförbund bör själva framstå som mångkulturella förebilder, anser Folkbildningsrådet.

Centrum mot Rasism (CMR) framhåller att rasism och diskriminering är ett etablerat mönster i samhället som präglar bland annat det politiska deltagandet. CMR anser att folkrörelser bör värna om alla människors lika värde eftersom de har en demokratiuppfostrande uppgift. CMR finner att det är anmärkningsvärt att utredaren inte föreslagit att staten för statliga bidrag ska ställa krav på folkrörelser att aktivt arbeta mot diskriminering och för ökad deltagande, delaktighet och mångfald.

Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) påpekar att kravet på ett aktivt arbete mot alla former av diskriminering redan ingår i de villkor som vanligen ställs idag för statligt stöd till föreningslivet, nämligen att bidragsmottagande organisationer ska ha en demokratisk uppbyggnad och följa demokratiska värderingar och demokratins idéer, liksom lagstiftningen.

Att jämställdhetsaspekter genomsyrar organisationernas inre arbete ser *IOGT-NTO* som en viktig del av det utvecklingsarbete som alla livskraftiga organisationer måste bedriva. IOGT-NTO instämmer med utredarens mening att jämställdhet inte kan kommenderas fram i föreningslivet då det i hög grad är attitydförändringar som behövs. Men det räcker inte med enbart attitydförändringar; genom en viss styrning via bidragsgivning och rapporteringssystem kan också reella förändringar stimuleras, menar IOGT-NTO.

Våra Gårdar framhåller att jämställdhetsarbetet är en viktig fråga och konstaterar att den egna organisationens lokala fastighetsstyrelser uppvisar en stark övervikt av män. Våra Gårdar påpekar att organisationen bedriver ett långsiktigt processarbete som inriktar sig på såväl jämställdhet som förnyring av styrelserna.

Forum för frivilligt socialt arbete, Hela Människan, Sociala Missionen och Sveriges Civilförsvarsförbund konstaterar att bland annat behovet av

föryngring, den politiska integrationen och jämställdhetsfrågan är centrala utmaningar för de ideella organisationerna. Organisationerna delar utredarens beskrivning av dessa problem och framhåller att de ideella organisationerna har ett stort ansvar att själva bedriva utvecklings- och förändringsarbete. Om detta inte sker riskerar förtroendet för de ideella organisationerna att minska kraftigt. Organisationerna efterfrågar ett uppföljningssystem med oberoende granskningar och återkopplingskonferenser med fokus på effekter och sakfrågor snarare än enskilda projekt och organisationer.

I sammanhanget kan även nämnas att Kulturutredningen i sitt betänkande, som lämnades i februari 2009, betonar det civila samhällets roll för integrationen i samhället. Vid sidan av arbetslivets betydelse för integration har även fritidens aktiviteter och mellanmänniska kontakter stor betydelse för integrationen i ett samhälles sociala gemenskap, menar utredningen. Kontakter på fritiden är ofta viktiga för att komma in på arbetsmarknaden, och de har därtill en stor demokratisk betydelse, menar utredningen. Kulturutredningen anser att ett aktivare civilsamhälle på kulturområdet har mycket att tillföra också till integrationsfrågorna och integrationspolitiken. Samtidigt förutsätter detta också, framhåller utredningen, att de grupper som i dag låses in i utanförskap inkluderas i det civila samhället. Kulturutredningen anser att det därför är väsentligt att staten i sitt stöd till det civila samhället prioriterar arbete som syftar till en bättre representation, liksom att stöd lämnas till nya föreningar och nya aktiviteter i andra former samt för kontakterna mellan dessa och de redan etablerade organisationerna. Inte minst arbetet för en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap skulle kunna gynnas av ett förstärkt civilt samhälle i dessa områden, framför Kulturutredningen. Utredningen anser att det är viktigt att samla och sprida goda exempel på metoder och strukturer för att uppnå sådana resultat.

I likhet med flera av de ideella organisationer som lämnat remissvar anser regeringen att det är angeläget att överväga hur den ideella sektorn och politiken på detta område ytterligare skulle kunna bidra till en ökad mångfald och integration samt en stärkt social sammanhållning. Detta ställningstagande stöds även av Kulturutredningens betänkande. Att villkor för statsbidrag till villkor om icke-diskriminering och jämställdhet är en metod att stimulera utvecklingen. Sådana villkor för statsbidrag, som även Folkhälsoutredningen diskuterat, föreslås i avsnitt 10.5.

Regeringen bedömer dock att det, mot bakgrund av hur central den ideella sektorn är för mänsklig samvaro, bör övervägas om staten även på andra sätt kan gynna de ideella organisationernas arbete för mångfald och mot icke-diskriminering inom de egna verksamheterna. Andra angelägna områden är hur ideella organisationer kan nå nya grupper och hur organisationerna kan bidra till introduktionen av nyanlända.

Det är viktigt att understryka att sådana överväganden inte ska ses som ett ifrågasättande av det arbete som ideella organisationer redan bedriver med dessa frågor. Värdet av detta arbete är mycket stort och bör lyftas fram tydligare, vilket är ett av regeringens motiv för den dialog som under 2009 inletts med idéburna organisationer verksamma inom integrationsområdet med fokus på introduktionen av nyanlända (se närmare avsnitt 9.4.2). Diskussionen om hur staten kan stimulera och lyfta fram den ideella sektorns arbete med dessa frågor om mångfald och

integration ska ses som ett erkännande av sektorns centrala roll i samhället och många människors liv samt av sektorns potential att bidra till utvecklingen, såväl för enskilda människor som för samhället i stort. Frågor om hur ideella organisationer kan nå nya grupper diskuteras i avsnitt 9.3. Frågor om de ideella organisationernas arbete för introduktion av nyanlända behandlas i avsnitt 9.4 och organisationernas utvecklingsarbete för mångfald och mot diskriminering inom de egna verksamheterna beskrivs i avsnitt 9.5.

Uttrycket ”mångfald” används här för att beteckna att alla människor och deras olika bidrag i form av arbete, idéer, initiativ m.m. välkomnas och tillvaratas oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

9.2 Lägesbeskrivning och utgångspunkter

9.2.1 Värdet av deltagande i ideell sektor

Människor som lever i Sverige ägnar sig i hög grad åt ideella insatser. I SCB:s rapport *Föreningslivet i Sverige – Välfärd, Social kapital, Demokratiskola* anges att cirka 90 procent av Sveriges vuxna befolkning var med i någon förening när undersökningen genomfördes 2000, varav en stor del i en fackförening. Sedan dess har medlemsantalet sjunkit i de flesta typer av föreningar, samtidigt som det ideella engagemanget fortfarande är högt när det gäller frivilliga insatser som genomförs utan att nödvändigtvis kombineras med medlemskap. Vid en jämförelse med andra länder ligger Sverige bland de länder som har den högsta graden av engagemang. Denna utveckling har beskrivits i avsnitt 5 om det ideella engagemangets utveckling. I avsnitt 6 har klargjorts att regeringens utgångspunkt är att en hög grad av ideellt deltagande bland befolkningen är något eftersträvansvärt. Denna linje vilar på följande resonemang.

Enligt forskaren Robert Putnam är demokrati och ekonomisk tillväxt beroende av socialt kapital. Med socialt kapital menas i korthet att människor känner tillit till varandra och har många kontakter. Detta påverkas i sin tur positivt av om människor deltar i ideella organisationer (Robert Putnam, *Den fungerande demokratin*, på svenska 1996). Med andra ord går Putnams teori ut på att samhällsutvecklingen påverkas positivt av om en stor andel av befolkningen deltar i den ideella sektorn. Om denna typ av deltagande ligger på en hög nivå, såsom är fallet i Sverige, har samhället en bättre fungerande demokrati, en högre ekonomisk tillväxt och en lägre brottslighet än samhällen med låg tillgång på socialt kapital.

Människor som har stor tillgång till socialt kapital är också friskare och upplever sig som lyckligare. Människan är en social varelse och gemenskapen med andra är ett djupt mänskligt behov. För att må bra har människor behov av att känna delaktighet och att kunna påverka sina egna liv. Känsla av sammanhang och meningsfullhet är begrepp som ofta återkommer när det gäller förståelsen av varför vissa människor klarar påfrestningar bättre än andra. Hälsan i befolkningen påverkas av hur sociala relationer ser ut på samhällsnivå, på organisationsnivå och mellan

människor i allmänhet, liksom på individnivå i relationerna till de närmaste. Sociala nätverk är en skyddsfaktor av psykosocial natur som förstärker identitets- och självkänslan och därmed även den psykiska och fysiska hälsan.

Studier visar att mellanmänniskliga kontakter har stor betydelse för välbefinnandet, liksom för den totala dödligheten och hjärtkärl dödligheten. Det är även väl belagt att sociala relationer har stor betydelse för människors beteenden, bland annat när det gäller beteenden som kan innebära en ökad sjukdomsrisk. Ett starkt socialt nätverk kan även aktivt bidra till att förhindra eller försvåra uppkomsten av psykisk ohälsa.

Arbetet inom den ideella sektorn är således ett viktigt bidrag till skapandet av ett socialt kapital och bättre hälsa i det svenska samhället. Sambandet mellan frivilligt arbete och hälsa kartlades 2005 av Statens folkhälsoinstitut och Ersta Sköndal Högskola i rapporten *Frivilliga insatser och hälsa* (Susanne Lundåsen, 2005). Rapporten visar på flera positiva samband mellan frivilligt arbete och hälsa. Även om det är svårt att avgöra riktningen på sambandet verkar socialt kapital ha en stor betydelse. Sambandet kan inte förklaras enbart av socioekonomiska skillnader mellan dem som arbetar frivilligt och de som inte gör det. Det frivilliga arbetet kvarstår som en förklaring till en bättre hälsa även när skillnader i socioekonomiska faktorer är beaktade.

Naturligtvis är det svårt att avgöra vilka faktorer som bidrar till en viss utveckling i ett samhälle där en mängd faktorer samspekar i en komplex miljö. Teorin om det ideella engagemangets positiva påverkan på det sociala kapitalet och därmed samhällsutvecklingen har också ifrågasatts. Enligt professor Bo Rothstein är det inte främst engagemanget i ideella organisationer, utan snarare att samhället har en låg grad av korruption och en stark välfärd, som ger upphov till känslor av tillit och därmed till ökat socialt kapital. Rothstein menar att det visserligen är generellt accepterat att socialt kapital är en central tillgång för såväl individer som organisationer och samhällen, men att beläggen för att det verkligen skapas genom aktivitet i ideella organisationer saknas. Rothstein hävdar att det i stället är människor som, redan av andra anledningar, litar mer på andra människor som går med i och är aktiva i ideella organisationer. Vidare påpekar han att alla organisationer inte är bra för att skapa förtroende och tillit mellan människor i ett samhälle, eftersom det finns organisationer – t.ex. rasistiska organisationer – som har bildats för att skapa misstro- och misstänksamhet mellan människor.

Dessa invändningar visar att det inte finns ett helt klart orsakssamband mellan deltagande i ideella organisationer och socialt kapital. Även om socialt kapital och en hög nivå av deltagande i ideell sektor verkar sammanfalla för samhällen generellt sett behöver kopplingen inte gälla varje organisation eller organisationstyp. Samtidigt finns det statistik som illustrerar att deltagande i ideella organisationer ofta sammanhänger med positiva faktorer i Sverige, även om det är svårt att helt säkert säga vad som är orsak och vad som är verkan. Enligt en annan studie om frivilligt arbete (se vidare avsnitt 9.2.2 nedan) sammanfaller frivilligt arbete bland den svenska befolkningen med högre grad av tillit till andra människor, bättre själskattad hälsa och en högre

grad av deltagande i riksdagsval än bland dem som inte utför frivilligt arbete.

Sveriges demokrati har i hög grad byggts på folkrörelsetraditionen och det finns en bred politisk enighet kring en önskan att både tillvarata och utveckla denna tradition till att omfatta former som passar dagens människor. Vidare erbjuder den ideella sektorn många möjligheter för människor att mötas. Detta är en viktig resurs i ett samhälle som blir alltmer heterogent och som tar emot många människor från andra länder. De som nyligen kommit till Sverige har ofta behov av att bygga upp nya nätverk. Många vill hitta ställen där de kan utöva sina intressen, lära känna nya människor och kanske driva sina åsikter. Det är rimligt att anta att människor som isolerar sig från varandra också känner större misstänksamhet och främlingskap. Regeringens uppfattning är att den ideella sektorn därför har en mycket betydelsefull roll att spela när det gäller mottagandet av dem som nyligen anlät från andra länder. Regeringen har nyligen inlett en dialog med ideella organisationer som arbetar med dessa frågor samt med Sveriges Kommuner och Landsting. Denna dialog beskrivs nedan i avsnitt 9.4.2.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det är en målsättning för politiken för den ideella sektorn att befolkningens engagemang ska ligga på en hög nivå för befolkningen generellt sett. Såsom kommer att beskrivas nedan finns det skillnader i ideellt deltagande mellan olika delar av befolkningen. Sådana skillnader behöver inte vara problematiska. Människor måste kunna gå in och ut ur ideellt engagemang eller helt avstå från sådant, beroende på sin livssituation, utan att detta behöver bli föremål för analys och politiska åtgärder. Om det emellertid är så att nivån på det ideella engagemanget typiskt sett sammanfaller med faktorer som utbildningsnivå, sysselsättning, etniskt ursprung, kön, ålder eller andra omständigheter på ett sätt som verkar tyda på att förutsättningarna att delta är ojämlika mellan olika delar av befolkningen, så behöver dessa förhållanden studeras och diskuteras närmare. Det är mycket viktigt att förutsättningarna att delta och vara aktiv inom den ideella sektorn är så jämlika som möjligt. Nedan diskuteras därför några aspekter på ojämlikt deltagande inom den ideella sektorn.

Frågor om skillnader i deltagande, och möjligheter till sådant engagemang, kan delas in i tre delar. *För det första* omfattas frågor om i vilken mån olika delar av befolkningen söker sig till engagemang inom den ideella sektorn samt om sektorn lyckas nå dem som är eller skulle kunna vara intresserade. En lägesbeskrivning avseende dessa frågor ges i avsnitt 9.2.2–9.2.6, medan pågående arbete och förslag till åtgärder beskrivs i avsnitt 9.3. *För det andra* är nyanlända en speciell grupp i den meningen att människor som just kommit till Sverige kan ha intresse för ideellt engagemang och ett stort behov av att etablera sig i samhället men samtidigt helt sakna kunskap och kontakter på detta område i Sverige. Frågor om den ideella sektorns arbete för att nå och vara tillgänglig för nyanlända beskrivs i avsnitt 9.4. *För det tredje* omfattas frågor som rör bemötandet av dem som redan är engagerade inom den ideella sektorn, eller som söker sig till sådant engagemang. Situationen i dessa avseenden diskuteras i avsnitt 9.2.3–9.2.5, medan pågående arbete och åtgärder på området presenteras i avsnitt 9.5.

Skillnader i ideellt deltagande mellan olika delar av befolkningen sammanfaller framför allt med skillnader vad gäller socioekonomisk situation. På grundval av vad som sagts ovan om samband mellan deltagande i den ideella sektorn och en rad positiva faktorer, skulle det kunna antas att den som står utanför arbetsmarknaden eller är delvis isolerad från samhället på andra sätt skulle söka kompensera detta genom att använda den ideella sektorn som en kontaktyta eller bro för att etablera sig i samhället. Forskning tyder dock på att detta inte sker, i vart fall inte i någon högre utsträckning. I juni 2006 fick Ersta Sköndal Högskola i uppdrag av regeringen att undersöka vad som utmärker den del av befolkningen som inte arbetar frivilligt, inte ingår i sociala nätverk och inte heller utför informella insatser åt släkt och vänner. Med ”frivilligt arbete” avses i studien arbete och insatser som utförs på frivillig grund, oavlönat eller mot ett symboliskt arvode, och på fritiden. Med ”socialt nätverk” menas en grupp personer som träffas regelbundet för ett visst syfte utan att det för den skull är fråga om en förening. Huvudresultaten presenterades i studien *Delvis ensam – En studie av människor som inte deltar i föreningslivet*. Av studien framgår följande.

- 20 procent av befolkningen (16–84 år) utför inte frivilligt arbete. Denna andel är i genomsnitt lika stor för män och kvinnor.
- Inkomst är mest betydelsefulla faktorn; den som tjänar mer är också mer aktiv genom frivilligt arbete.
- De med låg utbildningsnivå utför frivilligt arbete i lägre grad än de som har hög utbildning.
- Människor på landsbygden deltar i lägre grad än människor i storstäder.
- De som är sambo och som har hemmavarande barn är mer aktiva vad avser frivilligt arbete.
- Personer med föreningsaktiva föräldrar är mer aktiva vad avser frivilligt arbete än de vars familjer saknar sådana traditioner.
- De som utför frivilligt arbete har bättre självskattad hälsa.
- De som inte utför frivilligt arbete uppger att de är mer ångsliga och har mer ångest än aktiva.
- De som inte utför frivilligt arbete röstar i lägre grad riksdagsval.
- De som inte utför frivilligt arbete känner mindre tillit till andra människor.
- Det finns inte några avgörande skillnader i dessa avseenden mellan personer med svensk respektive utländsk bakgrund.

Det verkar alltså vara så att det är de som redan är etablerade i samhället, t.ex. vad avser förvärvsarbete, utbildning och familj, som ägnar sig åt frivilligt arbete. Det finns enligt forskarna risk för att grupper hamnar i vad som beskrivs som ett eroderande socialt medborgarskap, där en brist på tillhörighet förstärker en annan. Forskarna menar också att det finns tecken på en ökande polarisering inom den ideella sektorn i betydelsen att en stor majoritet är engagerade i ideellt arbete och har tillgång till informella nätverk, men där de som står utanför allt detta också är en relativt stor grupp. De som är aktiva i ideellt arbete verkar lyckas bättre med att etablera sig på sociala arenor än de som inte deltar i

ideellt arbete. Att arbeta frivilligt kan på så sätt ses som en indikator för social etablering mer generellt, menar forskarna. Det verkar också vara så att de stora ideella organisationerna främst är verksamma i välmående stadsdelar och samhällen och i mindre grad i miljonprogramområdena.

Såsom nämnts ovan behöver det inte vara något problem att människor väljer att avstå från engagemang inom den ideella sektorn. Om de som står utanför också befinner sig i ett utanförskap i andra bemärkelser kan detta emellertid betyda att det finns hinder för ideellt engagemang som behöver undanröjas. Det är tydligt att graden av aktivitet inom ideell sektor är ojämn inom befolkningen och att skillnaderna i hög grad sammanfaller med socioekonomiska förhållanden. Den ideella sektorn tycks således inte lyckas nå eller vara öppen för alla. Förhållandet att föreningslivet främst är etablerat i välmående stadsdelar och samhällen innebär i sig hinder för de människor som lever där. En annan faktor som tycks utgöra ett hinder för människor är bristande föreningsvana.

Sammanfattningsvis verkar det vara så att trösklarna till den ideella sektorn är höga för människor som inte redan har kanaler dit, t.ex. via nätverk, såsom kollegor eller familjemedlemmar. Det är möjligt att andra faktorer, såsom bristande föreningsvana, också spelar in. De ojämlika förhållandena är problematiska om det är så att människor som i grund och botten skulle vilja engagera sig i den ideella sektorn avstår från att göra det på grund av att trösklarna upplevs som för höga. Ojämligheten är också ett problem mot bakgrund av att ideellt deltagande generellt sett sammanfaller med positiva faktorer, såsom en högre grad av tillit till andra människor och till samhället och en bättre självskattad hälsa. Vidare är det en brist om de nätverk som den ideella sektorn kan tillhandahålla inte är tillgängliga för människor som befinner sig i utanförskap, eftersom tillgången till nätverk har också stor betydelse för möjligheterna att få ett arbete.

9.2.3 Deltagandet bland personer med utländsk bakgrund

Statistiken över deltagande i föreningslivet och den ideella sektorn i stort visar att andelen invandrade personer som är föreningsmedlemmar är klart lägre än motsvarande andel bland den svenskfödda delen av befolkningen. Av undersökningen *European Social Survey 2002*, som återges i rapporten *Föreningsliv, makt och integration* (Ds 2004:49) framgår att av elva föreställningstyper var gruppen svenskfödda personer från 18 år och uppåt medlemmar i 2,6 typer av föreningar, medan invandrade personer var medlemmar i 1,9 typer. Den största skillnaden i medlemskap fanns inom kategorin idrottsförening eller förening för utomhusaktiviteter, där 41 procent av den svenskfödda befolkningen var medlemmar, medan endast 17 procent av den invandrade befolkningen var det. Påtagliga skillnader fanns också i andra kategorier, såsom konsumentorganisationer och sällskapsföreningar, medan kategorierna humanitär hjälp och mänskliga rättigheter samt religiösa och kyrkliga föreningar inte uppvisade några tydliga skillnader.

Undersökningen visar också att svenskfödda är mer delaktiga i föreningslivet än invandrade personer när det gäller andra aktiviteter än medlemskap. I rapporten sägs att faktorer som bristande resurser i

betydelsen förvärvsarbete och svenska som förstaspråk, självupplevd diskriminering samt attityd till vikten av deltagande i föreningslivet kan ge en del av förklaringen till dessa skillnader, men inte hela bilden. Andra faktorer som eventuellt kan spela in kan t.ex. vara brist på kontakter som kan fungera som vägar in i föreningslivet.

Skillnaden mellan svenskfödda personer med svenska föräldrar och svenskfödda personer med en eller två utlandsfödda föräldrar ifråga om medlemskap och övrig aktivitet i föreningslivet var däremot så liten att den inte var statistiskt säkerställd.

Det finns också en tydlig underrepresentation av personer med utländsk bakgrund på förtroendeposter i föreningslivet. Enligt SCB:s rapport *Föreningslivet i Sverige*, som är baserad på data som insamlats 2000, är den andel av befolkningen som har förtroendeposter i föreningslivet betydligt lägre bland svenskfödda personer än bland personer med utländsk bakgrund. Enligt Folkkrörelseutredningen tycks personer med utländsk bakgrund vara sämre representerade ju högre upp man kommer i organisationen. Det finns även tidigare forskning som återger berättelser om självupplevd diskriminering i föreningslivet (Abbas Emami i Ds 2004:49, *Föreningsliv, makt och integration*). Dessa förhållanden beskrivs också i Folkkrörelseutredningens betänkande.

Skillnaderna i deltagande i den ideella sektorn mellan den svenskfödda och utlandsfödda befolkningen tyder på att politiken för den ideella sektorn borde uppmärksamma frågor om etnisk mångfald. I den ovan nämnda rapporten *Föreningsliv, makt och integration* (Ds 2004:49) framförs att det faktum att personer som själva invandrat i begränsad utsträckning deltar i vissa typer av föreningar motiverar att sökljuset riktas mot olika formella och informella spärrar för medlemskap. Angelägna frågor för politiken för den ideella sektorn blir alltså både att undersöka hindren närmare och att överväga hur ideella organisationer ska kunna stimuleras till att arbeta ännu mer med att omfatta fler grupper i samhället, att behålla dessa personer och att tillse att alla har samma möjligheter inom organisationerna oavsett etnisk bakgrund. Frågan om hur ideella organisationer ska kunna nå människor som trots att de har ett intresse inte söker sig till den ideella sektorn diskuteras vidare i avsnitt 9.3. Frågor om ideella organisationers verksamhet för att bidra till introduktionen av personer som nyligen kommit till Sverige beskrivs i avsnitt 9.4. I avsnitt 9.5 beskrivs åtgärder som planeras för att stimulera ideella organisationers arbete för mångfald och mot diskriminering inom den egna verksamheten. En metod att stimulera utvecklingen kan också vara att ställa villkor om icke-diskriminering för att statliga bidrag ska kunna utgå. Denna fråga diskuteras närmare i avsnitt 10.5.

9.2.4 Jämställdhet inom ideella organisationer

Skillnaderna mellan kvinnors och mäns deltagande i föreningslivet är inte särskilt stora. Forskning som Folkkrörelseutredningen återger visar att det dock finns skillnader mellan könen när det gäller på vilket sätt människor deltar. Män deltar oftare på högre nivå i organisationen än kvinnorna. Männerna deltar också oftare aktivt, de har oftare förtroendeuppdrag, och talar i högre grad på möten och försöker påverka

de beslut som fattas. Enligt statistiken finns det en särskilt tydlig överrepresentation av män mellan 45 och 64 år när det gäller vilka som talar på möten och försöker påverka beslut, men även när det gäller förtroendeuppdrag och annat aktivt deltagande.

Det finns också skillnader mellan könen avseende vilken typ av verksamhet kvinnor respektive män ägnar sig åt. Kvinnor är framför allt engagerade inom omsorg, solidaritet, kultur och religion. De är överrepresenterade i humanitära organisationer, patientorganisationer, föräldraföreningar, religiösa organisationer och kulturföreningar. Männerna är i stället överrepresenterade inom organisationer som ägnar sig åt motor och idrott och även inom hobbyföreningar, frivilliga försvarsorganisationer, politiska partier, ordenssällskap och aktieföreningar.

Enligt Eva Jeppsson Grassmans och Lars Svedbergs forskning, som refereras i Folkrorelseutredningens betänkande, återfinns kvinnor i högre utsträckning än män på positioner med begränsad makt men stort ansvar, exempelvis inom socialt inriktade organisationer. De återfinns också längre ner i beslutshierarkin. Män återfinns framförallt inom idrottsföreningar, men också inom utbildning, ledarskap, styrelseuppdrag och administration. Forskarna har vidare funnit att männen gör en mindre insats i tid räknat samtidigt som de oftare har styrelseuppdrag än kvinnor.

Enligt utredningen om statligt stöd för kvinnors organisering (SOU 2004:59) är det endast ett fåtal ideella organisationer som bedriver ett aktivt jämställdhetsarbete. Undersökningarna genomfördes på både nationell och på regional nivå.

Folkrorelseutredningen instämmer i den bild som forskarna beskriver, men menar att det inte är helt lätt att styra inom området då det i så hög grad handlar om attitydförändringar. De ideella organisationerna är en del av ett ojämnt samhälle och arbetet för jämställdhet måste komma från organisationerna själva, menar utredningen. Samtidigt, menar Folkrorelseutredningen, är det viktigt att staten driver frågorna framåt, t.ex. genom jämställdhetsåtgärder och via bidragsgivningen.

Det är viktigt att påpeka i sammanhanget att de ideella organisationer som har anställd personal i likhet med alla andra arbetsgivare är skyldiga att följa lagstiftningen om diskriminering i arbetslivet. Enligt diskrimineringslagen (2008:67) råder ett förbud för arbetsgivare att diskriminera på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Diskriminering är också förbjuden i fråga om medlemskap eller medverkan i en arbetstagarorganisation, arbetsgivarorganisation eller yrkesorganisation, och förmåner som en sådan organisation tillhandahåller sina medlemmar. Detta förbud hindrar dock inte att en organisation tillhandahåller medlemmar av ena könet förmåner som är ett led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

I en granskning som den dåvarande myndigheten Jämställdhetsombudsmannen (JämO) genomförde av arbetsgivare inom idrottsrörelsen 2008 kom JämO fram till att ingen av de 18 arbetsgivare som ingick i granskningen hade en jämställdhetsplan som levde upp till den dåvarande jämställdhetslagens krav (*Avspark för jämställdhet. En granskning av 18 arbetsgivare inom idrottsrörelsen*). JämO påpekade i

rapporten att myndigheten förvisso saknade mandat att granska jämställdheten i ideella föreningars verksamhet, men att specialidrottsförbunden och Riksidrottsförbundet liksom andra arbetsgivare hade en skyldighet att arbeta utifrån jämställdhetslagens krav. I samband med granskningen behövde arbetsgivarna redovisa kompletteringar och JämO genomförde flera insatser för att lyfta frågan om jämställdhet inom idrottsrörelsen med särskilda temadagar, utbildningar, informationsinsatser m.m. Tack vare granskningen har idrotten förbättrat den delen av idrottsarbetet. Sedan maj 2008 är samtliga idrottsförbunds jämställdhetsplaner godkända av JämO, och arbetet enligt planerna är igång. Myndigheten initierade också ett samarbete med idrottens studie- och utbildningsorganisation, SISU Idrottsutbildarna, för att utveckla ett verktyg för kartläggning av kvinnors och mäns villkor inom idrotten.

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett av fyra delmål är en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet. I propositionen *Makt att forma samhället och sitt eget liv* (prop. 2005/06:155), beslutad av den förra regeringen, gjordes bedömningen att utgångspunkten på folkrörelseområdet bör vara att det ställs villkor om ett jämställdhetsperspektiv för statliga organisationsbidrag till ideella organisationer. Bakgrunden är att majoriteten av bidragssystem helt saknar redovisningar eller annan bedömning kring jämställdhet.

Det är problematiskt om makten i ideella organisationer är ojämnt fördelad mellan kvinnor och män. I avsnitt 9.5 diskuteras åtgärder för att stimulera ideella organisationers eget arbete för mångfald och mot alla former av diskriminering i den egna verksamheten. Frågan om jämställdhet som villkor för bidrag diskuteras i avsnitt 10.5.

9.2.5 Unga väljer friare former av engagemang

Statistiken om föreningslivet i Sverige visar att en viktig förändring är den svaga återväxten i ungdomsgenerationen. Tillbakagången vad gäller medlemskap i ideella organisationer är särskilt tydlig i åldersgruppen 16–25 år. I Ungdomsstyrelsens rapport *Ung idag* (2007:6) konstateras att andelen ungdomar som är medlemmar i någon förening minskade från i genomsnitt 74 procent 2000/2001 till 65 procent av männen och 63 procent bland kvinnorna 2004/2005. Det framgår också att andelen unga som är medlemmar i någon förening är 24 procentenheter lägre än andelen föreningsmedlemmar i gruppen 35–74-åringar, och att andelen sjunker. Det kan dock påpekas att statistiken över föreningsmedlemskap omfattar t.ex. fackföreningar, där få människor som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden är medlemmar. Vidare bör noteras att utvecklingen var liknande i åldersgruppen 35–74 år, där andelen med föreningsmedlemskap minskade från 93 till 88 procent.

Ungdomsstyrelsen konstaterar vidare att fler unga med svensk än med utländsk bakgrund är medlemmar i någon förening. Bland unga med svensk bakgrund är 68 procent av männen och 66 procent av kvinnorna

medlemmar i någon förening, medan motsvarande andel bland unga med utländsk bakgrund är 44 procent av männen och 45 procent av kvinnorna medlemmar.

Skillnaderna är större avseende hur många som är aktiva i en förening. Andelen unga som var aktiva i en förening 2004/05 var 28 procent bland kvinnor med svensk bakgrund och 31 procent bland män med svensk bakgrund, men endast 14 procent bland kvinnor med utländsk bakgrund och 20 procent bland män med utländsk bakgrund.

Enligt Folkrörelseutredningen ligger det en stor utmaning för de mer traditionella folkrörelserna i att kunna rekrytera och engagera unga medlemmar och bejaka nya rörelser. När unga personer organiserar sig så är det allt oftare i nya typer av organisationer eftersom de inte verkar känna sig hemma i de gamla organisationerna. Ofta tycks det vara själva formen hos de mer traditionella organisationerna som inte är så attraktiv för unga. Enligt utredningens bedömning har många folkrörelser svårt att hantera de former av engagemang och fritidsvanor som är vanliga bland unga människor. Här hänvisar utredningen bland annat till Boverkets rapport *Lokaler att växa i – ungdomar och allmänna samlingslokaler* (2007) att ungdomars fritidsvanor tenderar att vara mer ad hoc-betonade än tidigare, varför man inte gärna planerar in ett regelbundet möte en gång i veckan. Det är troligt att ungdomar är lika engagerade som tidigare, men att engagemanget mer rör en fråga i taget, medan intresset för traditionellt föreningsarbetet har minskat. Boverket ställer därför frågan om det skulle gå att anpassa det traditionella föreningsarbetet så att det attraherar ungdomar i högre grad.

Tesen att unga i hög grad är engagerade i ideell sektor, men på ett annat sätt än tidigare, bekräftas i en rapport som Ungdomsstyrelsen gav ut 2008 (*Konsten att bry sig om. Föreningslivets betydelse för unga, kommunerna och staten*). I en artikel i rapporten beskriver Lars Trägårdh och Lars Svedberg att omkring cirka 60 procent av ungdomar är aktiva i någon slags organisation och 40 procent gör frivilliga insatser av något slag. Trägårdh och Svedberg påpekar att det har blivit allt viktigare att skilja på olika mått på engagemang, då en allt större del av dem som gör insatser inte är medlemmar. Konkret innebär detta att var fjärde ung person gör en insats utan att vara medlem. Med frivilliga insatser avses i detta sammanhang insatser som utförs på frivillig grund, oavlönat eller mot ett symboliskt arvode, och på fritiden.

I september 2006 fick Riksorganisationen Folkets Hus och Parker ett bidrag för att i samverkan med berörda aktörer utveckla nya former av folkbildnings- och folkrörelsebaserad verksamhet för ungdomar i allmänna samlingslokaler, särskilt i storstadsområden med lokala utvecklingsavtal. Projektet redovisades i april 2008. Ett resultat av projektet var att framgångsfaktorer kunde urskiljas och att goda exempel kunde spridas, bland annat genom skriften *Tillsammans när vi längre*. De framgångsfaktorer för väl fungerande ungdomsverksamhet som redovisades handlade bland annat om långsiktighet, tillgång till lokala nätverk, samordning av resurser samt behov av att stärka ideella ledare.

Ungdomsstyrelsen menar i sin rapport *Fokus 06* att kultur- och fritidsaktiviteter har goda förutsättningar att attrahera unga när idéerna kommer från och genomförs av unga, och när vuxna har en vilja och förmåga att visa på vilka kanaler, verktyg och vägar som finns för att

förverkliga idéer till verksamhet. Det finns anledning att anta att detta även gäller för verksamhet inom den ideella sektorn. Ungdomsstyrelsen föreslår bland annat i sin undersökning att formerna för att stödja ungas egen organisering av kultur- och fritidsaktiviteter utanför den traditionella folkrörelsestrukturen borde ses över. Förslaget lämnas mot bakgrund av slutsatsen att föreningslivet är en viktig arena för många ungdomar, samtidigt som det finns tecken på att sättet att organisera sig håller på att förändras.

I avsnitt 9.5 diskuteras åtgärder för att ta fram uppgifter om självupplevd diskriminering i föreningslivet samt för att stimulera ideella organisationers eget arbete för mångfald och mot alla former av diskriminering i de egna organisationerna. Där tas också frågor om ungas organisering upp.

En fråga som har nära koppling till frågan om hur ideella organisationer aktivt arbeta för mångfald i de egna rörelserna är hur de ska kunna nå människor som över huvud taget inte söker sig till den ideella sektorn, t.ex. unga. Här ingår även aspekten att unga tycks föredra nyare former av ideellt engagemang. Frågan om hur den ideella sektorn ska kunna nå fler grupper i samhället diskuteras nedan i avsnitt 9.3.

9.2.6 Särbehandling och diskriminering på grund av funktionshinder, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck

Det finns begränsat med information om förekomsten av särbehandling och diskriminering inom den ideella sektorn generellt sett, men bristen är särskilt stor avseende diskrimineringsgrunderna funktionshinder, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Befintlig statistik över medlemskap och övrigt deltagande i föreningslivet är inte uppdelad enligt dessa diskrimineringsrunder och kan därför inte indikera om personer avstår från engagemang inom ideella organisationer, eller organisationer inom några särskilda verksamhetsområden, på grund av att de befäras att de kommer att särbehandlas eller diskrimineras. För närvarande finns det också begränsat med information om upplevd diskriminering bland dem som valt att engagera sig i ideella organisationer.

Riksförbundet för homosexuellas, transexuellas och bisexuellas rättigheter (RFSL) har, såsom nämnts ovan, i sitt remissvar framför att det är viktigt att belysa att homosexuella, bisexuella och transpersoner (HBT-personer) generellt inte deltar i föreningslivet på samma villkor som heterosexuella personer. Föreningslivet följer en heteronormativ struktur, liksom samhället i stort, och verksamheten är utformad därefter, menar RFSL. I anslutning till många existerande organisationer bildas HBT-föreningar som en reaktion på att HBT-personer inte känner sig välkomna eller hemma i det allmänna föreningslivet. RFSL anser att det är viktigt att genom forskning öka kunskapen om sådana diskriminerande strukturer och normer. I sin årsrapport från 2007 påtalade även den dåvarande myndigheten Ombudsmannen mot diskriminering på grund av

sexuell läggning (HomO) att homo- och bisexuella inte alltid upplever att de deltar eller kan delta på lika villkor inom idrottsrörelsen. Prop. 2008/09:XX

Såsom nämns i avsnitt 9.5 överväger regeringen att ge ett uppdrag till Diskrimineringsombudsmannen att ta fram statistik om självupplevd diskriminering på ett flertal samhällsområden, däribland föreningslivet.

9.3 Hur kan den ideella sektorn nå nya grupper och bidra till integration och social sammanhållning?

9.3.1 Inledning

Många väljer säkerligen medvetet att avstå från engagemang inom den ideella sektorn och skulle inte vilja delta även om de söktes upp av organisationer eller om de hade goda kontakter inom den ideella sektorn. Samtidigt finns det ett tydligt samband mellan utanförskap i betydelsen arbetslöshet, låg inkomst, begränsade sociala nätverk och låg utbildning och en låg nivå av ideellt engagemang. Svenska medborgare med utländsk bakgrund deltar i lägre grad än infödda svenskar och utländska medborgare i ännu lägre grad. De stora och etablerade ideella organisationerna är främst verksamma i välmående stadsdelar och samhällen. Vidare kan noteras att unga ofta väljer andra former för sitt engagemang än det traditionella föreningslivet. Mot bakgrund av de positiva samband som pekats på i forskningen mellan deltagande i ideella organisationer och socialt kapital, politisk deltagande m.m. är det angeläget att alla som vill delta i ideella organisationer har möjlighet till detta. Inom föreningslivet tränas också många människor i demokratiska samverkansformer, vilket kan vara en viktig kunskap för den som vill påverka sin egen situation eller samhällsutvecklingen i stort.

Det är således angeläget att undersöka om det finns hinder för ideellt engagemang som skulle kunna undanröjas. Frågans angelägenhet ligger i att alla som vill bör ha tillgång den ideella sektorn på grund av de ideella organisationernas stora värde och potential som arena för sociala nätverk, integration och social sammanhållning. Den ideella sektorn bedriver mycket angelägen verksamhet i dessa avseenden redan idag för att nå fler människor. Staten kan och ska inte styra sektorns inriktning och verksamhet. Däremot är det en viktig uppgift för politiken för den ideella sektorn att överväga om och hur staten kan bidra till ett arbete där ideella organisationer utvecklar sin egen verksamhet för att sänka trösklar och undanröja hinder för att kunna nå fler människor, oavsett ålder, utländsk bakgrund, bostadsort och socioekonomiska faktorer, såsom inkomstnivå och arbete. Förutsättningarna för deltagande i den ideella sektorn bör med andra ord vara så jämlika som möjligt.

I det sammanhanget kan en koppling göras till det övergripande målet för integrationspolitiken, som är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. I skrivelsen *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration* (skr. 2008/09:24) klargör regeringen att integrationspolitiken under mandatperioden ska fokusera på, bland annat, ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända, fler i arbete och fler företagare, samt en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett

utanförskap. Integrationspolitiken är sektorsövergripande, vilket innebär att politikens mål ska uppnås genom insatser inom flera politikområden och av många olika myndigheter. Huvudinriktningen ligger på insatser som syftar till att öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt att förbättra matchningen mellan tillgänglig arbetskraft och arbetsmarknadens behov.

Vad avser arbetsmarknaden noteras i strategin att tillgången till nätverk i både svenska och utländska studier har visat sig ha stor betydelse för förutsättningarna på arbetsmarknaden. Det är betydligt ovanligare bland utrikes än inrikes födda att man fått sitt senaste arbete genom att arbetsgivaren tagit kontakt. Andelen är ännu lägre bland utomeuropeiska invandrare. Det finns också indikationer på att det, allt annat lika, krävs betydligt mer intensivt arbetsökande för en utrikes än för en inrikes född person för att hitta ett arbete. En av förklaringarna till detta kan vara sämre tillgång till nätverk.

Den samlade invandringen till Sverige bedöms fortsätta ligga på höga nivåer under perioden 2008–2010. Statistiska centralbyrån bedömer att nettoinvandringen till Sverige fram till 2020 kommer att uppgå till cirka 680 000 personer, varav 450 000 antas ha utomeuropeisk bakgrund. Invandringen innebär ett viktigt tillskott av arbetskraft som kan komma att ha stor betydelse för den framtida försörjningsbalansen. Samtidigt innebär en stor invandring att en stor del av befolkningen saknar nätverk och kontakter i samhället. Det finns också, såsom beskrivits ovan, indikationer på att färre kontakter med personer med svensk bakgrund kan vara en av förklaringarna till att invandrade personer generellt sett har svårare att få arbete än personer som är födda i Sverige.

9.3.2 Uppgifter och synpunkter om den ideella sektorn som arena för integration och social sammanhållning

Under 2008 genomförde Socialstyrelsen en studie för att beskriva och analysera verksamheter och insatser inom ideella organisationer med en uttalad målsättning att öka integrationen av invandrade barn och unga respektive äldre i det svenska samhället (*Integrationsarbete i civilsamhället Unga och äldre i blickfånget*, Socialstyrelsen 2008). I rapporten dras slutsatsen att engagemang i föreningslivet är betydligt viktigare för ökad integration än speciellt utformade integrationsprojekt. Sociala relationer motverkar utanförskap, och vänskapsrelationer mellan invandrare och svenskfödda kan antas öka invandrades tillgång till nätverk som kan ge tillträde till exempelvis arbetsliv och bostadsmarknad. Som exempel på verksamheter för integration som bedrivs av ideella organisationer i dag kan nämnas olika typer av arrangemang för att möjliggöra mänskliga möten, gruppverksamheter kring gemensamma intressen, fester och festligheter, utflykter, utöva påtryckningar på lokala beslutsfattare, att sprida samhällsinformation, samverka med andra (offentliga och privata) aktörer samt individuellt stöd av olika slag.

Kulturutredningen framför i sitt betänkande från februari 2009 (SOU 2009:16) att vid sidan av arbetslivet har även fritidens aktiviteter och mellanmänskliga kontakter stor betydelse för integrationen i ett

samhälles sociala gemenskap. Kontakter på fritiden är ofta viktiga för att komma in på arbetsmarknaden. De har därtill en stor demokratisk betydelse. Ett aktivare civilsamhälle på kulturområdet har därmed mycket att tillföra också till integrationsfrågorna och till integrationspolitiken, menar Kulturutredningen. Utredningen betonar dock att detta samtidigt förutsätter att de grupper som i dag låses in i utanförskap inkluderas i det civila samhället. Den framför också att arbetet för en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap skulle kunna gynnas av ett förstärkt civilt samhälle i dessa områden. Kulturutredningen föreslår att staten lämnar stöd till nya föreningar och aktiviteter i andra former, liksom till kontakter mellan dessa och de redan etablerade organisationerna. Vidare föreslår utredningen att goda exempel på metoder för att uppnå en ökad mångfald och integration inom och genom det civila samhället samlas och sprids.

I en rapport från 2008 (IJ2008/1418/UF) framför Riksteatern att människor som kommer till Sverige ofta saknar en arena där individens kompetens och intressen kan komma till uttryck och utvecklas. Riksteatern lämnar i rapporten förslag på metoder som skulle kunna bidra till de ideella organisationernas arbete med mångfaldsfrågor och för att nå fler människor. Bland dessa förslag kan nämnas ett projekt för engagemangslotsar, eller guider, som föreslås mäkla mellan individens förutsättningar och behov å den ena sidan och organisationernas förutsättningar och behov å den andra. En sådan person skulle kunna fungera som en väg in för den som vill engagera sig men som inte har kontakter eller vet vilka möjligheter som finns. Genom att identifiera individens önskemål och förutsättningar kan lotsen, eller guiden, visa på möjliga uppgifter inom en eller flera ideella organisationer. En sådan verksamhet skulle enligt Riksteatern kunna kombineras med en metodbank på Internet, som flera organisationer skulle kunna använda sig av.

Förslaget om engagemangslotsar påminner om Volontärbyråns verksamhet. Volontärbyråns syfte är att underlätta kontakten mellan volontärer och frivilligorganisationer och att fler ska få ta del av ideellt engagemang. De flesta uppdrag som förmedlas av organisationen är inriktade på frivilligt socialt arbete, men kontakt förmedlas även med organisationer inom idrott, natur och kultur. En skillnad mellan Riksteaterns förslag om engagemangslotsar och Volontärbyråns verksamhet är dock den personliga vägledning som en lots kan förmedla, där möjligheter till engagemang erbjuds den enskilde utifrån hennes eller hans individuella förutsättningar. Betydelsen av personer som kan vägleda och välkomna nya personer in i ideella organisationer betonas också i rapporten *Våga Öppna! Att integrera människor med svensk och utländsk bakgrund i föreningslivet* (Helene Lahti Edmark och Roland Cox, 2006). I rapporten föreslås att mentorer skulle kunna utses för att slussa in nya människor så att deras drivkraft tas tillvara samt för att en verksamhet ska kunna skapas där alla är delaktiga.

Som en bakgrund till Riksteaterns förslag kan även nämnas att Socialstyrelsen 2007 gjorde en kartläggning av frivilligcentraler och motsvarande verksamheter i Sverige (*Frivilligcentraler i Sverige – en kartläggning*, Socialstyrelsen 2007). En frivilligcentral är ett informationskontor och en kontaktpunkt för människor som önskar göra

frivilliga insatser och de enskilda eller organisationer som har behov av att få hjälp. Frivilligcentralerna finansieras och drivs antingen av kommunerna eller i samverkan mellan kommunerna och frivillig verksamhet. Under 2008 anslog regeringen medel för uppbyggnad av en nationell stödstruktur för frivilligcentralerna, ett projekt som hanteras av organisationen Forum för frivilligt socialt arbete. Av Socialstyrelsens kartläggning framgår att det främst är pensionärer och personer med sjuk- eller aktivitetsersättning som utför frivilliga sociala insatser. Arbetsökande är den tredje största gruppen som utför sådana insatser. Den viktigaste skillnaden mellan frivilligcentralerna och förslaget om engagemangslotsar är att de frivilliga insatser som förmedlas via frivilligcentralerna oftast är punktinsatser, medan förslaget om engagemangslotsar går ut på att förmedla mer varaktiga kontakter mellan enskilda och ideella organisationer för att på så sätt ge möjlighet för de ideella organisationer att nå fler människor, liksom för de personer som engagerar sig att vrida sina nätverk.

9.3.3 Exempel på verksamheter som bedrivs av ideella organisationer inom integrationsområdet

Som också beskrivits i fråga om arbete för mångfald och insatser för nyanlända, bedrivs redan i dag ett omfattande och betydelsefullt arbete på integrationsområdet av ideella organisationer. Som framgår av den rapport från Socialstyrelsen som beskrivits ovan (*Integrationsarbete i civilsamhället Unga och äldre i blickfånget, Socialstyrelsen 2008*) omfattar de verksamheter för integration som bedrivs av ideella organisationer t.ex. olika typer av arrangemang för att möjliggöra mänskliga möten, gruppverksamheter kring gemensamma intressen, fester och festligheter, utflykter, utöva påtryckningar på lokala beslutsfattare, att sprida samhällsinformation, samverka med andra (offentliga och privata) aktörer samt individuellt stöd av olika slag. Vidare är föreningslivet och den ideella sektorn i allmänhet en viktig arena för demokratisk samverkan och samtal om grundläggande frågor som har betydelse för den sociala sammanhållningen, t.ex. demokrati och mänskliga rättigheter. Nedan beskrivs några exempel på verksamhet som ideella organisationer bedriver som en illustration av deras betydelse för integrationen. I avsnitt 9.4.1 beskrivs ytterligare exempel på verksamheter som ideella organisationer med särskilt fokus på personer som nyligen anlant till Sverige.

Spånga Blåbandsförening beskriver sig som en öppen och mångkulturell förening som arbetar mot droger och främlingsfientlighet samt för integration, gemenskap och delaktighet i det svenska samhället. Föreningens arbete beskrivs i boken *Skapa goda cirklar* (Erik Lundberg, 2006). Under åren 1994–2003 arbetade Spånga Blåband med introduktion av kommunplacerade flyktingar på uppdrag av Stockholms stad. Verksamheten var inriktad på att få flyktingar att lära känna svenskar och det svenska samhället. När ansvaret för flyktingintroduktionen återtogs av kommunen 2004 började Spånga Blåband med nätverksverksamhet för dem som behöver lära sig mer om hur livet fungerar i Sverige. En del av flyktingarna har även fortsatt inom

verksamheten som ledare, anställda eller medlemmar. I mån av resurser ger Spånga Blåband också råd och stöd till personer i kontakter med myndigheter genom sin rådgivningsbyrå. Sedan 2005 erbjuder Spånga Blåband kommuner i Stockholms län att ansvara för introduktion av kommunplacerade flyktingar som har behov av extra stöd och hjälp för att klara av att ta sig in i det svenska samhället. Organisationen bedriver vidare arbetsmarknadsverksamhet med målen att stötta och motivera sina deltagare till arbete, studier med studiemedel samt att se till att utredning och rehabilitering genomförs för de deltagare som har arbetshinder. Föreningen bedriver socialt företagande på ett flertal egna arbetstränings- och praktiktjänstställen, såsom caféer, hunddagis och städservice. Under 2007 grundades också den ekonomiska föreningen Blå Vägen, där bland andra Spånga Blåband ingår som medlem. Föreningens syfte är att bedriva integrationsbefrämjande verksamheter för att öka människors aktiva deltagande i samhälls- och arbetsliv. Verksamheten omfattar bland annat utbildning, praktik, arbetsträning, friskvård, personlig utveckling och flyktingintroduktion.

Föreningen Hidde Iyo Dhaqan i Malmö bedriver sedan 2007 ett treårigt projekt med titeln Ung Vision med stöd från Allmänna Arvsfonden. Enligt en förstudie som togs fram inför projektet har många ungdomar med invandrarbakgrund i Malmös utsatta områden svårt att komma in i och ta del av det befintliga föreningslivet. Syftet med projektet Ung Vision är att ungdomarna ska få möjlighet att göra positiva val i livet, utveckla intresse för fritidsaktiviteter och finna vägar in i föreningslivet. Ett antal ungdomsledare utbildas för att bland annat skapa nätverk och kontakter med befintligt föreningsliv och slussa de deltagande ungdomarna vidare till de föreningar de vill delta i. Projektet är därför ett omfattande samarbetsprojekt. Ungdomsledarna kommer även att fungera som förebilder och arbeta aktivt med föräldrar för att informera om svenskt föreningsliv och vikten av att delta i fritidsaktiviteter. Projektet genomförs i samarbete med Sofielunds Folkets Hus, MABI, Aura Hallen, Föreningen Idrott för Handikappade, New City och Malmö boxningsklubb.

9.3.4 Försöksverksamhet med engagemangsguider för ungdomar

Regeringens bedömning: Medel bör ställas till Ungdomsstyrelsens förfogande för att myndigheten under 2010 och 2011 ska kunna utlysa medel som kan sökas av ungdomsorganisationer som vill arbeta med engagemangsguider. Dessa engagemangsguider bör genom uppsökande verksamhet stimulera ungdomar, företrädesvis i områden med lägre organisationsgrad, till kontakter inom ideella organisationer inom skilda verksamhetsområden. Försöket ska utvärderas efter två år och resultaten rapporteras till regeringen under 2012.

Utredningens bedömning: Folkrörelseutredningen har inte behandlat denna fråga, som inte heller omfattades av utredningens direktiv.

Skälen för regeringens bedömning: Den ideella sektorn spelar en mycket viktig roll för att utvidga människors nätverk. Nätverk har i sin

tur stor betydelse för människors etablering på arbetsmarknaden, liksom för deras delaktighet i och tillit till samhället i stort. De exempel som beskrivits ovan (avsnitt 9.3.3) illustrerar vilket betydelsefullt arbete många ideella organisationer bedriver för att nå delar av befolkningen som vanligen själva inte söker sig till engagemang inom den ideella sektorn. Staten är till stora delar beroende av denna typ av initiativ, eftersom nätverk och social sammanhållning inte är företeelser som myndigheter själva kan skapa.

Statistiken som beskrivits i avsnitt 9.2 visar att det främst är människor som är väl etablerade i samhället som deltar i föreningslivet och den ideella sektorn. Det tycks finnas trösklar som motverkar eller hindrar människor från engagemang inom ideella organisationer. Statistiken visar att en låg grad av deltagande typiskt sett sammanfaller med faktorer som arbetslöshet eller låg inkomst, låg utbildning och bristande föreningstradition i familjen. Vidare visar statistiken på en tydlig nedgång under senare år avseende ungas deltagande i ideella organisationer, i vart fall i form av medlemskap i föreningslivet. Studier pekar också på att färre barn och ungdomar i resursfattiga områden är engagerade i föreningslivet (*Fokus 08. En analys av ungas utanförskap*, Ungdomsstyrelsen 2008:9). Bostadsområden med lägre organisationsgrad är således i många fall de områden där en stor andel av ungdomarna har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Många större och etablerade ideella organisationer – vilka kan erbjuda stora nätverk för den som aktiverar sig i organisationen – bedriver endast i begränsad utsträckning verksamhet i dessa bostadsområden.

Staten och myndigheterna kan inte styra fram sociala nätverk och ideellt engagemang men har möjlighet att stödja den verksamhet som organisationer själva utformar och bedriver. Riksteaterns förslag om aktiv vägledning till engagemang inom ideella organisationer (se avsnitt 9.3.2) är intressant i detta sammanhang. Det är särskilt viktigt att finna former för att stimulera ungdomar som tidigare inte varit aktiva i föreningslivet till engagemang. Många ungdomsorganisationer bedriver redan i dag ett omfattande sådant arbete, vilket regeringen önskar främja ytterligare genom en försöksverksamhet med engagemangsguider. Sådana engagemangsguider skulle kunna stimulera ungdomar som inte själva söker sig till föreningslivet till verksamhet och kontakter inom ideella organisationer inom olika verksamhetsområden. En sådan verksamhet skulle kunna bidra till att trösklarna till ideellt engagemang och nya nätverk kan sänkas, vilket är av särskild vikt för ungdomar i områden med lägre organisationsgrad. Detta förutsätter dock att verksamheten även är av uppsökande karaktär. En sådan uppsökande verksamhet kan underlättas genom att ungdomsorganisationerna samverkar med myndigheter och andra aktörer som träffar ungdomar som t.ex. är arbetslösa eller på annat sätt behöver stärka sina nätverk.

Mot denna bakgrund anser regeringen att medel bör ställas till Ungdomsstyrelsens förfogande för att lysas ut för ideella ungdomsorganisationer som vill arbeta med vägledning till engagemang inom ideella organisationer. Medlen bör fördelas så att de organisationer som är involverade i arbetet finns inom ett flertal verksamhetsområden som kan intressera ungdomar. Medlen bör utlysas åtminstone två år i

följd för att verksamheten ska hinna etableras. Som ett led i arbetet bör de organisationer som medges stöd återrapportera sin verksamhet och sina resultat till Ungdomsstyrelsen. Utifrån dessa rapporter bör Ungdomsstyrelsen utvärdera verksamheten och sammanställa en rapport till regeringen 2012.

9.4 Den ideella sektorns arbete för introduktion av nyanlända

9.4.1 Exempel på verksamheter som bedrivs av ideella organisationer för introduktion av nyanlända

Många ideella organisationer bedriver ett betydelsefullt arbete för att bidra till introduktionen av nyanlända. Detta arbete bör ges de bästa möjliga förutsättningarna att utvecklas vidare. Mot den bakgrunden har regeringen fattat beslut om en ny dialog om relationerna mellan staten och ideella sektorn. Denna dialog beskrivs närmare i avsnitt 9.4.2.

Nedan beskrivs några exempel på praktiskt arbete som bedrivs av ideella organisationer inom området. De ska ses just som exempel som beskrivs i syfte att illustrera området. Antalet organisationer som bedriver arbete med frågor om integration är stort, vilket bland annat framgår inom ramen för den dialog som regeringen initierat på integrationsområdet, där ett åttiotal organisationer för närvarande deltar.

I Västernorrland har 5i12-rörelsen i samverkan med Härnösands kommun och Länsstyrelsen i Västernorrland genomfört en förstudie där de ideella organisationernas arbete för introduktion och integration i Västernorrland beskrivs (*Frivilligorganisationers engagemang för flyktingar och invandrare i Västernorrland, Rapport från förstudie, 2008*). Rapporten innehåller även förslag om hur en samverkan mellan olika aktörer skulle kunna förbättras på detta område. Syftet var bland annat att kartlägga de ideella organisationernas nuvarande insatser och erfarenheter av kommunernas introduktionsarbete samt vilka möjligheter som finns för att utveckla organisationernas insatser.

I rapporten framförs att fokuseringen på arbetets betydelse för integration av nyanlända är nödvändig men inte tillräcklig. En helhetssyn på individen innebär också att villkoren utanför arbetet måste förbättras för att utrikes födda ska kunna delta i samhällslivet på samma villkor som andra. Föreningslivet är också viktigt när det gäller att skapa nya mötesplatser och som en del i demokratin, framför rapportförfattarna. Genom sina stora kontaktnät är de ideella organisationerna en viktig arena för sociala nätverk som kan bidra till större öppenhet, motverka diskrimineringen och erbjuda vägar in i arbetslivet

Enligt den kartläggning som genomfördes i förstudien var den vanligaste insatsen som föreningarna deltog i att anordna någon form av mötesplats, de flesta med både en social funktion och någon form av sysselsättning. Föreningsaktiva fungerade också ofta som kontaktpersoner till enskilda flyktingar eller invandrare, både formellt som gode män och förvaltare och mer informellt i "fadderverksamhet". Andra exempel på ideella insatser för olika grupper var lägerverksamhet,

läxläsning, volontärverksamhet, aktiviteter för kvinnor, idrott och friluftsliv, språkträning, studiecirklar, opinionsbildning samt individuellt stöd. Ungefär hälften av insatserna utfördes uteslutande på individens fritid. Dessa insatser beskrivs som betydelsefulla eftersom de allra flesta aktiviteter som kommuner och andra officiella aktörer genomför sker under arbetstid. Av förstudien framgår också att den andra hälften av insatserna rör arbetstid eller både arbetstid och fritid. Ett hinder för att detta arbete skulle utvecklas ytterligare är enligt studien bristen på möteslokaler.

I rapporten föreslås att kommunerna och arbetsförmedlingarna gemensamt inventerar lämpliga föreningsarbetsplatser för praktik och arbete för invandrare och flyktingar samt att de ideella organisationerna ska ta initiativ till att öka andelen utrikes födda inom organisationerna genom bland annat utbildningsinsatser för att höja kunskapen om diskriminerings- och mångfaldsfrågor. Det föreslås också att fler forum för samverkan ska skapas mellan den ideella sektorn och kommunerna. Vidare föreslås att kommunerna ska se över sina allmänna bidragsvillkor till ideella organisationer i syfte att prioritera insatser inom introduktion och integration, samt att ideella organisationer som en försöksverksamhet på entreprenad ska kunna få ansvar för en mindre del av introduktionen med efterföljande utvärdering av SKL.

Ett annat exempel på verksamhet för nyanlända är Partnerskap Skåne, som bedrivs i samverkan mellan Länsstyrelsen i Skåne, sex kommuner och Nätverk Social Ekonomi Skåne. Syftet med projektet är att utveckla metoder och skapa förutsättningar för en grundläggande samhälls- och hälsoinformation till asylsökande och nyanlända i Skånes kommuner. Partnerskap Skåne ska också skapa förutsättningar för föreningslivet att delta som en resurs inom mottagandet och introduktion av asylsökande och nyanlända. Inom ramen för projektet bedriver Nätverk Social Ekonomi Skåne delprojektet Föreningslivet – en aktiv part i introduktionsverksamheten, även kallat Integration i förening. Integration i förening går ut på att ge deltagare i undervisningen inom Svenska för Invandrare (SFI) information om det svenska föreningslivet och att därefter matcha de enskilda nyanländas fritidsintressen med de lokala föreningars utbud. Tanken är olika former av delaktighet i föreningslivet kan förbättra förutsättningarna för nyanlända att lättare kunna lära sig samhällets koder, att prata svenska i vardagen samt att skapa ett kontaktnät och därigenom möjlighet att bättre kunna påverka sin livssituation.

SKL:s rapport *Alla kan inte göra allt – men alla kan göra något* (2009) om regionalt samarbete kring nyanlända invandrades etablering visar på behovet av ett samarbete över gränser, kommunala och andra, och av att flera olika kategorier aktörer samarbetar kring nyanländas etablering. I rapporten konstateras att det sedan länge varit känt att en enskild kommun inte alltid kan erbjuda det stöd som en nyanländ invandrare kan behöva. Det finns ett behov av en mångfald aktörer och utförare. Trots denna insikt har arbetet med det gränsöverskridande samarbetet mellan kommuner och andra aktörer inte kommit så långt ännu, framförs det i rapporten. Studien visar att kommunerna bland annat tar upp att det finns behov av samverkan med lokala aktörer, t.ex. arbetsgivare och ideella organisationer.

Malmö Ideella föreningars Paraplyorganisation (MIP) arbetade under 2007 och 2008 med projektet *Integration i förening*. Syftet med projektet var att genom föreningslivet underlätta introduktionen och integrationen för nyinvandrade samt att undersöka om föreningslivet även i framtiden kan ha en roll i introduktions- och integrationsarbete. I projektet bedrevs bland annat matchning mellan nyanlända och föreningar utifrån den nyinvandrade personens fritidsintressen. Bakgrunden var att många nyligen invandrade personer framfört till MIP att de hade för få kontakter med personer som bott länge i Sverige och nästan inga möjligheter att prata svenska utanför SFI-undervisningen. Samtidigt kunde det vara svårt för personer som nyligen kommit till Sverige att hitta rätt i föreningslivet och ta första steget till en föreningskontakt. Bland erfarenheterna från projektet kan nämnas att okunskapen om vad en förening är och om hur föreningar fungerar i Sverige var stor bland de SFI-elever som deltog. En film som skildrade föreningslivet blev ett ovärderligt arbetsredskap, framför allt i förhållande till de SFI-elever som ännu inte kunde svenska. Intresset bland de deltagande SFI-eleverna var stort, och många önskade kontakt med föreningslivet inte bara för sin egen del utan även för sina barn. Matchningen tog dock mycket tid, varför återkoppling och uppföljning efter den första kontakten var nödvändig. Vidare fanns det behov av att återkommande samla föreningarnas kontaktpersoner så att dessa hade ett forum för att dela erfarenheter. Utbildning av föreningsinformatörerna var också mycket viktig för att dessa skulle kunna möta de nyanlända på ett bra sätt.

9.4.2 Dialog mellan regeringen, ideella organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting inom integrationsområdet

Regeringen har i januari 2009 genom ett regeringsbeslut bjudit in idéburna organisationer som verkar inom integrationsområdet, inklusive organisationer som arbetar med nyanländas etablering, till en dialog om hur relationerna mellan regeringen och de idéburna organisationerna kan utvecklas vidare. Även organisationer som arbetar för att skapa bättre förutsättningar för en eventuell framtida etablering i Sverige bjuds in till dialogen. Regeringens syfte med dialogen är att tydliggöra de idéburna organisationernas roll inom integrationsområdet samt avseende mottagandet av asylsökande och nyanländas etablering. Dialogen ska också möjliggöra för idéburna organisationer att vara utförare på likvärdiga villkor med andra aktörer som är verksamma inom området. Dialogen kan komma att leda till en överenskommelse för att stödja framväxten av en större mångfald av utförare inom integrationsområdet. Sveriges Kommuner och Landsting bjuds in att delta i processen. Särskilt berörda myndigheter, såsom Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, ska vid behov också bjudas in att delta. Resultatet av dialogen ska redovisas senast den 31 augusti 2009.

Som skäl för sitt beslut har regeringen bland annat anfört att många idéburna organisationer bedriver ett omfattande arbete på integrationsområdet och inom mottagandet av asylsökande. Detta arbete bör erkännas och ges förutsättningar att utvecklas vidare. Genom

organisationernas flexibilitet, lokala förankring och självständighet från det offentliga kan idéburna organisationer bidra till en mångfald av utförare på området. Genom att organisationer kan ta en direkt kontakt med asylsökande och nyanlända kan organisationerna också bidra till att förmedla information om det svenska samhället. Vidare kan idéburna organisationer genom att arbeta med och inkludera personer med olika bakgrund bidra till förbättrad integration i samhället, t.ex. när det gäller nyanländas etablering i arbete, boende, reguljär utbildning m.m. En snabbare etablering i samhället skulle medföra stora mänskliga och samhällsekonomiska vinster.

I syfte att förtydliga relationen mellan staten och den ideella sektorn i arbetet för nyanländas etablering och förbättrad integration i övrigt ska dialogen utveckla former och metoder för de idéburna organisationernas medverkan i introduktionsinsatser för nyanlända samt andra insatser som syftar till att skapa bättre förutsättningar för etablering i Sverige. Inom ramen för dialogen ska också en inventering göras av de idéburna organisationernas verksamheter på området och villkoren för dessa, liksom hinder för de idéburna organisationernas arbete på området. På grundval av inventeringen ska förslag lämnas om hur staten kan bidra till att undanröja hinder samt belysa hur ideella aktörer kan utvecklas som utförare av service och tjänster på integrationsområdet och för nyanländas etablering. En viktig fråga som behöver diskuteras i detta sammanhang är hur organisationerna parallellt med att vara utförare också fortsättningsvis kan fungera som röstbärare och opinionsbildare. Frågor som rör hantering av asylärenden och villkor för uppehållstillstånd omfattas inte av dialogen.

Resultatet från dialogen ska redovisas den 30 augusti 2009.

9.5 De ideella organisationernas arbete för mångfald inom de egna rörelserna

9.5.1 Lagstiftningen mot diskriminering omfattar ideella organisationer i vissa avseenden

En utgångspunkt för diskussionen om arbete för mångfald och mot diskriminering inom ideella organisationer är lagstiftningen mot diskriminering. Ideella organisationer omfattas dock inte av Diskrimineringslagens tillämpningsområde i samma utsträckning som myndigheter, förutom inom två viktiga områden. För det första är de ideella organisationer som har anställd personal i likhet med alla andra arbetsgivare skyldiga att följa lagstiftningen om diskriminering i arbetslivet. Enligt diskrimineringslagen (2008:67) råder ett förbud för arbetsgivare att diskriminera på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. För det andra är diskriminering också förbjuden i fråga om medlemskap eller medverkan i en arbetstagarorganisation, arbetsgivarorganisation eller yrkesorganisation, och förmåner som en sådan organisation tillhandahåller sina medlemmar. Detta förbud hindrar dock inte att en organisation tillhandahåller medlemmar av ena könet förmåner som är ett

led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidare är diskriminering generellt sett förbjuden för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten, eller anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn över att diskrimineringslagen följs, i första hand genom att försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Diskrimineringsombudsmannen ska också inom sitt verksamhetsområde informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer.

9.5.2 De ideella organisationernas eget arbete för mångfald och mot diskriminering inom de egna verksamheterna

Betydelsefullt arbete pågår inom den ideella sektorn i syfte att öka mångfalden inom de egna verksamheterna. Några exempel på utvecklingsarbete som bedrivs inom den ideella sektorn i dag beskrivs nedan som en illustration och lägesbeskrivning inför det förslag till åtgärd som presenteras i avsnitt 9.5.3.

Barn- och ungdomsorganisationen Vi Unga har utvecklat tillvägagångssätt för att mäta jämställdhet med hjälp av fyra metoder: ombudsenkät, taltidsmätning, talträd samt härskar- och främjartekniker. Organisationen har använt metoderna för att mäta jämställdheten vid den egna förbundsstämman och även vid andra organisationers årsmöten, däribland Lantbrukarnas Riksförbund, Riksidrottsförbundet och Centerpartiet. Siffrorna visar ofta att organisationer inte är så jämställda som medlemmarna gärna vill tro. På så sätt får organisationen en lägesbeskrivning som kan fungera som underlag för diskussion och utveckling. Vi Unga arbetar även med att utveckla metoden för att även kunna mäta makt och hur makt hänger ihop med andra diskrimineringsgrunder än kön. Detta görs inom projektet Mod att Mäta Därmed vill Vi Unga fokusera på vem som har makten, på normen och göra organisationer uppmärksamma på hur maktstrukturerna ser ut i just deras organisationer. Frågor som behandlas är t.ex. vilka exkluderande normer som existerar i organisationerna, vilka som känner sig hemma och tar plats och vilka som stängs ute. En guide utarbetas för hur organisationer själva kan arbeta med att förändra och förbättra situationen. Guiden ska användas som ett processverktyg för att varje organisation ska kunna driva processen utifrån sina specifika behov. Projektet pågår i två och ett halvt år och är finansierat av Allmänna Arvsfonden.

Även Svenska Scoutrådet genomför jämställdhetsmätning inom den egna organisationen. Den primära målgruppen är deltagare (delegater, observatörer och funktionärer) vid Svenska Scoutrådets årsmöte 2008–2010. Den sekundära målgruppen är de ideella som på olika sätt har inflytande i rörelsen och därför bör ta en aktiv del i jämställdhetsarbetet.

Riksteatern har i en rapport beskrivit sitt arbete för att öka mångfalden inom den egna organisationen samt lämnat förslag på metoder för att främja mångfald och integration inom och genom den ideella sektorn (IJ2008/1418/UF). Riksteatern är en ideell förening som ägs av

medlemmarna i 230 riksteaterföreningar. Samtidigt har Riksteatern en närhet till staten som gör att den i detta avseende avviker från vad som vanligen menas med ideella organisationer, bland annat på grund av att Regeringen utser organisationens styrelseordförande och ytterligare en styrelseledamot. Riksteatern genomgår dock ett förändringsarbete i syfte att sätta medborgarens behov tydligare i centrum och förstärka organisationens folkrörelsekaraktär. Mot den bakgrunden är organisations mångfaldsarbete jämförbart med det som bedrivs i ideella organisationer.

Riksteatern definierar mångfald som allas lika möjligheter och rättigheter, oavsett etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning, kulturell bakgrund, kön, ålder, funktionshinder, sexuell läggning eller andra individuella olikheter. Målet för Riksteaterns mångfaldsarbete är att kunna tillvarata den mångfald av idéer och lärdomar när olikheter tillåts. Det är framförallt unga och personer med utländsk bakgrund som står i fokus för Riksteaterns arbete. Riksteatern konstaterar i sin rapport att unga och personer med utländsk bakgrund är grupper vars erfarenheter och kompetens inte tas tillvara i tillräckligt stor utsträckning inom den ideella sektorn.

Riksteatern har diskuterat sina erfarenheter i ett nätverk med andra ideella organisationer, bland andra Amnesty, Riksförbundet för homosexuellas, transexuellas och bisexuellas rättigheter (RFSL), Förbundet Vi Unga och Scouterna. Enligt rapporten finns det en oförmåga att tillvarata mångfaldens potential bland många ideella organisationer. Flera ideella organisationer har enligt Riksteaterns rapport gemensamma erfarenheter av problem som bristande förankring eller mandat för att arbeta med mångfald i organisationen, brist på metoder och verktyg för att nå och kommunicera med nya grupper, svårigheter att klassificera och mäta mångfald och därmed se problemets omfattning och utveckling, svårigheter att engagera unga medlemmar i organisationen och bristande representation i organisationens beslutande organ. Flera organisationer har också övervägt huruvida man bör ansluta homogena grupper med personer av visst ursprung, med en viss religion eller vissa intressen och hur detta i så fall ska genomföras. Bland organisationerna i nätverket finns dock samtidigt en stark vilja att utvecklas och ett antal områden där de ser gemensamma behov och intressen.

9.5.3 Åtgärd för att främja den ideella sektorns arbete för mångfald och mot diskriminering inom de egna verksamheterna

Regeringens bedömning: Ungdomsstyrelsen bör få i uppdrag att under hösten 2009 anordna samtal med ett tiotal ideella organisationer om hur ideella organisationer kan utveckla arbetet för mångfald och mot diskriminering inom de egna verksamheterna. Samtalen bör utgå från metoder som redan används inom ideella organisationer och behandla hur dessa kan utvecklas och spridas för att kunna användas av fler organisationer inom olika verksamhetsområden. Ett nätverk kan bildas för att bedriva fortsatt arbete under en tvåårsperiod och ideella

organisationer bör informeras om möjligheterna att söka medel för sitt utvecklingsarbete inom området. I uppdraget till Ungdomsstyrelsen bör även ingå att myndigheten ska dokumentera samtalen och det fortsatta arbetet inom nätverket för att sammanställa resultaten i en rapport till regeringen 2011.

Utredningens bedömning: Folkrorelseutredningen har inte behandlat frågor om denna typ av åtgärder, som inte heller uttryckligen omfattades av utredningens direktiv.

Skälen för regeringens bedömning: Som beskrivits ovan pågår mycket betydelsefullt arbete inom den ideella sektorn i syfte att öka mångfalden och motverka diskriminering inom de egna verksamheterna. Samtidigt framhåller ett flertal ideella organisationer som lämnat remissvar att mer skulle kunna göras för att stärka mångfalden och motverka diskriminering samt att staten skulle kunna stimulera sådana initiativ, även om de ideella organisationerna själva naturligtvis har och vill ha ansvaret för att utveckla sin verksamhet inom området. Som tidigare nämnts framför även Kulturutredningen i sitt betänkande att det är väsentligt att staten i sitt stöd till det civila samhället prioriterar arbete som syftar till en bättre representation.

Regeringen bedömer, i likhet med flera remissinsatser, att staten skulle kunna stimulera till fler initiativ när det gäller mångfaldsarbete inom ideella organisationer. En utgångspunkt för sådana initiativ bör vara att de omfattar alla diskrimineringsrunder, dvs. kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder.

En sätt att stimulera och underlätta den ideella sektorns arbete på området kan vara att bedriva nätverksarbete och tillhandahålla stöd för att ideella organisationer själva utvecklar sitt arbete inom området. Ungdomsstyrelsen, som bland annat har till uppdrag att fördela medel och bedöma ansökningar och redovisningar från ideella organisationer inom ett flertal verksamhetsområden, har en omfattande kunskap om den ideella sektorn. Ungdomsstyrelsen kommer också i kontakt med frågor om ideella organisationers arbete med mångfald inom den egna organisationen bland annat när myndigheten bedömer ansökningar och redovisningar i förhållande till bidragsvillkor som omfattar krav på sådant arbete.

Regeringen överväger att ge ett uppdrag till Diskrimineringsombudsmannen att ta fram statistik om självupplevd diskriminering på ett flertal samhällsområden, däribland föreningslivet. Detta material kan komma att utgöra ett intressant material och en utgångspunkt för ideella organisationers eget utvecklingsarbete för ökad mångfald och mot diskriminering.

Mot bakgrund av ovanstående är det lämpligt att Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att under 2009 anordna samtal med ett tiotal ideella organisationer om former för hur ideella organisationer kan utveckla sitt arbete för mångfald och mot diskriminering inom de egna verksamheterna. Samtalet bör utgå ifrån metoder som redan används inom ideella organisationer och behandla hur dessa kan utvecklas och spridas för att kunna användas av fler organisationer inom olika

verksamhetsområden. Ett nätverk kan bildas för att bedriva fortsatt arbete under en tvåårsperiod och ideella organisationer bör informeras att möjligheterna söka medel för sitt utvecklingsarbete inom området. I uppdraget till Ungdomsstyrelsen bör även ingå att myndigheten ska dokumentera samtalen och det fortsatta arbetet inom nätverket för att sammanställa resultaten i en rapport till regeringen 2011.

10 Statligt stöd till ideella organisationer

10.1 Utgångspunkter

Staten och kommunerna ger ekonomiskt stöd till föreningslivet, bland annat i form av olika typer av bidrag och ersättningar för uppdrag. De statliga bidragen fördelas i huvudsak inom respektive verksamhetsområde. 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. I uppdraget till Folkrörelseutredningen ingick att se över behovet av gemensamma principer för den statliga bidragsgivningen till folkrörelserna och det övriga föreningslivet. Behovet av generella principer för att effektivisera uppföljningen och utvärderingen av bidragsgivningen skulle beaktas särskilt (dir. 2005:117). Utredningen fick även tilläggsdirektiv med uppdrag att 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 (dir. 2007:7).

Ett centralt syfte för folkrörelsepolitiken, liksom för politiken för den ideella sektorn, är att slå vakt om den ideella sektorns centrala roll i demokratin. För att de ideella organisationerna ska kunna fylla denna funktion krävs att de kan vara självständiga och ha eget handlingsutrymme. Genom tilläggsdirektiven till Folkrörelseutredningen har regeringen betonat att frågan om villkor för statliga bidrag till den ideella sektorn är central i detta avseende (dir. 2007:7). 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 därför är av stor vikt att försöka säkerställa att statliga bidrag inte otillbörligen påverkar självständigheten och oberoendet för de ideella organisationerna. Detta ställningstagande ska även fortsättningsvis ses som en utgångspunkt för politiken för den ideella sektorn med avseende på statliga bidrag till ideella organisationer.

Frågan om den ideella sektorns roll i demokratin hänger också, såsom kommer att utvecklas nedan (avsnitt 10.2.3), samman med vilken bidragsform som används. Organisationsbidragen har en särskilt viktig betydelse för de ideella organisationernas demokratiska funktion som röstbärare, opinionsbildare och granskare av den offentliga maktutövningen, eftersom organisationsbidragen styr organisationerna i lägre grad än andra bidragsformer, såsom verksamhets- och projektbidrag. Samtidigt bör påpekas att organisationsbidragen, vars

syfte är att stödja människors organisering i demokratiska former, bör förutsätta att de mottagande organisationerna också själva har en demokratisk uppbyggnad. Stiftelser saknar en demokratisk form i denna mening. Detta bör dock inte utesluta dem från möjligheten att tilldelas verksamhets- eller projektbidrag.

Med utgångspunkt i den tidigare folkrörelsepolitikens mål om bästa möjliga förutsättningar för deltagande i föreningslivet har det även varit angeläget att verka för att den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer är överskådlig och att den så långt möjligt präglas av kontinuitet. Detta är lika betydelsefullt framöver för politiken för den ideella sektorn.

Den stora mängden bidragssystem och bidragsformer, som i sin tur förmedlas av en rad olika myndigheter under olika departement, gör dock att den statliga bidragsgivningen – förståeligt nog – är svåröverskådlig. En rad faktorer kan ha bidragit till att ett statsbidrag inrättats och påverkat dess utformning och utveckling. Samtidigt som det bör finnas utrymme för variationer mellan olika verksamhetsområden finns det ett stort behov av att skapa överblick över de olika bidragssystemen för att kunna förstå den ideella sektorns villkor och följa hur de utvecklas. Nedan, i avsnitt 10.2, görs därför först en lägesbeskrivning av den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer, bland annat med avseende på bidragsformer, belopp och bidragsvillkor. Därefter, i avsnitt 10.4, görs en genomgång av frågor om hur bidragssystemen bör utformas mer generellt med avseende på bland annat styrning, redovisning, utvärdering, stabilitet och fördelning mellan bidragsformer. Slutligen, i avsnitt 10.4, diskuteras frågor om generella villkor för de statliga bidragen till ideella organisationer.

Det bör noteras att den statliga bidragen till ideella organisationer bara är en del av den samlade bidragsgivningen från offentlig sektor. Kommuner och landsting fördelar också stora mängder bidrag och uppdrar i en tilltagande omfattning åt ideella organisationer att utföra tjänster, bland annat inom vården, skolan och omsorgen, kultur- och fritidsverksamhet samt flyktingmottagande. Enligt Statskontoret gav kommuner sammanlagt cirka 3,7 miljarder kronor i bidrag till föreningar och stiftelser 2002. De köpte också verksamhet för 9 miljarder av föreningar och stiftelser. Landstingen gav cirka 1,4 miljarder kronor i bidrag till ideella föreningar och stiftelser och köpte verksamhet för 400 miljoner kronor.

10.2 De statliga bidragens omfattning, fördelning och reglering – lägesbeskrivning

10.2.1 Kartläggningar av bidragssystemen

Statskontoret genomförde under 2003 en kartläggning av det statliga stödet till ideella organisationer. Kartläggningen presenterades i rapporten *Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning analys och rekommendationer* (Statskontoret 2004:17). Vid årsskiftet 2008/2009 har en ny kartläggning genomförts inom Regeringskansliet. Det är därför möjligt att se vilka förändringar som ägt rum sedan 2003.

Den kartläggning som genomförts 2009 omfattar statsbidrag, uppdragsersättningar från staten, bidrag ur Allmänna arvsfonden samt bidrag från överskottet av Svenska Spels verksamhet. Uppgifterna har främst hämtats från bidragsförordningar och regleringsbrev. Enskilda regeringsbeslut om bidrag till en ideell organisation ingår därför inte i kartläggningen. Kartläggningen bygger på 2009 års anslagsposter.

10.2.2 Bidragens storlek

Kartläggningen av statliga bidrag till ideella organisationer för år 2009 omfattar utbetalningar om totalt nära 7,7 miljarder kronor fördelade på 102 olika bidrag över statsbudgeten. Till detta kommer medel som fördelas utanför statsbudgeten, närmare bestämt cirka 1,6 miljarder kronor från överskottet från Svenska Spel, cirka 34 miljoner kronor ur Brottsofferfonden och 339 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden. Om också bidragen utanför statsbudgeten inkluderas blir den totala summan för bidrag till ideella organisationer 2009 närmare 10 miljarder kronor.

Dessa belopp kan jämföras med Statskontorets kartläggning från 2003. Då uppgick de statliga bidragen till ideella organisationer till närmare 6,5 miljarder kronor fördelade på 96 olika bidrag. Denna summa inkluderade även 852 miljoner kronor från överskottet från Svenska Spel och 265 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden.

De största bidragen som omfattats av kartläggningen 2009 går till organisationer inom verksamhetsområdena folkbildning (3,3 miljarder kronor), idrott (1,8 miljarder kronor, varav 1,4 miljarder från Svenska Spel) och bistånd som förmedlas till utlandet via svenska ideella organisationer (2,4 miljarder kronor). Dessa tre områden står för drygt 80 procent av de totala bidragen till ideella organisationer.

Beloppen kan tyckas omfattande. Det bör därför påpekas att den svenska ideella sektorn i högre grad är självfinansierande än vad som är fallet i många andra länder. Cirka 29 procent av den svenska ideella sektorns intäkter kommer från den offentliga sektorn, medan cirka 62 procent kommer från medlemsavgifter, försäljning m.m. och 9 procent från gåvor. Ideella organisationer i EU-länderna får i genomsnitt 58 procent av sina intäkter från den offentliga sektorn. Svenska organisationer inom vård och omsorg är dock i högre grad finansierade av stat och kommun än andra ideella organisationer. Inom detta område är organisationernas verksamhet offentligt finansierad till 70–80 procent.

10.2.3 Bidragens fördelning på bidragsformer

Såväl Statskontorets redovisning som den kartläggning som genomförts i januari 2009 omfattar bidragsformerna organisationsbidrag, verksamhetsbidrag, projektbidrag, uppdragsersättning samt anläggningsbidrag. Det finns emellertid ingen allmängiltig definition för dessa bidragsformer. Det innebär att även om en bidragsgivare talar om organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag behöver det inte innebära att begreppen har samma betydelse för en annan bidragsgivare. Det kan även råda delade meningar om hur vissa bidrag

bör kategoriseras. Följande definitioner av bidragsformer har tillämpats i kartläggningen från 2009, liksom i Statskontorets kartläggning från 2003:

- Organisationsbidrag är ett generellt bidrag till en ideell organisation, där bidraget inte avgränsas till särskilda verksamheter. Bidraget kan också användas till kanslikostnader.
- Verksamhetsbidrag är ett riktat bidrag till en viss eller till flera angivna verksamheter som organisationen bedriver.
- Projektbidrag är ett riktat bidrag till ett projekt, dvs. till en i tiden avgränsad verksamhet.
- Uppdragsersättning är i princip full ersättning för en verksamhet som staten och en ideell organisation kommer överens om att organisationen ska bedriva. Uppdragsersättningar är således inte bidrag i egentlig mening, utan ersättningar som styrs av uppdrag eller avtal mellan parterna. De är dock ändå av intresse som en del av de offentliga medel som utbetalas.
- Anläggningsbidrag är bidrag till köp, nybyggnad, ombyggnad eller upprustning av lokal för ideell verksamhet.

Varje enskilt bidrag i kartläggningen har inte studerats särskilt i förhållande till definitionen, varför kategoriseringen av vissa bidrag kan vara missvisande. Med denna reservation kan konstateras att organisationsbidrag, liksom 2003, är den vanligaste bidragsformen sett till antalet bidrag. Kartläggningen visar att i januari 2009 var 39 bidrag organisationsbidrag och 27 bidrag verksamhetsbidrag. Projektbidragen var också 27 till antalet.

Verksamhetsbidragen dominerar dock beloppsmässigt. Drygt hälften (48 procent) av det totala bidragsbeloppet är verksamhetsbidrag. Det största bidraget i kartläggningen, som var stödet till folkbildningen om 3,3 miljarder kronor, har kategoriserats som verksamhetsbidrag. Projektbidragen motsvarar 34 procent av det totala stödet till ideella organisationer, organisationsbidragen 15 procent, uppdragsersättningarna 2 procent och anläggningsbidragen 0,3 procent.

När Statskontoret genomförde sin kartläggning 2003 kategoriserades 44 bidrag som organisationsbidrag. Beloppsmässigt uppgick organisationsbidragen då till cirka 18 procent av bidragsgivningen, dvs. något mer än 2009. Verksamhetsbidragen var 30 till antalet, motsvarande cirka 56 procent. Projektbidragen var 13 till antalet, motsvarande cirka 19 procent av det totala stödet till ideella organisationer. Projektbidragen har alltså ökat kraftigt sedan 2003, både till antalet och beloppsmässigt.

10.2.4 Reglering av de statliga bidragen

Statskontoret konstaterade i sin kartläggning från 2003 att lagstiftning var ovanlig som grund för statligt stöd till ideella organisationer och att även förordningar förekom i begränsad utsträckning. Totalt saknade då cirka 70 procent av bidragen författningsstöd. Kartläggningen från 2009 visar att fler stödformer har författningsstöd i dag. Trots detta saknar 59 procent av bidragen fortfarande författningsstöd.

Bidragsform	Antal bidrag totalt	Reglerade genom	Andel med författningsstöd,
-------------	---------------------	-----------------	-----------------------------

		förordningar	procent
Organisationsbidrag	39	20	51
Verksamhetsbidrag	27	12	44
Projektbidrag	27	5	19
Uppdragsersättning	8	4	50
Anläggningsbidrag	1	1	100
Totalt antal	102	42	41

Flertalet av de bidrag som saknar reglering genom lag eller förordning är bidrag som beviljas enstaka organisationer där bidraget har fastställts genom regleringsbrev. Det bör observeras att det också – utöver de bidrag som kartlagts här – finns ett okänt antal bidrag som betalas ut som engångsbelopp efter regeringsbeslut, såsom påpekats ovan (avsnitt 10.2.1).

10.3 Utredningar om statliga bidrag till ideella organisationer

10.3.1 Utredningen om bidrag till ideella organisationer

Utredningen om bidrag till ideella organisationer tillsattes 1992 med uppdrag att se över och lämna förslag till enhetliga principer för statens bidrag till ideella organisationer (dir. 1992:81). Bakgrunden var bland annat en kartläggning som Statskontoret genomfört av det statliga stödet till föreningslivet. I kartläggningen framfördes att det fanns stora brister i statens uppföljning och utvärdering av bidragsgivningen samt att det saknades överblick. Vidare sades i direktiven att det samhällsekonomiska läget innebar att det i allt större utsträckning skulle komma att ställas stora krav på hushållning med den offentliga sektorns resurser. Vid utformningen av principerna för statsbidragen gavs utredaren därför i uppdrag att beakta möjligheten att stimulera de frivilliga organisationernas ansvarstagande inom olika områden.

Utredningen fann i sitt slutbetänkande *Organisationernas bidrag* (SOU 1993:71) bland annat att rollfördelningen mellan staten och de ideella organisationerna borde stärkas genom att organisationerna gavs större ansvar för bidragsfördelningen. Grupper av organisationer som bildar samverkansorgan borde få sådant ansvar inom sitt ansvarsområde, ansåg utredningen.

Utredningen diskuterade också frågor om skatter. För att stimulera ökad självfinansiering borde avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer införas, föreslog utredningen. Det kan noteras att denna fråga återigen är under utredning 2009. Utredningens uppdrag beskrivs närmare i avsnitt 11.

Vidare föreslog utredningen att ideella organisationer i ökad utsträckning borde engageras i diskussionen om övertagande av arbetsuppgifter som alternativ till privatisering av offentliga verksamheter.

Som beskrivits ovan (avsnitt 10.2) innehöll Statskontorets rapport *Bidrag till ideella organisationer* från 2004 en kartläggning av de statliga bidragen till ideella organisationer. Uppdraget omfattade även frågan om behovet av gemensamma bidragsprinciper för den statliga bidragsgivningen till föreningslivet.

I rapporten konstaterade Statskontoret att frågan om bidrag till ideella organisationer har utretts ett flertal gånger och att kraven på resultatstyrning ökade under 1990-talet. Under 2000-talet blev dock regeringens linje för resultatstyrning av bidragen mindre tydlig, enligt Statskontoret. Statskontoret fann också att resultatstyrningens utformning varierade mellan olika bidrag och bidragsformer. På ett övergripande plan var statens styrning av de stora bidragen relativt enhetlig, oavsett bidragsform. Övergripande mål ställs upp och resultat och effekter ska i de flesta fall bedömas för bidragen, oavsett bidragsform.

Enhetligheten var större inom de olika bidragsformerna än mellan dessa. För verksamhetsbidragen uppvisade dock styrningen en betydande variation, främst avseende återrapporteringskraven, menade Statskontoret. Oberoende utvärderingar saknades i de flesta fall.

Statskontoret konstaterade att synen på de ideella organisationerna har varierat över tiden, men att uppfattningarna också varierat i samband med utformningen av olika bidrag. Statskontoret pekade också på att den offentliga sektorn i allt större utsträckning lägger ut sin verksamhet på eller kompletterar den med andra utförare.

Statskontoret kom till slutsatsen att det fanns ett behov av att staten utvecklar synen på och förhållningssättet till de ideella organisationerna. En sådan syn behövs för att staten på ett konsekvent sätt ska kunna ta ställning till om bidrag ska ges, vilken bidragsform som bör användas samt vilka villkor som ska knytas till bidraget.

Statskontoret fann det överraskande att lagstiftning används i så begränsad utsträckning och att riksdagen därmed sällan i grunden tar ställning till hur staten ska förhålla sig till föreningslivet. Myndigheten ansåg därför att bidragsgivningen i större utsträckning borde regleras i lag. Förutsebarheten, långsiktigheten och tillgängligheten för de ideella organisationerna skulle också förbättras om bidragen i större utsträckning regleras i förordningar.

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

Även om förutsättningar för resultatstyrning varierar beroende på bidrag och bidragsform ansåg Statskontoret att styrningen kan bli mer enhetlig. Myndigheten formulerade rekommendationer för mål, ekonomisk redovisning, återrapportering, bedömning av resultat och effekter samt för oberoende granskningar och utvärderingar. De flesta är gemensamma för alla bidragsformer och tillämpas enligt Statskontoret för de flesta stora bidrag redan i dag. Myndigheten konstaterade dock att oberoende granskningar och utvärderingar inte förekommer systematiskt.

Seminarier har anordnats av såväl Folkförhållningseutredningen som av Regeringskansliet för att diskutera bidragfrågorna med företrädare för den ideella sektorn och de synpunkter som framförts har beaktats av Folkförhållningseutredningen.

10.3.3 Utredningar avseende särskilda områden

Översyn av handläggningen av vissa bidrag till föreningslivet

I februari 2007 redovisades promemorian *Handläggningen av vissa bidrag till föreningslivet* inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet (IJ2007/786/D). Promemorian utgjorde redovisningen av ett uppdrag om att se över var handläggningen av vissa bidrag till föreningslivet borde ske.

Bakgrunden till uppdraget var riksdagens beslut om avveckling av Integrationsverket per den 1 juli 2007, vilket medförde att de bidrag till föreningslivet som handlades av verket måste handläggas i annan ordning. Vidare fanns det ett behov av att finna en permanent ordning för fördelningen av statsbidraget för kvinnors organisering och jämställdhetsprojekt. Ytterligare en fråga var handläggningen av bidrag till organisationer med verksamhet riktad till homo- och bisexuella samt transpersoner. Av uppdragsbeskrivningen framgick att utredaren skulle utreda om bidragen kunde handläggas av någon eller några redan befintliga myndigheter. Om utredningen skulle visa att en sådan lösning inte var möjlig eller lämplig, skulle utredaren bedöma om det fanns någon annan lämplig lösning, t.ex. handläggningen av bidragen inom Regeringskansliet eller inrättande av en särskild myndighet för handläggningen av bidragen.

I promemorian lämnades två alternativa förslag. Det ena alternativet innebar att en särskild myndighet skulle inrättas under Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Myndigheten för fördelning av vissa bidrag till föreningslivet, eller Myndigheten för stöd till föreningslivet. I rapporten framfördes att fler bidrag till föreningslivet inom andra områden än de som diskuterades i promemorian på sikt skulle kunna överföras till den nya myndigheten. Myndigheten skulle också kunna tillföras uppgifter och resurser inte bara för hanteringen av ett antal bidrag till föreningslivet utan för kompetensutveckling och kunskapsuppbyggnad inom området och utvecklas till en större folkförhållningsemyndighet till gagn för såväl föreningslivets organisationer som för regeringen. En sådan myndighet skulle kunna benämnas Myndigheten för folkförhållningsfrågor eller Folkförhållningsemyndigheten, enligt rapporten. Det andra alternativet innebar att bidragen skulle administreras av Ungdomsstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen har sedermera tagit hand om handläggningen av de bidrag som promemorian behandlade.

I mars 2008 gavs en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor om bidrag till ungdomsorganisationer m.m. (dir. 2008:35). Uppdraget omfattade bland annat att

- undersöka i vilken utsträckning målen för statsbidraget enligt förordningen om statsbidrag till ungdomsorganisationer beaktas vid bedömningen av en enskild organisations rätt till bidrag,
- överväga för- och nackdelar med att i ökad utsträckning låta målen för statsbidraget styra bidragsgivningen samt möjliga tillvägagångssätt för att effekterna av bidragsgivningen ska bidra till att målen för statsbidraget uppfylls,
- undersöka om det är möjligt att inom ramen för statsbidraget till ungdomsorganisationerna öka andelen villkorslösa bidrag, minska antalet villkor för bidragen eller revidera de villkor som ställs på de bidragssökande ungdomsorganisationerna,
- analysera i vilken utsträckning kontroller av organisationers medlemsantal och andra uppgifter som har betydelse för rätten att uppbära bidrag är förenliga med regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet och föreningsfrihet, samt att
- kartlägga om det finns några faktiska och rättsliga problem för en underårig att ingå i en ideell förenings styrelse.

Uppdraget har redovisats i april 2009. Utredningen har föreslagit att kopplingen mellan bidragen och målen för statsbidraget till ungdomsorganisationer bör göras tydligare. Därför föreslår utredningen en förändrad målstruktur som bland annat består av ett syfte som kopplas till de övergripande målen för statsbidraget. Utredningen framför samtidigt att ungdomsorganisationerna bör vara fria och obundna av staten. Det huvudsakliga bidraget till ungdomsorganisationerna bör därför vara ett organisationsbidrag.

Utredningen har också kommit fram till att det finns inte några rättsliga eller faktiska hinder för underåriga att ingå i en ideell förenings styrelse. De eventuella problem detta skulle kunna innebära är inte så allvarliga att de utgör skäl för att begränsa den grundlagsstadgade föreningsfriheten.

Utredningen har vidare granskat de kontroller Ungdomsstyrelsen gör av de uppgifter som ligger till grund för fördelningen av statsbidraget. Utredningen anser att det inte är lämpligt att myndigheten själv kontrollerar de bidragsmottagande organisationernas medlemsregister, även om regeringsformens bestämmelser om åsikts- och föreningsfrihet inte direkt innebär hinder för att myndigheten gör detta.

Betänkandet har sänts på remiss. Remisstiden pågår till den 1 augusti 2009.

Översyn av statsbidrag på det sociala området

Statskontoret fick i mars 2009 i uppdrag av regeringen att göra en översyn av förutsättningar och villkor i förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. I uppdraget ingår att dels föreslå hur villkoren ska bli likvärdiga mellan olika organisationer, dels bedöma möjligheterna att begränsa antalet villkor i förordningen. Statskontoret ska även beakta och lämna förslag på hur

behovet av statsbidrag till verksamhet inom det sociala området som idag regleras i annan förordning eller inte omfattas av befintlig reglering kan tillgodoses. Uppdraget ska slutredovisas i augusti 2009. Prop. 2008/09:XX

10.4 Utformningen av bidragssystemen

Regeringens bedömning: Följande principer bör gälla för den styrningen av de statliga bidragen till ideella organisationer:

- Bidragssystemen bör kunna variera och anpassas efter olika verksamhetsområdens behov, och därmed även se olika ut, men en enhetlig terminologi i bidragssystemen bör eftersträvas.
- 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, inom respektive bidragssystem. Det bör dock finnas utrymme för flexibilitet med hänsyn till varje bidragssystems och områdes karaktär.
- De större och mer permanenta bidragen till ideella organisationer bör normalt grundas på förordningar.
- Övergripande syfte ska anges för alla bidrag till ideella organisationer.
- Mätbara mål ska finnas för alla bidrag med undantag för organisationsbidragen, för vilka målen inte i lika hög grad är mätbara.
- Bedömningar av resultat och effekter ska göras för alla bidrag med undantag för organisationsbidragen, där mer övergripande utvärderingar i stället bör genomföras.
- Krav på god ekonomisk redovisning ska ställas på alla bidragsmottagande organisationer.
- Åtterrporteringskraven kan variera beroende på bidragsform.
- Oberoende utvärderingar ska genomföras för alla bidrags- och ersättningssystem.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten av remissinstanser instämmer i utredningens bedömning, men några instanser utvecklar en något avvikande syn i enskilda frågor.

Kriminalvården anser att oberoende utvärderingar och effektstudier är positivt för både bidragsgivare och bidragstagare men samtidigt komplicerade och resurskrävande. Sådana villkor bör därför endast ställas vid omfattande bidragsgivning. *Statskontoret* anser att utredningen inte har prövat möjligheterna att ge den statliga bidragsgivningen lagstöd i ökad utsträckning, och menar att lagstöd i första hand bör övervägas för beloppsmässigt stora bidrag. *Ungdomsstyrelsen* välkomnar förslagen om principer för den statliga styrningen av bidrag till ideella organisationer, men anser att utredningen är otydlig när den å ena sida framför att bedömningar av resultat och effekter ska göras för alla bidragsformer, å andra sidan att mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom organisationsbidrag. I utredningen framförs att det för organisationsbidrag kan räcka med att föra en diskussion om

måluppfyllelse, men vad denna diskussion ska leda till utvecklas inte, påpekar Ungdomsstyrelsen. *Bygdegårdarnas Riksförbund* framför att erhållna stöd ska redovisas men delar inte utredarens uppfattning att allt kan redovisas i mätbara mål. *Centrum Mot Rasism* anser att även rikstäckande paraplyorganisationer ska kunna vara berättigade organisationsbidrag och därmed möjligheter till en långsiktig utveckling av sin kärnverksamhet. *Folkbildningsrådet* uppmärksammar att utredningen inte behandlat relationen mellan statsbidragen till ideella organisationer och bidragen från kommuner, landsting och regioner till dessa organisationer, bland annat avseende nivån på statsbidragen i förhållande till de kommunala och regionala bidragen. *Forum för frivilligt socialt arbete* framför att många ideella organisationer anser att de i dag alltför mycket måste anpassa sig till tillfälliga verksamhets- och projektbidrag samt att organisationsbidragets andel av det totala statliga stödet bör öka. *IOGT-NTO* understryker vikten av att det inte utvecklas arbetsmetoder hos ansvariga myndigheter som innebär att den verksamhet som ett bidrag avser i praktiken mer bedöms utifrån den nytta som myndigheten önskar uppfyllt än med respekt och uppmuntran för de idéer och visioner som organisationen vill förverkliga genom sin verksamhet. *Riksidrottsförbundet* och *SISU Idrottsutbildarna* anser att det är mycket viktigt att idrottsrörelsen även fortsättningsvis ska ha rätt att fastställa kriterier för fördelningen av stödet till rörelsens organisationer. De markerar också ett starkt stöd för utredarens motstånd mot att bidragsgivningen i utökad utsträckning ska regleras i lag. *Sociala Missionen* pekar på vikten av att former för redovisning, återrapportering och granskning ska vara genomförbara även om organisationerna inte har heltidsanställd personal som sköter ekonomi och administration. I många rapporteringssystem som finns idag utifrån projektmedel och bidrag är det omfattande uppgifter som krävs utöver att organisationen köper tjänster som granskning av auktoriserad revisor.

Skälen för regeringens bedömning

Olika roller, olika bidragsformer

I avsnitt 5.5 beskrevs hur de ideella organisationernas olika roller behöver uppmärksammas när centrala frågor om den ideella sektorn ska övervägas. Detta gäller i högsta grad frågan om statligt stöd till ideella organisationer. Såväl Folkkrörelseutredningen som Statskontoret tar i anslutning till bidragsfrågorna upp frågan om den ideella sektorns olika roller och att det behövs en vidare diskussion om statens förhållande till ideell sektor som inte bara berör bidragens utformning.

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 välfärdssystemen är ett komplement till ett samhälle som i högre grad präglas av medmänsklighet, 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, bland annat i regeringens dialoger med idéburna organisationer inom det sociala området och inom integrationsområdet (se avsnitt 7.2).

I dessa olika avsiktsförklaringar har regeringen således hänvisat både till den ideella sektorns betydelse för demokratin och till de ideella organisationernas betydelse som producenter av välfärd och service. Inom ramen för den senare rollen kan ideella organisationer både ge service till sina medlemmar eller till allmänheten. Såsom Folkkrörelseutredningen beskriver kan man således urskilja tre huvudsakliga roller för den ideella sektorn.

För det första har den ideella sektorn, och då särskilt det demokratiskt organiserade föreningslivet, en mycket stor betydelse för demokratin. Detta är en viktig utgångspunkt för politiken för den ideella sektorn, vilket tydliggjorts i avsnitt 6. Ideella organisationer verkar för sina idéer i förhållande till det övriga samhället eller internt inom organisationen. Genom att ge möjlighet för människor att gemensamt uttrycka sin uppfattning, påverka samhället eller den egna situationen är de ideella organisationerna en arena och en kanal för att stärka egenmakten. Föreningslivet fungerar också som en ”demokratiskola” där medlemmarna tränas i demokratiska arbetsformer. Ytterligare en funktion som betonades av Demokratiutredningen är att om medborgarsammanslutningar ges bättre möjligheter att delta i den politiska processen kan de också ge makt åt i dag underrepresenterade grupper i samhället, vilket kan bidra till att bekämpa utanförskap.

För det andra ger ideella 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 ideella organisationer producerar tjänster mot full ersättning. Detta kan gälla både uppdrag som ges till specifika organisationer och tjänster som en ideell organisation utför efter en regelrätt upphandling där flera aktörer lämnat anbud.

Många, eller kanske de flesta, ideella organisationer fyller flera av dessa funktioner samtidigt. 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 röstbärarrollen ses som den mest fundamentala och den karaktär som ger föreningslivet och den ideella sektorn 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.

Folkkrörelseutredningen utgick från den ideella sektorns olika roller för att diskutera vilken bidragsform som passar för olika typer av verksamhet. Utredningen fann också stöd för sitt resonemang i Statskontorets rapport, liksom i en tidigare departementspromemoria, *Resultatstyrning av föreningsbidrag* (Ds 1997:36). Regeringen delar utredningens bedömning att valet av bidragsform som huvudregel bör göras enligt följande.

- *Organisationsbidrag* är en lämplig form för att stödja ideella organisationer i deras roll som röstbärare eller intresseorganisation. Organisationsbidragen kan förenklat sägas stödja ideella 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 de ideella organisationernas roll 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 (se avsnitt 10.5).
- *Verksamhetsbidrag* bör väljas när syftet är att stödja en ideell organisation 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.
- 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 ideell organisation 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, utan om två jämbördiga parter i ett avtals- eller uppdragsförhållande som styrs av de villkor parterna har kommit överens om. De samhällstjänster som ideella organisationer utför mot uppdragsersättning gäller ofta vård, skola, omsorg, uppgifter inom försvaret, kultur och fritid eller introduktion av nyanlända.

Regeringen delar vidare utredningens bedömning att det statliga stödet till den ideella sektorn bör ge utrymme såväl för organisationsbidrag som för verksamhetsinriktade bidrag, som 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. Dessa bidrag 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 ideella organisationer ökar tilliten mellan människor, liksom till samhället i stort (jämför avsnitt 6.1 och 9.2.1).

Statliga organisationsbidrag ska i första hand främja verksamheter som är rikstäckande eller som har ett riksintresse. Organisationsbidrag, bör 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.

Balansen mellan olika bidrags- och ersättningsformer

Den ideella sektorns tre huvudsakliga roller, såsom de beskrivits ovan, aktualiserar också frågan om förhållandet mellan olika bidragsnivåer. Kartläggningarna som genomförts av det statliga stödet 2003 respektive 2009 visar att projektbidragen ökat kraftigt i omfattning under perioden på bekostnad av verksamhets- och organisationsbidragen. Detta ska ses i relation till att projektbidragen i regel är de mest kortsiktiga och detaljstyrda bidragen. Till detta kommer att uppdragsersättningarna har ökat kraftigt i omfattning inom vissa verksamhetsområden. De kartläggningar som genomförts av statsbidrag till ideella organisationer ger inte en rättvisande bild av uppdragsersättningarna, eftersom de oftast utbetalas av kommuner och landsting.

Enligt Forskarna Wijkström och Lundström utgjorde de tjänster som producerades av ideella organisationer endast en liten del av den totala välfärdsproduktionen på 1990-talet. Från 1990-talet och framåt har det dock skett en tydlig tyngdpunktsförskjutning ”från röst till service”. Ideella organisationer har t.ex. fått en allt större betydelse som organisatörer av barnomsorg, grund- och gymnasieskola, äldreomsorg och som ansvariga för driften av fritidsanläggningar (*Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*, 2002). Statskontorets fallstudie av fyra kommuner och två landsting visar också att kommunernas och landstingens inköp av verksamhet från föreningar och stiftelser hade ökat kraftigt 2002 jämfört med åren innan (*Bidrag till ideella organisationer. Kartläggning analys och rekommendationer*, 2004). Denna utveckling gör sammantaget att det är angeläget att bevaka att ideella organisationer inte blir successivt alltmer styrda av kortsiktig finansiering och detaljerade bidragsvillkor, såsom av projektbidrag, på bekostnad av organisationsbidragen. Kartläggningen av bidrag för 2009 visar att organisationsbidragen nu endast svarar för 15 procent av det totala bidragsbeloppet, medan verksamhetsbidragen står för 48 procent och projektbidragen 34 procent. Visserligen bör det uppmärksammas att även stiftelser, som normalt sett inte kan motta organisationsbidrag, ingår i denna kartläggning, vilket innebär att nivån för organisationsbidrag till föreningar i själva verket kan vara större. Regeringen anser dock att det trots detta finns tydliga tecken på en utveckling mot allt mer detaljstyrda och kortsiktiga former av stöd till den ideella sektorn, bland annat genom en allt större andel projektbidrag. Denna utveckling bör på ett generellt plan motverkas mot bakgrund av att det är av stor vikt att de ideella organisationerna 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, såsom projekt- och verksamhetsbidrag, inom respektive bidragssystem. Samtidigt måste det finnas utrymme för flexibilitet med hänsyn till varje bidragssystem och områdes karaktär. 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 utvecklingen mot en allt större andel projektbidrag – denna ökade från 19 procent 2003 till 34 procent 2008 – på ett generellt plan kan vändas och att organisationsbidragen kan återgå till en högre andel än nuvarande 19 procent.

Bidragssystemens utformning bör kunna anpassas efter behov

Ovan har de huvudsakliga kategorierna av statsbidrag till ideella organisationer beskrivits på ett förenklat sätt. I praktiken finns det en stor variation av bidragsformer. Statskontoret tog i sin rapport upp ett antal utredningar som har föreslagit olika sätt att öka enhetligheten i den statliga bidragsgivningen. Myndigheten konstaterade att genomslaget för dessa utredningar varit begränsat, att det saknas generella riktlinjer för hanteringen av bidrag till ideella organisationer och framförde att det vore önskvärt med ett gemensamt system för prövning av bidragsform och styrning.

Folkhälseutredningen framförde å sin sida att staten bör avstå från att försöka strömlinjeforma de olika bidrags- och stödssystemen. Det finns olika regler och tillämpningar hos olika myndigheter och bidragsbestämmelserna är ofta skräddarsydda för varje område. Bidragssystemen bör kunna se olika ut och anpassas efter de olika sektorernas behov. Staten bör liksom hittills reglera sin relation med organisationerna för varje område eller ”fråga” för sig, ansåg utredningen.

Regeringen delar utredningens bedömning att bidragssystemen bör kunna anpassas efter olika områden och deras behov och därmed även se olika ut. Det bör dock eftersträvas att terminologin blir någorlunda enhetlig vad avser bidragsformer så att det blir tydligt för den ideella sektorn vad som gäller inom olika områden och så att utvecklingen kan följas över tid. Genom det uppföljningssystem som regeringen avser att införa för politiken för den ideella sektorn (se avsnitt 6.2), kan en sådan mer enhetlig terminologi främjas.

Vidare bör det finnas vissa grundläggande och enhetliga principer för de statliga bidragssystemens utformning. Sådana principer diskuteras i det följande. Eftersom uppdragsersättningar inte är bidrag, utan ersättning för en utförd tjänst, avser de principer som nämns nedan dock uppdragsersättningar endast när detta uttryckligen anges.

Som konstaterats ovan (avsnitt 10.2.4) saknar 59 procent av bidragen författningsstöd. Detta är en minskning jämfört med 2003, när 70 procent av bidragen saknade författningsstöd.

I sin rapport uttryckte Statskontoret uppfattningen att bidragsgivningen i större utsträckning bör grundas på riksdagsbeslut och regleras i lag. Myndigheten framförde även att förutsebarheten, långsiktigheten och tillgängligheten för mottagande organisationer skulle gynnas av att bidragen i större utsträckning regleras i förordningar.

Folkkrörelseutredningen delade inte Statskontorets uppfattning om lagstiftning. Utredningen anförde att de av utredningen genomförda seminarierna där bidragsfrågor diskuterats med ideella organisationer visat på en stor enighet inom sektorn om att lagstiftning är ett tungrott instrument som riskerar att låsa fast bidragsgivningen i en viss struktur som kan vara svår att förändra. Däremot fanns det en större öppenhet vid seminarierna för att bidragsgivningen regleras i förordningar. Utredningen ansåg, liksom Statskontoret, att förutsebarheten, långsiktigheten och tillgängligheten för de mottagande organisationerna skulle förbättras om fler bidrag grundades på förordningar. Utredningen hänvisade också till att samma uppfattning framförts av Konstitutionsutskottet. Utskottet har i ett betänkande pekat på att regleringsbrev i princip gäller för ett budgetår, medan en förordning gäller tills vidare samt att regleringsbrev normalt innehåller direktiv riktade endast till myndigheterna medan författningar även riktar sig till allmänheten. Med dessa utgångspunkter bör, enligt Konstitutionsutskottet, sådana föreskrifter som har betydelse för allmänheten ges författningsform, liksom i huvudsak också direktiv av mer permanent karaktär (1998/99 KU10, s 45).

Det bör först och främst konstateras att det finns områden och frågor avseende statbidrag till föreningslivet och den ideella sektorn som är av sådan karaktär att de bör underställas riksdagen för beslut. Ett självklart exempel på ett sådant område är det statliga partistödet. Ett annat exempel är stödet till trossamfunden. Med reservation för att det finns sådana områden där det är lämpligt med lagstöd, delar regeringen utredningens bedömning att lagstiftning som huvudregel är en alltför tungrodd och inte tillräckligt flexibel metod för att reglera de närmare bestämmelserna och villkoren för bidrag. Själva beslutet om att statliga medel ska avsättas för bidrag till den ideella sektorn inom ett visst verksamhetsområde underställs normalt riksdagens bedömning genom budgetpropositionen. Detaljerna för hur bidraget bör hanteras kan dock lämpligen lämnas åt regeringen att avgöra. Detta möjliggör viss flexibilitet och snabbare lösningar om oförutsedda problem uppstår.

Regeringen delar även utredningens uppfattning att bidragen i ökad utsträckning bör kunna regleras genom förordningar. Större bidrag av mer permanent karaktär bör normalt sett regleras genom förordning. Skälen för detta är *för det första* att informationen om större statliga bidrag ska vara lättillgänglig så att potentiella bidragssökande har möjlighet att få kunskap om bidragens existens och vilka villkor som gäller för dem. *För det andra* skapar förordningar större stabilitet,

Övergripande syfte ska anges för alla bidrag

Folkrörelseutredningen påpekade att det ska finnas ett övergripande motiv till varför staten delar ut pengar i form av statliga bidrag till ideella organisationer. Riksdagen eller regeringen ska formulera ett övergripande mål för vad man vill uppnå med bidraget. Regeringen delar denna uppfattning. 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 avseende om det fungerar på ett sätt som långsiktigt främjar en utveckling för förverkligande av syftet.

Mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom för organisationsbidrag

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 (se avsnitt 10.5). Regeringen anser, i likhet med vad Folkrörelseutredningen har framfört, att mätbara mål bör formuleras för verksamhets- och projektbidrag. Detsamma bör gälla anläggningsbidragen. 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 ideella organisationer 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.

Bedömning av resultat och effekter ska göras för alla bidragsformer utom organisationsbidrag

Folkrörelseutredningen har föreslagit att det ska göras en bedömning av resultat och effekter för alla bidragsformer samt att denna bedömning ska göras av beslutande myndighet. De mottagande ideella organisationerna kan ge underlag för myndighetens bedömningar, menar utredningen. Utredningen anser 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.

Regeringen delar inte utredningens uppfattning fullt ut. Såsom Ungdomsstyrelsen har påpekat vore det inte konsekvent att ange mätbara mål för alla bidrag utom organisationsbidrag, men samtidigt bedöma resultat och effekter för alla bidragsformer, inklusive organisationsbidragen. Det bör, såsom har sagts ovan, 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 verksamhet 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. Såsom Kriminalvården anfört bör detaljnivån i utvärderingar och effektstudier 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 (se vidare nedan).

Åtterrporteringskrav

Folkrörelseutredningen föreslår att utförliga krav kan ställas på kvantitativa och kvalitativa resultatmått beträffande verksamhetsbidrag och projektbidrag samt för uppdragsersättningar. Regeringen instämmer i utredningens bedömning. Detsamma bör också gälla anläggningsbidrag. Av skäl som förklarats ovan bör detaljerade krav på resultatmått däremot inte ställas för organisationsbidragen. Regeringen delar också utredningens uppfattning att åtterrporteringskraven ska gälla såväl de bidragsmottagande organisationernas rapportering till de beslutande myndigheterna som de beslutande myndigheternas rapportering till regeringen.

Krav ska alltid ställas på god ekonomisk redovisning

Såsom utredningen har framfört ska de bidragsmottagande organisationerna självklart sköta sina räkenskaper enligt god redovisningssed. 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 dock redovisningsfrågan en angelägenhet som bör regleras parterna emellan i uppdraget eller avtalet.

Oberoende utvärderingar ska genomföras för alla bidrag

Utredningen påpekar att alla bidrag, oavsett form, behöver omprövas med jämna mellanrum eftersom förutsättningarna för bidragen kan förändras. Fristående utvärderingar eller granskningar av annan karaktär ska därför initieras av bidragsmyndigheterna eller regeringen. Formerna och intervallen för dessa utvärderingar och granskningar kan se olika ut beroende av bidragens karaktär och omfattning. Regeringen instämmer i

vad utredningen föreslagit om utvärderingar. 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 ideell organisation genom avtal eller uppdrag.

10.5 Strukturella villkor för statliga bidrag till ideella organisationer

Regeringens bedömning: Följande strukturella villkor bör gälla som grundläggande förutsättningar för statliga organisationsbidrag till ideella organisationer och andra statliga bidrag av motsvarande karaktär.

Bidrag kan lämnas till en ideell organisation som

- har ett syfte som överensstämmer med syftet för bidraget och som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle,
- är demokratiskt uppbyggd,
- i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling,
- har en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller har ett riksintresse,
- har bedrivit verksamhet under minst två år,
- har ett antal enskilda medlemmar eller har medlemmar och organiserad verksamhet i ett antal föreningar eller avdelningar, och
- inte har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller är i likvidation eller försatt i konkurs.

Dessa strukturella villkor bör successivt införas för statsbidrag till ideella organisationer i samband med att bidragssystem ses över och förändras.

Utredningens bedömning: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten av remissinstanser instämmer i utredningens bedömning avseende principer för villkor för statsbidrag.

Statskontoret instämmer i utredningens bedömning. Myndigheten anser vidare att det är generellt viktigt att klargöra motivet för bidragsgivningen i det enskilda fallet och att det tydligt kopplas till vilken form av bidrag som ges. Statskontoret vill understryka vikten av utvärdering av statens bidragsgivning och att det finns väl avvägda och fungerande former för uppföljning. Statskontoret instämmer i

utredningens bedömning att formerna för detta måste variera beroende på syftet med och förutsättningarna för bidragsgivningen. Statskontoret avstyrker dock utredningens förslag om att anslagsnivån bör anpassas om villkoren ändras så att färre eller fler organisationer blir bidragsberättigade. Statskontoret anser att om villkoren för föreningslivet förändras radikalt eller omprioriteringar sker i statsbudgeten, bör också staten överväga hur stort bidrag som ska avsättas. Huvudregeln bör dock vara att omprövningar och omfördelningar inom ett bidrag måste kunna ske inom befintliga ramar, menar Statskontoret.

Handikappförbundens Samarbetsorgan stöder utredningens bedömning men understryker vikten av att anslaget anpassas i motsvarande grad när fler eller färre organisationer omfattas av möjligheten att få bidrag och hänvisar till det förslag som organisationen lämnade till regeringen under 2006 om hur statsbidraget till handikapporganisationerna kan utvecklas. Även *Sveriges konsumenter* menar att det är viktigt att ytterligare medel tillförs när antalet bidragsberättigade organisationer ökar.

Svenskt Friluftsliv konstaterar att utredningen begränsat sin analys om villkor till de bidrag som pekats ut som strukturella bidrag. I och med denna begränsning utesluts den största andelen av bidragsbeloppen, liksom den stora majoriteten av antalet bidrag. Svenskt Friluftsliv anser att utredaren inte har genomfört sitt uppdrag i detta avseende.

Sociala Missionen pekar på att medlemsbegreppet och villkor om ett visst antal medlemmar leder till oklarheter i förhållande till trossamfund, som kan bestå av flera församlingar, vilka i sin tur även vänder sig till t.ex. barn. Medlemsbegreppet är även problematiskt i förhållande till mer extern och socialt inriktad verksamhet, menar Sociala Missionen.

Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST) vill uppmärksamma att det för trossamfundens del finns ett villkor om att trossamfundet ska bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar. *SST* menar, mot bakgrund av utredningens förslag att krav ska ställas på att organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad samt ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle, att det är angeläget att frågor kring demokrati och grundläggande värderingar också fortsättningsvis kan bearbetas i relation till trossamfund och folkrörelser. *Centrum Mot Rasism (CMR)* finner det anmärkningsvärt att utredningen inte föreslagit att det från statligt håll ska ställas villkor på folkrörelser att aktivt arbeta mot diskriminering och för ökad deltagande, delaktighet och mångfald ur ett mångkulturellt perspektiv, precis som det ställs krav för ett könsperspektiv. Att staten ställer krav på ”icke diskriminering med statliga medel” bör vara en självklarhet i utformningen av den nya folkrörelsepolitiken, menar *CMR*.

Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter instämmer med utredningens förslag om villkor, men anser att det föreslagna villkoret om demokratiska värderingar bör tydliggöras och bland annat uttryckligen nämna frihet från diskriminering och respekt för mänskliga rättigheter. Även *Rädda Barnen* understryker vikten av att de organisationer som kan komma att få ekonomiskt stöd inte bara ska ha en demokratisk uppbyggnad utan även ett syfte som ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle, så att bland annat rasism och diskriminering motverkas och verksamheten bedrivs på ett

jämställt sätt. *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* anser att krav på aktivt arbete mot diskriminering på alla grunder redan ingår i de grundläggande principerna för villkor för bidrag, t.ex. villkor om demokratisk uppbyggnad, demokratiska värderingar och att verksamheten ska vara förenlig med demokratins idéer. Uppföljning och utvärdering av att organisationer följer dessa principer ska ingå i åiterrapporteringen av verksamheten, anser SIOS. En modell liknande den som används för uppföljning av jämställdhetsfrågan kan tas fram och tillämpas, menar SIOS. *Svenska kyrkan* ställer sig bakom utredarens förslag kring villkor för bidrag till ideella organisationer och välkomnar särskilt förslaget om att organisationens syfte ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle.

Skälen för regeringens bedömning

Vilka strukturella villkor förekommer i dag?

Statskontorets kartläggning av de statliga bidragen 2003 visade att det endast var ett mindre antal av de totalt 96 bidragen som har strukturella villkor. Med strukturella villkor avses t.ex. krav på uppbyggnad och spridning som den mottagande organisationer måste uppfylla för att kunna få bidrag. Strukturella villkor kan alltså beskrivas som en slags grundläggande förutsättningar för att en organisation över huvud taget ska kunna komma ifråga för bidrag. Statskontoret identifierade fyra sådana villkor som var gemensamma för flera bidragssystem, nämligen:

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

Enligt Statskontorets kartläggning 2003 svarade de statliga bidrag som hade sådana typer av villkor beloppsmässigt för drygt 10 procent av samtliga bidrag och antalsmässigt för 20 procent av bidragen i kartläggningen. Det bör noteras att de stora bidragen som ges till folkbildningen, idrotten och biståndet inte ingick bland dem eftersom de inte har denna typ av villkor. Dessa tre bidrag svarar beloppsmässigt för cirka 70 procent av bidragen till ideella organisationer. Demokratisk uppbyggnad och geografisk spridning var de mest förekommande villkoren. De strukturella villkoren förekommer i huvudsak i förordningar från 1990-talets slut och framåt. Inte heller de andra strukturella villkor som folkrörelseutredningen föreslagit återfinns i någon högre utsträckning i de organisationsbidrag som regleras via förordningar. De bidrag som grundar sig på regleringsbrev saknar helt strukturella villkor.

Bidragssystemen inom olika verksamhetsområden uppvisar stor variation. Det har konstaterats ovan att det är önskvärt att bidragssystemen kan anpassas efter behoven inom olika områden. När det gäller verksamhetsbidrag och projektbidrag är det inte ovanligt att det ställs mer specifika krav som rör viss verksamhet i förhållande till specifika mål. Systemen för organisationsbidrag uppvisar större likheter med varandra eftersom de avser att stödja en organisations själva

existens eller basfunktion, oberoende av verksamhetsområde. Det är knappast ändamålsenligt eller ens möjligt att jämföra alla mer detaljerade villkor som anges för verksamhetsbidrag, såsom *Svenskt Friluftsliv* har föreslagit, även om organisationsbidragen står för en mindre del av det samlade bidragsbeloppet. Diskussionen nedan begränsar sig därför till sådana strukturella villkor som utgör grundförutsättningarna för att ideella organisationer över huvud taget ska kunna komma ifråga för statsbidrag.

Utredningens förslag om bidragsvillkor

Enligt sina tilläggsdirektiv skulle Folkrelseutredningen undersöka om det är möjligt att öka andelen villkorlösa statsbidrag, minska antalet villkor för statsbidragen eller revidera de villkor som ställs. Denna del av uppdraget syftade främst på strukturella villkor, såsom krav på demokratisk uppbyggnad eller geografisk spridning, som den mottagande organisationen måste uppfylla för att kunna få bidrag. Utredningen fann dock att uttrycket ”villkorlösa statsbidrag” var något missvisande då de villkor som finns knappast kan anses omfattande. Statskontorets genomgång visade att de flesta bidrag har någon form av villkor, och enligt utredningen hade tio förordningsstyrda statsbidrag strukturella villkor. Utredningen hänvisade också till att utvärderingar som tidigare genomförts av två statsbidrag med strukturella villkor hade visat att det fanns stor acceptans för dessa villkor bland de berörda organisationerna.

Utredningen konstaterade vidare att en tolkning av uttrycket ”villkorlösa bidrag” kan vara att det syftar på organisationsbidrag som är ett generellt bidrag till en organisation för dess existens, till skillnad mot verksamhets- och projektbidrag som ges för särskilt utpekade verksamheter. Med andra ord kan en strävan efter ”villkorlösa bidrag” tolkas som att det är eftersträvänsvärt att en större andel av bidragen blir organisationsbidrag i förhållande till mer styrda bidrag, såsom verksamhets- och projektbidrag. Utredningen bedömde att det från de ideella organisationernas sida dock inte fanns något större intresse av ett renodlat organisationsbidrag. I flera sammanhang har det i stället förts fram att det är en fördel om det finns möjlighet att söka både organisations- och verksamhetsbidrag.

Mot denna bakgrund såg utredningen inget skäl att minska antalet strukturella villkor för att få bidrag. Däremot föreslog utredningen en viss modifiering av principerna för dessa villkor. Utredningen föreslog att följande principer ska gälla för statsbidrag till ideella organisationer:

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

- Kravet på att en organisation ska ha funnits en viss tid kan modifieras genom möjligheten att ge ett etableringsstöd under några år.

Utredningen ansåg också att regeringen bör ta initiativ till att se över de förordningar som reglerar bidragsgivningen till ideella organisationer. Vidare föreslog utredningen att anslaget för ett statsbidrag ska anpassas i motsvarande grad om en förordning förändras så att antingen fler eller färre organisationer blir berättigade till bidrag.

En successiv förändring för införande av enhetliga villkor i bidragsförordningar och andra styrdokument

De översyner som genomförts av bland andra Folkkrörelseutredningen och Statskontoret över strukturella villkor för statsbidrag till ideella organisationer har givit en bra bild av läget. Såsom utredningen har visat är det tio bidragsförordningar som i dag har sådana villkor.

Vid den bidragskartläggning som genomförts inom Regeringskansliet i januari 2009 gick även de regleringsbrevsstyrda bidragen igenom. Vid kartläggningen framkom att det endast är ett fåtal av de totalt 102 bidragen som identifierades som har reglerat villkor i den grad som Folkkrörelseutredningen föreslagit. Det vanligast förekommande villkoret är att en organisation ska ha en demokratisk uppbyggnad. Detta villkor finns i 23 procent av bidragen. Ett nästan lika vanligt villkor är att organisationen ska ha en geografisk spridning och en fortvarig verksamhet, vilket förekom i 22 procent av bidragen. Några bidrag hade även villkor om ett visst antal medlemmar och att organisationen ska bedriva en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer. Det är flest organisationsbidrag som omfattar denna typ av villkor, men ändå totalt sett få bidrag.

Det är önskvärt att villkor av denna typ – som kan betraktas som en slags grundläggande förutsättningar för att ideella 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. Såsom har klargjorts ovan (avsnitt 10.4) är det 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. Med andra ord kan knappast förordningar beslutas samtidigt för alla statsbidrag som i dag grundas på regleringsbrev. Det är 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 dels behovet av en mer enhetlig form av reglering, dvs. i första hand förordningar, dels behovet av mer enhetliga strukturella villkor beaktas.

De villkor som föreslås här nedan bör således ses som den utformning som systemen för statsbidrag till ideella organisationer, framför allt de som omfattar organisationsbidrag, bör ges på sikt. Att det är önskvärt att samtliga system för statsbidrag till ideella organisationer innehåller

samma strukturella villkor betyder också att bidragssystemen inte bör innehålla *fler* strukturella villkor än de som beskrivs här. Däremot är det 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.

Organisationens syfte ska överensstämma med syftet för bidraget

Utredningen har föreslagit att de syften eller mål som gäller för statsbidraget också i någon form ska utgöra villkor för rätten att uppbära statsbidrag. Regeringen delar uppfattningen 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. Som exempel på en bidragsförordning som redan i dag har ett sådant villkor kan nämnas förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund, enligt vilken stöd får lämnas till organisationer som har ett syfte som överensstämmer med det syfte som i förordningen angivits för statsbidraget. Motsvarande gäller t.ex. för organisationsbidrag till organisationer på konsumentområdet.

Ett viktigt skäl för detta är att syftet för ett bidrag får bättre genomslag om det också ställs som ett villkor för bidraget. I det sammanhanget bör nämnas att Riksrevisionen i samband med en granskning av de statliga bidragen till ungdomsorganisationer påpekat att rätten till statsbidrag avgjordes av variabler som i stort sett saknade koppling till syftet med bidraget. Därför var det också omöjligt att avgöra om syftet med bidraget uppnåddes, menade Riksrevisionen. Riksrevisionen rekommenderade således att regeringen skulle överväga att låta syftet med statsbidraget för ungdomsorganisationer utgöra villkor för statsbidraget (*Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?*, RiR 2005:16). Utredningen om vissa frågor om bidrag till ungdomsorganisationer har, såsom beskrivits ovan (se avsnitt 10.3.3) föreslagit att målstyrningen för bidragen till ungdomsorganisationer ska öka.

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. ungdomsorganisationer, kvinnoorganisationer eller organisationer som har till syfte att motverka rasism. 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.

Organisationens syfte ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle

Folkrörelseutredningen föreslog att det för statsbidrag till ideella organisationer ska ställas villkor om att organisationen ska ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Som nämndes ovan ansåg den också att organisationens syfte ska överensstämma med syftet för statsbidraget. Remissinstanserna har

varit överlag positiva till utredningens förslag om strukturella villkor och flera remissinstanser har särskilt påpekat att det är viktigt att ställa krav på att en bidragsmottagande organisation ska ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Detta gäller alla bidragsformer, dvs. även t.ex. verksamhets- och projektbidrag.

Det bör inledningsvis konstateras att frågor om respekt för grundläggande demokratiska värderingar kan avse tre olika aspekter på verksamheten: organisationens *syfte*, organisationens *uppbyggnad eller struktur* samt organisationens *verksamhet*. Dessa tre aspekter bör hållas isär och diskuteras separat. 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. Här kommer först frågan om *syfte* att diskuteras. Sedan följer sedan diskussioner om en demokratisk struktur respektive verksamhet.

Även om det är svårt att föreställa sig en situation där en organisation kan ha ett syfte som överensstämmer med syftet för statsbidraget och 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. Om det, såsom ovan har sagts, anses tillräckligt att endast en avgränsad del av verksamheten bedrivs med ett syfte som överensstämmer med syftet för statsbidraget är det också tänkbart att själva organisationen har ett icke-demokratiskt syfte. Av det skälet är det nödvändigt att reglera ett villkor som uttryckligen utesluter sådana organisationer från möjligheten till statsbidrag. Regeringen bedömer således att ett sådant villkor uttryckligen bör ställas för alla former av statsbidrag till ideella organisationer.

Vad gäller frågan om hur ett sådant villkor ska formuleras och tolkas kan en parallell dras till ett av de villkor som ställs för statsbidrag till trossamfunden enligt lag (1999:932) om stöd till trossamfund. För statsbidrag till ett trossamfund ställs som villkor att samfundet ska "bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på". Regeringen anförde i propositionen *Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.* (prop. 1998/99:124) att det i detta villkor ligger att samfundet utövar sin verksamhet med respekt för alla människors lika värde samt bidrar till en normbildning i samhället som överensstämmer med demokratins idéer. Trossamfundet bör också motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet. Det bör också verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidare bör samfundet verka för att dess medlemmar och betjänade vägleds av etiska principer som är förenliga med samhällets grundläggande demokratiska värderingar, framfördes det i propositionen.

I förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen ställs som villkor att organisationen ska stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin. Regeringen anförde i propositionen *Lära, växa, förändra* (prop. 2005/06:192) att statens stöd till folkbildningen ska bidra till att grundläggande demokratiska värden, som alla människors

lika värde och jämställdhet mellan könen, genomsyrar verksamhetens innehåll, former och organisation.

Mot denna bakgrund anser regeringen att villkoret om att organisationens syfte inte får strida mot de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle bör förstås så att syftet ska vara förenligt med principerna om det demokratiska styrelseskicket, respekt för de mänskliga rättigheterna, icke-diskriminering och jämställdhet samt att rasism ska motverkas.

Organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd

Folkrörelseutredningen har också föreslagit ett villkor om att organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad. De bidragsförordningar som har strukturella villkor innehåller redan sådana krav. Regeringen anser 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 bland annat att den är medlemsbaserad, dvs. att den har enskilda medlemmar eller att den har medlemmar som i sin tur är demokratiskt uppbyggda organisationer. Organisationsbidragets grundläggande syfte är just att stödja människors demokratiska organisering, vilket innebär att en sådan uppbyggnad också bör utgöra villkor för bidrag.

För att förklara vad som närmare avses med demokratisk uppbyggnad hänvisar utredningen till den formulering som används i förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer på det sociala området. Där sägs att organisationen ska ha antagit stadgar och vara demokratiskt organiserad. Föreningen ska vara organiserad enligt traditionell föreningsmodell med öppet medlemskap och demokratiskt uppbyggd så att alla medlemmar kan påverka verksamheten.

Hänvisningen till ”traditionell föreningsmodell” kan anses syfta på associationsformen ideell förening. Det saknas svensk lagstiftning om ideella föreningar, som beskrivits i avsnitt 3. Vissa regler har dock formats genom rättspraxis. Enligt rättspraxis ska en ideell förening ha antagit stadgar som är så fullständiga att åtminstone namnet på föreningen, ändamålet och verksamheten framgår. Dessutom bör stadgarna reglera hur beslut ska fattas, hur föreningen ska företrädas, hur stadgarnas bestämmelser kan ändras och vilka beslut som krävs för att upplösa föreningen. För att anses vara demokratiskt uppbyggd brukar det också krävas att en ideell förening leds av en styrelse som sköter föreningen för medlemmarnas räkning.

Folkrörelseutredningen beskrev även hur en ideell förening brukar fungera. Medlemmarna väljer sina förenings- och distriktsstyrelser. På årsmötet väljs förbundets styrelse som får ansvar för ekonomin och verksamhet till nästa årsmöte. Vid årsmötet beslutas också frågan om ansvarsfrihet för den avgående styrelsen samt frågor om budget och grundläggande policydokument. Utredningen bedömde att det finns få organisationer som använder sig av andra strukturer för demokrati än den representativa. De flesta organisationer har som regel byggt upp

traditionella föreningsstrukturer som i princip utgörs av självständiga föreningar.

Ideell förening är den vanligaste associationsformen för ideella organisationer. Det bör dock påpekas att det finns fler associationsformer som kan komma ifråga. Villkoret demokratisk uppbyggnad ska som huvudregel gälla även för dessa andra associationsformer för att de ska kunna komma ifråga för statsbidrag. Registrerade trossamfund omfattas av särskilda regler enligt lag och förordning som innehåller vissa grundläggande krav avseende organisationens struktur, bland annat stadgar och styrelse. För ekonomiska föreningar, dvs. den form som nykooperationen brukar använda sig av, finns också lagstiftning som omfattar krav på en demokratisk struktur.

För stiftelser är frågan mer komplicerad. Stiftelser har inte en demokratisk form i den meningen som utredningen har föreslagit som villkor. Detta bör enligt regeringens bedömning inte utesluta dem från möjligheten att medges verksamhets- eller projektbidrag. Vad gäller organisationsbidragen bör dock kravet på demokratisk struktur, i den mening som utredningen föreslagit, upprätthållas.

Organisationen ska i sin verksamhet respektera demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet mellan könen och förbud mot diskriminering

I tilläggsdirektiven till Folkrorelseutredningen framhölls vikten av att staten kan kontrollera att statliga medel endast går till organisationer som i sin verksamhet respekterar grundläggande demokratiska värden och de mänskliga rättigheterna. Såsom beskrivits ovan har utredningen föreslagit att ett strukturellt villkor för statsbidrag ska vara att organisationens syfte ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle samt att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer. Utredningen har förklarat att detta villkor innebär att organisationen ska motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet samt att den bör verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Denna betydelse kan tolkas in i villkoret och behövde inte nämnas uttryckligen, ansåg utredningen.

Som framförts ovan anser regeringen, i likhet med utredningen, att det ska finnas ett villkor om att organisationens syfte ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Regeringen delar också utredningens bedömning 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, vilket diskuterats ovan. 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.

Det bör först klargöras att det kan finnas en skillnad mellan en organisations uttryckliga syfte, t.ex. enligt stadgarna, och dess faktiska verksamhet. Därför bör villkor som rör respekt för demokratins idéer

avse dels organisationens syfte, dels dess faktiska verksamhet. Med andra ord rör det sig i grunden om två olika villkor.

Det är också viktigt principiellt, symboliskt och praktiskt sett att det nämns uttryckligen i villkoret att respekt för demokratins idéer omfattar att principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering ska följas. Villkoret blir tydligare genom att det uttryckligen sägs vad villkoret innebär. Folkrörelseutredningen har vidare påpekat, och även hänvisat till Utredningen om kvinnors organisering i detta avseende (SOU 2004:59), att det är ett fåtal ideella organisationer som i praktiken arbetar med frågor om jämställdhet. Samtidigt visar statistik att det fortfarande finns skillnader i deltagande, framför allt på förtroendeposter, inom den ideella sektorn med avseende på bland annat kön, etniskt tillhörighet och ålder. Flera remissinstanser har, såsom även beskrivs i avsnitt 9, framfört att åtgärder borde genomföras för att motverka dessa problem.

Regeringens arbete med jämställdhetsintegrering syftar till att ge de jämställdhetspolitiska målen genomslag i hela regeringens politik. Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv, och ett av fyra delmål är en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet. Detta bör även gälla den verksamhet som bedrivs av ideella organisationer med offentliga medel.

Principen om förbud mot diskriminering är en för de mänskliga rättigheterna central princip. Det bör vara en självklarhet att denna princip respekteras i verksamheter som bedrivs med statsbidrag och att detta ska gälla alla diskrimineringsgrunder. De diskrimineringsgrunder som förbjuds i diskrimineringslagstiftningen är kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder (Diskrimineringslag 2008:567).

Att det finns villkor om att principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering ska respekteras kan dock inte utesluta att bidrag kan ges till en organisation vars verksamhet enbart riktar sig till exempelvis kvinnor, män eller ungdomar. Något förenklat kan sägas att principen om förbud mot diskriminering innebär att om en sådan åtskillnad görs, så måste det finnas ett legitimt ändamål för detta, t.ex. med hänsyn till organisationens syfte. Förbudet mot diskriminering kan exempelvis inte hindra att en organisation i sin verksamhet vänder sig till medlemmar som uppnått pensionsålder om dess syfte är att bevaka pensionärens intressen. Om organisationens syfte är att framföra musik för damkör kan det inte heller anses diskriminerande att verksamheten i första hand riktar sig till kvinnor. En åtgärd eller verksamhet som riktar sig enbart till män eller kvinnor kan också anses godtagbar om den är ett led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Då gränsdragningsproblem och tolkningssvårigheter emellertid kan uppstå bör den bidragsfördelning myndigheten eftersträva en öppen dialog med den organisation vars verksamhet diskuteras, och frågan om verksamhetens utveckling i förhållande till villkoret bör följas över tid snarare än att leda till omedelbara avslagsbeslut.

De ideella organisationerna är självständiga och ska inte granskas av statsmakten. Regeringen anser emellertid att staten måste ha rätt att ställa

villkor för en verksamhet som finansieras med statliga medel. Det bör således finnas ett uttryckligt villkor om att statsbidrag inte ska gå till verksamhet som motverkar jämställdhet, är diskriminerande eller i övrigt strider mot demokratis idéer. Detta gäller alla statsbidrag, oavsett bidragsform.

Geografisk spridning eller riksintresse

Folkrorelseutredningens 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 har de flesta ideella organisationer 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. Vidare har ett krav på minst tio län tidigare ansetts mindre lämpligt vid en utvärdering som gjorts av statsbidraget till handikapporganisationer.

Utredningen ansåg att en angivelse om förekomst i minsta antal län kan vara problematisk, inte minst därför att det för närvarande sker en process där den regionala strukturen i landet håller på att förändras. Det är inte heller självklart att lokalföreningar har en tydlig, geografisk anknytning. Det kommer säkerligen att bli allt vanligare att föreningar bildar arbetsgrupper som är spridda över landet och som i stor utsträckning använder Internet för att kommunicera, framförde utredningen. Utredningens förslag blev således att det bör vara tillräckligt att ange att organisationen ska ha en riksomfattande organisation med lokalt eller regionalt förankrad verksamhet eller ha ett riksintresse.

Regeringen instämmer i utredningens uppfattning. Det kan inte anses eftersträvansvärt att bidragsförordningar generellt ställer krav på verksamhet i ett visst minsta antal län eller liknande, ens för organisationsbidrag. För verksamhets-, projekt eller anläggningsbidrag lär krav på viss geografisk spridning sällan behöva ställas över huvud taget.

Villkor om geografisk spridning kan vara ändamålsenligt för vissa organisationsbidrag, men passa sämre för andra bidrag. Det bör, som utredningen har föreslagit, 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 funktionshindrade på ett fåtal orter, eller organisationer om har en speciell kompetens med nära anknytning till syftet för statsbidraget.

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 karaktäriseras som organisationsbidrag. Utredningen anger 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 i siffror eftersom antalet måste anpassas efter verksamhetens syfte och karaktär, framför utredningen. 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.

Det är i dag ett fåtal bidrag som omfattar villkor om minsta medlemsantal. För bidrag till ideella miljöorganisationer ställs krav om att organisationen ska ha minst 100 medlemmar. Detta tycks vara det lägsta antal som anges i något av bidragssystemen. Det finns inget minsta medlemsantal som är återkommande, utan spannet sträcker sig mellan 100 upp till 30 000 minsta antal medlemmar för att uppfylla kravet.

Utredningen om kvinnors organisering gjorde i sitt betänkande (SOU 2004:59) följande bedömning angående frågan om villkor om ett visst antal medlemmar:

„..antalet medlemmar blir i allt högre grad ointressant som måttstock på en förenings aktivitet och verksamhet. Många ideella organisationer, inte minst nya rörelser, anser att det i dagens läge är förlegat att räkna antal medlemmar. Medlemsantalet ses inte som det primära. I de formerna av organisering bildas oftast olika slag av arbetsgrupper som är spridda över landet och som i stor utsträckning använder Internet för att kommunicera med varandra. Dagens e-postlistor fungerar därför ofta som ett slags medlemsregister.

Mot den bakgrunden föreslår jag att det inte bör ställas något krav på hur många medlemmar som en kvinnoorganisation måste ha för att kunna få organisationsbidrag. I stället är det verksamheten som är det centrala, det väsentliga är att organisationen har en verksamhet som främjar kvinnors deltagande i samhällslivet.

Det finns exempel från andra statliga bidragssystem, som efter en revidering av reglerna, inte längre har krav på antal medlemmar i den förordning som styr bidragsgivningen. Detta har bland annat sin grund i att allt fler medlemmar endast betalar medlemsavgift

därför att de sympatiserar med en förening och vill stödja den ekonomiskt. Ett exempel är statsbidraget till friluftorganisationer.

Ett krav på ett visst antal medlemmar kan leda till att statsbidraget går till organisationer som har många passiva s.k. postgiromedlemmar och egentligen inte har något större stödbehov. Min bedömning är att om staten baserar sitt stöd på antal medlemmar, kan det uppstå en multiplikatoreffekt. Små föreningar, med ett litet antal medlemmar som är mindre resursstarka, får ett minimalt statsbidrag, trots att dessa föreningsändamål kan vara väl så viktiga och verksamheterna omfattande...”

Regeringen instämmer i Folkhälsovetenskapens utredningens bedömning att ett villkor om ett antal enskilda medlemmar, eller medlemmar som är organisationer, *kan* finnas för organisationsbidrag. Såsom Utredningen om kvinnors organisering anfört 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 mer andra typer av ideella insatser. Detta gör att det kan finnas behov av att anpassa bidragsvillkor som har med storlek att göra för att organisationer inte ska försvinna helt. Organisationsbidrag ger möjlighet till finansiering för basfunktioner som många gånger är en förutsättning för en organisations existens. Dessutom finns det flera typer av ideella organisationer som organiserar och hämtar sina medlemmar ur en förhållandevis liten del av befolkningen. Det kan t.ex. röra sig om organisationer för människor med ett visst funktionshinder eller som tillhör en nationell minoritet.

Ett villor 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 absoluta, såsom utredningen har föreslagit. 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, som utredningen framfört, finnas möjlighet för små och nya organisationer som inte uppfyller villkoret att få etableringsbidrag, vilket även beskrivs nedan.

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 föreningar ingår som medlemmar, dvs. av paraplyorganisationer. Här kan en jämförelse göras med förordningen (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck. I denna förordning finns ett villkor om att organisationen ska ha minst 500 betalande medlemmar *eller* ha betalande medlemmar och organiserad verksamhet i minst fyra lokalföreningar eller avdelningar. Denna formulering gör det således möjligt för både organisationer med enskilda medlemmar och organisationer som i sin tur utgör sammanslutningar av andra organisationer (paraplyorganisationer) att tilldelas bidrag.

Folkrörelseutredningens genomgång visade att fem bidragsförordningar med strukturella villkor innehöll krav om att organisationen ska ha bedrivit verksamhet en viss minsta tid före ansökan om bidrag. I tre av förordningarna angavs tiden till minst två år, i ett fall tre år och i ett annat fall minst ett år. I förordningen (1999:974) om stöd till trossamfund finns en mer generell formulering som säger att samfundet ska vara stabilt och ha egen livskraft.

Utredningen pekar också på att statistik visar att den ideella sektorn under perioden 1992–2002 genomgått en betydande organisatorisk förnyring. Utredningen ansåg bland annat mot den bakgrunden att villkor om att organisationen ska ha bedrivit verksamhet en viss tid visserligen ska kunna ställas, men att det bör kunna modifieras en aning med tanke på att det i flera förordningar finns möjlighet för föreningar som ännu inte uppfyller övriga villkor att ansöka om etableringsbidrag. Denna möjlighet finns i sex av förordningarna. Möjligheten att få etableringsbidrag är som regel begränsad till ett par år. Utredningen anser att det måste finnas en öppenhet för att pröva nya idéer och nya verksamhetsformer genom att medge etableringsstöd som en form av riskkapital.

Vid den genomgång som gjorts av alla bidragssystem, dvs. även de som inte bygger på förordningar, har framgått att villkoret om att organisationen ska ha funnits en viss tid återkommer för nio organisationsbidrag, åtta verksamhetsbidrag samt tre projektbidrag. Den vanligaste tidsgränsen är minst två år.

I likhet med vad utredningen framför anser regeringen att det, som en utgångspunkt, 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 delar också utredningens bedömning att det bör finnas möjlighet för yngre organisationer att söka organisationsbidrag för att pröva nya former och idéer. Denna möjlighet kan skapas genom etableringsbidrag. Etableringsbidrag fördelas för närvarande i regel som ett fast belopp som är oberoende av antal medlemmar m.m. En organisation som har fått etableringsbidrag i 2–3 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.

Bedriver verksamhet utan vinstsyfte

Utredningen har inte lämnat något förslag om att det bör finnas ett villkor om att en organisation ska bedriva sin verksamhet utan vinstsyfte. Även om ett sådant villkor i praktiken ställs för de flesta, eller kanske för alla, statsbidrag, finns ett sådant villkor uttryckligen endast för sju bidrag i dag. Därutöver ställs villkor om att organisationen ifråga måste vara en

ideell förening i elva bidragssystem, vilket per definition betyder att de bedrivs utan vinstsyfte.

I sammanhanget kan även nämnas att de ideella organisationer som bidragen riktar sig till namnges på ett stort antal olika sätt i styrdokumentet, t.ex. just som ideella organisationer, men även som frivilligorganisationer, ungdomsorganisationer, enskilda organisationer, frivilligförsvarsorganisationer, friluftorganisationer, kvinnoorganisationer, organisationer bildade på etnisk grund osv.

Det kan inte anses lämpligt att statsbidrag lämnas till organisationer som bedrivs med vinstsyfte, dvs. som delar ut eventuella överskott till medlemmar, ägare eller andra personer. Statsbidrag bör endast kunna ges till ideella organisationer, såsom detta begrepp har förklarats i avsnitt 5. För att en bättre tydlighet ska kunna uppnås i detta avseende bör ett sådant uttryckligt villkor finnas. Detta villkor kan formuleras som att bidrag kan lämnas till ideella organisationer eller som ett krav på att organisationen bedrivs utan vinstsyfte.

Villkor avseende organisationens ekonomi

Utredningen har inte lämnat något förslag om villkor avseende organisationers ekonomiska situation. För nio statsbidrag finns dock redan i dag ett 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 kan anses självklart att statsbidrag inte ska lämnas till en organisation som befinner sig i en sådan situation. För den handläggande myndigheten kan det ändå vara viktigt att det finns en uttrycklig grund att neka bidrag i en sådan situation, särskilt om organisationen kan anses uppfylla villkoren i övrigt. Regeringen bedömer således 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. Detta gäller alla bidragsformer.

Principer för redovisning och återrapportering

En mycket viktig fråga är hur statsbidragen kan redovisas och återrapporteras av de ideella organisationerna samt hur de kan följas upp av bidragsmyndigheten. Enligt utredningens direktiv skulle Folkrelseutredningen särskilt beakta behovet av generella principer för att effektivisera uppföljning och utvärdering av bidragsgivningen. I tilläggsdirektiven framhölls också vikten av att staten kan följa upp och utvärdera bidragsgivningen och kontrollera att statliga medel endast går till organisationer som i sin verksamhet respekterar grundläggande demokratiska värden och de mänskliga rättigheterna. Utredningen skulle därför föreslå hur statens behov av kontroll ska tillgodoses.

Utredningens bedömning var att bestämmelserna om återrapportering m.m. i förordningen (2005:1089) om stöd för kvinnors organisering bör kunna fungera som en modell för vad sådana bestämmelser kan innehålla, även om modellen måste anpassas efter de förhållanden som

gäller inom olika områden., t.ex. vad gäller vid vilka tidpunkter redovisningar ska lämnas. Den föreslagna modellen innefattar följande:

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

Vad avser regeringens rapportering till riksdagen hänvisar utredningen till vad Kulturutskottet framfört vara av särskilt intresse, nämligen

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

Enligt regeringens uppfattning kan den modell utredningen föreslagit fungera som en utgångspunkt, som dock måste kunna anpassas efter behov och efter varje verksamhetsområdes förutsättningar. Det är mycket viktigt 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 återrapportering.

Uppföljning av strukturella villkor för statsbidrag

En särskild fråga är hur strukturella villkor kan följas upp av den bidragsfördelande myndigheten. Detta är särskilt viktigt att överväga när det gäller villkoren om att organisationens syfte inte får strida mot demokratins idéer och att organisationen i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering.

Strukturella villkor som gäller organisationens struktur och omfattning bör prövas årligen. I denna prövning bör det ingå att myndigheten granskar om organisationen bedrivit verksamhet i linje med syftet för statsbidraget, om villkoren om visst antal medlemmar och geografisk spridning eller riksintresse uppfyllts, att beslutsfattandet skett i

demokratisk ordning m.m. För att kontrollera att dessa villkor följts bör bidragsmyndigheten bland annat studera organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, årsbokslut och årsmötesprotokoll.

Även om en myndighet ska avhålla sig från att granska en ideell organisations medlemsregister kan den även från organisationen begära anonymiserade uppgifter om antal 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 organisationen 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.

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

Översyn av bidragsförordningarna

Utredningen föreslog att alla bidrag, oavsett form, ska omprövas med jämna mellanrum eftersom förutsättningarna för bidragen kan förändras. Fristående utvärderingar eller granskningar av annan karaktär ska initieras av regeringen, föreslog utredningen. En sådan översyn bör utgå ifrån att samma förutsättningar och villkor ska gälla oavsett om en ideell organisation arbetar med ett specifikt sakområde eller om den har ett brett tvärsektorielt verksamhetsområde, menade utredningen. Enligt utredningen kan formerna och intervallen för dessa utvärderingar och granskningar se olika ut beroende av bidragens karaktär och omfattning.

Även regeringen är av uppfattningen 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. Det finns för närvarande inga planer på att genomföra en översyn av alla bidragssystem eller bidragsförordningar samtidigt. Information om de statliga bidragen omfattning, fördelning mellan bidragsformer m.m. kommer dock att sammanställas regelbundet inom ramen för det uppföljningssystem som beskrivs i avsnitt 6.

Folkrörelseutredningen har framfört att de olika anslagen för statsbidrag till ideella organisationer bör anpassas om en förordning förändras så att antingen fler eller färre organisationer blir bidragsberättigade. Till skillnad från utredningen anser inte regeringen att det går att göra ett generellt ställningstagande i den frågan. Behovet, möjligheten och lämpligheten att öka eller minska ett statsanslag måste avgöras från fall till fall beroende på omständigheterna i varje specifik situation, t.ex. vilket utrymme som finns i statsbudgeten, om en ökning av anslaget skulle kunna innebära ett incitament för splittring av befintliga organisationer, i vad mån förändringen av villkor vidgat kretsen av bidragsberättigade organisationer m.m. I vissa situationer är det rimligt att anslaget ökas, men i andra lägen är det inte säkert att detta är lämpligt eller möjligt. Avgörandet måste därför ske i varje specifik situation.

11 Den ideella sektorns finansiering

11.1 Flera finansieringskällor

Såsom Folkrörelseutredningen beskriver är den svenska ideella sektorn i hög grad självfinansierad. Endast 29 procent av den ideella sektorns intäkter kommer från den offentliga sektorn, medan 62 procent kommer från medlemsavgifter, försäljning m.m. och 9 procent från gåvor. Organisationer verksamma inom välfärdssektorn är dock till 70–80 procent finansierade av stat och kommun. Frågor om statliga bidrag till ideella organisationer har behandlats i avsnitt 10. Nedan beskrivs övergripande frågor om finansiering, frågor om andra finansieringskällor än bidrag samt skattefrågor.

En mer omfattande datainsamling och beräkning av den ideella sektorns ekonomi har genomförts en gång som en provundersökning i början av 1990-talet i samband med att det internationella klassifikationssystemet *International Classification of Non-Profit Organizations* (ICNPO) provades i Sverige (se vidare avsnitt 14.2). Den ideella sektorns totala omsättning uppgick då till cirka 67 miljarder kronor. Intäkterna fördelade sig enligt följande.

- 29 procent, eller drygt 20 miljarder kronor, av omsättningen kom från offentliga bidrag, uppdragsersättningar och entreprenadersättningar.
- 11 procent, eller lite mer än 7 miljarder kronor, kom från företag eller privatpersoner i form av gåvor och sponsring.
- 60 procent, eller cirka 40 miljarder kronor, kom från egen verksamhet i form av medlemsavgifter, försäljning, spel och lotterier, inträdesavgifter m.m.
- Ungefär hälften, 20 miljarder kronor, kom i form av medlemsavgifter, som således utgör en betydande inkomstkälla för många organisationer.

Fördelningen mellan de olika intäktskällorna varierade emellertid stort mellan olika verksamhetsgrenar. Organisationer inom sjukvård var

exempelvis till 87 procent offentligt finansierade medan organisationer inom arbetsmarknad samt branschorganisationer endast tog emot offentlig finansiering till mellan 1 och 7 procent av sina intäkter. De religiösa organisationerna var de som 1992 till den största delen, 63 procent, var finansierade med gåvor.

Då den reguljära svenska statistiken inte följer klassifikationssystemet ICNPO saknas senare statistik som belyser den ideell sektorns ekonomi på motsvarande sätt. Enligt uppskattningar inom forskningen beräknades dock den samlade omsättningen i sektorn (exklusive Svenska kyrkan) ha vuxit till 125 miljarder kronor 2002. Sedan mitten av 90-talet har donationer, penninginsamlingar och gåvor till den ideella sektorn också nära nog fördubblats. Vidare har den ideella sektorns finansiering förändrats i det avseendet att omfattningen av verksamhet som utförs på uppdrag av den offentliga sektorn har ökat (se även avsnitt 8.2.1). En annan intressant uppgift är att de ideella organisationer som har 90-konton ökade sin vinst från försäljning av varor med egenvärde från 571 miljoner kronor 1998 till knappt 1,2 miljarder kronor 2007 enligt statistik från Stiftelsen för Insamlingskontroll (SFI).

Folkrörelseutredningen lämnade ett förslag i den del som rör den ideella sektorns finansiering via medlemsavgifter, gåvor, försäljning, spel och lotterier m.m. Förslaget var att den utredning som då var aviserad för att utreda möjligheterna till skatteavdrag för donationer till forskning och till ideella organisationer även borde få uppdraget att utreda möjligheterna till skatteavdrag för medlemsavgifter upp till en viss gräns. Förslaget behandlas nedan i avsnitt 11.2.

11.2 Medlemsavgifter

Utredningens förslag om avdragsrätt för medlemsavgifter

Skatteutskottet har genom åren avslagit ett flertal motioner med förslag om avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer. I budgetpropositionen för 2007 angav dock regeringen att den hade ambitionen att under mandatperioden utreda möjligheterna till skatteavdrag för donationer till forskning och till ideella organisationer. Folkrörelseutredningen föreslog alltså att den aviserade utredningen också skulle få i uppdrag att utreda möjligheterna till skatteavdrag för medlemsavgifter upp till en viss gräns.

Utgångspunkten för Folkrörelseutredningens förslag var att det framförts i forskningen att en avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer troligen skulle medföra ökade inkomster för många ideella organisationer. Utredningen ansåg att om skattefördelar, såsom avdragsrätt, infördes på detta område skulle detta kunna öka organisationernas självständighet gentemot staten genom bättre möjligheter till egen finansiering.

Utredningen hänvisade till forskaren Staffan Johansson, som i sin bok *Ideella mål med offentliga medel* framfört att det är svårt att se att ökade avdragsmöjligheter för gåvor skulle främja medborgerligt inflytande och därmed också demokratin. Johansson anser att om man vill stärka demokratin inom den ideella sektorn skulle det vara bättre att medge avdragsrätt för medlemsavgifter. Därmed skulle organisationerna också

kunna höja medlemsavgifterna och göra sig mer beroende av sina medlemmar. Detta skulle i sin tur innebära att de ideella organisationerna skulle bli mindre beroende av offentliga myndigheters bidragspolitik.

Folkrorelseutredningen instämde i detta resonemang. Mot bakgrund av de ideella organisationernas minskande medlemsunderlag borde medlemskapets betydelse som grund för samverkan och finansiering stärkas, ansåg utredningen. Detta skulle kunna ske genom att medlemmarna ges möjlighet att göra avdrag för medlemsavgiften i sina deklarationer så att organisationerna kan höja medlemsavgiften och göra sig mer beroende av sina medlemmar, menade utredningen.

Remissinstanserna

Kriminalvården, Försvarmakten, Socialstyrelsen, Bygdegårdarnas Riksförbund, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Hela Sverige ska Leva, IOGT-NTO, Lantbrukarnas Riksförbund, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter, Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Sveriges Pensionärsförbund, Studieförbundet Vuxenskolan, Amatörkulturens Samrådsgrupp och IOGT-NTO:s juniorförbund Junis tillstyrker utredarens förslag om att utreda frågan om skatteavdrag för medlemsavgifter upp till en viss gräns.

Ett flertal remissinstanser avstyrker utredarens förslag om att utreda möjligheten till avdrag för medlemsavgifter eller anser att frågan är problematisk. *Statens Folkhälsoinstitut* menar att en sådan avdragsrätt visserligen till viss del skulle kunna stimulera enskilda till medlemskap, men att en avdragsrätt också skulle innebära ojämlikhet mellan befolkningsgrupper. Avdragsrätten skulle också kunna driva upp nivåerna på medlemsavgifterna, vilket kan leda till oönskade effekter. *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)* är skeptisk till förslaget av liknande skäl. Denna typ av skatteavdrag innebär att medlemmar med höga inkomster får en lägre medlemsavgift än medlemmar med låg inkomst beroende på marginaleffekterna i skattesystemet, framför *PRO*, och påpekar att gränsdragningsproblemen också kan bli stora, bland annat avseende vilka ideella organisationer som skatteavdraget ska gälla. *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* påpekar att en avdragsrätt för medlemsavgifter har liten betydelse, bland annat på grund av att skatteeffekterna skulle bli små bland medlemmar med låga inkomster. Även *Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH)* för ett liknande resonemang. *RSMH* menar att ett sådant system knappast är bra för merparten av brukarorganisationer och handikappföreningar. Medlemmarna i dessa organisationer har ofta låg inkomst och är bidragsberoende samt har låg marginalskatt. *RSMH* anser att förslaget om avdragsrätt för medlemsavgifter i praktiken är ett sätt att få föreningarna att finansiera en större del av sin verksamhet själva så att staten, landstingen och kommunerna kan minska sina bidrag till föreningslivet.

Ett par organisationer påpekar att effekten av förslaget skulle utebli bland unga utan inkomst. *Sveriges roll- och konfliktspelsförbund (Sverok)* konstaterar att avdragsrätt för medlemsavgifter inte berör ungdomsorganisationer i lika stor utsträckning som exempelvis

idrottsföreningar, då många ungdomar inte har någon inkomst att dra av medlemsavgiften mot. *Sverok* påpekar också att det för en paraplyorganisation finns flera tänkbara medlemsavgifter – föreningsmedlem till förening, föreningsmedlem till organisation samt medlemsförening till organisation. Även *IOGT-NTOs juniorförbund Junis* uppmärksammar att det enbart är personer som deklarerar inkomst som kan dra nytta av en avdragsrätt. *Junis* anser att om frågan utreds så bör frågan om föräldrars möjlighet att dra av barnens medlemsavgifter i olika föreningar i sin deklaration också ingå i uppdraget.

Två remissinstanser anser att trossamfunden skulle missgynnas om en avdragsrätt skulle införas. *Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST)* framför att det skulle missgynna trossamfunden på ett orimligt sätt att begränsa avdragsrätten till medlemsavgifter, eftersom medlemmarnas ekonomiska stöd till trossamfunden till allra största delen utgörs av gåvor. Det motiv som framförs, att en avdragsrätt för medlemsavgift skulle stärka medlemsbegreppet, är inte heller relevant för trossamfunden, menar *SST*. Även *Sveriges Kristna Råd (SKR)* framför att utredningens förslag om medlemsavgifter skulle missgynna de kristna samfunden, där verksamheten i hög grad finansieras genom gåvor. Utredningen resonemang om att stärka medlemskapets betydelse genom en avdragsrätt är därför inte är relevant för kyrkorna, framför *SKR*.

Några remissinsatser uttrycker farhågor för att antalet medlemmar skulle komma att minska om förslaget genomförs och medlemsavgifterna höjs på grund av detta. *Rädda Barnen* stödjer förslaget om att frågan bör utredas, men framför att ett grundläggande värde med ett rikt föreningsliv är att många människor engagerar sig i demokratiska organisationer och därmed tar en aktiv roll i det civila samhället. Då måste också medlemsavgifterna vara sådana att människor har råd att vara medlemmar i föreningar. Höga medlemsavgifter, om än med möjligheten till skatteavdrag, kommer att motverka den möjligheten, menar *Rädda Barnen*. *Svenskt Friluftsliv* påpekar att medlemsavgiften betalas vid ett tillfälle på året medan avdraget sker vid ett annat tillfälle. När medlemmarna ska betala (den höjda) medlemsavgiften kommer de inte att ta med i beräkningen att den ger rätt till avdrag. Därför kommer de höjningar av medlemsavgifterna som organisationerna kan komma att besluta om på grund av avdragsrätten i själva verket att innebära färre medlemskap. *Svenskt Friluftsliv* framför också tveksamhet om flera andra frågor, bland annat om avdragsrätten kommer att medföra att Skatteverket måste kontrollera vilka som är medlemmar i olika organisationer.

Flera remissinstanser pekar på oklarheter eller ifrågasätter om en avdragsrätt skulle ge några positiva effekter. *Folkets Hus och Parker* anser att det är svårt att överblicka effekterna av förslaget. Av utredningen framgår inte med önskvärd tydlighet vilken typ av medlemsavgifter som kan komma ifråga för avdrag, t.ex. om det rör sig om privatpersoners medlemsavgifter till föreningar eller förenings medlemsavgifter till organisationer. Även formuleringen ”avdragsrätt till en viss gräns” är oklar, anser *Folkets Hus och Parker*. *Forum för frivilligt socialt arbete, Hela Människan, Sveriges Civilförsvarsförbund och Sociala Missionen* påpekar att förslaget inte är byggt på någon ekonomisk analys och att det är klokt att vänta med en sådan förändring

tills ett mer samlat förslag kring skatternas effekter läggs fram. *Frivilligorganisationernas Insamlingsråd (FRII)* anser att det är ytterst viktigt att sektorns skattegyttade status behålls, men delar inte utredarens förslag om införande av avdragsrätt för medlemsavgifter. *FRII* anser att beloppen är alltför små och skatteeffekten därmed obetydlig. Eftersom medlemsbegreppet är otydligt är det inte heller lämpligt att hänga upp ett avdrag på det. *FRII* vill i stället se att avdragsrätt för gåvor införs. *Malmö Ideella föreningars Paraplyorganisation* anser att utredningens förslag om att utreda möjligheten för skatteavdrag för medlemsavgifter är ett ytterst märkligt förslag som stämmer dåligt överens med hur medlemsavgiften bör uppfattas. *Riksidrottsförbundet (RF)* och *SISU Idrottsutbildarna* anser att det kan vara viktigt att problematisera utredarens resonemang något. Utredaren nämner avdragsrätten som en del i att öka de ideella organisationernas självfinansieringsgrad. Om medlemsavgiften blir avdragsgill kan vissa andra avgifter komma att omvandlas till medlemsavgifter. De som ”tjänar” på detta är i så fall enbart de individer som betalar avgiften. Dessutom skulle man på det sättet inte få större intäkter och fler medlemmar utan endast flytta intäkterna från andra avgifter till medlemsavgifter. *RF* och *SISU* menar också att det kan ifrågasättas om det över huvud taget är önskvärt eller bra att folkrörelsernas självfinansieringsgrad ökas. *Sveriges Hembygdsförbund* är mycket tveksamt till skatteavdrag för medlemsavgifter, då en sådan avdragsrätt skulle innebära ett stort administrativt arbete men troligen inte någon inkomstökning för föreningslivet.

Frågan om avdragsrätt för medlemsavgifter omfattas delvis av en pågående utredning

Som nämnts ovan påpekade Folkrörelseutredningen att regeringen i budgetpropositionen för 2007 angett att den hade ambitionen att under mandatperioden utreda möjligheterna till skatteavdrag för donationer till forskning och till ideella organisationer. Utredningen om skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet tillsattes i september 2008 med uppdrag att analysera för- och nackdelar med skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet som ett komplement till andra stödformer (dir 2008:102). Uppdraget berör även delvis frågan om medlemsavgifter. I direktiven sägs att med gåvor avses i sammanhanget förmögenhetsöverföringar utan motprestationer. Utredaren bör därför, enligt direktiven, analysera om det är möjligt att upprätthålla en ordning där avgifter för medlemskap i olika organisationer inte kan dras av.

Då utredningen ännu inte lämnat sitt betänkande är det för närvarande inte aktuellt att ge ytterligare en utredning i uppdrag att överväga frågan om avdragsrätt eller andra skatteincitament för medlemsavgifter till ideella organisationer. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 16 juni 2009.

Utredningen om skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet beskrivs vidare nedan (avsnitt 11.4).

I den ovan nämnda boken *Ideella mål med offentliga medel* sägs att donationer, penninginsamlingar och gåvor till den ideella sektorn hade nära nog fyrdubblats 2005 jämfört med i början av 1990-talet. Insamlingarna till de organisationer som har så kallade 90-konton ökade från 1 miljard kronor 1990 till 3 miljarder kronor 2000. Dessa inkomster fortsatte sedan att öka under 2000-talets första år för att 2003 uppgå till 3,7 miljarder kronor, enligt Stiftelsen för insamlingskontroll. Den största andelen av insamlade medel är avsedda för insatser utomlands. Undersökningar visar dock att benägenheten att ge gåvor och donationer även för svenska ändamål ökade under denna period. Om organisationer inom olika verksamhetsområden jämförs så har de religiösa organisationerna den största andelen av sina inkomster från privata gåvor och bidrag. Även organisationer som bedriver internationell verksamhet får en stor del av sina inkomster från gåvor.

Företaget Banco Fonder genomförde en Gallupundersökning om svenska folkets syn på och givande till ideella hjälporganisationer under januari och februari 2009 (*Gallupundersökning om svenska folkets syn på och givande till ideella hjälporganisationer*, Banco Fonder och Argument). Ideella hjälporganisationer definieras i undersökningarna som sådana organisationer som bygger sin verksamhet på penninggåvor, donationer och frivilligarbete och som arbetar med att hjälpa människor och natur. De intervjuade var slumpmässigt utvalda personer mellan 16 och 74 år och antalet intervjuade var 500 personer. Snarlika undersökningar har genomförts varje år sedan 2005, varför resultaten från de fem undersökningarna kan jämföras. Den första undersökningen (2005) genomfördes en dryg månad efter tsunamikatastrofen.

I undersökningen 2009 uppgav 68 procent av kvinnorna och 51 procent av männen att de skänkt pengar till någon ideell hjälporganisation det senaste halvåret. Genomsnittet låg därmed på 60 procent. Resultatet i undersökningarna i detta avseende har legat på en stabil nivå de senaste åren, bortsett från i undersökningen strax efter tsunamikatastrofen, när 84 procent av de undersökta svenskarna uppgav att de hade skänkt pengar till någon ideell hjälporganisation. Det bör dock noteras att frågan endast gällde hur stor andel av befolkningen som uppgav att de skänkt pengar, inte hur mycket pengar de hade skänkt. Röda Korset, Rädda Barnen och Cancerfonden är de i särklass vanligaste mottagarna av svenskarnas penninggåvor.

Undersökningen tyder på stora skillnader mellan människor i olika åldrar avseende gåvor till hjälporganisationer. I undersökningen från 2009 var det 41 procent i den yngsta åldersgruppen (16–29 år) som uppgav att de skänkt pengar till någon hjälporganisation de senaste sex månaderna. Bland de äldsta i undersökningen (60 år eller äldre) var denna andel 74 procent.

I april 2009 fanns det 343 organisationer som hade ett s.k. 90-konto. Endast de ideella föreningar, stiftelser och trossamfund som har godkänts som 90-kontoinnehavare av Stiftelsen för Insamlingskontroll (SFI) och granskas av SFI kan få ett 90-konto hos PlusGiro eller Bankgirot. 90-konton får användas för insamlingar bland allmänheten av de stiftelser, ideella föreningar och trossamfund som SFI godkänt. SFI:s statistik visar

att organisationerna med 90-konton samlade in totalt 4,5 miljarder från allmänheten 2007. Enligt Folkhälsoenkätens samlas ungefär lika stora summor in utan att gå via 90-konton, t.ex. kollekt i kyrkor och bidrag via ideella aktiefonder. I enlighet med detta resonemang bör det alltså ha varit cirka 9–10 miljarder kronor som svenska folket skänkte totalt sett 2007.

11.4 Skattefrågor

Skattefrågor är centrala för den ideella sektorn, bland annat med avseende på de ideella föreningarnas möjligheter till egenförsörjning genom försäljning av varor och tjänster. Vidare är det mycket angeläget för de ideella organisationerna, där merparten av arbetet bedrivs frivilligt och oavlönat, att den administrativa bördan inte blir för tung. Om administrationen blir omfattande, t.ex. för att redovisa mervärdesskatt, är risken stor att det i framtiden blir allt svårare hitta personer som oavlönat kan sköta organisationernas ekonomi och bokföring. Ett mycket stort antal ideella föreningar saknar avlönad personal och skulle därmed få svårt att fortsätta sin verksamhet. Samtidigt finns det andra organisationer som bedriver en omfattande och till stora delar kommersialiserad verksamhet och som även har avlönad personal. Skattelagstiftningen har när det gäller den ideella sektorn försökt balansera mellan att, å ena sidan, lämna ett stort utrymme för den ideella verksamhet som till stor del bedrivs av frivilliga för allmännyttiga ändamål och samtidigt, å den andra, behandla de verksamheter som är övervägande kommersiella till sin natur enligt samma principer som annan kommersiell verksamhet. Gränserna är emellertid långt ifrån klara eller entydiga och diskuteras därför återkommande.

En central fråga är hur den ideella sektorn ska gynnas genom olika typer av skattefördelar. Redan i dag omfattas många ideella föreningar, registrerade trossamfund och stiftelser av skattelättnader när det gäller inkomstskatt. Därutöver diskuteras för närvarande om de som skänker gåvor till ideella organisationer skulle kunna ges skattefördelar på ett sådant sätt att givandet till ideell verksamhet skulle stimuleras. Riksdagens skatteutskott har under flera riksmöten i rad behandlat och avslagit motioner om avdragsrätt eller skattereduktion för gåvor till ideella organisationer. Som nämnts ovan beskrev regeringen i budgetpropositionen för 2007 sin ambition att låta utreda frågan. Ytterligare en viktig fråga har sedan länge varit den ideella sektorns skyldighet att redovisa mervärdesskatt.

För närvarande utreds alla dessa tre skattefrågor med anknytning till den ideella sektorn. Den första utredningen behandlar frågor om inkomstbeskattning och kommer att beskrivas nedan. Därefter behandlas den utredning som utreder frågor om skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Slutligen beskrivs den pågående översynen av frågor om de ideella organisationernas redovisning av mervärdesskatt.

Ideella föreningar, registrerade trossamfund och stiftelser är, i likhet med andra svenska juridiska personer, i princip skattskyldiga för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet. Inkomstskatten är statlig och tas ut med 26,3 procent av den beskattningsbara inkomsten. Det finns emellertid särskilda regler på inkomstbeskattningens område som på olika sätt undantar ideella föreningar, registrerade trossamfund och stiftelser från skattskyldighet.

Ideella föreningar som är att anse som allmännyttiga kan bli inskränkt skattskyldiga, vilket betyder att de undantas från skattskyldighet för vissa inkomster. För inskränkt skattskyldighet krävs att den ideella föreningen uppfyller ett antal i lagen angivna villkor. Som ett första villkor gäller att föreningen har till huvudsakligt syfte att, utan begränsning till medlemmarnas eller andra bestämda personers ekonomiska intressen, främja vissa allmännyttiga ändamål, såsom religiösa, politiska, idrottsliga eller kulturella ändamål (det s.k. ändamålskravet). Vidare ska föreningen bedriva en verksamhet som uteslutande eller så gott som uteslutande tillgodoser sådana ändamål (verksamhetskravet). Som ytterligare förutsättning gäller att föreningen ska bedriva en verksamhet som skäligen svarar mot avkastningen på föreningens tillgångar (fullföljdskravet). Slutligen får föreningen inte utan särskilda skäl vägra någon inträde som medlem (öppenhetskravet).

Om den ideella föreningen uppfyller de ovan angivna kraven är den inte skattskyldig för kapitalinkomster. Föreningen kan även befrias från skattskyldighet för inkomster från viss näringsverksamhet.

För de registrerade trossamfunden gäller samma regler som för de ideella föreningarna.

Även stiftelser kan vara inskränkt skattskyldiga om de främjar vissa i lagen särskilt angivna kvalificerat allmännyttiga ändamål (ändamålskravet), tillgodoser ändamålet i sin verksamhet (verksamhetskravet) och fullföljer detta ändamål (fullföljdskravet). Kravet på kvalificerad allmännytta gör att skattebefrielsen är snävare för stiftelser än för ideella föreningar.

De ideella föreningarna, de registrerade trossamfunden liksom många stiftelser har till följd av reglerna om inskränkt skattskyldighet i stor uträkning blivit befriade från skatt på sina inkomster. Det finns även utrymme för att de bedriver viss näringsverksamhet utan att den ideella och allmännyttiga karaktären, och därmed skattebefrielsen, går förlorad. Motiven för dessa förhållandevis förmånliga skatteregler för den ideella sektorn har ansetts etablerade under lång tid. I en proposition 1977 om ändrade regler för beskattning av ideell föreningar, m.m. (prop. 1976/77:135). angav statsrådet Per Ahlmark att

”Ideella föreningar kännetecknas av att enskilda personer samverkar för att främja sådana ändamål som i regel utan vidare brukar anses allmännyttiga. Just denna på det enskilda initiativet grundade form av samverkan har enligt min mening ett mycket betydande värde för vårt samhällsliv. Jag vill här särskilt betona att värdet inte bara ligger i att de ideella föreningarna förbättrar livsvillkoren för stora persongrupper och därigenom utgör ett

värdefullt komplement till det allmännas insatser. Ett minst lika stort värde har enligt min mening själva föreningsarbetet, dvs. det förhållandet att enskilda personer frivilligt och oftast utan ersättning samverkar för att lösa olika ideella uppgifter. Lagstiftningen måste därför utformas så att goda förutsättningar skapas för föreningsverksamhet av detta slag. Av grundläggande betydelse i detta sammanhang är givetvis den i regeringsformen inskrivna rätten till mötesfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Även skattelagstiftningen bör emellertid utformas så att den inte motverkar förekomsten av ett vitalt föreningsliv. Samtidigt måste naturligtvis tillses att reglerna inte får ett sådant innehåll att de kan utnyttjas för att uppnå inte avsedda skatteförmåner.”

Den 24 september 2004 riktade riksdagen ett tillkännagivande till den dåvarande regeringen om att se över reglerna om inskränkt skattskyldighet för vissa allmännyttiga stiftelser och andra juridiska personer som bedriver allmännyttig verksamhet (bet. 2004/05:SkU11). Skatteutskottet har återkommande och senast i sitt betänkande 2006/07:SkU11 uttalat att det förutsätter att den nuvarande regeringen kommer att inleda en översyn av beskattningen av stiftelser som bedriver allmännyttig verksamhet.

Sommaren 2007 beslutade regeringen att uppdra till en särskild utredare att se över bestämmelserna om inkomstbeskattning av stiftelser, ideella föreningar och vissa andra juridiska personer (dir. 2007:97). Enligt direktiven är huvuduppgiften att utarbeta enkla och likformiga regler. I uppdraget ingår också att pröva i vilken mån skattereglerna kan göras enhetliga för stiftelser och ideella föreningar.

I direktiven till Stiftelse- och föreningskatteutredningen anges även den nuvarande regeringen att det grundläggande motivet för skattefriheten för ideella föreningar är att gynna medlemmarnas samverkan på ideell grund. Ett annat motiv har varit att de allmännyttiga verksamheter som de ideella föreningarna i hög grad utövar är till förmån för samhällslivet. Genom deras verksamheter kan det sägas att samhället besparas utgifter som det annars skulle ha haft.

I direktiven sägs vidare att ett problem som har påtalats när det gäller de allmänna villkoren för skattebefrielse för ideella föreningar är bristen på förutsebarhet. Föreningarna har ofta svårt att avgöra hur verksamheter av olika slag kommer att bedömas skattemässigt. Ett skäl till detta kan vara att bestämmelsernas utformning lämnar ett relativt stort utrymme för olika tolkningar. Inte sällan uppfattas också systemet som svåröverskådligt och krångligt. Därtill kommer att rättstillämpningen till stor del grundar sig på en rik flora av domstolsavgöranden. En ytterligare faktor som komplicerar saken är de gränsdragningsproblem med tillhörande tröskeeffekter som finns inbyggda i systemet. En missbedömning av hur en viss verksamhet kan komma att bedömas kan leda till att föreningen blir oinskränkt skattskyldig för alla sina inkomster. De registrerade trossamfunden omfattas av samma regler och därmed av samma otydlighet och tröskeeffekter. För stiftelsernas del har bland annat lagens uppräkningslista av kvalificerat allmännyttiga ändamål kritiserats för att vara omodern och oklar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2009.

I september 2008 tillsattes utredningen om skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet ("Gåvoincitamentsutredningen") med uppdrag att analysera för- och nackdelar med skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet som ett komplement till andra stödformer (dir. 2008:102). I uppdraget ligger att identifiera och analysera såväl fördelar och möjligheter som risker och svårigheter med en sådan incitamentsordning. En central uppgift är att utforma en avgränsning när det gäller till vilka mottagare och för vilka ändamål som gåvor ska kunna berättiga till skatteincitament. Av direktiven framgår att uttrycket "allmännyttigt ändamål", som används i inkomstskattelagen, kan tjäna som vägledning för avgränsning av den relevanta verksamheten. Detta uttryck beskriver, såsom angavs ovan, vilka ideella föreningar som ska kunna befrias från inkomstskatt.

Vidare sägs i direktiven att ett sätt att försöka avgränsa den ideella sektorn också kan vara att slå fast att det ska vara fråga om verksamhet som inte är vinstdrivande. Utredningen ska samråda med Stiftelse- och föreningsskatteutredningen i fråga om det skattemässigt gynnade området. Uppdraget ska redovisas senast den 16 juni 2009.

I anslutning till detta uppdrag kan noteras att några av Folkrelseutredningens remissinstanser har framfört synpunkter om frågan om möjligheter till skattefördelar för gåvor i samband med att de kommenterat förslaget om att även utreda frågan om avdragsrätt för medlemsavgifter. *Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST)* konstaterar att en stor del av samfundens verksamhet finansieras genom gåvor och att vissa trossamfund länge har framfört krav på att gåvor till samfunden ska vara avdragsgilla. *Frivilligorganisationernas Insamlingsråd (FRII)* anser att det är ytterst viktigt att sektorns skattegynnade status behålls och anser att en avdragsrätt för gåvor bör införas. *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* pekar på risken att de mindre organisationerna kommer att förbises av dem som vill utnyttja en möjlighet till skatteincitament. *SIOS* anser att om samhället vill främja och stödja föreningslivet bör mer långsiktiga lösningar inom de generella skatte- och transfereringssystemen användas. *Studieförbundet Vuxenskolan* vill betona att kommande förslag om skatteregler bör vara enhetliga, enkla och likformiga för alla allmännyttiga ideella föreningar. *Svenska kyrkan* framför att, såsom Folkrelseutredningen också lyft fram, erfarenheter från andra länder visar att skattereformer av detta slag kan leda till neddragningar inom den sociala sektorn. Det är av största vikt att skatteavdrag för gåvor, donationer eller medlemsavgifter inte kommer att finansieras genom sådana neddragningar, anser *Svenska kyrkan*.

Utredningens uppdrag berör delvis även frågan om avdragsrätt eller andra skatteincitament för medlemsavgifter, såsom beskrivits i avsnitt 11.2

Översyn av mervärdesskattegränserna om yrkesmässig verksamhet

I december 2008 beslutade Finansdepartementet att ge två utredare inom departementet i uppdrag att bedöma hur vissa svenska

mervärdesskatteregler som omfattar ideella föreningar och registrerade trossamfund förhåller sig till EG-rätten och, om det anses nödvändigt, lämna förslag till författningsändringar så att den svenska lagen kommer att överensstämma bättre med det gemensamma systemet för mervärdesskatt inom EU. Enkelt uttryckt kan sägas att frågan är om den befrielse från skyldigheten att redovisa mervärdesskatt som gäller för svenska ideella föreningar och registrerade trossamfund är för vid i förhållande till EG-rätten. Befrielsen från att redovisa mervärdesskatt är i den svenska lagstiftningen kopplad till inkomstskattelagens bestämmelser om skattebefrielse för allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund.. Sådana ideella föreningar och registrerade trossamfund som inte behöver betala skatt på sina näringsinkomster behöver, enkelt uttryckt, inte heller redovisa mervärdesskatt på sin försäljning av varor och tjänster.

Bakgrunden till uppdraget är att Europeiska kommissionen (kommissionen) har beslutat att inleda ett fördragsbrottsförfarande mot Sverige. I två formella underrättelser har kommissionen anfört att den inte anser att den svenska lagstiftningen står i överensstämmelse med mervärdesskattedirektivet avseende definitionen av beskattningsbar person, som är EG-rättens motsvarighet till yrkesmässig verksamhet. Kommissionen anser bland annat att det inte är förenligt med EG-rätten att betrakta allmännyttiga ideella föreningars inkomstskattebefriade näringsverksamhet som en verksamhet som inte omfattas av mervärdesskattesystemet på grund av att den inte anses yrkesmässig. Begreppet beskattningsbar person ska enligt kommissionen omfatta vem som helst som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av företagsform..

Utredarna ska, mot bakgrund av kommissionens klagomål, bedöma hur de svenska skattereglerna förhåller sig till EG-rätten och, om det befins nödvändigt, lämna förslag till författningsändringar. Utgångspunkten för utredarnas arbete ska vara att den allmännyttiga ideella verksamheten även i framtiden ska ha goda ekonomiska villkor och att verksamheten kan administreras på ett för organisationerna enkelt sätt.

Vidare ska utredarna undersöka om mervärdesskattedirektivets undantag från skatteplikt för välgörenhet och annan allmännyttig ideell verksamhet bör föranleda ytterligare anpassningar av de svenska mervärdesskattereglerna till EG-rätten. Utgångspunkten för arbetet ska vara att omfattningen av nuvarande undantag för mervärdesskatt i svensk rätt i princip kan bibehållas men med en annan lagteknisk utformning. För det fall att utredarna finner att EG-rätten inte ger utrymme för ett så vittgående undantag som gäller enligt dagens regler, ska utredarna föreslå så långtgående undantag som möjligt inom ramen för EG-rätten. Utredarna ska vid utformningen av de nya reglerna särskilt beakta principen om skatteneutralitet och likabehandling, och därvid särskilt påtala om lagförslagen avseende allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund bör föranleda att även andra organisationsformer för allmännyttig ideell verksamhet bör få motsvarande skattemässiga behandling. Utredarna ska även lämna förslag till ändringar avseende begreppet yrkesmässig verksamhet i förhållande till ekonomisk verksamhet enligt EG-rätten så att den

svenska lagen kommer att överensstämja med EG-rätten i detta avseende Prop. 2008/09:XX

Uppdraget ska redovisas senast den 30 oktober 2009.

11.5 Spel och lotterier

Sverige har en reglerad marknad för lotterier som är förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna. Spelverksamhet bedrivs av staten genom det helägda bolaget AB Svenska Spel (nedan kallat Svenska Spel) medan folkrörelserna bedriver spel genom de olika ideella organisationerna. Svenska Spel har ensamrätt på att bedriva vadhållning på idrottstävlingar i mer än en kommun, automatspel om pengar och kasinospel. Folkrörelserna har ensamrätt på att bedriva bingospel. Traditionella lotterier bedrivs av både folkrörelserna och Svenska Spel. Hästsporten bedriver spel genom bolaget AB Trav och Galopp (ATG), som har ensamrätt för vadhållning på hästar.

Under 2007 hade folkrörelsernas inkomster från spel om totalt 2,1 miljarder kronor. Av denna summa kom 1,2 miljarder kronor från Svenska Spel, cirka 360 miljoner kronor från Folkspel, 290 miljoner kronor från bingo och 250 miljoner kronor från övriga föreningslotterier.

Från Svenska Spels överskott fick Riksidrottsförbundet 2008 1,4 miljarder kronor och Ungdomsstyrelsen 183 miljoner kronor för ungdomsorganisationernas lokala verksamheter. Genom riksdagens beslut om regeringens proposition *Statens stöd till idrotten* (prop. 2008/09:126) kommer det överskott från AB Svenska Spel som fördelas till idrottsrörelsens och ungdomsorganisationernas lokala verksamheter i framtiden att ersättas av stabila och förutsägbara anslag.

Frågan om föreningslivet på spel- och lotterimarknaden har utretts ett flertal gånger under de senaste tio åren. Lotterilagsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50) att Svenska Spels tillstånd inom lotteriområdet borde inskränkas till att endast omfatta två lotterier och att lotterierna i övrigt i princip ska vara folkrörelsernas marknad. I den efterföljande propositionen *Vissa frågor inom spelområdet m.m.* (prop. 2002/03:93) ansåg dock regeringen att den rådande produktfördelningen mellan Svenska Spel, ATG och folkrörelserna skulle bestå.

Våren 2004 tillsattes en ny utredning för att se över lagstiftningen inom spel- och lotteriområdet. I slutbetänkandet *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) ansåg utredaren att några ändringar inte borde föreslås i fråga om folkrörelsernas tillträde till spel- och lotterimarknaden. Utredaren fann inget skäl att ändra på den rådande produktfördelning. Utredningen diskuterade även frågan om att öppna en del av marknaden genom ett licenssystem när det gäller vadhållning. I ett sådant system skulle även folkrörelserna få tillträde till denna marknad på samma villkor som Svenska Spel, ATG och även kommersiella aktörer.

I juni 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering. I utredarens uppdrag ingick att allsidigt belysa vilka ekonomiska effekter införlivandet av eventuellt nya aktörer på spelmarknaden skulle få för folkrörelserna, bland annat idrottsrörelsen och ungdomsorganisationerna,

samt analysera förutsättningarna för att fortsatt låta folkrörelserna vara befriade från skatt. Utgångspunkten för uppdraget var att folkrörelsernas roll i egenskap av spelmanordnare på marknaden i möjligaste mån ska vara oförändrad.

Utredningen lämnade sitt slutbetänkande *En framtida spelreglering* (SOU 2008:124) i december 2008. I utredningen konstateras att den svenska spel- och lotterimarknaden väsentligen är förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna, medan kommersiella intressen endast har tillåtits i mycket begränsad omfattning. När det gäller spelmarknadens aktörer lämnar Spelutredningen förslag på en delvis ny tillståndsmo- dell. Modellen innebär att kommersiella intressen ska kunna få tillstånd att anordna vadhållning (oddsspel och tipsspel) med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar. Tillstånden ska ge rätt att anordna vadhållningen såväl över Internet som hos spelombud.

Utredningen har remissbehandlats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

12 Allmänna samlingslokaler

Regeringens bedömning: Stödet till allmänna samlingslokaler är fortsatt och långsiktigt viktigt som en förutsättning för den infrastruktur som de allmänna samlingslokalerna utgör för föreningslivet och demokratin.

Utredningens bedömning: Folkrörelseutredningen har inte behandlat denna fråga, som inte heller omfattades av utredningens direktiv.

Skälen för regeringens bedömning

Stödets bakgrund och syfte

Folkrörelsepolitiken omfattar även statligt stöd till allmänna samlingslokaler. Ett viktigt skäl till att stödet inrättades i början 1940-talet var att föreningslivet sågs som en naturlig och oumbärlig del av det medborgerliga livet. De allmänna samlingslokalerna ansågs viktiga för en vital demokrati och för medborgarnas möjligheter att kunna utöva sina fri- och rättigheter. På 1950-talet kom allmänna samlingslokaler att mer ses som allmänna kultur- och fritidslokaler, vilket ytterligare förstärktes under 1970-talet. De allmänna samlingslokalerna skulle också tillgodose de gemenskapsbehov som fanns i de nya förorternas bostadsområden.

En särskild utredare såg under 2002 och 2003 över stödet till allmänna samlingslokaler och redovisade sina förslag om förändringar av stödet i betänkandet *Allmänna samlingslokaler – demokrati, kultur, utveckling* (SOU 2003:118). Utredningen framförde i betänkandet att de ursprungliga och sedermera utvidgade syftena med de allmänna samlingslokalerna fortfarande var giltiga. Enligt utredningen ska de allmänna samlingslokalerna främst tillgodose

- föreningslivets behov av lokaler för sin verksamhet och för att förverkliga centrala demokratiska mål i samhället
- kulturlivets behov av lokaler både för distribution av kultur och för skapande aktiviteter, samt
- spontana behov av lokaler för debatt och fritidssysselsättningar utanför det organiserade föreningslivet.

Utredningen framhöll att samlingslokalerna är viktiga grundpelare i vårt demokratiska samhälle och ansåg att det i varje lokal miljö bör finnas en samlingslokal. I de större städerna kan den lokala miljön vara en kommunal eller en stadsdel, menade utredningen. I sådana miljöer kan en allmän samlingslokal innebära ökade möjligheter att etablera ett föreningsliv som på ett effektivare sätt kan engagera de människor som bor i dessa områden. Utredningen ansåg att frågan om hur man ska kunna få fram fler samlingslokaler i storstadsområdenas och de större tätorternas ytterområden är särskilt angelägen.

Utredningen framhöll också att det måste finnas ett starkt enskilt engagemang kring samlingslokalerna om det på lång sikt ska gå att bevara och utveckla en infrastruktur för en vital demokrati. Samlingslokaler bör därför om möjligt bör drivas i föreningsform.

Bidragssystemets olika delar

Anslaget för allmänna samlingslokaler uppgår för 2009 till drygt 32 miljoner kronor. Stödet till allmänna samlingslokaler hanteras av Boverkets samlingslokalsdelegation i enlighet med förordningen (1996:1593) om bidrag till allmänna samlingslokaler. Med allmän samlingslokal avses enligt förordningen en lokal som hålls öppen och tillgänglig för föreningslivets möten, studieverksamhet, kulturell verksamhet, förströelse, fritidssysselsättning eller någon annan liknande verksamhet. Bidrag kan lämnas som investeringsbidrag eller som verksamhetsutvecklingsbidrag.

Stödet för investeringsbidrag kan ges för nybyggnad, ombyggnad, standardhöjande reparationer och köp. Det kan också ges för tillgänglighetsskapande åtgärder för personer med funktionsnedsättning. Under 2007 behandlade Boverkets samlingslokalsdelegation 229 ansökningar om investeringsbidrag och beviljade stöd för 95 projekt. Av dessa avsåg 38 projekt åtgärder för handikappanpassning med ett beviljat bidragsbelopp om totalt 3,9 miljoner kronor. Resterande 57 projekt avsåg köp, ny- och ombyggnad samt standardhöjande reparationer med ett sammanlagt bidragsbelopp om 19,6 miljoner kronor. Av de samlingslokaler som beviljades bidrag tillhörde 33 procent Bygdegårdarnas riksförbund, 24 procent Folkets Hus och Parker, 26 procent Våra Gårdar och 17 procent övriga organisationer. Investeringsbidrag kan ges till föreningar, stiftelser eller aktiebolag som arbetar utan vinstsyfte. Den sökande måste även vara fristående från kommunen och från kommunala företag. Vidare ska den sökande ska även äga sin lokal eller ha ett långsiktigt nyttjanderättsavtal.

Därutöver fördelade Ungdomsstyrelsen årligen fram till 2007 bidrag till de tre samlingslokaläggande riksorganisationerna och deras

samarbetskommitté SamSam för informationsinsatser och utredningsarbete som avser ungdomars nyttjande av samlingslokaler.

Från och med 2007 är det möjligt att hos Boverket söka bidrag till *verksamhetsutveckling* för att utveckla föreningsdrivna samlingslokaler. Bidraget kan användas för att anpassa en allmän samlingslokal till ungdomsverksamhet inom kultur- och fritidsområdet. Ändringarna i förordningen (1996:1593) trädde i kraft den 1 januari 2007. Bakgrunden till satsningen på mötesplatser för ungdomar var ett förslag från Utredningen om allmänna samlingslokaler. Betänkandet ledde i sin tur till att regeringen gav Boverket i uppdrag att i samråd med Ungdomsstyrelsen genomföra en förstudie och förbereda inrättandet av bidraget för verksamhetsutveckling. Uppdraget redovisades i mars 2007 genom rapporten *Lokaler att växa i – ungdomar och allmänna samlingslokaler*. Rapporten innehåller en sammanställning av ungdomars behov av och önskemål om mötesplatser, i synnerhet i storstäderna.

Bidrag för verksamhetsutveckling kan liksom investeringsbidraget ges till föreningar, stiftelser eller aktiebolag som arbetar utan vinstsyfte som är fristående från kommunen och från kommunala företag. För att kunna få bidrag för verksamhetsutveckling ska den sökande även äga sin lokal eller ha ett långsiktigt nyttjanderättsavtal. Bidraget kan även sökas av riksorganisationer som organiserar allmänna samlingslokaler.

Boverkets samlingslokaldelegation fördelade 2007 cirka 4,8 miljoner kronor till utveckling av ungdomsverksamhet i allmänna samlingslokaler. Totalt 18 ansökningar beviljades stöd av de 85 ansökningar som inkommit.

Samlingslokalorganisationernas samarbetskommitté SamSam genomförde genom Folkets Hus och Parker under åren 2003–2006 ett utvecklingsprojekt för lokal samverkan mellan samlingslokalorganisationer och kommuner. För hela utvecklingsprojektet tilldelades SamSam sammantaget 2,1 miljoner kronor från anslaget för bidrag till allmänna samlingslokaler. Projektet bidrog bland annat till en fördjupad dialog mellan kommuner och samlingslokalorganisationer om på vilket sätt samlingslokalorganisationerna bättre kan utnyttjas. Arbetet nådde till en bred målgrupp bland annat genom idéskriften *Var dags rum* som utarbetades i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting. I skriften beskrivs en rad exempel på hur kommuner och föreningsliv tillsammans kan förnya verksamheterna och samarbetet.

Inom ramen för anslaget för bidrag till allmänna samlingslokaler finansierades även framtagandet av skriften *Våga Öppna! Att integrera människor med svensk och utländsk bakgrund i föreningslivet* (Helene Lahti Edmark och Roland Cox, 2006). Skriften innehåller en sammanställning av ett antal samlingslokalers metodarbete och har spridits i syfte att inspirera till hur föreningslivet kan bidra till ökad mångfald.

I september 2006 fick Riksorganisationen Folkets Hus och Parker genom regeringsbeslut ett bidrag på 650 000 kronor från anslaget för allmänna samlingslokaler för att i samverkan med berörda aktörer utveckla nya former av folkbildnings- och folkrörelsebaserad verksamhet för ungdomar i allmänna samlingslokaler, särskilt i storstadsområden med lokala utvecklingsavtal. Projektet redovisades i april 2008. Fyra regioner medverkade med verksamheter i bland annat Rosengård, Järvafältet, Bergsjön och Skönsberg.

Ett resultat av projektet är att framgångsfaktorer kan urskiljas och att goda exempel kan spridas genom skriften *Tillsammans når vi längre*. Projektet pekade på framgångsfaktorer för väl fungerande ungdomsverksamhet. Bland dessa framgångsfaktorer bör främst nämnas långsiktighet, lokala nätverk, samordning av resurser samt behov av att stärka ideella ledare för att civilsamhällets totala utvecklingskapacitet och kraft ska kunna tas tillvara.

13 Forskning om det civila samhället

[Utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.]

Remissinstanserna: Utredningens bedömning delas av *Boverket, Sida, Socialstyrelsen, Statens Folkhälsoinstitut, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Länsstyrelsen i Örebro län, Boverket, Statens Kulturråd, Sveriges Kommuner och Landsting, Malmö stad, Arbetsgivarföreningen KFO, Bygdegårdarnas Riksförbund, Coompanion – Kooperativ utveckling Sverige, Famna, Folkbildningsrådet, Forum för frivilligt socialt arbete, Frivilligorganisationernas insamlingsråd, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Hela Människan, Hela Sverige ska leva, Hyresgästernas Riksförbund, Ideell Arena, IOGT-NTO, Kooperativa institutet, Lantbrukarnas Riksförbund, Malmö ideella föreningars Paraplyorganisation, Nutek, Pensionärernas Riksorganisation, Riksbankens Jubileumsfond, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna, Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Sociala Missionen, Svenska kyrkan, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Civilförsvarsförbund, Sveriges Konsumenter, Sveriges Kristna Råd, Sveriges Kvinnolobby, Sveriges pensionärsförbund, Våra Gårdar, Sveriges Landsråd för alkohol- och narkotikafrågor, Arbetsgivaralliansen, Amatörkulturens Samrådsgrupp, Fritid i förening, Studieförbundet Vuxenskolan, Svenska OCD-förbundet Ananke och Områdesgruppen för forskning om civilsamhället vid Riksbankens Jubileumsfond.*

Vetenskapsrådet är tveksamt till vissa aspekter av förslaget och *Statskontoret* avstyrker.

Statskontoret anser att universitet och högskolor har det grundläggande ansvaret för grundforskning. Finansieringen av forskning bör ske samlat och initiering av forskning utgå från vetenskapssamhällets egna prioriteringar samt de forskningspolitiska prioriteringar som riksdagen beslutar om. Statskontoret menar att utredningens förslag inte är tillräckligt motiverade mot bakgrund av den forskning som redan sker vid universitet och högskolor.

Vetenskapsrådet framhåller att det finns högkvalitativ svensk forskning inom området, men är delvis tveksamt till utformningen av förslaget. Vetenskapsrådet menar att de medel som utredningen föreslår ska användas för grundforskning i stället borde användas för att inrätta ett antal postdoktorala tjänster i miljöer där det bedrivs framgångsrik forskning kring civilsamhället och folkrörelserna. Vetenskapsrådet menar också att forskning om det civila samhället redan förekommer i relativt stor omfattning, både i Sverige och i andra länder.

Övriga remissinstanser med anknytning till forskningen är positiva till utredningens bedömning om ett forskningsprogram. *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS)* anser att den modell som föreslås med stöd till såväl forskningsmiljöer som enskilda projekt är bra och att långsiktigheten är viktig. FAS menar att särskilda forskningssatsningar, som inte bara ökar kunskapen inom fältet utan även bidrar till att bygga upp värdefull kompetens, är motiverade vid sidan av de fria projektstöden. FAS anser att den ökande andelen av äldre medborgare i samhället och en allt längre levnadstid kommer att ställa nya krav på insatser både från den offentliga sektorn och från folkrörelser och ideella organisationer. FAS instämmer således i att forskningsbaserad kunskap är angelägen och anser att spridningen av sådan kunskap bör utgöra en central del i den föreslagna satsningen.

Riksbankens Jubileumsfond tillstyrker varmt utredarens bedömning om ett långsiktigt program för forskning om det civila samhället då ett sådant program på sikt kan lämna viktiga bidrag för förståelsen av formeringen av identitet och samhörighet, engagemang, hantering av konflikter, dvs. väsentliga frågor för demokrati och utveckling. Det är viktigt att få till stånd en uthållig och mer omfattande forskning om dessa fenomen och om det unika samspelet mellan stat och civilsamhälle som tycks prägla Sverige och de andra nordiska länderna. Det finns varken särskilt mycket svensk eller internationell forskning om detta, framhåller Riksbankens Jubileumsfond. Även *Områdesgruppen för forskning om civilsamhället vid Riksbankens Jubileumsfond* understryker att utredningen lämnar ett ambitiöst och välavvägt förslag till en långsiktig satsning på forskning och systematisk kunskapsutveckling om det civila samhället. Områdesgruppen konstaterar att det under senare år har blivit uppenbart att civilsamhället utgör en viktig förutsättning för och integrerad del av en svensk samhällsmodell.

Av de remissinstanser som delar utredningens bedömning om forskning har sex instanser, *Handikappförbundens Samarbetsorgan (HSO)*, *Ideell Arena*, *Svenskt Friluftsliv*, *Riksidrottsförbundet (RF)*, *SISU Idrottsutbildarna* och *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* invändningar mot utredarens förslag om finansiering, dvs. att fem promille av de statliga bidragen till föreningslivet avsätts för forskningsprogrammet. *HSO* menar i korthet att

handikapporganisationerna behöver mer, inte mindre anslag. *Ideell Arena* framför att satsningen i första hand bör finansieras genom det forskningspolitiska anslaget och inte via anslag till folkrörelserna, som går till för samhället viktiga verksamheter. *RF* och *SISU Idrottsutbildarna* anser att, även om finansieringsförslaget innebär att anslagen till folkrörelserna bara minskas med ett litet belopp, så skulle denna lösning sända fel signaler då folkrörelserna utgör ett viktigt område som bör ha ett eget forskningsprogram inom ramen för forskningspolitiken. *RF* och *SISU* anser också att idrotten bör inkluderas som en central del i programmet. *SIOS* har principiella invändningar mot att finansieringen sker inom ramen för det samlade anslaget till ideella sektorn och anser att forskning ska ha en oberoende ställning gentemot den ideella sektorn.

Närmare om utredningens bedömning

Enligt sina direktiv skulle Folkrörelseutredningen undersöka och lämna förslag om hur forskningen om folkrörelserna och det övriga föreningslivet kan utvecklas med beaktande av också områdets egna forskningsinsatser. Ett underlag för utredningens överväganden skulle vara Vetenskapsrådets rapport *Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser* (2003:15).

Folkrörelseutredningen konstaterade att det i dag inte finns någon samlad statlig satsning på forskning om det civila samhället, vilket innebär att det är svårt för forskare inom området att finna långsiktiga finansiella lösningar. Utredaren framhöll att det är en viktig uppgift inom den generella folkrörelsepolitiken att bidra till en ökad kunskap om föreningslivet och dess verksamheter. Här avsågs kunskap dels om föreningarnas samhällsroll och betydelse för den demokratiska infrastrukturen, dels om föreningslivets sammansättning, omfattning, verksamhetsinriktning och utveckling. Sådan kunskap kan inhämtas bland annat genom sektorsövergripande studier, menade utredningen. Utredaren föreslog därför en satsning på forskning om det civila samhället. Begreppet ”det civila samhället” förstods som en arena som är skild från såväl staten som den privata marknaden och som omfattar både folkrörelser och en rad andra former för organisering. Utredaren ansåg att detta begrepp i forskningssammanhanget kan bidra till att tydliggöra den heterogena karaktären hos den verksamhet som avses, där väletablerade organisationer av olika slag finns sida vid sida med nyare rörelser. Begreppsanvändningen anknyter också till internationell forskning och kan därför bidra till att folkrörelser och andra aktörer inom området jämförs och diskuteras i internationella sammanhang, menade utredningen.

Utredningen föreslog en forskningsansatsning med tre delar.

1. *Ett flervetenskapligt grundforskningsprogram för forskning om det civila samhället.* Utredningen föreslog ett flervetenskapligt grundforskningsprogram, där det civila samhället kan belysas ur olika perspektiv och teorier om området kan formuleras. Ett sådant grundforskningsprogram bör utvecklas och hanteras av ett forskningsråd så att den vetenskapliga prövningen kan säkerställas samtidigt som ett

större samhällsvetenskapligt samtal kan främjas. Utredningen delade den uppfattning som tidigare framförts av Vetenskapsrådet i rapporten *Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser* om att 3–4 forskningsmiljöer bör stödjas samt att medel även kan ges för projekt vid andra lärosäten. På så sätt kan forskningen stärkas på några ställen samtidigt som mångfald kan främjas, menade utredningen, och föreslog att 30 miljoner kronor avsätts årligen för grundforskningsprogrammet. Vidare framfördes att satsningen bör vara långsiktig och pågå under en tioårsperiod för att forskningen ska hinna utvecklas, genomföras och publiceras.

2. *Forskningsbaserade studier för grundläggande kunskap om det civila samhället och mötesplatser för forskarsamtal.* Utredningen föreslog att forskningssatsningen också ska omfatta ett forum för kunskapsutveckling i samverkan mellan forskare å den ena sidan och offentliga och andra aktörer å den andra. Inom ramen för detta forum ska kunskapsbehovet bland myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer kunna identifieras och forskare kunna bidra till att dessa behov tillgodoses. Forumet föreslogs även kunna finansiera forskningsbaserade studier, bidra till att skapa mötesplatser för forskarsamtal samt bereda underlag för prioriteringsdiskussioner. Kostnaderna för denna del av satsningen beräknades uppgå till cirka 7 miljoner kronor per år.

3. *Spridning av forskningsbaserad kunskap.* Den forskningsbaserade kunskap som utvecklas behöver också göras tillgänglig och spridas i samverkan mellan forskare och lärosäten, departement och myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting samt aktörer inom den ideella sektorn, framförde utredningen. Därmed kan kunskapsnivån höjas och dubbelarbete undvikas. Utredningen menade att kunskapsutvecklingen och kommunikationen skulle underlättas av en mötesplats på Internet. Kostnaderna för denna del av satsningen beräknades uppgå till 1–2 miljoner kronor per år.

Tidigare förslag och satsningar

I december 2002 fick Vetenskapsrådet regeringens uppdrag att göra en kartläggning av forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser. Rapporten presenterades i oktober 2003, såsom även nämndes ovan (*Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser*, Vetenskapsrådets rapport 2003:15). Vetenskapsrådet visade i sin rapport att det under perioden 1990–2003 förekom forskning om folkrörelser av vetenskapligt grundläggande karaktär på flera svenska universitet och högskolor. Myndigheten pekade också på förändringar ifråga om inriktning och forskningsfokus inom de kartlagda områdena. Framför allt forskningen om det civila samhället, den ideella sektorn och frivilliga organisationer framhölls som nydanande. Vetenskapsrådet beskrev att det på kort tid hade uppstått ny forskning om sociala rörelser, det civila samhället och den ideella sektorn. Utvecklingen på området framhölls som vetenskapligt intressant och som ett nytt och angeläget forskningsområde i Sverige. Vetenskapsrådet ansåg dock att det finns tendenser till att forskningen splittras på detaljfrågor och att den huvudsakligen inriktas på konventionella frågeställningar. Därför

föreslog Vetenskapsrådet ett strategiskt grundforskningsprogram för att främja mer fundamental och gränsöverskridande forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser.

Vetenskapsrådets kartläggning och förslag behandlades i 2005 års forskningspolitiska proposition *Forskning för ett bättre liv* (prop. 2004/05:80). I propositionen begränsade dock regeringen sitt förslag till att omfatta endast ett program för strategisk grundforskning om demokrati och offentlig förvaltning, vilket alltså inte primärt omfattade det civila samhället och dess aktörer. Avseende mer specifika frågor kring kunskapsgenerering och forskning om folkrörelser hänvisade regeringen i forskningspropositionen till den kommande översynen av den statliga folkrörelsepolitiken, som bland annat skulle omfatta forskningsaspekter av politikområdet.

Under åren 1975–1986 fanns en särskild statlig satsning på folkrörelseforskning som hanterades av Forskningsrådsnämnden. Idag avsätts dock inte några statliga medel för särskilda satsningar på forskning om det civila samhället. Däremot stöds spridda projekt från olika forskningsfinansiärer med statliga medel eller av organisationerna själva. Bland annat inrättade Riksbankens Jubileumsfond 2003 en områdesgrupp för forskning om civilsamhället. Syftet är att analysera och problematisera samt att, vid behov, initiera forskning om det civila samhället. Satsningen har bidragit till ett antal publikationer och finansierat postdoktoral forskning som givit möjlighet för sex nydisputerade forskare att bedriva forskning i tre år. Till denna satsning anslöt sig också tre ideella organisationer, vilket inneburit att den kunnat utökas till att omfatta ytterligare en tjänst.

Vidare finansieras vissa studier av mer tillfällig karaktär av departement och myndigheter samt av organisationer inom föreningslivet. Sida finansierar forskning om det civila samhällets roll och betydelse i utvecklingsländer inom ramen för sitt program för utvecklingsforskning.

Skälen för regeringens bedömning

[Utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.]

14 Statistik om den ideella sektorn

14.1 Befintlig statistik om den ideella sektorn

14.1.1 Den ideella sektorn kan belysas ur två perspektiv

Politiken för den ideella sektorn bör byggas på ett gott och aktuellt faktaunderlag om sektorn. För att detta ska vara möjligt behövs flera typer av statistik. De för statistiken relevanta frågorna om den ideella sektorn kan delas in i två huvudgrupper, dels en grupp som besvarar frågor om den ideella sektorns sammansättning, karaktär och verksamhet, dels en grupp som besvarar frågor om befolkningens

deltagande i och inställning till ideella organisationer. Sektorn bör med andra ord belysas både ur ett generellt perspektiv som rör sektorn som sådan och ett individuellt perspektiv som rör befolkningens och den enskilda människans engagemang.

Statistik om den ideella sektorn som sådan kan i sin tur delas upp i uppgifter om t.ex. antalet ideella organisationer, deras associationsform, inriktning och verksamhet, storlek, spridning över landet, omsättning, finansiering och i vilken mån de utför verksamhet på uppdrag av den offentliga sektorn.

Uppgifter om människors engagemang i ideell sektor kan t.ex. konkretiseras i uppgifter om hur stor andel av befolkningen som deltar i ideell verksamhet, på vilket sätt de deltar, vad som karaktäriserar dem som deltar respektive dem som inte gör det och vilka hinder det verkar finnas för deltagande.

14.1.2 Statistik på sektorsnivå

De huvudsakliga källorna för statistik rörande den ideella sektorn och dess ekonomi är två statistiska undersökningar som genomförs av Statistiska centralbyrån (SCB), dels SCB:s företagsregister (FDB), dels Hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO). SCB planerar också för ytterligare en redovisning av statistik som har relevans för den ideella sektorn som en följd av projektet *Finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen* (FinUt).

SCB:s Företagsregister (FDB) är ett register över samtliga företag, organisationer och deras arbetsställen i Sverige. Sökningar i FDB kan styras efter bland annat kriterierna juridisk form, bransch, region och storlek (antal anställda eller omsättning). I FDB fanns i början av 2009 cirka 119 000 ideella föreningar, 2 300 registrerade trossamfund och 24 000 stiftelser, förutom familjestiftelserna. Vidare fanns cirka 6 600 ekonomiska föreningar, varav vissa kan antas tillhöra den ideella sektorn (de som kan kategoriseras som nykooperation). Endast ideella föreningar med organisationsnummer ingår i registret, vilket bör noteras mot bakgrund av att det inte är obligatoriskt för ideella föreningar att ha organisationsnummer.

Av de ideella föreningar som upptas i FDB är 24 704 aktiva, med vilket avses att de är registrerade för mervärdesskatt eller arbetsgivaravgift eller båda delarna. Motsvarande siffra för de registrerade trossamfundet och stiftelserna är 969 respektive 4 129.

Undersökningen *hushållens icke-vinstdrivande organisationer* (HIO-undersökningen) bedrivs av SCB på grundval av uppgifterna i FDB. Det främsta syftet med undersökningen är att försöka ringa in de organisationer som har en betydande ekonomisk aktivitet för att möta de krav och behov som nationalräkenskaperna har på den ideella sektorn. Undersökningen genomförs årligen sedan 2004. Provundersökningar genomfördes även 1999 och 2000 som ett resultat av ett regeringsuppdrag från 1997 om att förbättra nationalräkenskaperna.

HIO omfattar ekonomisk statistik avseende samtliga juridiska enheter i företagsregistret som är klassade inom sektor 710. I denna sektor ingår organisationer som uppfyller något av kraven anställda, lönesumma (dvs. att lön eller arvode över huvud taget betalats ut, oavsett belopp), minst en

inlämnad kontrolluppgift eller tillgångar på minst 10 miljoner kronor. Rampopulationen uppgick år 2005 till 28 700 organisationer. Enligt SCB får dessa fyra krav till konsekvens att mycket små organisationer faller utanför. Mot bakgrund av att FDB upptar cirka 119 000 ideella föreningar, 2 300 registrerade trossamfund och 24 000 stiftelser kan dock konstateras att ett stort antal organisationer som typiskt sett bedrivs utan vinstsyfte faller utanför HIO-undersökningen.

I sektorklassificeringen skiljer SCB de ideella organisationerna från företagssektorn genom att se om organisationen kan anses vara marknadsproducent eller inte. Detta innebär att en enhet som bedrivs i den juridiska formen ideell förening kan föras till företagssektorn i statistiken. En organisation, som ser sig själv som en ideell organisation, kan med andra ord hamna i företagssektorn i statistiken. Å andra sidan kan ekonomiska föreningar och andra som inte ser sig själva som ideella organisationer hamna i den ideella sektorn.

Uppgifterna samlas in via enkät till ett urval om 2 000 organisationer. De associationsformer som omfattades 2005, 2006 och 2007 var ideella föreningar, ekonomiska föreningar och stiftelser. Det bör noteras att organisationer som bedriver en mer omfattande ekonomisk verksamhet automatiskt faller ur HIO-undersökningen eftersom de klassas som företag i stället för icke-vinstdrivande organisationer. För närvarande övervägs om registrerade trossamfund ska omfattas i framtida undersökningar.

Huvudvariablerna är intäkter, kostnader, typ av verksamhet, medlemsantal och medelantal sysselsatta. Organisationernas verksamhet redovisas uppdelad på verksamhetsgrenar, t.ex. utbildning, hälso- och sjukvård, social trygghet, bostadsförsörjning, religion, politiska partier, arbetstagar- och yrkesorganisationer, arbetslöshetskassa, stiftelser, rekreation och kultur (inklusive idrott) samt övrig icke-vinstdrivande verksamhet. Av HIO framgår att den icke-vinstdrivande sektorn år 2005 omsatte drygt 100 miljarder kronor.

Nationalräkenskaperna är ett sammanhållet system för att sammanfatta och beskriva ett lands ekonomiska aktiviteter och utveckling. SCB redovisar i dag inte HIO som en egen sektor i nationalräkenskaperna, utan tillsammans med fysiska personer och personliga företagare. Tillsammans utgör de begreppet hushåll. I denna statistik ingår ekonomiska uppgifter, dvs. uppgifter om organisationernas inkomster och tillgångar. Kategorin HIO är inte heller införd som ett särskilt statistikområde i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. HIO-undersökningen kan fortfarande ses som en provundersökning, och någon officiell publicering har ännu inte gjorts. En första publicering avseende primärstatistik planeras till 2009 och en publicering som en egen sektor inom nationalräkenskaperna planeras till 2010.

HIO-undersökningen är i dag frivillig. Ett problem med undersökningen som uppstår till följd av frivilligheten är den låga svarsfrekvensen. Andelen svar uppgår till drygt 60 procent, vilket är på gränsen till acceptabelt för att statistiken ska kunna anses tillförlitlig.

Projektet *Finansärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen, FinUt* slutredovisades i januari 2009 (SCB:s rapport 2009:1). Projektet är ett av flera inom SCB med syfte att förbättra den ekonomiska statistiken.

Bakgrunden till projektet var att det på senare tid har blivit allt vanligare att offentliga verksamheter bedrivs av alternativa utförare, även om finansieringen ligger kvar inom det offentliga. Att de ideella organisationerna kommit att spela en allt viktigare roll i detta avseende nämns på flera ställen i denna proposition, bland annat i avsnitt 8. SCB menar att det finns ett behov av att få en samlad bild av utvecklingen. I projektet har ideella organisationer ingått som en av flera möjliga kategorier av utförare.

I slutrapporten från projektet FinUt redovisas vissa brister, bland annat de ovan nämnda register- och klassificeringsproblemen. Vidare påpekas i rapporten att det finns mätproblem, eftersom en stor del av verksamheten i den ideella sektorn inte mäts i monetära termer. Delar av verksamheten bedrivs av frivilliga krafter som arbetar utan ersättning eller med ersättningar som ligger långt under den nivå som arbetet är värt. Det finns också mycket frivilligarbete som görs utan att det sker i organiserad form. Mycket av detta är svårt, för att inte säga omöjligt, att mäta, menar SCB.

I rapporten från FinUt lämnas en rad förslag, bland annat att en löpande årlig redovisning införs med statistik avseende finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg ska genomföras. Förslag till förbättringar av primärstatistikredovisningen över HIO lämnas också. Det föreslås att den ska kompletteras så att även registrerade trossamfund ingår samt att HIO-undersökningen ska omfatta uppgifter om antalet arbetstimmar när det gäller frivilligt arbete i stället för antal personer. Vidare föreslås att redovisningen över HIO ska kompletteras med de ideella föreningar och stiftelser som finns i undersökningen Företagens ekonomi, som innehåller samtliga av SCB registrerade företag exklusive de finansiella företagen. Det skulle innebära att man kan göra en mer fullständig redovisning av den ideella sektorns del av verksamheten inom vården, skolan och omsorgen.

Slutligen föreslås att en särskild redovisning för de ideella organisationerna i FinUt ska göras i samband med publiceringen av uppgifter från HIO-undersökningen.

14.1.3 Statistik på individnivå

Statistik på individnivå belyser befolkningens deltagande inom den ideella sektorn. Här är den viktigaste källan SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF). Undersökningarna har genomförts på uppdrag av riksdagen sedan 1975, i huvudsak som besöksintervjuer med ett slumpmässigt urval om cirka 7 500 personer årligen av Sveriges vuxna befolkning 16–84 år. En av de välfärdskomponenter som SCB valt ut är medborgerliga aktiviteter, där deltagande i föreningslivet ingår.

I ULF ingår uppgifter om medlemskap och aktivitet i politiska partier, fackliga organisationer, föräldraföreningar, hyresgästföreningar, idrotts- eller friluftsföreningar, invandrarorganisationer, konsumentföreningar, livsstilsföreningar, miljögrupper, pensionärsföreningar samt övriga föreningar. Uppgifterna delas upp på bakgrundsvariabler, såsom kön, ålder, civilstånd, familjetyp, region, kommunstorlek, uppväxtort,

nationalitet, infödda respektive invandrade svenskar, utbildningsnivå, yrke, arbetsinkomst och disponibel inkomst.

Uppgifterna från den undersökning som genomfördes 2000 avseende föreningslivet har analyserats och presenterats i SCB:s befolkningsstudie *Föreningslivet i Sverige* (2003). Under våren 2008 påbörjade SCB en ny undersökning om levnadsförhållanden med fördjupning om medborgerliga aktiviteter. Datainsamlingen pågår under 2008–2009. Undersökningen fokuserar, liksom undersökningen 2000, på medlemskap i organiseringar som är juridiska personer. Den kommer också att utvisa hur många som är aktiva respektive inaktiva medlemmar. Slutrapporten planeras lämnas 2010.

SCB:s välfärdsstatistik, däribland Undersökningen av levnadsförhållanden, genomgår sedan flera år ett utvecklingsarbete i syfte att effektivisera och harmonisera undersökningen till kraven i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1177/2003 om gemenskapsstatistik över inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC). Anpassningsprocessen för ULF har framför allt inneburit förändrade metoder för insamling av data.

Det kan tilläggas att SCB också ställer frågor om gåvor inom ramen för sina undersökningar om hushållens utgifter. Där går att utläsa hur mycket privatpersoner ger dels till andra privatpersoner, dels till vad som kallas hjälpororganisationer. Av statistiken framgår att hushållen i Sverige under åren 2003 och 2004 lämnade i genomsnitt 880 kr per år till hjälpororganisationer. Hushåll med högre respektive lägre inkomster ger ungefär lika stora belopp till hjälpororganisationer.

14.1.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis finns i dag statistik som omfattar bland annat följande uppgifter:

- Samtliga organisationer i Sverige som har organisationsnummer uppdelade på associationsform, bransch, region och storlek, räknat som antal anställda eller omsättning.
- Antal icke-vinstdrivande organisationer uppdelade på ideella föreningar, ekonomiska föreningar och stiftelser, dock förutsatt att de bedriver viss ekonomisk verksamhet och därmed omfattas av HIO-undersökningen (dock inte så omfattande ekonomisk verksamhet att de i stället klassas som företag).
- Dessa organisationers intäkter, kostnader, typ av verksamhet, medlemsantal och medelantal sysselsatta.
- Bidrag och gåvor som dessa organisationer tar emot fördelade på stat, kommun, landsting, företag m.m.
- Antalet personer som är ideellt arbetande i dessa icke-vinstdrivande organisationer.
- Icke-vinstdrivande organisationer som omfattas av HIO-undersökningen uppdelade på verksamhetsgrenar, t.ex. utbildning, hälso- och sjukvård, social trygghet, bostadsförsörjning, religion, politiska partier, arbetstagar- och yrkesorganisationer, arbetslöshetskassa, stiftelser, rekreation och kultur (inklusive idrott) samt övrig icke-vinstdrivande verksamhet.

- Andel av befolkningen som är medlemmar i olika typer av föreningar, t.ex. politiska partier, fackliga organisationer, föräldraföreningar, hyresgäsföreningar, idrotts- eller friluftsföreningar, invandrarorganisationer, konsumentföreningar, livsstilsföreningar, miljögrupper, pensionärsföreningar samt övriga föreningar.
- Andel av medlemmarna som deltar aktivt respektive inte gör det.
- Medlemmar i olika typer av föreningar uppdelade på bakgrundsvariabler, såsom kön, ålder, civilstånd, familjetyp, regionala indelningar, kommunstorlek, uppväxtort, nationalitet, infödda resp. naturaliserade svenskar, utbildningsnivå, yrke, arbetsinkomst och disponibel inkomst.
- Hur stora belopp privatpersoner och hushåll ger i gåvor till hjälporganisationer.

Om förslagen från SCB:s projekt om finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg (FinUt) genomförs kommer det i framtiden även att finnas statistik om följande:

- I vilken mån stat, landsting, kommun m.fl. finansierar tjänster som utförs av ideella organisationer inom vården, skolan och omsorgen, samt omvänt hur stora ersättningar den ideella sektorn tar emot. Statistiken föreslås finnas på nationell nivå.
- Antal arbetade frivilligtimmar, över en viss nivå.

Statistik saknas för närvarande om bland annat följande förhållanden :

- Grundläggande uppgifter om de ideella organisationer som inte har organisationsnummer och som därför inte omfattas av FDB eller är kända av myndigheterna.
- Uppgifter om medlemsantal, bidrag, verksamhet m.m. rörande de ideella organisationer som inte omfattas av HIO, bland annat ideella föreningar som inte bedriver någon större ekonomisk verksamhet samt registrerade trossamfund.
- Uppgifter om andra former av deltagande i ideell sektor än medlemskap, t.ex. genom ideella insatser eller deltagande i nätverk
- Uppgifter om hur stor andel av de ekonomiska föreningarna som kan kallas ideella organisationer, dvs. som bedrivs utan vinstsyfte, (framförallt nykooperationen).
- Uppgifter om medlemskap och annat deltagande i ideell sektor nedbrutet på stadsdelsnivå.
- Uppgifter om vilka ideella organisationer som bedriver verksamhet i olika delar av Sverige samt i vilka städer och stadsdelar.

Det bör tilläggas att uppgifter som belyser delar av de frågeställningar som för närvarande inte omfattas av SCB:s statistik, bland annat om andra former av deltagande i ideell sektor än medlemskap, har tagits fram inom forskningen. Vissa uppgifter som är av stort intresse för jämförelser på internationell nivå finns också att tillgå, t.ex. från John Hopkinsuniversitetet i USA, vars *Center for Civil Society Studies* bedriver ett projekt för jämförande data om den ideella sektorn i olika länder. Uppgifterna om Sverige är dock inaktuella eftersom de inte inhämtats sedan 1992. Projektet beskrivs närmare nedan.

Regeringens bedömning: Hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO) bör föras upp som ett statistikområde i den officiella statistiken med SCB som statistikansvarig myndighet och en förändring av denna innebörd bör införas i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen, Boverket, Statens Folkhälsoinstitut, Statens Kulturråd, Amatörkulturens samrådsgrupp, Arbetsgivaralliansen, Bygdegårdarnas Riksförbund, Famna, Forum för frivilligt socialt arbete, Frivilligorganisationernas insamlingsråd, Fritidsodlarnas riksorganisation, Hela Människan Hyresgästernas Riksförbund, Ideell Arena, IOGT-NTO, Kooperativa institutet, Malmö Ideella föreningar Paraplyorganisation, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Sociala Missionen, Studieförbundet Vuxenskolan, Sveriges Civilförsvarsförbund, Sveriges Konsumenter, Sveriges Kvinlobby och Sveriges Pensionärsförbund* delar utredningens bedömning om förbättrad statistik om den ideella sektorn är positivt. Flera ideella organisationer, däribland *Ideell Arena, Handikappförbundens Samarbetsorgan* och *IOGT-NTO*, framför att det även i framtiden bör vara frivilligt för organisationerna att lämna uppgifter till HIO.

Statistiska centralbyrån (SCB) ansluter sig till utredningens bedömning att HIO bör föras upp som ett särskilt statistikområde i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken med SCB som statistikansvarig myndighet. SCB påpekar att myndigheten redan i dag har kravet att redovisa HIO som en egen sektor i nationalräkenskaperna i enlighet med Europeiska Rådets förordning (EG) 2223/96 om Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS95). SCB delar utredningens uppfattning om att det finns ett behov av en mer samlad och kontinuerlig statistik om folkrörelserna och det övriga föreningslivet. Myndigheten menar att en tillförlitlig statistik behövs för att belysa den icke-vinstdrivande sektorn, som idag är ett eftersatt område inom nationalräkenskaperna. Till skillnad från Folkrörelseutredningen, som föreslagit att HIO-undersökningen även i framtiden ska baseras på frivillig medverkan, anser dock SCB att uppgiftsskyldighet bör införas av kvalitetsskäl. Detta skulle kräva ändringar i lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Några konkreta förslag till författningsreglering lämnas dock inte av SCB.

Socialstyrelsen har inget att invända mot att HIO redovisas som en egen sektor inom nationalräkenskaperna och instämmer i att det är viktigt och angeläget att stärka och utveckla statistiken om folkrörelserna och det övriga föreningslivet. Däremot ställer sig myndigheten tveksam till om det för närvarande finns tillräckliga förutsättningar för att HIO-undersökningen inordnas i den officiella statistiken. Då svarsfrekvensen bland organisationerna i dag är låg finns det en risk för att resultaten inte är representativa, påpekar Socialstyrelsen. Socialstyrelsen anser att det

borde bli obligatoriskt för ideella organisationer att lämna behövlig information till grund för HIO-undersökningen. Prop. 2008/09:XX

Närmare om Folkrörelseutredningens förslag

I direktiven till Folkrörelseutredningen påpekades att det finns behov av en mer samlad och kontinuerlig statistik om folkrörelserna och det övriga föreningslivet. Utredningen fick därför i uppdrag att lämna förslag om hur statistikförsörjningen kan stärkas och utvecklas när det gäller folkrörelserna och det övriga föreningslivet i syfte att säkerställa en mer kontinuerlig sådan kunskap.

Utredningen föreslår att Hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO) ska föras upp som ett statistikområde i den officiella statistiken med SCB som statistikansvarig myndighet. Utredaren föreslår att en förändring av denna innebörd införs i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken eftersom HIO utgör en sektor i nationalräkenskaperna för vilken reguljär statistik för närvarande saknas. Utredningen påpekar att statistik över HIO:s ekonomiska förhållanden behövs för att nationalräkenskaper ska kunna sammanställas i enlighet med det Europeiska Nationalräkenskapssystemet (ENS 95), som Sverige är skyldigt att följa i enlighet med Europeiska Rådets förordning (EG) 2223/96 om Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS95). I dag redovisas HIO som en del av hushållssektorn i nationalräkenskaperna.

Bakgrunden till utredningens förslag är bland annat tidigare förslag som framförts i rapporten *Ideell verksamhet – förutsättningar, organisering och betydelse* (Ds 1995:30). I rapporten föreslog professor Erik Amnå att ett arbete borde inledas med att upprätta en statistisk databas om den ideella sektorn och dess organisationer. Syftet med en sådan databas skulle vara att ge service till både forskare, utredare, ideella organisationer och journalister när det gäller aktuella uppgifter om utbredning, omsättning, branschfördelning, antalet anställda m.m. inom den ideella sektorn. Diskussionerna om hur statistiken över den ideella sektorn i Sverige skulle kunna förbättras har pågått sedan dess och kommit till uttryck i flera rapporter och sammanhang. I juni 2001 redovisade SCB hur satelliträkenskaper enligt ett internationellt klassifikationssystem för icke-vinstdrivande organisationer skulle kunna fungera i Sverige. Detta klassifikationssystem, *International Classification of Non-Profit Organizations* (ICNPO), som utarbetats av FN i samarbete med John Hopkinsuniversitetet i USA, karaktäriseras bland annat av att det baseras på vilken typ av aktiviteter organisationerna huvudsakligen genomför. Det delar in verksamheter i 12 huvudgrupper, såsom utbildning, hälsa, juridik och rättspolitik, social verksamhet och religion, vilket ger en bra bas för internationella jämförelser. Vidare är det intressant mot bakgrund av de klassificeringsproblem som hänger samman med SCB:s företagsregister och HIO-undersökningar att ICNPO använder en tydlig definition av vad som avses med ideella organisationer (*non-profit organizations*) inom ramen för den statistiken. För att en organisation ska klassificeras som en NPO krävs bland annat att den är avskild från staten, att den har inslag av

idealitet och att den inte delar ut ekonomiskt överskott till ägare eller huvudmän. I sin rapport bedömde dock SCB att Sverige borde fortsätta med sin tidigare klassificering, bland annat för att behålla möjligheten att göra jämförelser över tid.

Med hänvisning till SCB:s förslag om att fortsätta med nuvarande klassificeringssystem diskuterar Folkhälsovetenskapliga utredningen i sitt betänkande möjligheten att använda både den nuvarande klassifikationen och den som används inom ICNPO. Vidare nämns att nästan trettio länder, inklusive Norge, i dag använder ICNPO-klassificeringen. Socialstyrelsen instämmer i sitt remissyttrande i utredningens resonemang. Satelliträkenskaper för den ideella sektorn på grundval av ICNPO-systemet skulle vara av betydelse för internationella jämförelser, anför Socialstyrelsen.

Vad gäller uppgiftsskyldigheten bedömer utredningen att det inte bör ske någon förändring av lagen (2001:99) om den officiella statistiken med innebörden att det ska vara en skyldighet för organisationer att lämna de begärda uppgifterna. Det bör vara ett frivilligt åtagande från föreningslivets sida att lämna uppgifterna, anser utredningen. Den påpekar dock samtidigt att om HIO ska redovisas som en egen sektor i nationalräkenskaperna måste det finnas ett underlag med acceptabel kvalitet. Utredningen tror att detta kan åstadkommas genom förbättrade metoder för att öka svarsfrekvensen från organisationerna.

Utredningen bedömer att det inte bör vara en statlig uppgift att skapa ett centralt register över det svenska föreningslivet, utöver de uppgifter som behövs för nationalräkenskaperna. Det är ett mycket omfattande arbete att försöka få en totalbild av föreningslivet i en kommun, påpekar utredningen.

Samtidigt kan påpekas att en studie som genomförts av organisationen Forum för frivilligt socialt arbete i Botkyrka och Värmdö kommuner illustrerat att det kan vara ett mycket stort antal ideella föreningar som saknar organisationsnummer. Med hjälp av, bland andra, de kommunala förvaltningarna kunde man inom ramen för studien identifiera ett stort antal ideella föreningar som saknade organisationsnummer och som därför inte omfattas av SCB:s statistik. En tidigare studie som genomfördes av lokala utvecklingscentra i fem län i södra Sverige visade att det fanns tre gånger fler föreningar än de som upptogs i SCB:s företagsregister.

Skälen för regeringens bedömning

I propositionen föreslås ett nytt mål för politiken för den ideella sektorn samt ett system för regelbunden redovisning och uppföljning gentemot målet. Det är mot denna bakgrund tydligt att det kommer att behövas regelbundet och aktuellt faktaunderlag som belyser den ideella sektorns utveckling som bas för uppföljning och utveckling av politiken.

Regeringen utredningens bedömning om att Hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO) bör föras upp som ett område i den officiella statistiken med SCB som statistikansvarig myndighet. HIO-undersökningen står för en viktig del av den statistik som behövs på området. Genom att göra HIO till en del av den officiella statistiken

säkerställs bland annat att statistiken upprätthåller vissa kvalitetskrav och att den hålls tillgänglig. En förändring av innebörden att HIO förs upp som ett område i den officiella statistiken bör således införas i bilagan till Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Även SCB instämmer i dessa förslag i sitt remissvar.

Vad beträffar utredningens förslag att HIO bör redovisas som en egen sektor i nationalräkenskaperna kan noteras att SCB redan i dag planerar att göra detta i enlighet med Europeiska Rådets förordning (EG) 2223/96 om Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS95).

Regeringen delar utredningens bedömning att det även i framtiden bör vara frivilligt för organisationerna att lämna uppgifter inom ramen för HIO-undersökningarna. Den låga svarsfrekvensen i dagens HIO-undersökningar är visserligen ett problem som måste beaktas eftersom den officiella statistiken ska bygga på ett underlag av acceptabel kvalitet. I likhet med utredningen anser dock regeringen att det i första hand bör undersökas om en högre svarsfrekvens kan åstadkommas genom förbättrade metoder för att få in svar från organisationerna. Det skulle inte vara lämpligt med hänsyn till de ideella organisationernas självständighet att ålägga dem en uppgiftsskyldighet som bland annat skulle omfatta uppgifter om deras ekonomi. I sammanhanget kan dock noteras att stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund redan i dag är skyldiga att lämna vissa grundläggande uppgifter, bland annat rörande näringsverksamhet, enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken.