Totalförsvaret och frivilligorganisationerna

– uppdrag, stöd och ersättning

SOU
1997:70

Slutbetänkande av Frivilligutredningen

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna

– uppdrag, stöd och ersättning

SOU
1997:70

Slutbetänkande av Frivilligutredningen

55

Statens offentliga utredningar
1997:70
Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna

– uppdrag, stöd och ersättning

Slutbetänkande av Frivilligutredningen
Stockholm 1997

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

REGERIGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20599-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen
för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 21 november 1996 bemyndigade regeringen statsrådet Thage G Peterson att tillsätta en utredning för utvärdering av nuvarande system för finansiering av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 29 november 1996 f.d. generaldirektören Gunilla André att vara särskild utredare fr.o.m. den 28 november 1996.

Den 11 december 1996 förordnades byråchefen Ulf Broström till sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Frivilligutredningen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Totalförsvaret och frivilligorganisationerna - uppdrag, stöd och ersättning (SOU 1997:70). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm den 28 april 1997

Gunilla André

/Ulf Broström

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Bilagor

SAMMANFATTNING

De frivilliga totalförsvarsorganisationerna utgör, enligt utredningens mening, en viktig resurs för landet genom den totalförsvarsinformation, rekrytering och utbildning som organisationerna genomför. Medlemmarnas starka engagemang och breda kompetens inom skilda områden i samhället har också stor betydelse för försvarsviljan och totalförsvarets förankring i samhället. Därför är det angeläget att de frivilliga totalförsvarsorganisationernas verksamhet ges ett relevant samhällsstöd för att de skall kunna nå ut på så stor bredd som möjligt bland medborgarna i hela landet.

Utredningen konstaterar att begreppet "totalförsvar" alltmer kommit att utnyttjas i säkerhets- och försvarspolitiska sammanhang på senare tid. Utredningen finner det därför naturligt att även i frivilligsammanhang utnyttja prefixet "totalförsvar", t.ex. frivilliga totalförsvarsorganisationer, totalförsvarsverksamhet, totalförsvarsupplysning osv. såvida man inte avser enbart det militära eller det civila försvaret.

Frivilligorganisationerna och den vidgade hotbilden

Utredningen kan konstatera att kunskapen om innebörden av det senaste totalförsvarsbeslutet och om konsekvenserna för organisationerna av de delvis nya uppgifterna för totalförsvaret varierar mellan de centrala frivilligorganisationerna. Regionalt och lokalt torde kunskapen vara mindre eftersom det erfarenhetsmässigt tar lång tid innan förändringar tränger ut i organisationerna.

För att få igång processen med diskussioner om organisationernas framtida uppgifter måste, enligt utredningens mening, en massiv information kring det senaste totalförsvarsbeslutet initieras av de närmast ansvariga, centrala myndigheterna, främst Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Enligt vad utredningen inhämtat är också sådana initiativ sedan en tid inplanerade.

Det är naturligtvis organisationerna själva som skall anpassa sin verksamhet till de förändringar som sker över tiden. Det gäller både förändringarna i hotbilden och i samhällsutvecklingen. Organisationerna måste vara medvetna om de förändringar som sker och bygga upp den kompetens som kan förväntas efterfrågas av dem som kan behöva frivilliga i sin verksamhet både i fred och vid höjd beredskap.

Det åligger emellertid också myndigheterna att anpassa uppdrag och medelstilldelning till organisationerna i förhållande till rådande och kommande behov och ta upp dialoger tidigt om detta.

Ett nytt inslag i hotbilden gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. En förutsättning för ett aktivt engagemang från frivilligorganisationerna vid sådana situationer är att de som är ansvariga för samhällets insatser känner till att de frivilliga finns att tillgå som en resurs och för vilken typ av insats de är utbildade eller i övrigt lämpade.

Enligt utredningens mening måste någon form av organisation eller system utvecklas som säkerställer att organisationernas resurser kan

utnyttjas när de verkligen behövs. De tankar som ligger bakom skapandet av särskilda lokala beredskapscentra skulle kunna vara en lämplig lösning.

ÖCB har i regleringsbrevet för 1997 ålagts att "verka för att förmågan att kunna använda resurserna inom det civila försvaret vid svåra påfrestningar på samhället ökar samt säkerställa en god överblick över vilka resurser som kan användas." Ett liknande uppdrag har ÖCB fått när det gäller internationella insatser. Utredningen föreslår att de frivilliga totalförsvarsorganisationernas medverkan övervägs i båda dessa uppdrag.

Indelning

För att kunna räknas som en frivillig totalförsvarsorganisation och, som för närvarande, förtecknas i bilagan till förordningen (SFS 1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, bör vissa kriterier vara uppfyllda. Enligt utredningens mening bör dessa kriterier alltjämt vara de som anges i förordningens 1 §, dvs. "försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret".

I utredningens direktiv har en uppdelning av de olika organisationerna gjorts i avtalsslutande, befälsutbildande och färdighetsutvecklande. Utvecklingen inom totalförsvaret i allmänhet och inom de frivilliga totalförsvarsorganisationerna i synnerhet har medfört att gränserna mellan de tre grupperna har suddats ut. Utredningen föreslår därför att den nuvarande indelningen i de tre grupperna upphör, eftersom den på

ett konserverande sätt placerar in frivilligorganisationerna i olika fack, vars giltighet över tiden kan förändras.

Statliga medel till organisationerna

Utredningen anser att det finansieringssystem som infördes 1994 och som utredningen nu haft till uppgift att utvärdera, till sin huvudsakliga inriktning, uppbyggnad och omfattning är ändamålsenligt medan den hittillsvarande tillämpningen av det lämnar en del övrigt att önska.

Utredningen lämnar förslag till förändringar i tillämpningen av systemet när det gäller planeringsdialoger, mål- och resultatuppföljning, redovisningsrutiner, regelverk, anslagskonstruktioner och myndigheternas m.fl. roller utan att därmed alltså ifrågasätta finansieringssystemet från grunden.

Utredningens övergripande syfte med förslagen till förändringar har varit att skapa största möjliga enkelhet i administrationen av bidrag m.m. för att ge mer utrymme för frivillighet och idealitet i organisationernas arbete - och detta utan avkall på erforderlig statlig uppföljning och utvärdering av verksamheten.

De frivilliga totalförsvarsorganisationerna kan sägas ha två huvuduppgifter, nämligen att

- verka för totalförsvarets demokratiska förankring och

- bidra till totalförsvarets personalförsörjning.

Den första huvuduppgiften, att verka för totalförsvarets demokratiska förankring, kan i huvudsak sägas ha ett politiskt värde och vara en direkt angelägenhet för nationen som helhet. Speciella medel bör destineras till organisationerna för detta.

Den andra huvuduppgiften, att bidra till totalförsvarets personalförsörjning, har i första hand ett myndighetsrelaterat intresse, då uppgiften kan ses som alternativ till myndighetsåtgärder och därför bör avvägas mot dessa och finansieras av medel som står till myndigheternas förfogande.

Detta innebär att en uppdelning bör ske av de statliga medlen på två huvudtyper av anslag. Utredningen benämner dem **organisationsstöd** och **uppdragsersättning**.

Genom föreslagen uppdelning i två typer av statliga anslag blir rollfördelningen mellan statsmakterna, myndigheterna och organisationerna tydlig.

Syftet med **organisationsstödet** är att underlätta för de frivilliga totalförsvarsorganisationerna att bedriva sin verksamhet med främst rekrytering och totalförsvarsupplysning oberoende av omfattningen på de utbildningsuppdrag som organisationerna från fall till fall åtar sig. Stödet skall därför ge möjlighet till kontinuitet och stabilitet i organisationernas grundläggande verksamhet.

ÖCB och Försvarsmakten bör gemensamt, efter dialog med organisationerna, fördela organisationsstödet.

När det gäller den del av organisationsstödet som avser **totalförsvarsupplysning** anser utredningen att i en sådan aktivitet bör ingå att

- svara för att egna medlemmar har god kunskap om säkerhetspolitiken och om totalförsvarsbeslutet, gällande planeringsförutsättningar för de civila och militära delarna av totalförsvaret och om sårbarhet och beredskap i den egna delen av landet,

- delta i den allmänna debatten om totalförsvaret,

- hjälpa centrala och regionala myndigheter att organisera och administrera externa informationsmöten och seminarier m.m. och

- svara för extern information om (marknadsföring av) egen verksamhet i samband med t.ex. mässor av olika slag.

Den totalförsvarsupplysning som organisationerna för närvarande bedriver, varierar både kvantitativt och kvalitativt enligt vad utredningen erfarit. Inom många organisationer bedrivs den kraftfullt och målmedvetet, inom andra bedrivs den i en relativt blygsam omfattning.

SPF har, enligt sin instruktion, ett särskilt ansvar när det gäller att stödja organisationerna i fråga om totalförsvarsupplysning. Det bör därför uppdras åt SPF att, i samarbete med ÖCB och Försvarsmakten,

ta fram förslag till mål, inriktning och genomförande av en grundläggande totalförsvarsupplysning för de frivilliga totalförsvarsorganisationerna.

Det är emellertid lika viktigt att myndigheterna, på såväl civil som militär sida, ger sina chefer och handläggare goda kunskaper om frivilligorganisationernas villkor, förmåga och insatsmöjligheter i olika situationer.

Uppdragsersättningen skall täcka kostnaderna för den utbildning av frivillig personal till myndigheters m.fl. krigsorganisation (motsv) som de skilda totalförsvarsorganisationerna genomför.

Utformningen av uppdragsersättningen behöver, enligt utredningens mening, renodlas så att samtliga kostnader som kan hänföras till utbildning belastar uppdragsmedlen, alltså även personal- och overheadkostnader. Därigenom skulle uppdragsgivande myndighet få en bättre helhetsbild av den faktiska genomsnittskostnaden för de avtal som tecknas.

För att bereda plats i organisationernas verksamheter för nya aktiviteter eller bereda plats för ytterligare organisationer, t.ex. som konsekvens av den breddade hotbilden, kan särskilda **projekt** behöva utvecklas och i vissa fall också försöksverksamhet genomföras. Finansieringen av projekten bör bl.a. kunna ske genom bidrag från de forskningsmedel som både ÖCB och Försvarsmakten förfogar över. De projekt och den försöksverksamhet det här kan bli fråga om, bedömer utredningen kunna vara nog så angelägna för totalförsvarets fortsatta utveckling.

Ungdomsverksamhet bedrivs av många frivilliga totalförsvarsorganisationer. Den kan, enligt utredningen, inte finansieras genom uppdragsersättningen. Den måste i stället bekostas av berörda organisationers egna medel eller inom ramen för organisationsstödet. Ett annat alternativ som bör kunna övervägas är att organisationerna begär kostnadsersättning från Ungdomsstyrelsen, även om detta, med styrelsens nuvarande bidragsregler, skulle medföra krav på en "avknoppning" av ungdomarna till en egen organisation som t.ex. Unglottorna.

I utredningens direktiv angående **prioriteringar** framhålls:

> "Utredaren skall vidare föreslå sådana förändringar av systemet som möjliggör en prioritering mellan de frivilliga försvarsorganisationerna vid tilldelning av statliga medel med utgångspunkt i den betydelse - kortsiktigt och långsiktigt - respektive organisation bedöms ha för totalförsvaret."

Enligt utredningens uppfattning påverkas inte finansieringssystemet i sig, även med den reformerade utformning som utredningen har föreslagit, av ev. prioriteringar mellan organisationerna. Däremot kan naturligtvis fördelningen av de statliga medlen till de olika organisationerna påverkas.

När prioriteringar mellan organisationerna kommer på tal, måste man alltid, enligt utredningens mening, beakta att ingen frivilligorganisation, kan ersätta någon annan. Organisationerna kompletterar i stället

varandra med unika kompetenser hos var och en av dem. Det hindrar inte att resurserna hos en viss organisation i en given situation kan vara mer efterfrågad och värderad än andra organisationers resurser.

Utredningen har kommit fram till att organisationernas uppgifter i den vidgade hotbilden bör ges prioritet i följande ordning

1. bidra till bemanning av och bibehållande av kompetensen i totalförsvarets krigsorganisation (motsv)

2. bidra till totalförsvarets anpassningsförmåga

3. bidra till att stärka samhällets förmåga att möta svåra påfrestningar i fred

4. bidra till den demokratiska förankringsprocessen i bl.a. Baltikum och vid andra fredsfrämjande och humanitära internationella insatser

5. bidra till den fredstida samhällsnyttan i övrigt.

Om den renodling av organisationsstödet och uppdragsersättningen genomförs, som utredningen i det föregående föreslagit, kommer detta, enligt utredningens mening, att leda till att organisationer som bedöms bedriva en för totalförsvaret särskilt viktig verksamhet också tilldelas procentuellt mer pengar än andra, vilket medför den möjlighet till prioritering som nämns i direktiven. Även kraven på ökad stabilitet och självständighet tillgodoses genom utredningens förslag.

De centrala myndigheterna och organisationerna

Enligt utredningens mening behöver rollerna för de olika aktörerna när det gäller den frivilliga totalförsvarsverksamheten klaras ut i tre avseenden, nämligen i fråga om

* övergripande samordning och inriktning

* beställning av olika uppdrag avseende frivillig utbildning för krigsorganisationen (motsv)

* personaladministration

När det gäller den **övergripande samordningen och inriktningen** svarar för närvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för detta inom det civila försvaret och Försvarsmakten inom det militära. Denna ordning går tillbaka till mitten på 1970-talet när det rådde en annan struktur på totalförsvaret än den som tillämpas i dag.

Eftersom ÖCB sedan 1986 har till uppgift att i övrigt samordna verksamheten inom det civila försvaret anser utredningen att ÖCB även bör ges det samordnande ansvaret när det gäller frivilligfrågorna inom denna del av totalförsvaret.

Vad avser **beställning av uppdrag** bör det, enligt utredningens mening, ske ungefär som i dag. Det innebär att funktionsansvarig myndighet inom det civila försvaret med behov av frivillig personal resp. Försvars-

makten i dialog med berörda frivilligorganisationer klarar ut villkoren m.m. för de kommande uppdragen. Resultaten samordnas av ÖCB resp. Försvarsmakten i den årliga planerings- och budgetprocessen.

AMS, som ansvarig inom det civila försvaret för funktionen Arbetskraft bör, liksom hittills, kraftsamla sin verksamhet till den tredje rollen, **personaladministrationen**, när det gäller frivilligorganisationerna.

Utredningen fäster stor vikt vid *konstruktiva dialoger* mellan myndigheterna och organisationerna under planeringens gång. Dialogerna är lika viktiga i början som i slutet av processen. Det är genom dem som organisationerna kan föreslå nya aktiviteter, starta nya verksamhetsgrenar och därmed påverka uppdragens omfattning och innehåll. Utredningen förutsätter att myndigheterna är beredda att ge större utrymme än hittills åt meningsfyllda dialoger med jämna mellanrum.

Detaljeringsgraden när det gäller *reglerna* för verksamheten är långt driven från myndigheternas sida. Det gäller både administrationen av anslagsmedlen under ett budgetår och återrapporteringskraven under samma budgetår. Dessvärre är myndigheternas regelverk inte heller samordnade.

Utredningen lämnar ett antal förslag till förändringar i regelverken - både regeringens och myndigheternas - som, om de genomförs, skulle klarlägga "spelreglerna" bättre och förenkla administrationen både hos myndigheter och organisationer.

Under de närmaste åren kommer antalet förband och anställda inom Försvarsmakten att minska. Detta reducerar frivilligorganisationernas möjligheter att genomföra utbildning och få **bistånd från det militära försvaret**. För att minska dessa problem satsar Försvarsmakten både personella och ekonomiska resurser för att inom nuvarande försvarsområdesgränser säkerställa fortsatt bistånd till hemvärns- och frivilligverksamheten. Särskilda försvarsområdesgruppenheter kommer att bildas för detta ändamål.

Det kan, enligt utredningens mening, finnas skäl att se över möjligheterna till bistånd till frivilligorganisationerna i framtiden. Det kan behöva övervägas om inte bistånd kan utverkas från andra myndigheter eller organisationer, t.ex. kommuner och landsting. En ökad positiv syn från hela samhället på frivillig totalförsvarsverksamhet kan innebära att bistånd av den karaktären som Försvarsmakten i dag ger också bör kunna ges från näringsliv, andra statliga myndigheter, organisationer m.fl.

Kommuner och landsting

Varje landsting och varje kommun har ansvar för sin verksamhet och sin beredskapsplan med bl.a. identifierade behov av personalförstärkning. I landstingets resp. kommunens beredskapsplan bör framgå vilket personalbehov som bör tillgodoses med frivilligpersonal.

Resp. funktionsansvarig myndighet, för närvarande Statens räddningsverk (SRV), Socialstyrelsen (SoS) och AMS, gör kravspecifikation

för resp. befattning och uppdrar till berörda frivilligorganisationer att rekrytera, utbilda och öva i en sådan omfattning att efterfrågat antal avtalsbundna personer med angiven kompetens kan ställas till landstingens resp. kommunernas förfogande. Kommuner och landsting skall teckna avtal med medlemmar i frivilligorganisationerna i enlighet med planerat behov av personal.

Kostnaderna för utbildning av de frivilliga åvilar organisationerna via uppdragsersättningarna från myndigheterna. Kostnaderna för krigsplacering och övning åvilar mottagande kommuner och landsting enligt gällande överenskommelser med staten.

Den redovisade ordningen fungerar för närvarande inte fullt ut i praktiken. Anledningen härtill kan vara flera men den främsta orsaken är att tillämpningen av lagen (1994:1720) om civilt försvar, där den gällande ordningen regleras, har gällt så kort tid (fr.o.m. 1995-07-01).

Kommunernas och landstingens behov av information om den nytta frivilligorganisationerna kan göra, är ytterligare en anledning till att kontakterna mellan presumtiva uppdragsgivare och uppdragstagare ännu inte är fullt utvecklade.

Utredningen har övervägt att förorda direkta kontakter med uppdragsbeställningar mellan resp. kommun/landsting och de frivilliga totalförsvarsorganisationerna och att statliga medel till kommunerna för att "köpa" tjänster och teckna avtal inkluderas i det statliga ersättnings paketet till kommunerna. Tiden är dock, enligt utredningens mening,

ännu inte mogen för en sådan förändring. Flera frågor behöver närmare övervägas. Bl.a. måste de finansiella frågorna beredas vidare.

ÖCB har i planeringsunderlaget till regeringen föreslagit att ÖCB bör ges i uppdrag att närmare överväga hur och i vilken omfattning kommuner och landsting bör påverka uppdrag till frivilligorganisationerna. Utredningen anser, med hänsyn till vad utredningen här har framhållit, att detta är angeläget och bör lösas i närtid.

Författningsreglering

Utredningen har uppfattningen att förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet alltjämt bör gälla. Utredningen föreslår dock smärre förändringar med hänsyn till de i det föregående redovisade förslagen, t.ex. i fråga om nomenklaturen.

Det är, som utredningen tidigare har påtalat, angeläget att de frivilliga totalförsvarsorganisationerna ges möjlighet att engagera sina medlemmar även vid olika slag av svåra påfrestningar på samhället i fred. Då måste bl.a. frågorna om ersättning, försäkringar, utrustning m.m. regleras. Vidare måste övervägas hur ett frivilligavtal då kommer att förhålla sig till ett anställningsavtal med ordinarie arbetsgivare.

Utredningen föreslår att de civilrättsliga förutsättningarna för frivilliginsatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred snarast klarläggs.

Kostnadskonsekvenser

Utredningens förslag om en förenklad administration av de statliga anslagen, liksom begränsningen av antalet medelstilldelande centrala myndigheter kommer, enligt utredningens mening att resultera i mindre omfattande arbete och därmed minskade kostnader vid berörda myndigheter och frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Besparingarna kommer till del att behöva utnyttjas för vissa studier och utredningar samt information och utbildning om de förändringar i regelverk och annat som måste tillkomma för att utveckla och förankra utredningens förslag. Några mer exakta kostnadsberäkningar har inte varit möjliga att åstadkomma på den korta tid som utredningen har haft till förfogande.

Förslagen leder säkert också till att organisationerna i större utsträckning får tillfälle att genomföra verksamhet i stället för att administrera den.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Utredningens uppgift har varit att pröva om nu gällande system för finansiering av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet är ändamålsenligt.

Enligt direktiven skall utredningen också föreslå sådana förändringar av systemet som möjliggör en prioritering mellan organisationerna vid tilldelning av statliga medel. En utgångspunkt skall härvid vara den betydelse resp. organisations verksamhet bedöms ha för totalförsvaret.

Utredningen skall också överväga hur organisationernas verksamhet för totalförsvaret kan främjas utan att den enskildes behov/rätt att få verka för en ideologi begränsas.

Direktiven (Dir. 1996:102) bifogas som Bilaga 1.

1.2 Utredningsuppdragets omfattning

Jämfört med den senaste utredningen på detta område, särskild utredare var förre generaldirektören Britt-Marie Bystedt som avlämnade betänkandet "Frivillig verksamhet för totalförsvaret, ett mål- och resultatperspektiv" (SOU 1992:132), är Frivilligutredningens uppdrag begränsat till vissa mer övergripande, huvudsakligen ekonomiska frågor.

Huvuduppgiften är att utifrån erfarenheter av det finansieringssystem som började tillämpas budgetåret 1994/95 klarlägga om systemet i sin nuvarande form är ändamålsenligt.

En annan viktig uppgift är att söka prioriteringsgrunder mot bakgrund av de olika organisationernas "totalförsvarsnytta". Ett givet ingångsvärde blir då att försöka studera organisationernas verksamhet i de delvis nya uppgifterna som totalförsvaret fått i det senaste totalförsvarsbeslutet, dvs.

att kunna möta ett väpnat angrepp som föregåtts av ett år av anpassning,

att kunna medverka till att stärka vår förmåga att möta svåra påfrestningar på samhället i fred och

att kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Vissa spörsmål som inte särskilt nämns i direktiven men som frivilligorganisationerna och berörda myndigheter har lyft fram redovisas och kommenteras dessutom i betänkandet.

1.3 Arbetets uppläggning

Utredningen har av tidsskäl valt att arbeta utan i formell mening förordnade experter och sakkunniga. Den expertis som utredningen behövt utnyttja har från fall till fall konsulterats.

Till utredningen har knutits en referensgrupp med företrädare för de närmast berörda departementen, nämligen försvars-, social-, arbetsmarknads- och inrikesdepartementen. Utredningen har hållit gruppen informerad om arbetets uppläggning och förlopp. Deltagarna i referensgruppen har beretts tillfälle att lämna synpunkter på utredningens arbete.

Utredningen har studerat underlag som belyser verksamheten vid var och en av de 24 frivilliga försvarsorganisationerna liksom vid berörda centrala myndigheter i avseende på deras frivilligengagemang.

Utredningen har också tagit del av rapporter från olika arbetsgrupper inom Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS), bl.a. Ag Baltikum och Ag Kommun.

Överläggningar har skett med samtliga frivilliga försvarsorganisationer, enskilt med var och en av de tio avtalsorganisationerna (enligt förteckning i direktiven, sid 5) samt de övriga 14 organisationerna vid tre skilda tillfällen.

Med de närmast berörda centrala myndigheterna, Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Arbets-

marknadsstyrelsen, Socialstyrelsen och Överstyrelsen för civil beredskap har utredningen också haft överläggningar.

Till samtliga möten har skriftliga frågor sänts ut i förväg vilka sedan besvarats både muntligen och skriftligen.

Utredningen har dessutom haft diskussioner med företrädare för kommun- och landstingsförbunden, Riksrevisionsverket och den i direktiven (sid 6) nämnda Föreningsbidragsgruppen.

Presidiet för FOS och ordföranden i Totalförsvarets psykförsvarsförbund (ToPF) har uppvaktat utredningen.

Ett tvådagars seminarium har genomförts med avtalsorganisationerna, som på grund av sin breda verksamhet mest omfattas av utredningens frågeställningar, och de centrala myndigheterna. Diskussionerna, som utgick från i förväg utdelade frågor, handlade om de uppgifter för utredningen som har redovisats i avsnitt 1.2 ovan. Referensgruppen och företrädare för FOS och kommunförbundet följde diskussionerna.

Samtliga frivilliga totalförsvarsorganisationer, alla berörda centrala myndigheter, referensgruppen, FOS och kommunförbundet har successivt beretts tillfälle att lämna utredningen synpunkter på utkast till betänkandetext.

Den korta utredningstiden i kombination med vissa organisationers mycket begränsade kansliresurser har gjort det svårt att upprätthålla en fortlöpande dialog med **alla** organisationer. Detta gäller främst bland de befälsutbildande och färdighetsutvecklande.

2 Tidigare utredningar

2.1 Allmänt

Bidragen till föreningslivet har under den senaste tioårsperioden granskats av flera utredningar. Detta har varit en naturlig del i det skifte av styrsystem som pågått genom mål- och resultatstyrningens introduktion. Föreningslivet har inte haft några mer omfattande invändningar mot de förslag som redovisats av utredningarna - med undantag av en ganska massiv kritik mot vissa bärande förslag i den s.k. bystedtska utredningen - se avsnitt 2.2 nedan. Vid remissbehandlingen har det i stället framkommit ett stöd för en förändring som underlättar en förnyelse och utveckling av verksamheten.

2.2 Utredningen om frivillig medverkan i totalförsvaret

Utredningen föreslog (SOU 1992:132) att ett mål- och resultattänkande förs in i de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet liksom också en ekonomistyrning kallad produktionsuppdragsstyrning. De myndigheter som disponerar medel för ändamålet blir uppdragsgivare till de rekryterande och utbildande frivilliga försvarsorganisationerna. Organisationerna blir uppdragstagare gentemot myndigheterna.

För uppgiften att sprida kunskap och informera om totalförsvaret föreslogs att respektive organisation får ansöka särskilt om medel hos

Styrelsen för psykologiskt försvar. Nuvarande informationsråd inom denna styrelse skulle omvandlas till ett försvarsupplysningsråd med representation från de frivilliga försvarsorganisationerna.

Utbildningen skulle genomföras enligt givna mål från riksdag och regering. Myndigheterna skulle formulera rekryterings- respektive utbildningsuppdrag och teckna tjänstgöringsavtal med den enskilde medlemmen. De frivilliga försvarsorganisationerna skulle lämna anbud på uppdragen till myndigheterna.

Anslagsframställning skulle göras av respektive myndighet.

De flesta remissinstanserna, däribland ett stort antal av de frivilliga försvarsorganisationerna, biträdde inte utredningens förslag. Förslaget ansågs främmande för en ideell verksamhet och oro fanns för att systemet skulle kunna medföra ett ökat beroende från organisationernas sida gentemot myndigheterna. Det uttrycktes även farhågor för att långsiktigheten i verksamheten skulle försvinna och att organisationerna genom utredningens förslag berövades möjligheterna att ta egna initiativ i verksamheten.

Mot denna bakgrund föreslog regeringen och riksdagen beslutade om ett, jämfört med utredningens förslag, något modifierat finansieringssystem.

I detta förändrade finansieringssystem delades de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet in i två huvudområden. Den ena delen

skulle utgöra stöd till de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet vad gäller bl.a. rekrytering och försvarsupplysning och den andra delen avsåg utbildningsverksamheten.

I beslutet ingick att berörda centrala myndigheter, efter fördjupad dialog mellan myndigheten och den frivilliga försvarsorganisationen, skulle begära medel för verksamheten. De medel myndigheterna erhöll för utbildningsverksamhet skulle fördelas till organisationerna av respektive myndighet.

Detta system skulle, enligt statsmakterna, på ett tydligare sätt ge uttryck för att statsmakterna vill stödja frivilligverksamheten som sådan samt skapa förutsättningar för att en mer ändamålsenlig planering möjliggörs för dem. Härigenom skulle dessutom statsmakternas möjligheter till mål- och resultatstyrning förbättras.

Den föreslagna finansieringsstrukturen skulle avse att tillförsäkra de frivilliga försvarsorganisationerna trygghet i verksamheten bl.a. genom att de medel som på detta sätt tilldelas organisationerna blir relativt oberoende av eventuella fluktuationer i utbildningsvolymen. Samtidigt skulle de frivilliga försvarsorganisationernas roll som just enskilda frivilliga sammanslutningar tydliggöras.

Det är detta, för drygt två år sedan, införda finansieringssystem, som Frivilligutredningen nu har till uppgift att utvärdera.

2.3 Bidragsutredningen

Bidragsutredningen fick 1992 till uppgift att se över och lämna förslag till de principer som bör gälla för statens bidrag till ideella organisationer.

Utredningen lämnade i betänkandet Organisationernas bidrag (SOU 1993:71) ett antal förslag som var avsedda att stärka organisationernas självständiga ställning. Därutöver föreslog utredningen:

* Den statliga budgetprocessen skall tillämpas på ett sådant sätt att särskilt hänsyn tas till organisationernas särart.

* Bidragen skall indelas i tre huvudkategorier: organisationsbidrag, uppdragsersättningar och projektbidrag.

* Mål för verksamheten skall formuleras av organisationerna själva som även skall utvärdera den statliga finansieringens betydelse i förhållande till målen.

* Staten skall utvärdera statsbidragens betydelse och berättigande.

* Klara anvisningar bör utformas av departementen för redovisningar från centrala organisationer som mottar statsbidrag.

Övriga förslag som utredningen lämnade har ingen större relevans för Frivilligutredningens arbete.

Bidragsutredningens förslag ledde emellertid inte fram till några konkreta beslut.

2.4 Föreningsbidragsgruppen

Inom regeringskansliet tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp benämnd Föreningsbidragsgruppen som har haft till uppgift att före den 1 januari 1997 redovisa förslag angående mål- och resultatstyrning när det gäller bidrag till ideella föreningar. Enligt direktiven till Frivilligutredningen bör Föreningsbidragsgruppens rapport beaktas i utredningens arbete.

Frivilligutredningen har tagit del av de förslag som gruppen lämnar i sin rapport "Resultatstyrning av Föreningsbidrag" (Ds 1997:36). De har i flera fall stor relevans för Frivilligutredningen. Många av gruppens synpunkter och förslag har varit vägledande för utredningens förslag i kapitel 5 "Statsbidrag till organisationerna" och kapitel 6 "De centrala myndigheterna och organisationerna".

En sammanfattning av Föreningsbidragsgruppens förslag återfinns i Bilaga 2 till detta betänkande.

NULÄGE

3 Den frivilliga försvarsverksamheten

I det följande redovisas den inriktning, de uppgifter och organisationsmönster, det finansieringssystem samt den rollfördelning mellan organisationer och myndigheter som för närvarande (i början av år 1997) gäller.

3.1 Statsmakternas inriktning

Regeringen har i totalförsvarspropositionen (1996/97:4) "Totalförsvar i förnyelse" bl.a. framhållit att de frivilliga försvarsorganisationerna genom sitt starka engagemang och sin breda kompetens inom skilda områden i samhället utgör en viktig resurs för landets försvar. Det är en tillgång för ett land att ha ett folkförsvar där var och en efter sin förmåga och kunskap bidrar till landets beredskap.

Den kommande reduceringen av den militära grundorganisationen och användningen av totalförsvarsresurser för dels genomförande av internationella fredsfrämjande och humanitära insatser, dels stärkande av samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar i fred kommer enligt regeringen att innebära förändrade uppgifter och förutsättningar men även nya möjligheter för de frivilliga försvarsorganisationerna. I denna situation är det av vikt att berörda myndigheter även i framtiden på olika sätt stödjer de frivilliga försvarsorganisationerna i deras verksamhet.

Regeringen framhöll vidare vikten av det samarbete som vissa av de frivilliga försvarsorganisationerna bedriver vad avser de baltiska staterna. Organisationernas samlade erfarenhet kommer enligt regeringen att vara till en allt större hjälp vid uppbyggnaden av en frivillig försvarsverksamhet i Baltikum. Regeringen anser det vara viktigt att stödja de frivilliga försvarsorganisationernas möjlighet att öka detta samarbete.

Som ett uttryck för den stora betydelse regeringen ger de frivilliga försvarsorganisationerna och deras verksamhet föreslog regeringen inte någon besparing när det gäller de statliga resurserna för verksamheten år 1997.

Riksdagen hade inget att erinra mot regeringens förslag (bet. 1996/97:FöUl, rskr 1996/97:109). Försvarsutskottet framhöll särskilt att genom organisationernas verksamhet ges breda medborgargrupper en chans att engagera sig i och göra en insats i totalförsvaret. Organisationerna bidrar genom sin verksamhet även till en bred och djup folklig förankring av totalförsvaret genom att var och en efter sin förmåga ges möjlighet att bidra till landets försvar. Medborgarnas ideella insatser i det frivilliga försvaret tillför totalförsvaret resurser som annars skulle kräva stora ekonomiska satsningar. Det skall enligt utskottet ses som ett uttryck för folkförsvarstanken.

Genom den breddning av totalförsvarets uppgifter som nu sker bör det enligt utskottet finnas nya och utmanande uppgifter för de frivilliga försvarsorganisationerna. Utskottet ställde sig också bakom regeringens syn när det gäller frivilligorganisationernas insatser i Baltikum.

3.2 Frivilligorganisationernas verksamhet

Bestämmelser för rubricerad verksamhet framgår av förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Den återfinns i sin helhet i Bilaga 3.

Av förordningen framgår att med frivillig försvarsverksamhet avses verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret.

En organisation som bedriver frivillig försvarsverksamhet benämns i förordningen frivillig försvarsorganisation. De frivilliga försvarsorganisationerna - för närvarande 24 till antalet - anges i bilaga till förordningen.

3.2.1 Uppgifter i stort

De frivilliga försvarsorganisationerna medverkar, var och en på sitt sätt, till den del av totalförsvarets samlade verksamhet som inte baseras på anställningsavtal eller pliktlagstiftning. Organisationernas insatser kompletterar således de beredskapsförberedelser som statliga och, i fråga om den civila delen, även kommunala myndigheter har det operativa ansvaret för. I huvudsak innebär detta att organisationerna i samarbete med myndigheterna rekryterar, informerar och utbildar frivilliga för beredskaps- och krigsorganisationen samt vidareutbildar personal som tagits ut till freds- eller krigsuppgifter inom totalförsvaret.

Vid sidan av de uppgifter som innebär direkt medverkan i totalförsvarets personalförsörjning har flertalet av de frivilliga försvarsorganisationerna av tradition gjort insatser för att väcka ett allmänt intresse för totalförsvaret och sprida information om säkerhets- och försvarspolitiska frågor.

Uppgifterna har hittills varit inriktade mot insatser vid ett väpnat angrepp på landet. Med hänsyn till den vidgade hotbilden i totalförsvarsbeslutet 1996 behöver insatser nu också övervägas för att stärka samhällets förmåga att möta svåra påfrestningar i fred och för att medverka i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

3.2.2 Likheter och olikheter

Inom ramen för de gemensamma huvuduppgifterna - rekrytering, utbildning och försvarsupplysning - har var och en av organisationerna sina speciella uppgifts- och verksamhetsområden. Den frivilliga försvarsverksamheten bedrivs mera sällan inom en struktur som är systematiskt uppbyggd och lätt att beskriva. I ett övergripande perspektiv är det tvärtom den heterogena karaktären i organisationsmönstret som är mest påfallande. Detta beror på många faktorer men i grunden på det förhållandet att var och en av dessa ideella organisationer har sin egen historiska bakgrund och därmed en egen identitet, som man av naturliga skäl vill slå vakt om.

Vidare kan noteras att insatserna för totalförsvaret hos flera av organisationerna representerar en relativt begränsad del av verksamheten medan dessa uppgifter hos andra nästan helt dominerar arbetet.

De flesta organisationer, speciellt de som tecknar avtal med Försvarsmakten för krigsorganisationens behov, är starkt beroende av hotbildens förändring, medan vissa andra, främst de som utvecklar enskilda individers färdigheter, t.ex. Svenska Pistolskytteförbundet och Svenska sportskytteförbundet, inte alls påverkas av sådana förändringar.

Det är också så att olikheterna i fråga om traditioner, arbetsmiljö, regelverk m.m. inom å ena sidan försvarsmakten och å andra sidan det civila försvaret har satt sin prägel även på arbetsformer och arbetsorganisation inom vederbörande frivilliga sammanslutningar.

Det är uppenbart att skillnaderna i organisationsmönster och uppgifter, i lokala och regionala förutsättningar och andra skilda förhållanden i hög grad inverkar på möjligheterna att konstruera generella lösningar i de frågor som utredningen har att hantera och som behandlas längre fram.

3.2.3 Uppgifter om organisationerna

Enligt en sammanställning som gjorts av Försvarsmakten fanns vid årsskiftet 1996/97 drygt 600 000 medlemmar i de 24 frivilliga försvarsorganisationerna. Av dessa kan en och samma person tillhöra flera frivilligorganisationer. Även om vissa svårigheter föreligger att beräkna

det exakta antalet aktiva frivilliga, torde dock siffran ge en god uppfattning om frivilligverksamhetens kvantitativa omfattning.

I det fortsatta redovisas kortfattade uppgifter för var och en av de i förordningen angivna 24 sammanslutningarna beträffande organisationsstruktur, storlek och huvudsaklig verksamhetsinriktning. Redovisningen bygger på uppgifter som organisationerna själva har lämnat.

Var och en av organisationerna hänförs till endera av tre huvudgrupper. Indelningen ansluter sig till den som har angetts i direktiven (sid. 5) till utredningen. Den bygger på att organisationernas bidrag till totalförsvarets personalförsörjning har sin tyngdpunkt antingen i avtalsbindning, befälsutbildning eller utvecklande av en viss färdighet.

I översikten redovisas huvudsakligen sådan verksamhet som har en direkt anknytning till en särskild del av totalförsvaret, antingen dess civila eller militära del. Vid sidan härav bedriver som nämnts organisationerna, i större eller mindre utsträckning, även annan verksamhet.

Fem reservofficers(befäls)förbund ingår också bland de organisationer som räknas upp i förordningen. Där noteras för övrigt dels beträffande Röda Korset, dels beträffande de fem förbunden att de ingår i kretsen frivilliga försvarsorganisationer endast med avseende på vissa - i förordningen närmare angivna - funktioner inom ramen för deras totala verksamhet.

Avtalsslutande organisationer

Frivilliga automobilkårernas riksförbund (FAK) omfattar 27 kårer, i princip en i varje län. Uppgiften är att rekrytera, utbilda och träna frivillig personal, som inte genom pliktlagar är bunden till annan del av totalförsvaret, till förare av tunga lastbilar och bussar för det civila försvarets transportsektor. FAK bedriver grundutbildning, repetitionsutbildning och instruktörsutbildning, som leder till att medlemmarna tecknar avtal med länsarbetsnämnderna om tjänstgöring i kris och krig. I fred utför FAK därutöver vissa transporter åt försvarsmakten och bedriver aktivt trafiksäkerhetsarbete och försvarsinformation.

FAK rekryterar personal av bägge könen, männen är dock i klar majoritet.

Medlemsantal vid årsskiftet 1996/97: 12 545 varav 10 753 med avtal.

Sveriges kvinnliga bilkårers riksförbund (SKBR) eller i dagligt tal Kvinnliga Bilkåren, omfattar 134 bilkårer som regionalt är samordnade i 26 distrikt. Bilkåren rekryterar och utbildar kvinnliga bilförare för krigsplacering inom armén med hemvärnet, marinen, flygvapnet och det civila transportväsendet eller den civila hälso- och sjukvården i krig. Bilkårister för försvarsmakten utbildas i huvudsak till förare av personbil med tungt släp, lastbil och buss. För det civila transportväsendet utbildas de till förare av tung lastbil, tung lastbil med tungt släp eller buss och för den civila hälso- och sjukvården i krig utbildas de till förare av ambulans.

I fredstid utförs ett stort antal transporter även för totalförsvarets olika behov. Bilkårister utför också humanitära körningar med hjälpsändningar av olika slag. Vid katastrofer inom landet, t.ex. skogsbränder, snöoväder etc anlitas kåren också för olika transporter.

Kvinnliga Bilkåren har en omfattande totalförsvarsinformation för såväl medlemmar som allmänheten. Medlemsutbildningen som bedrivs omfattar ämnen som bl.a. folkrätt, ledarskap, informationsteknik och föreningskunskap.

Vid sidan av totalförsvarsuppgifterna bedriver Bilkåren verksamhet för ökad trafiksäkerhet.

SKBR:s medlemsantal vid årsskiftet 1996/97: 12 200, varav 5 000 med avtal.

Frivilliga Motorcykelkårernas riksförbund (FMCK) omfattar 28 kårer, i regel en kår i varje län. Uppgiften är att utbilda och krigsplacera motorcykelordonnanser och motorcykelordonnansgruppchefer, utbilda motorcykelinstruktörer, deltaga i övningar och bedriva försvarsupplysning. Inom förbundet bedrivs också verksamhet i syfte att främja trafiksäkerheten samt tävlingsaktiviteter, ofta i samverkan med andra myndigheter och organisationer.

FMCK rekryterar personal av båda könen.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 5 085, varav 977 har avtal för försvarsmakten och 27 för den civila delen av totalförsvaret.

Frivilliga flygkåren (FFK) består av 23 länsflygavdelningar fördelade över hela landet.

FFK rekryterar och utbildar personal dels för det civila försvaret (FFK-Cf) på uppdrag av Statens räddningsverk, dels för det militära försvaret på uppdrag av Försvarsmakten (FFK-Fo). FFK-Cf består av 28 flyggrupper med vardera 21-35 personer och 6-10 enmotoriga flygplan. FFK-Fo består av 26 flyggrupper med vardera 6 personer och 2 flygplan,

Inom FFK vidareutbildas flygförare och övrig personal till och inom sina respektive befattningar. I fredstid bedrivs ett omfattande samarbete med civila och militära myndigheter, varvid FFK utför flyguppdrag som exempelvis skogsbrandbevakning, räddningstjänst, sjöbevakning, målflygning m.m.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 1 800 varav med avtal: FFK-Cf 808 och FFK-Fo 156 st.

Frivilliga radioorganisationen (FRO) omfattar 26 förbund och ca 120 lokalavdelningar över hela landet. FRO rekryterar och utbildar sambandspersonal för befattningar i hemvärnets staber, inom den civila sjukvården samt till civila och militära staber inom totalförsvaret.

Värnpliktiga och befäl ges kompletterande och kompetenshöjande utbildning, t.ex. på nya sambandssystem, samt tillfälle till övning i sambandstjänst.

I fred medverkar FRO med personal och materiel i katastrofberedskapen och vid andra tillfällen då samband kan behövas för att rädda och skydda liv. FRO hjälper även till med säkerhets- och resultatrapportering vid tävlingar och andra publika arrangemang.

Antal medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 8 029 varav 2 567 med avtal.

Svenska Brukshundklubben (SBK) omfattar 278 lokala klubbar och 14 rasklubbar, fördelade på 18 distrikt. Klubben är representerad med en lokal klubb i nära nog varje kommun.

Uppgiften är att utbilda hundtjänstpersonal, hundförare med hund samt hundar för totalförsvaret liksom för andra samhällsnyttiga ändamål. Utbildningsverksamheten omfattar även kurser för lärare, instruktörer, domare, tävlingsledare m.fl. Inom Brukshundklubben bedrivs vidare en omfattande utbildningsverksamhet för landets hundägande allmänhet innebärande en omsättning av ca 15-20 000 medlemmar årligen. I denna utbildningsverksamhet infogas även totalförsvarsupplysning. För Statens räddningsverk utbildas räddningshundar, för armén utbildas bevakningsekipage för hemvärnet, för marinen bevakningshundar för bassäkerhetsförbanden och för flygvapnet bevakningshundar för basbevakningsförbanden.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 62 020 inklusive ungdoms- och familjemedlemmar. Av medlemmarna har ca 1 000 avtal med försvarsmakten.

Svenska Blå Stjärnan (SBS) omfattar 25 regionala förbund vilkas verksamhetsområden i regel sammanfaller med länsindelningen. Lokalt organiseras verksamheten i kårer. Organisationen rekryterar och utbildar huvudsakligen kvinnlig personal i djurskötsel och djursjukvård för uppgifter inom totalförsvarets civila del.

SBS utbildar främst djurskötare som står till jordbrukets beredskapsorganisations förfogande. Avtalsbundna djurskötare krigsplaceras på länsnivå i djurskötargrupper.

För veterinärväsendet utbildas veterinärbiträden, som i krig skall biträda veterinärer.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 5 592, varav 3 670 med avtal.

Föreningen Svenska Röda Korset (SRK), som är en av Internationella rödakorskommittén erkänd nationell förening omfattar 24 distrikt med sammanlagt ca 2 100 lokala kretsar, kårer och samaritföreningar. SRK:s uppgift - såvitt gäller totalförsvaret - är att i krig medverka i militär och civil sjukvård, och i verksamhet för civilbefolkningens skydd samt att i fred förbereda denna verksamhet.

Sedan 1 januari 1997 planlägger SRK, på uppdrag av staten, att i krig även kunna driva den s.k. "Nationella Upplysningsbyrån" (NUB) syftande till att i krig verka som en upplysningscentral avseende krigsfångar och civilinternerade samt att förmedla uppgifter om sådana personer till motsvarande organ i respektive hemland.

SRK rekryterar, grundutbildar och kompetensutvecklar hemvärnssjukvårdare, sjukvårdsgruppchefer och sjukvårdsbefäl för hemvärnets krigsorganisation samt kompetensutvecklar civilsamariter för den civila hälso- och sjukvården,

SRK medverkar i självskyddsutbildningen av allmänheten och utbildar årligen ca 60 000 personer i olika former av Första Hjälpen.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: ca 385 000, varav ca 14 000 med avtal.

Riksförbundet Sveriges lottakårer - lottorna (SLK) omfattar 24 länsförbund med ca 500 lottakårer över hela landet. Uppgiften är att rekrytera och utbilda kvinnor för verksamhet inom totalförsvaret samt att sprida totalförsvarsinformation.

Utbildning sker för befattningar inom armén med hemvärnet, marinen och flygvapnet inom förplägnads-, stabs- och underrättelsetjänst, sambands-, luftförsvars- och stridsledningstjänst, sjukvårdstjänst samt personaltjänst. Som introduktion till avtalsutbildningen bedrivs även aspirantutbildning för ungdomar.

Lottorna bedriver en omfattande medlemsutbildning, bl.a. i ämnena ledarskap, totalförsvarsinformation, folkrätt och informationsteknik. Totalförsvarsinformation bedrivs också externt.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 33 375, varav 11 350 med avtal.

Sveriges Civilförsvarsförbund (SCF) omfattar regionalt 24 länsförbund och på det lokala planet 303 civilförsvarsföreningar.

SCF arbetar för att ge människan egna kunskaper att förebygga, hantera och klara onormala händelser, där kriget utgör ytterligheten. Huvuduppgiften består i att ge människorna kunskaper och färdigheter som de alltid bär med sig och som med andra ord alltid finns tillgängliga när någonting händer.

SCF genomför självskyddsutbildning som omfattar bl.a. hemberedskap, friluftssäkerhet, hemsäkerhet och särskilda insatser för att öka de ungas förmåga att klara sig i nödsituationer. I självskyddsutbildningen integreras totalförsvarsinformation, där tyngdpunkten ligger på den civila delen av totalförsvaret. Totalförsvarsinformation ingår därutöver i förbundets basverksamhet.

SCF arbetar genom civilförsvarsföreningarna med att på uppdrag av kommunerna rekrytera, utbilda och öva personal för hemskyddsorganisationen. Hemskyddspersonalen kan bistå kommunen vid större påfrestningar i fredstid och vid höjd beredskap.

Vid årsskiftet 1996/97 fanns 55 000 medlemmar och 32 000 hemskyddsombud.

Befälsutbildande organisationer

Centralförbundet för befälsutbildning (CFB) är huvudorganisation för de sammanlagt 28 regionala FBU-förbunden (FBU = Frivillig befälsutbildning), som vänder sig till befäl inom armén och kustartilleriet och som i sin tur är förgrenade på ca 275 lokala FBU-föreningar.

I CFB ingår även fyra direktanslutna förbund med riksrekrytering. De är Totalförsvarets Psykförsvarsförbund, Totalförsvarets Hälsoskyddsförbund, Befälsföreningen militärtolkar och Förbundet fältpostbefäl.

CFB vänder sig främst till värnpliktigt befäl, reservofficerare och hemvärnsbefäl, men i viss utsträckning också till meniga som t.ex. önskar genomgå befordringsutbildning. Inom CFB bedrivs också ungdomsverksamhet.

Huvuddelen av den utbildning som genomförs är s.k. kompletteringsutbildning, dvs. utbildning som kompletterar den militära grund- och repetitionsutbildningen. Syftet är att de enskilda befälen skall bibehålla eller öka kompetensen i sina krigsbefattningar.

Antalet medlemmar i CFB var vid årsskiftet 1996/97: 37 084.

Flygfältsingenjörsföreningarna (FIFF) är tre till antalet men har en gemensam förbundsstyrelse och definieras i frivilligförordningen som en enda frivillig försvarsorganisation. De tre grundorganisationerna, Flygfältsingenjörsförening Syd, Mitt resp. Nord, administrerar

självständigt större delen av verksamheten. Uppgiften är att medverka vid rekrytering och krigsplacering av nya flygfältsingenjörer och vid planläggning och genomförande av årliga fältarbetskurser samt att sammanställa och distribuera information av intresse för medlemmarna.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97 i de tre föreningarna tillsammans: 819.

Flygvapenföreningarnas Riksförbund (FVRF) omfattar 13 flygvapenförbund och 7 flygvapenföreningar. Syftet är att på frivillig väg utbilda värnpliktiga meniga och befäl, främst från flygvapnet.

Utbildningen bedrivs i bastjänst, i tjänstegrenarna: transport, sjuktransport, markförsvar och underhåll, samt inom LOMOS (luft- och markobservationssystem) i tjänstegrenarna: observations-, vakt-, expeditions-, underhålls- och transporttjänst. Härutöver utbildas instruktörer, kurschefer, föreningsfunktionärer m.m.

Ungdomsverksamhet och försvarsinformation är andra mycket stora verksamheter inom FVRF.

Antalet medlemmar var vid årsskiftet 1996/97: 11 587.

Försvarets personaltjänstförbund (FPF) omfattar sex personaltjänstföreningar - två i varje militärområde - och Försvarets fältartistförening, som är rikstäckande.

Förbundet har till uppgift att rekrytera och utbilda personal som handhar frågor rörande personaltjänstverksamhet inom Försvarsmakten. Utbildningen sker i huvudsak som centrala veckoslutskurser och regionala veckoslutskurser i för personaltjänsten aktuella ämnen, krishantering och fältartistverksamhet.

Sedan 1993 genomför förbundet årligen veckoslutskurser i krishantering och veckoslutskurser i debriefing. Utbildningen syftar till att föra ut kunskaper om krishantering både för försvarsmaktens behov och för samhället i övrigt.

Fältartistföreningen rekryterar och utbildar fältartister för försvarsmaktens behov. Föreningen medverkar även i krigsplaceringsarbetet. Föreningen genomför årligen två veckors central utbildning, innefattande viss totalförsvarsutbildning och vidareutbildning av fältregissörer. Delar av utbildningen inriktas särskilt mot tjänstgöring vid FN-förband och andra internationella missioner.

Antalet medlemmar var vid årsskiftet 1996/97: 1 205.

Sjövärnskårernas riksförbund (SVK RF) omfattar 17 lokalt verksamma sjövärnskårer. SVK RF bildades 1981 som arvtagare till den marina sjövärnsorganisationen.

Sjövärnskårernas uppgift är huvudsakligen att bedriva frivillig befälsutbildning av befäl i marinen och hemvärn med marina uppgifter genom kompletteringskurser. De skall också medverka till att krigs-

förbandskurser genomförs och till bemanning av minsvepningsflottiljer.

Kårerna bedriver också försvarsupplysning och ungdomsutbildning.

SVK RF anordnar en omfattande ungdomsutbildning med syfte att bereda ungdomar en meningsfull sysselsättning och väcka deras intresse för en karriär till sjöss, sprida försvarsinformation samt skapa internationella kontakter.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 5 062.

Hemvärnsbefälets riksförbund (HBR) är en frivillig försvarsorganisation som är öppen för alla med en uppgift inom totalförsvaret. En betydande del av landets hemvärnsbefäl är medlemmar.

HBR bedriver utbildning vad avser hemvärnschefers kompetens, kunskap och förmåga att samverka med andra men även vad avser ledarskap inom nivån plutons- och gruppchefer. Därutöver bedriver HBR försvarsupplysning och rekrytering.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 5 288.

Kustartilleriets reservofficersförbund (KAROF) bedriver inom sju lokala eller regionala föreningar utbildningsverksamhet för reservofficerare inom kustartilleriet och anordnar tävlingar i bl.a. fältidrott och skytte.

Utbildningsutbudet består bl.a. av ledarskap, krishantering och folkrätt.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 822.

Svenska Arméns och Flygvapnets Reservofficersförbund (SAFR) omfattar 25 lokalavdelningar fördelade över hela landet.

SAFR har som grundläggande syfte att verka för reservofficersinstitutionens utveckling till gagn för landets försvar och samhörighet mellan reservofficerare genom försvarsupplysning, rekrytering och övrig utbildning. Utbildningsarbetet omfattar ett brett spektrum av aktiviteter, som försvarsupplysning, ledarskap, truppslagsspecifik träning m.m. Tävlingar i fältidrott och skytte anordnas regelbundet.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 4 000.

Svenska Flottans Reservofficersförbund (SFRO) bedriver verksamhet för reservofficerare inom flottan, både centralt på förbundsnivå och i tre regionalavdelningar. Denna verksamhet består dels i att SFRO är en samarbetslänk för att upprätthålla en regelbunden kontakt mellan Försvarsmakten och medlemmarna, dels teoretisk och praktisk utbildningsverksamhet. SFRO anordnar bland annat kurser i sjötaktik, sambandstjänst, skyddstjänst, internationell rätt samt navigeringsövningar och föredrag.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 845.

Svenska värnpliktsofficersförbundet (SVOF) verkar med ett tiotal föreningar över hela landet för att ge värnpliksofficerare möjlighet till frivillig befälsutbildning, skytte, fältsport, försvarsupplysning m.m. samt bevakar värnpliktsofficerarnas intressen i förhållande till myndigheter m.m.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 2 500.

Färdighetsutvecklande organisationer

Frivilliga skytterörelsen (FSR) omfattar 27 regionalt verkande skytteförbund, som i sin tur är indelade i 128 skyttekretsar, till vilka sammanlagt 1 376 lokala skytteföreningar är anslutna.

Verksamheten består av utbildning i skjutning med gevär, korthållsgevär, luftgevär, kulsprutepistol och automatkarbin. Automatvapenutbildningen sker huvudsakligen med personal ur hemvärnet och vissa frivilliga försvarsorganisationer.

FSR administrerar och svarar för Statens Skytteombuds (SSO) verksamhet. SSO verksamhet innebär kontroller i samverkan med polismyndigheter av de ca 5 000 skjutbanor (motsv) som ägs av skytteorganisationerna.

FSR administrerar även den del av det statliga bidraget från Försvarsmakten som är avsett för Svenska Sportskytteförbundet resp. Svenska Pistolskytteförbundet.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 112 280.

Svenska fallskärmsförbundet (SFF) omfattar 24 klubbar över hela landet. Förbundets verksamhet består av grundläggande hopputbildning, instruktörsutbildning, hoppmästarutbildning och funktionärsutbildning. Bland medlemmarna finns befäl och fallskärmsjägare som har utbildats inom armén på fallskärmsjägarskolan och som genom SFF:s aktiviteter kan vidmakthålla och utveckla sina hoppkunskaper.

Ungdomar fr.o.m. 15 års ålder kan inom SFF skaffa sig erfarenhet för att söka kvalificera sig för värnpliktstjänstgöring som fallskärmsjägare.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: 3 728.

Svenska pistolskytteförbundet (SPSF) omfattar 26 pistolskyttekretsar till vilka drygt 600 lokala föreningar är anslutna. Förbundet bedriver tävlingsverksamhet med pistoler, revolvrar m.fl. enhandsvapen (banskjutning, fältskjutning, kombinationsgrenar, skidskytte, springskytte, luftpistolskytte).

Större delen av det statliga anslag som förbundet erhåller administreras av Sveriges Riksidrottsförbund, medan den mindre del som härrör från Försvarsmaktens budget distribueras genom Frivilliga skytterörelsen.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: ca 50 000, varav ca 20 000 aktiva skyttar.

Svenska sportskytteförbundet (SSF) omfattar 23 distrikt med sammanlagt drygt 900 lokalföreningar. Förbundets uppgift är att administrera och främja svenskt sportskytte. Verksamheten omfattar gevärs- och pistolskytte samt lerduveskytte och viltmålsskytte. Förbundet är verksamt med barn-, ungdoms-, bredd- och elitidrott och har för detta en bred utbildningsverksamhet.

SSF är som specialförbund anslutet till Sveriges Riksidrottsförbund och får via detta en del av det statliga bidraget till idrottsrörelsen.

Antalet medlemmar vid årsskiftet 1996/97: ca 135 000, varav ca 60 000 aktiva skyttar.

Organisationernas samarbetsorgan

Ett gemensamt samarbetsorgan - Frivilligorganisationernas Samarbetskommitté (FOS) - har bildats för att underlätta samverkan i olika frågor som berör frivilligförsvaret. Till FOS är samtliga de 24 organisationer som nämns i frivilligförordningen anslutna, och därutöver ingår som adjungerade medlemmar dels det till armén hörande hemvärnet, dels de två fristående ideella organisationerna Allmäna Försvarsföreningen (AFF) och Centralförbundet Folk och Försvar (CFF).

FOS huvuduppgifter är att

- främja totalförsvarsintresset, försvarsviljan och ett folkligt förankrat starkt totalförsvar

- behandla frågor av gemensamt intresse

- verka för ömsesidig information mellan organisationerna

- representera de frivilliga försvarsorganisationerna i vissa frågor, när så beslutas av FOS.

FOS finns på central nivå i Stockholm, på regional nivå (länsvis) och i vissa fall på lokal nivå. FOS kan åta sig uppdrag som är av gemensamt intresse för organisationerna, om dessa så beslutar. Nyligen har t.ex. FOS, på uppdrag av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), genomfört en förstudie om lokala beredskapscentra.

3.3 Planering, budgetering och finansiering av verksamheten

3.3.1 Gällande finansieringssystem i stort

Frivilliga försvarsorganisationer erhåller statliga medel till den del av deras verksamhet, som anges i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, dvs. för försvarsupplysning, rekrytering och utbildning.

Fr.o.m. den 1 juli 1994 gäller ett nytt system för finansiering av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet. Det nya systemet syftar till att ge de frivilliga försvarsorganisationerna bättre möjligheter att verka i större ekonomisk trygghet och stabilitet genom att en del av de medel som tilldelas organisationerna blir relativt oberoende av eventuella fluktuationer i utbildningsverksamheten.

Syftet med det nya systemet har även varit att få ett förtydligande av de frivilliga försvarsorganisationernas ställning som enskilda frivilliga sammanslutningar samt att ge dem ökad självständighet. Det skall också kunna förbättra statsmakternas möjligheter till mål- och resultatstyrning.

De statliga medlen till de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet fördelas på **två** huvudområden. Den ena delen avser regeringens bidrag till de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet vad gäller ledning/administration, rekrytering och försvarsupplysning och finansieras genom ett särskilt anslag (D 6). Den andra delen avser de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningsverksamhet och finansieras genom medel inom ramen för anslagen till Försvarsmakten (A 1) avseende det militära försvaret och Befolkningsskydd och räddningstjänst (B 3) samt Hälso- och sjukvård (B 6) avseende det civila försvaret.

Om denna principiella uppdelning av de statliga medlen i två delar uttalade sig försvarsutskottet i samband med riksdagens totalförsvarsbeslut i december 1996 på följande sätt:

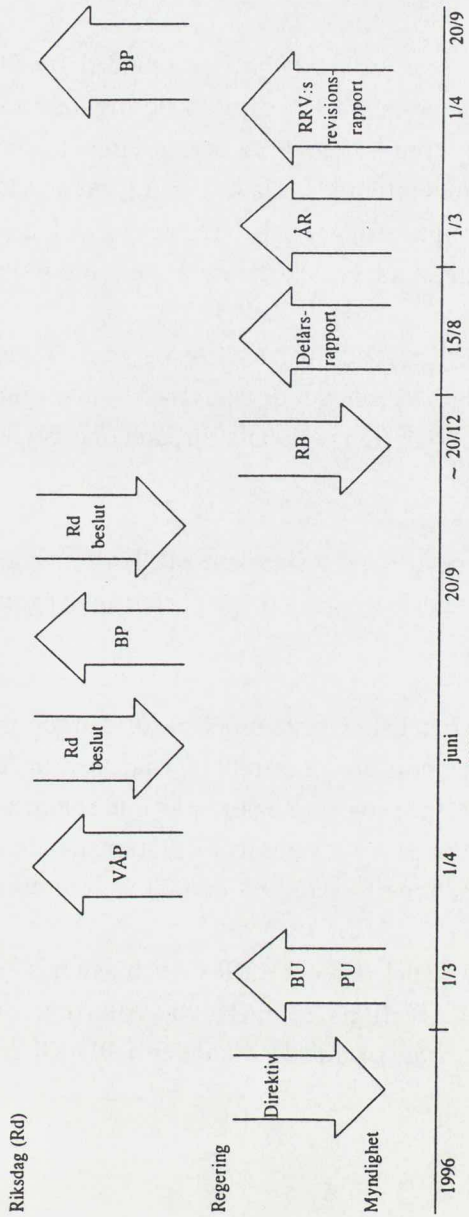
> "Utskottet har i ett tidigare sammanhang (bet. 1993/94:FöU9) framhållit att organisationernas grundläggande verksamheter, rekrytering av medlemmar och försvarsupplysning, har ett klart och tydligt egenvärde för hela totalförsvaret. Ett statligt stöd till denna verksamhet bör därför inte enbart hänföras till krigsorganisationens kvantitativa eller kvalitativa behov av utbildad personal, utan även lämnas som ett allmänt stöd till den frivilliga försvarsverksamheten. Utskottet vidhåller den uppfattningen". (1996/97:FöUl, s. 242).

3.3.2 Planerings- och budgetprocessen

Den statliga planerings- och budgetprocessen framgår översiktligt av figuren på nästa sida. Reglerna för dialogen mellan statsmakterna och myndigheterna framgår av särskilda förordningar, främst förordningen om myndigheters årsredovisning m.m. (SFS 1996:882).

Planeringen skall vara långsiktig (3-5 år) och mer preciserad för det första året.

Planerings- och budgetprocessen (ett planeringsvarv)



VÅP = Vårproposition
BP = Budgetproposition
BU = Budgetunderlag (tidigare AF = anslagsframställning)
PU = Planeringsunderlag
RB = Regleringsbrev
ÅR = Årsredovisning

De myndigheter som har behov av utbildad frivillig personal till det civila resp. det militära försvarets krigsorganisation (motsv) begär in förslag till uppdrag från berörda organisationer och behov av medel för uppdragens genomförande. Detta sker i form av särskilda dialoger och utväxlande av planerings- och budgeteringsdokument mellan myndigheterna och de centrala delarna av organisationerna.

För att underlaget till myndigheterna skall kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt behöver de centrala frivilligorganisationerna i sin tur detaljerat underlag från regionala förbund (motsv) och lokala föreningar (motsv).

Denna process ansluts tidsmässigt till den som gäller mellan myndigheterna och regeringen och utformas efter regler som resp. myndigheter själva fastställer.

Dessa regler innehåller bestämmelser för delrapporteringar, periodvisa analyser av genomförd verksamhet, prognoser för framtiden, rekvisitioner av medel m.m. m.m. Reglerna är inte samordnade myndigheterna emellan och leder för närvarande till ett omfattande administrativt arbete inom organisationerna på såväl central som regional/lokal nivå.

De överenskommelser, som träffas i dialogen hösten/vintern före det att budgetunderlaget (BU) skall lämnas till regeringen, arbetar resp. myndighet in i sina samlade äskanden i BU till regeringen per den 1 mars.

Inom ÖCB och Försvarsmakten (FM) sker ett parallellt arbete med att iordningsställa ett samordnat och samlat planeringsunderlag (PU) för hela det civila försvaret resp. det militära försvaret.

Där vägs samtliga funktionsansvariga myndigheters (FAM) önskemål om resurser ihop, alltså även de förslag till äskanden som myndigheterna kan ha beträffande de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet kommande budgetår (i exemplet år 1998).

De BU som inlämnas av de enskilda myndigheterna med anspråk på insatser från frivilligorganisationer, skall åtgärds- och kostnadsmässigt överensstämma med ÖCB:s PU. Motsvarande gäller internt inom Försvarsmakten.

I regleringsbreven (RB) anger regeringen villkoren för myndigheternas verksamhet under kommande budgetår (1998). Här anges också regeringens översiktliga regler för myndigheternas åtgärder och resurser i fråga om de frivilliga försvarsorganisationernas insatser detta år - se avsnitt 3.3.4.

I samband med att BU färdigställs formulerar myndigheterna sina olika uppdrag (preliminära och slutliga) till berörda frivilligorganisationer.

Uppdragen styrs för närvarande främst av behoven för verksamheten vid höjd beredskap och grundas på frivilligorganisationernas rekryterings- och utbildningsmöjligheter.

Uppdragens art och omfattning anges i vissa fall i avtal mellan respektive myndighet och utbildningsansvarig frivilligorganisation. Avtalen kan omfatta en långsiktig inriktning samt för det förestående budgetåret överenskomna uppdrag.

Frivilligorganisationerna får ekonomisk ersättning samt i vissa fall bistånd i annan form från uppdragsgivande myndigheter - se avsnitt 3.3.3 - 3.3.5.

Uppdragen redovisas av frivilligorganisationerna enligt anvisningar från respektive myndighet. Särskilda bestämmelser härför framgår av "Handbok för frivillig försvarsverksamhet (HFriv)" som är Försvarsmaktens och Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) gemensamma inriktning för verksamheten.

Enligt regleringsbrevet är berörda myndigheter återrapporteringsskyldiga för bl.a. frivilligverksamheten. Denna rapportering redovisar myndigheterna i sina årsredovisningar (ÅR).

3.3.3 Finansieringsformer

De frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet finansieras med

* Egna medel (medlemsavgifter, insamlingar, avkastning från eget kapital m.m.).

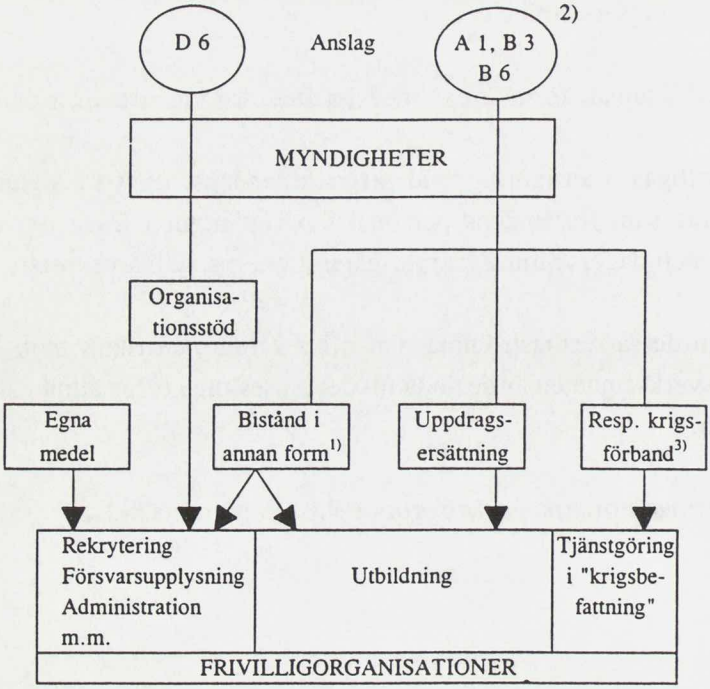
* Statliga medel för två ändamål, nämligen för organisationsstöd och för uppdragsersättning.

* Bistånd i annan form, t.ex. med lokaler, fordon och instruktörer.

De frivilligas tjänstgöring vid krigsförbandens (motsv) övningar finansieras som förbandens personal i övrigt utom i fråga om dagpenning och dagersättning, som organisationerna själva bekostar.

Även om dessa resursströmmar har olika syften och riktas mot olika delar av verksamheten är de ändå till del ömsesidiga förutsättningar för varandra.

Finansieringsformerna åskådliggörs i skissen på nästa sida.



1) Till exempel:
* Lokaler
* Anläggningar
* Utrustning (uniformer etc)
* Materiel (fordon etc)
* Ammunition
* Instruktörer etc

2) En tillfällig konstruktion finns 1997, där ÖCB över anslaget B 9 för funktionen "Transporter" ger Frivilliga automobilkåren uppdragsersättning.

3) Exkl. dagpenning och dagersättning.

3.3.4 Statliga anslag

Organisationsstödet är avsett att underlätta organisationernas verksamhet avseende främst ledning/administration, försvarsinformation och rekrytering. Bidragen är inte uppdragsstyrda.

Bidragen utgår ur anslaget D 6 "Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret".

Uppdragsersättningen är avsedd att täcka kostnader för utbildning.

Ersättningarna är uppdragsstyrda, dvs. uppdrag, handlingsregler och resurser anges av respektive myndighet i dialog med berörda organisationer.

Ersättningarna utgår ur tre myndighetsanslag, nämligen

* anslaget A 1 vid Försvarsmakten, program 13 "För krigsorganisationen gemensamma resurser"

* anslaget B 3 vid Statens räddningsverk (SRV), funktionen "Befolkningsskydd och räddningstjänst". En anslagspost disponeras av AMS

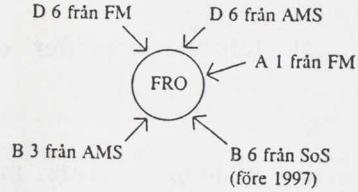
* anslag B 6 vid Socialstyrelsen (SoS), funktionen "Hälso- och sjukvård i krig m.m."

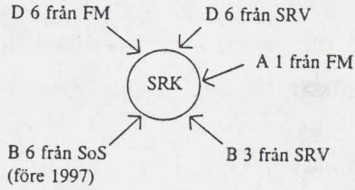
Anslagen D 6, A 1 och B 3 bereds vid försvarsdepartementet, anslaget B 6 vid socialdepartementet.

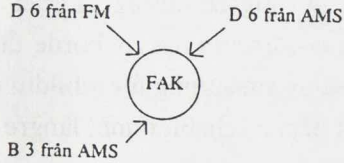
Anslagen B 3 och B 6 ingår i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret.

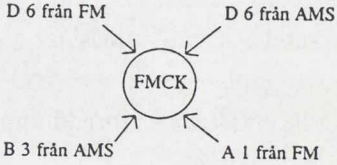
Bidragsflödet mellan myndigheter och organisationer framgår av skissen på nästa sida.

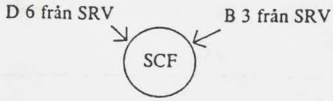
Skiss: Statliga anslag från myndigheterna till de skilda organisationerna

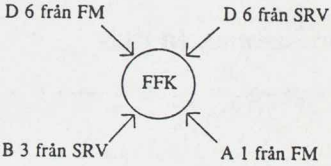


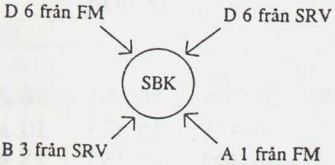


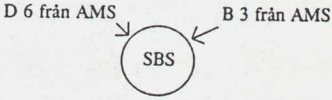


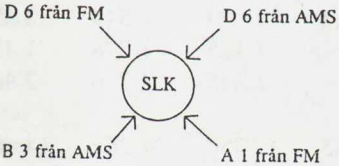


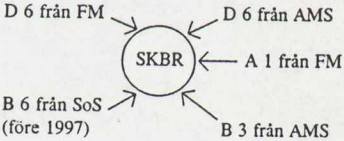












* Härtill kommer anslag från FM - D 6 och A 1 - till: CFB, FIFF, FVRF, FSR, FPF, SVK RF, SFF, HBR, KAROF, SAFR, SFRO och SVOF.

* SPSF och SSF erhåller sitt stöd väsentligen från/via Riksidrottsförbundet, mindre del från FSR:s statsbidrag.

Anslagsnivåer under 1990-talet

Från myndigheterna har utredningen fått följande uppgifter om anslagens fördelning 1990/91-1997.

Uppdelningen på organisationsstöd och utbildning började med budgetåret 1994/95. När uppdelningen av tidigare anslag gjordes så bedömdes schablonmässigt att 40 % därav fortsättningsvis borde utgå som organisationsstöd och 60 % som uppdragsersättning för utbildning. Det är en allmänt utbredd uppfattning att denna schablon inte längre är särskilt aktuell.

Försvarsmakten (tkr)

ORG	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96 18 mån	97
CFB	34 125	38 450	38 509	36 365	56 681	36 225
därav stöd				10 415	15 525	10 325
därav utb.				26 300	41 156	25 900
FIFF	2 330	2 550	3 512	3 000	4 544	3 285
därav stöd				1 185	1 778	1 185
därav utb.				1 815	2 766	2 100
FVRF	10 490	12 050	13 775	14 350	24 265	14 480
därav stöd				4 200	6 279	4 180
därav utb.				10 150	17 986	10 300

ORG	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96 18 mån	97
FAK	140	145	165	150	225	150
därav stöd				150	225	150
därav utb.				-	-	-
FFK	-	-	-	700	1 259	840
därav stöd				440	660	440
därav utb.				260	599	400
FMCK	4 740	4 680	6 365	5 800	9 443	6 395
därav stöd				2 400	3 600	2 395
därav utb.				3 400	5 831	4 000
FRO	10 515	11 000	12 300	11 970	19 384	12 310
därav stöd				4 370	6 555	4 360
därav utb.				7 600	12 829	7 950
FSR	10 030	10 700	10 590	10 100	14 743	10 076
därav stöd				5 100	7 630	5 075
därav utb.				5 000	7 113	5 000
FPF	-	-	-	460	715	495
därav stöd				235	373	235
därav utb.				225	342	260
SRK	11 580	13 560	14 640	14 385	22 800	14 668
därav stöd				5 900	8 825	5 868
därav utb.				8 485	13 975	8 800

ORG	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96 18 mån	97
SLK	33 700	36 000	36 000	36 000	56 564	38 177
därav stöd				15 400	23 030	15 327
därav utb.				20 600	33 534	22 850
SVK RF	5 000	4 700	6 259	5 360	8 116	5 500
därav stöd				2 200	3 300	2 200
därav utb.				3 160	4 816	3 300
SBK	3 100	2 400	3 000	3 000	4 754	3 400
därav stöd				1 100	1 650	1 100
därav utb.				1 900	3 104	2 300
SFF	150	165	165	195	294	200
därav stöd				100	150	100
därav utb.				95	144	100
SKBR	12 500	12 550	12 800	12 795	21 086	14 435
därav stöd				5 310	7 950	5 285
därav utb.				7 485	13 136	9 150
HBR	-	-	-	-	650	785
därav stöd					150	185
därav utb.					500	600
KAROF	-	-	-	230	346	320
därav stöd				150	225	170
därav utb.				80	121	150

ORG	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96 18 mån	97
SAFR	-	-	-	850	1 289	960
därav stöd				260	390	260
därav utb.				590	899	700
SFRO	-	-	-	175	264	200
därav stöd				100	150	100
därav utb.				75	114	100
SVOF	-	-	-	180	271	300
därav stöd				100	150	125
därav utb.				80	121	175
SUMMA	138 400	148 950	158 080	156 065	247 693	163 201

Statens räddningsverk

ORG	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	97
FFK	2 500	2 800	3 000	3 600	4 000	6 000	5 000
därav stöd					2 000	2 800	1 867
därav utb.					2 000	3 200	3 133
SBK	1 550	1 750	1 750	1 900	2 100	3 167	2 153
därav stöd					615	1 400	933
därav utb.					1 485	1 767	1 220
SCF	23 488	27 641	29 000	28 400	29 400	38 546	23 744
därav stöd					20 362	26 755	17 844
därav utb.					9 038	11 780	5 900
SRK	8 930	10 526	10 900	11 050	12 050	17 753	14 423
därav stöd					12 050	3 500	2 333
därav utb.						14 253	12 090
SBF[2] (utb)	4 882	5 573	6 600	6 750	7 650	14 170	9 720
Utveck-ling (utb.)	2 000	860	750	300	477	1 823	1 637
							- 2 058[1]
SUMMA	43 350	49 150	52 000	52 000	55 677	81 459	54 619

1) Överföring från 1995/96.
2) Svenska Brandförsvarsföreningen

Arbetsmarknadsstyrelsen

ORG	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	97
FAK	5 494	6 465	6 600	6 682	10 268	6 875
därav stöd				2 737	4 120	2 770
därav utb.				3 945	6 148	4 105
FMCK	396	435	505	494	758	509
därav stöd				200	300	194
därav utb.				294	458	315
FRO	218	260	290	296	454	305
därav stöd				120	180	115
därav utb.				176	274	190
SBS	5 494	6 120	6 500	6 704	10 258	6 869
därav stöd				2 829	4 221	2 814
därav utb.				3 875	6 037	4 055
SKBR	11 708	12 475	12 843	14 021	21 542	14 521
därav stöd				5 743	8 642	5 746
därav utb.				8 278	12 900	8 775
SLK	30	35	45	78	120	98
därav stöd				32	48	35
därav utb.				46	72	63
SUMMA	23 340	25 790	26 783	28 275	43 400	29 177

Socialstyrelsen

ORG	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	97
FRO	800	1 000	1 000	1 050	3 630	1 600
därav stöd					1 093	
därav utb.					2 537	1 600
SRK	5 200	4 000	4 000	4 075	4 800	1 700
därav stöd					2 357	
därav utb.					2 443	1 700
SKBR	1 100	2 600	2 600	2 875	4 990	1 500
därav stöd					2 250	
därav utb.					2 740	1 500
SUMMA	7 100	7 600	7 600	8 000	13 420	4 800

SoS äskade enbart medel för utbildningsuppdrag för 1997. Beträffande behovet av medel för organisationsstöd blev det ett missförstånd mellan SoS och AMS vilket gjorde att det inte blev något äskande för stöd under 1997. Detta förklarar de låga beloppen.

Medelstilldelningens utveckling under 1990-talet är, som framgår av tabellerna, relativt stabil och i vissa fall något ökande. I praktiken har dock köpkraften de senaste åren försämrats i samband med mervärdesskattens (moms) införande. Som exempel kan nämnas att av

Centralförbundets för befälsutbildning anslag 1995/96 (18 mån) på 53 miljoner kronor så uppskattas de momsbelagda varorna och tjänsterna uppgå till ca 20 miljoner kronor, av vilket belopp 4 miljoner kronor utgör moms.

Regleringsbrevet för 1997

Följande framhålls beträffande de olika anslagen i försvarsdepartementets (Fö) resp. socialdepartementets (S) regleringsbrev:

D 6 (Fö)

Från anslag D 6 Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret fördelas bidrag från de frivilliga försvarsorganisationerna för ledning/administration, försvarsupplysning och rekrytering. En del organisationer får en del av anslaget D 6 från flera myndigheter (se s. 67), bl.a. beroende på att det i nuvarande system finns en koppling mellan D 6 resp. A 1/B 3/B 6.

Återrapportering: Försvarsmakten, Statens räddningsverk och Arbetsmarknadsstyrelsen skall i årsredovisningen redovisa de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet budgetåret 1997.

Uppdrag: Försvarsmakten, Statens räddningsverk och Arbetsmarknadsstyrelsen skall i årsredovisningen redovisa antalet nya avtal samt andelen nya avtal med kvinnlig avtalspersonal.

Tilldelning:

1. Försvarsmakten	64 120 000 kr
2. Statens räddningsverk	22 977 000 kr
3. Arbetsmarknadsstyrelsen	11 674 000 kr
Summa	98 771 000 kr

För anslagspost 1, 2 och 3 sker kvartalsvis utbetalning efter rekvisition från respektive frivilligorganisation.

Försvarsmakten får från anslagspost 1 lämna bidrag till vissa militära tidskrifter m.m. med sammanlagt 2 100 000 kr.

Försvarsmakten, Statens räddningsverk och Arbetsmarknadsstyrelsen skall som villkor vid lämnade av bidrag till frivilligorganisationerna utfärda föreskrifter om redovisning m.m., samt föreskriva att mottagaren på begäran skall ge Riksrevisionsverket tillfälle att granska hur bidraget används.

A 1 (Fö)

I regleringsbrevet framhålls för Försvarsmakten att myndigheten bl.a. skall

- förbereda inrättandet av enheter för bl.a. stöd till frivillig försvars verksamhet och kontakt med kommuner främst inom de utökade

försvarsområdena. Enheterna bör vara lokaliserade med närhet till länsstyrelsen och

- vidmakthålla de frivilliga försvarsorganisationernas utbildning på i stort oförändrad ekonomisk nivå. Avtalsuppfyllelsen skall öka.

Beträffande anslaget A 1 sägs bl.a.

"För ersättning till de frivilliga försvarsorganisationerna för deras utbildningsverksamhet har budgeterats 101 000 000 kr."

"Av anslaget skall efter regeringsbeslut högst 750 000 kr betalas ut till frivilliga försvarsorganisationer för stödjande verksamhet i Baltikum."

B 3 (Fö)

Kostnaderna på anslaget fördelas i regleringsbrevet på följande sätt:

Ersättning för utbildning av frivilliga försvarsorganisationer, Statens räddningsverk (ram)	31 642 000 kr
Ersättning för utbildning av frivilliga försvarsorganisationer, Arbetsmarknadsstyrelsen (ram)	17 432 000 kr

Vidare framhålls:

"Statens räddningsverk och Arbetsmarknadsstyrelsen skall under budgetåret 1997 vidmakthålla de frivilliga försvarsorganisationernas utbildning på i stort oförändrad ekonomisk nivå."

"Av anslaget skall efter regeringens beslut högst 250 000 kr betalas ut till frivilliga försvarsorganisationer för stödjande verksamhet i Baltikum."

B 6 (S)

I socialdepartementets regleringsbrev anges i samband med redovisningen av totalt belopp och villkor för anslaget B 6 att "medel har beräknats för frivilligorganisationernas medverkan inom funktionen Hälso- och sjukvård i krig m.m.". Vilka dessa medel är, redovisas inte.

Uppföljning, redovisning, utvärdering m.m.

Övergripande regler för uppföljning, utvärdering m.m. finns i HFriv. Där framhålls bl.a. följande:

Myndighet **följer upp** att utbetalade medel används för angivet ändamål och mot uppsatta mål under budgeterad period. Detta sker bl.a. genom att organisationerna rapporterar vid tider, som respektive myndighet anger.

Uppdragsersättning, som inte kunnat förbrukas av organisation under angiven period och för angivet ändamål, kan återkrävas av tilldelande myndighet.

Frivilligorganisation **redovisar** bidrag och uppdragsersättningar enligt rutiner, som anges av respektive myndighet. Redovisning sker mot den slutbudget som organisationerna har upprättat vid budgetårets början. Redovisningen skall granskas av organisationernas revisorer, som avger ett revisorsintyg, vilket bifogas redovisningen till resp. myndighet.

Utbildning redovisas i antal utbildade per utbildningsområde och kostnaderna för dessa samt en utvärdering av verksamheten sett mot målen. För avtalsorganisationerna skall dessutom antalet nya avtal redovisas.

Organisationernas verksamhetsberättelser insänds till respektive myndighet.

Myndigheterna **utvärderar** genomförda uppdrag och inarbetar redo visningen av frivilligverksamheten i sina årsredovisningar till statsmakterna. Av redovisningen skall också framgå hur stort myndigheternas stöd varit samt tillgången på avtalsbunden personal.

Redovisningen av organisationsstödet (D 6) ges av myndigheterna i särskild bilaga till årsredovisningen.

Därutöver utger Försvarsmakten, SRV, AMS och SoS egna "regelverk" i anslutning till långsiktiga, liksom budgetårsvisa uppdrag till organisationerna.

3.3.5 Bistånd i annan form

Utredningen skall enligt sina direktiv kartlägga "myndigheters stöd och bistånd". Med den innebörd som utredningen lägger i detta, dvs. att tillhandahålla tjänster i form av lokaler, fordon, materiel av skilda slag, skjutbanor, övningsfält m.m., är det i första hand Försvarsmakten och i någon mån SRV som bistår organisationerna i egentlig mening.

Den följande redovisningen grundar sig på underlag som utredningen inhämtat från dessa båda myndigheter. För att undvika sammanblandning med organisations**stödet** använder utredningen för sin del enbart uttrycket "bistånd" i det följande.

Försvarsmaktens bistånd

Försvarsmaktens uppgift att ange mål för utbildningen för krigsorganisationens behov, fördela medel osv. samt att till regeringen återredovisa frivilligverksamheten kräver att Försvarsmakten centralt, regionala och lokalt organiseras för denna uppgift.

I högkvarteret organiseras en för Försvarsmakten gemensam frivilligavdelning, i arméns försvarsområdensförband organiseras hv/frivavdelningar, i marinens marinkommandostaber hv/frivavdelningar (motsv)

samt i flygvapnets utbildningsförband och skolor organiseras frivilligavdelningar (motsv). Många av Försvarsmaktens kaderorganiserade förband, utbildningsförband, skolor och centra deltar med resurser i genomförandet av den frivilliga utbildningen.

Försvarsmaktens bistånd delas praktiskt upp i:

* bistånd till utbildningsverksamhet för främst krigsorganisationens behov

* bistånd till övrig frivilligverksamhet.

Biståndet till *utbildningsverksamheten* för uppgifter i Försvarsmaktens krigsorganisation utgör i regel ca 20 % av kostnaderna för kurs eller övrig utbildning enligt en fastställd fördelning av kostnaderna mellan Försvarsmakten och organisationerna vid frivilligutbildning (redovisas som bilaga till HFriv).

Bistånd till *övrig frivilligverksamhet* är sådan verksamhet som ligger utanför utbildningsverksamheten. Biståndet kan efter dialog mellan t.ex. förbandschef och lokal frivilligorganisation omfatta administration, lokaler, transporter, underlag för försvarsupplysning samt i övrigt aktiviteter som den lokala frivilligorganisationen kan träffa överenskommelse om.

Under en följd av år har Försvarsmakten genom den s.k. ÖB/AMS-överenskommelsen (1989-12-08 Pers 1 480:1426 / AMS/G 5-65261/89) stött utbildning till den civila delen av totalförsvaret med fordon.

Försvarsmakten har härvid också svarat för kostnaderna för inhyrda fordon, t.ex. ambulanser. Detta ändras fr.o.m. 1998 så att Försvarsmakten endast bistår organisationerna med den materiel som Försvarsmakten förfogar över.

Utfallet av biståndet till de frivilliga försvarsorganisationerna omfattar normalt för ett verksamhetsår ca 30 Mkr.

För det senaste verksamhetsåret 1995/96, 18 månader, är det preliminära utfallet av biståndet till de frivilliga försvarsorganisationerna i december 1996 enligt nedan:

Armén	23 600 Mkr
Marinen	4 102 Mkr
Flygvapnet	18 726 Mkr
FM totalt	46 428 Mkr

Totalutfallet omfattar även kostnader för förbandets planering och genomförande av frivilligutbildning, utbildning av driftvärnspersonal (i den mån detta inte ingår i hemvärnsdelen), ungdomsverksamhet samt försvarsinformation och övrigt bistånd som lämnas till de frivilliga försvarsorganisationerna.

Det är, naturligt nog, endast de frivilligorganisationer som tillför Försvarsmaktens krigsorganisation resurser, som erhåller bistånd. Det ges t.ex. inte till Civilförsvarsförbundet och Blå Stjärnan.

Några uppgifter om hur ovan angivna kostnader har fördelats mellan olika frivilligorganisationer har det inte varit möjligt att få fram.

Vidare bör understrykas att de här redovisade resurstillskotten från Försvarsmakten är sådana som tydligt kunnat avläsas i vederbörande regionala och lokala militära förbands och skolors bokföring. Vid sidan härav lämnas - sannolikt i rätt betydande omfattning - andra former av bistånd till de frivilliga försvarsorganisationerna från olika enheter inom Försvarsmakten. Det är dock inte möjligt att med någon säkerhet åsätta dessa insatser ett penningmässigt värde.

Statens räddningsverks bistånd

Vid sidan av det rent ekonomiska biståndet svarar verkets kontaktpersoner för resp. organisation för det bistånd som efterfrågas. Det varierar från organisation till organisation. Omfattningen varierar även över tiden, beroende på om det är ett förändringsarbete på gång eller inte. Det är främst Frivilliga flygkåren och Brukshundklubben som får detta bistånd.

T.ex. gäller för Flygkåren att erforderlig materiel för fullgörande av beredskapsuppgift har ställts till organisationens förfogande. Staten äger materielen men flygkåren har ansvaret att förvalta den. För ändamålet har flygkåren upprättat ett centralt förråd i anslutning till sitt kansli i

Nyköping. Flygkåren kan inom ansvarsområdet fritt disponera materielen vid t.ex. utbildning och övning samt även vid delar av den fredsmässiga hjälpflygverksamhet som man bedriver, bl.a. skogsbrandbevakning, havsövervakning, trafikövervakning etc. Värdet av den aktuella materielen uppgår (i 1996 års penningvärde) till ca 16 miljoner kronor.

Räddningsverket har även ställt viss personal till förfogande som flygkåren kan disponera för rådgivning eller vid genomförande av utbildningar. Förutom en huvudansvarig kontaktperson finns särskilda sakkunniga kontaktpersoner utsedda inom funktionerna materiel/förrådshållning, samband, radiakindikering, utbildning, personalhantering, ekonomiska förmåner och samordning med övrig räddningstjänst under höjd beredskap.

För Brukshundklubben gäller bl.a. att Räddningsverkets skolor utan kostnad upplåter övningsterräng och viss materiel för miljöträning av hundar med förare. Även lån av lektionssalar för kortare bruk sker utan kostnad för klubben.

Övrigt bistånd

Många kommuner bistår också, enligt vad utredningen kan förstå, de frivilliga försvarsorganisationerna. Det rör sig här främst om att upplåta lokaler för föreningsverksamhet och att bistå med administrativa göromål. I vissa fall förekommer riktade föreningsbidrag och andra former av bidrag.

Omfattningen av detta bistånd varierar starkt från kommun till kommun och är i stor utsträckning ytterst beroende av kommunalpolitiska ambitioner.

Vissa tjänster erhåller organisationerna ofta också av de enskilda medlemmarna som i hemmet och på arbetsplatsen kan nyttja telefon, fax, kopiera trycksaker m.m.

3.3.6 Organisationernas egna medel

När det gäller de frivilliga försvarsorganisationernas kostnader för utbildningsinsatser, administration, rekrytering och försvarsupplysning/information så täcks större delen av dem genom anslagsmedel över statsbudgeten eller genom bistånd i annan form som tidigare har redovisats.

De frivilliga försvarsorganisationerna finansierar i större eller mindreutsträckning sin verksamhet i övrigt genom medlemsavgifter, bidrag från enskilda, donationer (i ett fåtal fall), avkastning från fonder, intäkter av försäljning, lotterier etc. I den delen bekostas arbetet på i princip samma sätt som vanligen sker inom ideella sammanslutningar.

På senare tid har flera organisationer visat intresse att vilja sälja sina tjänster, bl.a. vissa kurser, till andra, icke medlemmar, för att den vägen öka sina finansiella möjligheter.

Utredningen behandlar inte vidare organisationernas egna medel, eftersom de, enligt utredningens mening, inte kan anses tillhöra det finansieringssystem som utredningen är tillsatt för att granska.

3.4 De centrala myndigheternas roller

Enligt Frivilligförordningen (SFS 1994:524) skall myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret, var och en inom sitt verksamhetsområde, efter hörande av berörda frivilliga försvarsorganisationer och de samarbetsorgan som organisationerna kan ha bildat,

1. ange målen för utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret
2. ange vilken utbildning som myndigheten anser bör genomföras,
3. lämna organisationerna underlag för upplysningsverksamhet,
4. teckna avtal,
5. registrera och krigsplacera sådan personal som ingått avtal,
6. i övrigt stödja den frivilliga försvarsverksamheten.

Föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen får utfärdas, efter hörande av berörda myndigheter och organisationer, av Försvarsmakten i fråga om verksamheten inom det militära försvaret och av AMS i övrigt. Sådana föreskrifter har också utfärdats - av Försvarsmakten för det militära försvaret (FFS 1995:20) och av AMS för den civila delen av totalförsvaret (AMSFS 1996:20).

I stort har myndigheternas roller framgått av redovisningen ovan av planerings- och budgetprocessen (avsnitt 3.3.2). Försvarsmaktens och SRV:s bistånd har också beskrivits (avsnitt 3.3.5). Här skall några kompletterande upplysningar lämnas när det gäller AMS, SoS, Statens jordbruksverk (SJV) och ÖCB. De grundar sig på underlag som utredningen har inhämtat från myndigheterna.

AMS biträder de frivilliga försvarsorganisationerna främst genom totalförsvarshandläggarna vid länsarbetsnämnderna. Hjälpen har under

senare år minskat i omfattning till följd av kraftiga neddragningar av personal med försvarsuppgifter inom Arbetsmarknadsverket (AMV).

Länsarbetsnämndernas insatser för frivilligorganisationerna består främst i avtalsteckning, registrering, uppföljning av utbildningsstatus, medverkan vid totalförsvarsinformation, regional samordning m.m. Vidare är kopplingen till arbetsmarknadsmyndigheterna viktig med tanke på inkallandet av frivilliga vid höjd beredskap, eftersom arbetsgivarnas omedelbara behov av arbetskraft utgör grunden för inkallelser.

Centralt samlar AMS de avtalsslutande organisationerna till gemensamma överläggningar ett par gånger per år för information och avstämning samt har en nära samverkan med Försvarsmakten.

Vad gäller **förändringar** av biståndet har AMV nyligen regionaliserat sin försvarsorganisation och kommer inom ramen för ett pågående förändringsarbete att utveckla samarbetsformerna med frivilligorganisationerna. Det handlar mindre om att öka volymen på insatserna - därtill är AMV:s personal alltför fåtalig - utan mer om att finna de för organisationerna mest angelägna områdena för bistånd och samarbete. En förändring som har genomförts under 1996 är att AMV inte längre kan hjälpa organisationerna med rekrytering genom den s.k. 47-årsfördelningen (som tillsammans med medlen härför har tagits över av

Pliktverket) och med kallelser till repetitionsutbildning. Detta är en förändring som medför försämrade villkor för främst Frivilliga automobilkåren men även för några andra organisationer.

SoS är funktionsansvarig myndighet för funktionen Hälso- och sjukvård m.m. De frivilligorganisationer som har uppgifter inom funktionen är Frivilliga radioorganisationen (sambandspersonal), Svenska Röda Korset (civilsamariter) samt Kvinnliga bilkåren (ambulansförare).

SoS beslutar i dialog med resp. frivilligorganisation om målen för den utbildning som bedrivs för hälso- och sjukvårdens räkning samt anger behovet. Riktlinjer för utbildningens innehåll ges av SoS, som också svarar för finansieringen och resultatuppföljningen.

SJV är funktionsansvarig myndighet för funktionen Livsmedelsförsörjning m.m. Den frivilliga organisation som har uppgifter inom funktionen är Svenska blå stjärnan.

SJV:s uppgift är att ange målen för utbildning samt uppgifter om behovsantalet. När det gäller inriktning av vilka kunskaper de frivilliga ska ha, så anges utbildningens mål av SJV. Blå stjärnan utbildar sina medlemmar till djurskötare eller veterinärbiträden. Ersättningen för denna utbildning sker via AMS, som också gör en uppföljning av hur medlen har utnyttjats.

ÖCB är den myndighet som har det övergripande samordningsansvaret inom det civila försvaret och gentemot Försvarsmakten. Det är också ÖCB som inriktar planeringsförutsättningarna för det civila försvaret.

ÖCB samlar de frivilligorganisationer som har närmast beröring med totalförsvarets civila verksamhet till gemensamma överläggningar ett par

gånger per år och bistår frivilligorganisationernas informationsverksamhet genom olika aktiviteter bl.a. som föredragshållare, genom särskild prenumeration på tidningen CIVIL och i särskilda informationsprojekt.

ÖCB avser att under 1997 genomföra riktade informationsaktiviteter gentemot kommuner och landsting om frivilligorganisationerna som resurs.

ÖCB formulerar mål och uppgifter för frivilligverksamheten inom funktionen Transporter samt preciserar behovet av antalet reservbilförare som skall utbildas och kontrakteras. Avtal skrivs via länsarbetsnämnderna. ÖCB har löpande kontakt med Frivilliga automobilkåren och Kvinnliga bilkåren och erbjuder då information och utbildningsmöjligheter för organisationernas funktionärer samt medverkar i aktiviteter som organisationerna genomför.

ÖCB har i samarbete med Frivilliga automobilkåren, Kvinnliga bilkåren och AMS under 1996 genomfört en studie beträffande behovet av frivilligförare i kris och krig. Studien avses redovisas under våren 1997.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4 Frivilliga totalförsvarsorganisationer

4.1 Begrepp

Utredningen konstaterar att begreppet "totalförsvar" alltmer kommit att utnyttjas i säkerhets- och försvarspolitiska sammanhang på senare tid - senast i rubriken på den proposition som låg till grund för det senaste **totalförsvars**beslutet, nämligen "Totalförsvar i förnyelse" (prop. 1996/97:4).

Utredningen finner det mot denna bakgrund naturligt att även i frivilligsammanhang utnyttja prefixet "totalförsvar", t.ex. frivilliga totalförsvarsorganisationer, totalförsvarsverksamhet, totalförsvarsupplysning osv. såvida man inte avser enbart det militära eller det civila försvaret.

Utredningen utnyttjar för sin del denna modernare terminologi i sina fortsatta överväganden.

4.2 Utredningens syn på frivilligheten inom totalförsvaret

De frivilliga totalförsvarsorganisationerna utgör, genom den totalförsvarsinformation, rekrytering och utbildning som organisationerna genomför, en viktig resurs för landet. Medlemmarnas starka engagemang och breda kompetens inom skilda områden i samhället har också stor betydelse för försvarsviljan och totalförsvarets förankring i samhället. Därför är det angeläget att de frivilliga totalförsvarsorgani-

sationernas verksamhet ges ett relevant samhällsstöd för att de skall kunna nå ut på så stor bredd som möjligt bland medborgarna i hela landet. Särskilt bör, som också framhålls i totalförsvarspropositionen (prop. 1996/97:4), uppmärksammas behoven att nå kvinnor och invandrare.

De frivilliga totalförsvarsorganisationerna har tillkommit på medborgarnas egna initiativ. De är ideella folkrörelseorganisationer, fristående i förhållande till varandra och till de myndigheter som de samverkar med. Deras verksamhet bygger på medlemmarnas egna insatser och de beslut som medlemmarna fattar.

Det är angeläget att myndigheterna i sin verksamhet tar vara på frivilligorganisationernas specifika kunskaper. I den dialog mellan organisationerna och myndigheterna, som har omnämnts i avsnitt 3.3.2, är det viktigt att frivilligorganisationerna behandlas som jämbördiga samtalsparter och inte som myndighetens förlängda arm.

Den ändrade inriktningen av totalförsvaret mot en breddad hotbild, som statsmakterna har fattat beslut om, kommer att förändra förutsättningarna för organisationernas verksamhet. T.ex. kommer de nya uppgifterna både nationellt och internationellt att skapa behov av frivilliginsatser på nya områden. Reduceringarna av den militära krigs- och grundorganisationen kommer att kräva att särskild uppmärksamhet riktas på hur den lokala förankringen och samverkan med de frivilliga totalförsvarsorganisationerna skall säkerställas.

4.3 Organisationernas verksamhet i den vidgade hotbilden

Utredningen kan konstatera att kunskapen om innebörden av det senaste totalförsvarsbeslutet och om konsekvenserna för organisationerna av de delvis nya uppgifterna för totalförsvaret varierar kraftigt mellan de centrala frivilligorganisationerna. Regionalt och lokalt torde kunskapen vara mindre eftersom det erfarenhetsmässigt tar lång tid innan förändringar tränger ut i organisationerna.

Förändringarna har också skett nyligen, vilket medfört att det ännu inte funnits tillräcklig tid till djupare diskussioner kring organisationernas framtida uppgifter. I det planeringsunderlag som Försvarsmakten och ÖCB tillhandahållit statsmakterna finns dock exempel på delvis nya uppgifter för organisationerna.

För att få igång processen med diskussioner om organisationernas framtida uppgifter måste, enligt utredningens mening, en massiv information kring det senaste totalförsvarsbeslutet initieras av de närmast ansvariga, centrala myndigheterna, Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), Försvarsmakten och ÖCB. Enligt vad utredningen inhämtat är också sådana initiativ sedan en tid inplanerade.

Informationen måste därefter spridas inom organisationerna ut till förbund, kårer, distrikt och lokala föreningar. Det är i första hand därifrån, från den lokala nivån, där påfrestningarna på samhället inträffar, som idéerna om nya uppgifter för organisationerna skall komma. Ett betydande samarbete organisationerna och myndigheterna emellan torde vara nödvändigt för att finna optimala lösningar.

Utredningen ger i det följande en kort exemplifiering för de olika typsituationerna i den breddade hotbilden för att ge en uppfattning i stort om vilka delvis nya uppgifter som det torde bli fråga om, bl.a. för att kunna diskutera urvals- och prioriteringsfrågor längre fram.

4.3.1 Väpnat angrepp

Ett väpnat angrepp skall alltjämt vara dimensionerande för utformningen av och förberedelserna inom totalförsvaret. Detta gäller också de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Det är också det ursprungliga motivet för de flestas uppkomst och fortsatta existens.

Förmåga hos organisationerna att kunna verka inför och under ett väpnat angrepp ger också spin-offeffekter för övriga uppgifter i den breddade hotbilden.

Försvarsmakten kommer, på grund av reduceringar i grundorganisationen, inte att kunna vara lika tillgänglig för frivilligorganisationerna i framtiden. För dessa innebär detta krav på förmåga att kunna anpassa verksamheten mot en förändrad och i vissa fall vikande efterfrågan från myndigheternas sida samt att inrätta sig för att kunna "stå på egna ben" när det gäller verksamhet och utbildning i framtiden.

I takt med neddragningarna inom Försvarsmakten, inte minst beträffande antalet övningstillfällen, ökar behovet av kompletteringsutbildning. All erfarenhet visar att om man inte kan upprätthålla krigsdugligheten i hela förbandet, är det viktigt att så många befäl som möjligt bibehåller sin kompetens. Då den obligatoriska utbildningen inte ensam klarar av att bibehålla kompetensen, ökar betydelsen av frivillig befälsutbildning. Det kan också antas att intresset för frivillig befälsutbildning kommer att bli större som en konsekvens av detta.

En funktion inom det civila försvaret som hittills, enligt utredningens uppfattning, inte tillräckligt ingående har analyserat möjligheterna att vid ett väpnat angrepp utnyttja vissa av frivilligorganisationernas resurser är funktionen Civil ledning, särskilt i fråga om ledning från fredsarbetsplatserna. Utredningen återkommer till kommunerna och de frivilliga totalförsvarsorganisationerna i kap 7.

4.3.2 Anpassning

Enligt totalförsvarsbeslutets intentioner skall ett väpnat angrepp på Sverige antas komma att föregås av en ettårig period under vilken medvetet uppskjutna beredskapshöjande åtgärder kan återtas eller övriga behövliga anpassningsåtgärder genomföras.

För en ideell organisation finns det, enligt utredningens mening, inget skäl att för egen del medvetet minska sin frivilliga föreningsverksamhet i fredstid för att öka rekrytering och verksamhet under en anpassningsperiod.

Dock finns det redan exempel på att myndigheter med behov av frivilliga i sin krigsorganisation (motsv) medvetet börjat minska antalet utbildningsuppdrag till vissa organisationer - men med sikte på att väsentligt öka denna typ av uppdrag under anpassningsperioden. SoS uppdrag till Röda Korset (civilsamariter) och Kvinnliga bilkåren (ambulansförare) är exempel på detta.

Denna tendens, som torde fortsätta, kräver att berörda organisationer måste kunna utbilda och öva ett tillräckligt stort antal funktionärer och instruktörer som kan ta på sig den ökade utbildningsvolym som det kan bli fråga om.

Så har t.ex. Frivilliga skytterörelsen nyligen fått i uppdrag av Försvarsmakten att utbilda och öva 625 skytteinstruktörer till år 2001 för att på stor bredd kunna öka skjutförmågan hos värnpliktig personal i det militära försvarets krigorganisation före ett väpnat angrepp.

Brukshundklubben genomför för närvarande försök med metoder för att kunna öka utbildningen av hundekipage under ett anpassningskede. Ett mål är bl.a. att öka antalet välutbildade instruktörer.

Även frivilligorganisationernas medverkan i fråga om totalförsvarsinformation kommer att behöva öka i detta skede, liksom utbildning av allmänheten i självskydd och hemberedskap, och av ett större antal hemskyddsombud o.dyl.

4.3.3 Svåra påfrestningar på samhället i fred

En svår påfrestning på samhället i fred karaktäriseras enligt hot- och riskpropositionen (1996/97:11, s. 19) av att den

- avviker från det som betraktas som normalt
- uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat och utan förvarning
- hotar grundläggande värden
- kräver snabba beslut och nödvändiggör koordinerad och koncentrerad insats av flera instanser.

En svår påfrestning kan inte mötas med resurser som finns bara inom **en** funktion. Många blir inblandade och därför blir samordning/-koordinering en dominerande uppgift - precis som i krig.

Regeringen har också i totalförsvarspropositionen betonat att den enskilda människans agerande då en olycka hotar att inträffa eller har inträffat har stor betydelse för vilka konsekvenserna av olyckan blir.

Av särskilt värde blir i detta sammanhang de frivilligorganisationer som redan i fred kan ge den enskilda människan kunskap och färdighet när det gäller t.ex. livräddning, andningshjälp, annan första hjälp samt enklare brandsläckning men även hur man skall klara sig vid långvariga avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjning. Det psykosociala inslaget blir särskilt viktigt i detta sammanhang. Civilförsvarsförbundet, Försvarets personaltjänstförbund och Röda Korset är, enligt utredningens mening, särskilt lämpliga att göra fredstida insatser på detta område.

När det gäller att kunna ställa resurser till förfogande och med dessa hjälpa myndigheter m.fl. att hantera olika typer av påfrestningar bedömer utredningen att framför allt Frivilliga flygkåren, Lottorna, Frivilliga radioorganisationen, Frivilliga automobilkåren, Kvinnliga bilkåren, Brukshundklubben och Frivilliga motorcykelkåren är särskilt lämpade för detta.

Utredningen håller för troligt att tillströmningen av ungdomar till frivilligorganisationerna skulle öka om de fick klart för sig vilka viktiga insatser de skulle kunna göra vid de olika störningar i samhället som det här är fråga om. Det skulle vara en alternativ sysselsättning för ungdomarna som staten borde ha all anledning att satsa på.

Säkert skulle allmänheten också på ett mer påtagligt sätt än annars få upp ögonen för de olika frivilligorganisationerna och deras verksamhet om organisationerna offentligt visar sin förmåga inom de av påfrestningen drabbade områdena.

En förutsättning för ett aktivt engagemang från frivilligorganisationerna vid svåra påfrestningar i fred är att de som är ansvariga för samhällets insatser känner till att de frivilliga finns att tillgå som en resurs och för vilken typ av insats de är utbildade eller i övrigt lämpade.

Enligt utredningens mening måste någon form av organisation eller system utvecklas som säkerställer att organisationernas resurser kan utnyttjas när de verkligen behövs. De tankar som ligger bakom skapandet av särskilda lokala beredskapscentra skulle kunna vara en lämplig lösning.

En förstudie har genomförts som analyserar hur sådana centra skulle kunna organiseras och bemannas, några centra har för övrigt redan etablerats. ÖCB m.fl. myndigheter stödjer detta arbete. ÖCB har i planeringsunderlaget inför 1996 års totalförsvarsbeslut bl.a. föreslagit:

"Till ett beredskapscentrums uppgifter bör bl.a. höra att

- tillhandahålla frivilliga resurser på begäran av räddningsledare vid större olyckor

- tillhandahålla frivilliga resurser på begäran av polispersonal för skallgångsmedverkan m.m.

- biträda kommuner vid fredstida större påfrestningar typ flyktingströmmar

- organisera måltidsstationer vid extra ordinära situationer, t.ex. utrymning

- tillhandahålla inkvartering hos egna medlemmar

- biträda den kommunala omsorgsverksamheten samt enskilda med samarittjänster

- vara lokalt/regionalt sammanhållande för årligen genomförd självskyddsutbildning av enskilda.

Beredskapscentret skall kunna ha avtalsbundna befattningshavare knutna till sig som resurs vid svåra påfrestningar på samhället och för verksamhet under höjd beredskap eller i övrigt när regeringen så begär. Det är en fördel om de frivilliga försvarsorganisationerna genom beredskapcentret på begäran kan åta sig uppgifter även under normala fredsförhållanden. I de fall en sådan begäran inte har stöd i författning, t.ex. för räddningstjänst, måste åtagandet avse medlemmarnas fritid.

Självskyddsutbildning och samaritutbildning sker i dag bl.a. av flera frivilligorganisationer på uppdrag av flera centrala myndigheter. Det bör övervägas om och hur de personer som genomgått denna utbildning kan knytas som resurs till beredskapcentret. Finansiering av beredskapcentra bör ske inom ramen för medel för frivillig försvarsverksamhet."

Utredningen tror på idén med lokala beredskapscentra och anser att en fortsatt utveckling mot sådana, i de kommuner där förutsättningar finns för detta, bör ges prioritet i det fortsatta arbetet.

Vad avser finansieringen anser utredningen att detta bör övervägas ytterligare.

ÖCB har i regleringsbrevet för 1997 ålagts att "verka för att förmågan att kunna använda resurserna inom det civila försvaret vid svåra påfrestningar på samhället ökar samt säkerställa en god överblick över

vilka resurser som kan användas." Utredningen föreslår att de frivilliga totalförsvarsorganisationernas medverkan övervägs i detta sammanhang.

De civilrättsliga frågorna i samband med insatser av frivilliga vid sådana svåra påfrestningar i fred som inte är räddningstjänst, är för närvarande inte utklarade. Utredningen återkommer till detta i kapitel 8.

4.3.4 Internationella insatser

Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser har redan gjorts av några organisationer, t.ex. av Brukshundklubben med sina räddningshundar i Armenien 1988. Flera kontakter har på senare år tagits med de baltiska staterna. Utrikesdepartementet (UD) har under 1996 finansierat insatser i Baltikum för Brukshundklubben, Lottorna, Civilförsvarsförbundet, Centralförbundet för befälsutbildning och Sjövärnskåren. Insatser har också gjorts av Röda Korset med hjälp av SIDA-medel. På begäran av UD har Frivilligorganisationernas samarbetskommitté tagit fram ett förslag till fortsatt verksamhet under 1997.

Svenska Arméns och Flygvapnets Reservofficersförbund deltar i samarbete med de övriga nordiska reservofficersförbunden i en verksamhet som syftar till att skapa reservofficersorganisationer med demokratiska värderingar i de tre baltiska staterna.

Som nämnts i avsnitt 3.3.4 har regeringen för år 1997 reserverat en miljon kronor för vissa frivilliga organisationers stödjande verksamhet i Baltikum. Hur medlen skall utnyttjas övervägs för närvarande inom försvarsdepartementet.

Enligt utredningens mening bör de frivilliga totalförsvarsorganisationernas stödjande verksamhet i internationella sammanhang, främst i Baltikum, bestå i att sprida kunskap om den svenska, demokratiskt förankrade totalförsvarsmodellen, om frivillig försvarsverksamhet, att delta i utbytesverksamhet och vid behov stödja dem som önskar bilda frivilligorganisationer. Om frivilligrörelsen kan bidra till att stärka demokratin i länderna i Baltikum genom olika insatser kommer det att ha stor betydelse också för vår säkerhet.

Vissa organisationer bör - som hittills - kunna engageras som en resurs vid fredsfrämjande och humanitära insatser utomlands. I detta fall måste också de civilrättsliga frågorna klaras ut.

Även på detta område har ÖCB i regleringsbrevet för 1997 fått ett uppdrag, nämligen att "verka för att förmågan att kunna använda resurserna inom det civila försvaret för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser ökar samt säkerställa en god överblick över vilka resurser som kan användas." Utredningen föreslår att ÖCB fortlöpande integrerar de frivilliga totalförsvarsorganisationerna i detta arbete i syfte att medverka till en positiv utveckling av organisationernas internationella engagemang. ÖCB bör också stödja organisationerna i detta arbete.

Sverige borde på sikt, i samverkan med våra nordiska grannländer, på civil sida kunna utveckla en motsvarighet till den militära "Nordbat" för fredsfrämjande och humanitära, multifunktionella insatser. Om så sker,

kan vissa frivilligorganisationers resurser och kompetens på ett mer samordnat och effektivt sätt tas i anspråk.

4.3.5 Några slutsatser

Det åligger frivilligorganisationerna att själva anpassa sin verksamhet till de förändringar som sker över tiden. Det gäller både förändringarna i hotbilden och i samhällsutvecklingen. Organisationerna måste vara medvetna om de förändringar som sker och bygga upp den kompetens som kan förväntas efterfrågas av dem som kan behöva frivilliga i sin verksamhet både i fred och vid höjd beredskap. Myndigheterna, främst Försvarsmakten och ÖCB bör, enligt utredningens mening, vara kreativa samtalsparter i denna process och inledningsvis ge organisationerna erforderligt stöd.

Det åligger emellertid också myndigheterna att anpassa uppdrag och medelstilldelning till organisationerna i förhållande till rådande och kommande behov av deras bidrag till personalförsörjningen och ta upp dialoger tidigt om detta.

Den vidgade hotbilden bör för flertalet frivilliga totalförsvarsorganisationer kunna medföra

* verksamhetsområden med varierat innehåll

* fler alternativa uppgifter att "erbjuda" nya medlemmar i samband med rekrytering

* vidgade erfarenheter, icke minst genom att den enskilda föreningen/organisationen kan behöva ta ett aktivt ansvar i olika typer av fredstida påfrestningar

* att frivilligorganisationerna blir mer kända bland allmänheten, till gagn för organisationerna som "bärare av folkförsvarstanken".

Det är organisationerna själva och i samverkan som skall utveckla de delvis nya verksamhetsidéerna. Initiativen till nya områden att agera inom bör företrädesvis komma från "den lokala verkligheten". Förslaget om lokala beredskapscentra är **ett** sådant forum för initiativ och utveckling.

4.4 Urvalskriterier

För att kunna räknas som en frivillig försvarsorganisation och, som för närvarande, förtecknas i bilagan till förordningen (SFS 1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, bör vissa kriterier vara uppfyllda.

Enligt utredningens mening bör dessa kriterier alltjämt vara de som anges i förordningens 1 §, dvs. "försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret". Med "rekrytering" avser utredningen här och i fortsättningen rekryteringen av **medlemmar** till resp. frivilligorganisation.

Utredningen har övervägt om ytterligare kriterier bör tas i beaktande, men har inte funnit anledning vare sig att utesluta eller lägga till något. Däremot gör utredningen vissa förtydliganden i det följande.

Flertalet av de frivilliga totalförsvarsorganisationerna uppfyller alla kriterierna mer eller mindre. Utredningen har emellertid funnit anledning att närmare överväga om Svenska pistolskytteförbundet och Sportskytteförbundet uppfyller kriterierna och om de alltjämt bör betraktas som frivilliga totalförsvarsorganisationer.

De båda förbunden genomför inte utbildning för någon krigsorganisation (motsv) som någon uppdragsgivare entydigt har beställt och den totalförsvarsupplysning som bedrivs anser utredningen vara relativt blygsam.

Å andra sidan utvecklas det färdigheter hos ett mycket stort antal medlemmar som kan komma att få betydelse vid främst väpnat angrepp och under en anpassningsperiod. Det finns också ett sedan länge utvecklat samarbete mellan förbundens regionala/lokala föreningar och militära förband över hela riket, som sannolikt skulle gå förlorat om förbunden uteslöts som frivilligorganisationer.

Förbundens färdighetsutvecklande verksamhet kan indirekt i stort jämställas med de mer konkreta utbildningsuppdragen med vilka andra frivilligorganisationer uppfyller förordningens kriterium om "utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret".

Det finns heller inga ekonomiska vinster att göra vid en uteslutning eftersom bidragen till de båda förbunden kanaliseras via Riksidrottsförbundet.

Utredningen har mot denna bakgrund kommit fram till att de båda förbunden i huvudsak, möjligen något mer indirekt än andra, uppfyller förordningens kriterier och alltså bör kvarstå som frivilliga totalförsvarsorganisationer. Till frågan om kvalitén m.m. på totalförsvarsupplysningen återkommer utredningen i avsnitt 5.4.

4.5 Indelning i olika grupper av organisationer

I utredningens beskrivning av de olika organisationerna (avsnitt 3.2.3) har, liksom i utredningens direktiv, en uppdelning av dem gjorts i

* avtalsslutande
* befälsutbildande och
* färdighetsutvecklande.

Utvecklingen inom totalförsvaret i allmänhet och inom de frivilliga totalförsvarsorganisationerna i synnerhet har medfört att gränserna mellan de tre grupperna har suddats ut.

Alla organisationer anser sig, med rätta, utveckla olika färdigheter. Många avtalsslutande organisationer har befälsutbildning på sina program. Enstaka befälsutbildande organisationer har börjat teckna avtal

för krigsorganisationens behov. Andra torde följa efter i takt med nerdragningarna inom det militära försvaret. Frivilliga skytterörelsen har, som nämnts, nyligen av Försvarsmakten fått i uppdrag att utbilda 625 st skytteinstruktörer.

Utredningen föreslår att den nuvarande indelningen i de tre grupperna upphör eftersom den på ett konserverande sätt placerar in frivilligorganisationerna i olika fack, vars giltighet över tiden kan förändras. I stället bör den förteckning utnyttjas som redovisas som bilaga till Frivilligförordningen.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår i detta kapitel

att prefixet "totalförsvar" utnyttjas även i fråga om frivilligorganisationernas verksamhet och i Frivilligförordningen,

att ÖCB överväger de frivilliga totalförsvarsorganisationernas medverkan i samband med uppdraget från regeringen att klarlägga vilka resurser inom det civila försvaret som kan utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid internationella insatser,

att studier och försök med lokala beredskapscentra ges prioritet i det fortsatta arbetet,

att hittillsvarande uppdelning av frivilligorganisationerna på avtalsslutande, befälsutbildande och färdighetsutvecklande upphör.

5 Statsbidrag till organisationerna

I detta kapitel ger utredningen sin syn på tillämpningen av mål- och resultatstyrning såvitt avser de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Principerna som bör gälla i fråga om statens tilldelning av ekonomiska resurser behandlas också, liksom uppdelningen på organisationsstöd och uppdragsersättning. Avslutningsvis behandlas prioritering mellan organisationerna.

5.1 Reformer på det bestående grund

Det har inte varit helt lätt för utredningen att utvärdera effekterna av ett finansieringssystem som varit i funktion i endast två år. En väsentlig anledning till detta är de begränsade erfarenheter av systemets tillämpning som särskilt flera av de frivilliga totalförsvarsorganisationerna haft att delge utredningen.

Tiden det tar att få förändringar att tränga igenom är hos de frivilliga totalförsvarsorganisationerna betydligt längre än hos myndigheter med anställd personal. Vissa förändringar från förra frivilligutredningen och från introduktionen 1994/95 av det nya finansieringssystemet har ännu inte helt trängt igenom och beräknas av flera organisationer inte göra det förrän om ytterligare något år.

Det är **en** viktig orsak till att utredningen ålagt sig själv starka restriktioner i sina förändringsförslag.

Ett annat och ändå viktigare skäl är att utredningen fått uppfattningen - både från organisationerna och myndigheterna - att det tillskapade finansieringssystemet till sin huvudsakliga inriktning, uppbyggnad och omfattning är ändamålsenligt. Tillämpningen av det och en del av myndigheternas ambitioner lämnar dock en del övrigt att önska.

Utredningen har valt uttrycket "reformer på det bestående grund" för att markera vad utredningen i den fortsatta redovisningen avser att föreslå, nämligen förändringar i **tillämpningen** av planeringsdialoger, av redovisningsrutiner och av regelverk, i anslagskonstruktioner och av myndigheternas m.fl. roller utan att därmed ifrågasätta finansieringssystemet från grunden.

Utredningens övergripande syfte med förslagen till förändringar har varit att skapa största möjliga enkelhet i administrationen av bidrag m.m. för att ge mer utrymme för frivillighet och idealitet i organisationernas arbete - och detta utan eftergift för erforderlig statlig uppföljning och utvärdering av verksamheten.

5.2 Staten och organisationerna

Under denna rubrik behandlar utredningen statens förhållande till de frivilliga totalförsvarsorganisationerna i ett flertal olika avseenden. "Verksamhetsidén" som redovisas här skall sedan leda fram till mer konkreta förändringsförslag i de följande avsnitten av kapitlet och i kapitel 6.

5.2.1 Mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning innebär

- att mål formuleras för verksamheten
- att man löpande tar fram information om verksamhetens resultat
- att resultatet bedöms regelbundet med ledning av målen för verksamheten
- att resultatbedömningen läggs till grund för beslut om den fortsatta verksamheten.

En väl fungerande mål- och resultatstyrning innebär en långtgående delegering av ansvar och beslutsfattande.

Övergripande mål beslutas av riksdag eller regering. Det handlar i regel om olika slags främjande- eller inriktningsmål.

Verksamhetsmål skall finnas för varje verksamhetsgren och vara heltäckande med avseende på den verksamhet som omfattas. Verksamhetsmål beslutas antingen av regeringen eller myndigheten. Myndigheten svarar för att verksamhetsmål tas fram. Verksamhetsmål är samlingsbegreppet för alla typer av mer eller mindre operativa mål och krav, kvantitativa eller kvalitativa.

Regeringen infordrar för sin styrning information från myndigheten i den årliga budgetprocessen. Kraven på informationen anges i förordningen om myndigheters årsredovisning m.m. (SFS 1996:882).

Idén med mål- och resultatstyrning är också att ge stor frihet åt den som får uppgiften att själv välja medel och metoder vid uppgiftens lösande. Detta borde regelmässigt vara en självklarhet eftersom det bara är uppdragstagaren som känner sina organisatoriska, materiella och personella förutsättningar m.m.

Uppdragsgivaren skall därför undvika att utnyttja sådana styrmedel eller tvingande regler som begränsar uppdragstagarens handlingsfrihet vid val av medel.

Som utredningen har framhållit tidigare är mål- och resultatstyrningen som process nyligen påbörjad i den planerings- och budgetdialog som sker mellan myndigheterna och de frivilliga totalförsvarsorganisationerna och att det ännu bör finnas utrymme för förbättringar.

5.2.2 Ideologifrågor

I utredningens direktiv anges att utredaren skall överväga hur organisationernas verksamhet för totalförsvaret kan främjas utan att den enskildes behov/rätt att få verka för en ideologi begränsas.

Ett verksamt sätt att tillgodose detta önskemål är att tillämpa mål- och resultatstyrningen i stort på det sätt som ovan har beskrivits.

Ett annat är att dela upp de statliga medlen - som ju också görs i dag - på organisationsstöd och uppdragsersättning. Med hjälp av det förstnämnda bidraget kan organisationerna utvecklas enligt den ideologi de själva skapar och med den frihet de skall ha gentemot myndigheterna. En mer uttalad renodling av de båda anslagsmedlen skulle ytterligare stärka organisationernas självständighet.

Ett sätt att stärka organisationernas frihet och självständighet i förhållandet till myndigheterna är att undvika det personsamband mellan myndigheternas tjänstemän och organisationernas funktionärer som ibland förekommer i frivilligorganisationernas styrelser/kanslier.

Utredningen anser att det är viktigt att myndigheterna inte sätter sig på två stolar genom att vara representerade i organisationernas styrelser (motsv).

5.2.3 Rationalitet och effektivitet

Statens mål- och resultatstyrning med frihet för organisationerna vid val av medel m.m. medför ett krav från staten på rationalitet och effektivitet från organisationernas sida när det gäller de statliga medlens utnyttjande.

Enligt utredningens mening bör de frivilliga totalförsvarsorganisationerna ständigt arbeta för att nå en kostnadseffektiv verksamhet såväl enskilt som tillsammans med andra organisationer.

Utredningen anser att organisationerna i ökad utsträckning bör kunna samordna ekonomiadministrativa rutiner - särskilt de som är samlokaliserade - totalförsvarsinformation, kursverksamhet i olika ämnen m.m.

Inom organisationer som bedriver utbildning med likartad inriktning, t.ex. på självskyddsområdet, bör ökad samverkan och samordning av utbildningsutbudet genomföras.

5.3 Fördelning av statliga medel

De frivilliga totalförsvarsorganisationerna har två huvuduppgifter, nämligen

att verka för totalförsvarets demokratiska förankring och

att bidra till totalförsvarets personalförsörjning

vilka skiljer dem från övriga föreningars verksamhet och motiverar särskilda anslag från staten.

Den första huvuduppgiften att verka för totalförsvarets demokratiska förankring kan i huvudsak sägas ha ett politiskt värde och vara en direkt angelägenhet för nationen som helhet. Speciella medel bör destineras till organisationerna för detta.

Den andra huvuduppgiften, att bidra till totalförsvarets personalförsörjning, har i första hand ett myndighetsrelaterat intresse, då uppgiften kan ses som alternativ till myndighetsåtgärder och därför bör avvägas mot dessa och finansieras av medel som står till myndigheternas förfogande.

Detta innebär att en fortsatt uppdelning av de statliga medlen på två huvudtyper av anslag alltjämt är motiverat och lämpligt. Utredningen benämner dem **organisationsstöd** (nuvarande anslag D 6) och **uppdragsersättning** (delar av nuvarande anslagen A 1, B 3 och B 6). Genom föreslagen uppdelning i två typer av statliga anslag blir rollfördelningen mellan statsmakterna, myndigheterna och organisationerna tydlig. Den går att göra än tydligare om nuvarande anslagskonstruktioner renodlas. Förslag därom lämnas i det följande.

Utredningen har noterat att SRV till Svenska Brandförsvarsföreningen och Svenska livräddningssällskapet ger pengar från den del av anslaget B 3 som regeringen har anvisat för de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Eftersom nämnda organisationer inte finns förtecknade i Frivilligförordningen och inte heller uppfyller förordningens kriterier för att vara en frivillig totalförsvarsorganisation, anser utredningen att förfarandet strider mot gällande regelverk.

Utredningen vill slutligen också framhålla att, för att i någon mån värdesäkra de statliga medlen till organisationerna, bör de pris- och löneomräknas årligen.

5.4 Organisationsstöd

5.4.1 Syfte

Syftet med organisationsstödet bör vara att underlätta för de frivilliga totalförsvarsorganisationerna att bedriva sin verksamhet med främst rekrytering och totalförsvarsupplysning oberoende av omfattningen på de utbildningsuppdrag som organisationerna från fall till fall åtar sig. Stödet skall därför ge möjlighet till kontinuitet och stabilitet i organisationernas grundläggande verksamhet.

5.4.2 Ändamål för vilka organisationsstödet bör utnyttjas

Organisationsstödets utnyttjande måste kunna variera mellan organisationerna med hänsyn till deras skilda förutsättningar för verksamheten. I huvudsak bör medlen, enligt utredningens mening, utnyttjas för följande ändamål, som närmast skall ses som en utveckling av frivilligförordningens kriterier:

* Ledning och administration, inkl. förmåga att ta emot och administrera uppdrag

* Rekrytering, inkl medlemsvård

* Utbildning för totalförsvarsupplysning

* Utbildning av egna funktionärer

* Ungdomsverksamhet (se dock avsnitt 5.5.4).

* Totalförsvarsupplysning

Jämfört med nuvarande ordning innebär det en överföring av ändamål - främst ungdoms- och funktionärsutbildningen - och därmed också medel från anslagen A 1/B 3/B 6 till D 6.

5.4.3 Totalförsvarsupplysning

Utredningen vill i det följande närmare utveckla sin syn på ett av de viktigaste ändamålen för vilket organisationsstödet bör utnyttjas, nämligen totalförsvarsupplysningen.

Innebörden av kriteriet om försvarsupplysning i Frivilligförordningen är att de frivilliga totalförsvarsorganisationerna skall sprida kunskap internt och externt om säkerhetspolitiken och totalförsvaret, både dess civila och militära del.

Försvarsupplysning, dvs. att sprida kunskap om landets totalförsvar, bedrivs i dag av flertalet frivilligorganisationer på olika sätt och med olika metoder bl.a. genom medlemsupplysning, föreningsmöten, utbildning av egna funktionärer, kampanjer och tidskrifter.

Förmågan att bedriva totalförsvarsupplysning är, som utredningen tidigare framhållit, en betydelsefull faktor att beakta när en organisations betydelse för totalförsvaret skall värderas. När det gäller den totalförsvarsupplysning som organisationerna för närvarande bedriver, så varierar den både kvantitativt och kvalitativt enligt vad utredningen erfarit. Inom många organisationer bedrivs den kraftfullt och målmedvetet, inom andra, t.ex. inom vissa av reservofficers(befäls)förbunden och de s.k. färdighetsutvecklande organisationerna, bedrivs den i en relativt blygsam omfattning.

Ett flertal aktiviteter bör, enligt utredningens uppfattning, rymmas inom begreppet totalförsvarsupplysning. De viktigaste är

att svara för att egna medlemmar har god kunskap om säkerhetspolitiken och totalförsvarsbeslutet, om gällande planeringsförutsättningar för de civila och militära delarna av totalförsvaret och om sårbarhet och beredskap i den egna delen av landet,

att delta i den allmänna debatten om totalförsvaret,

att hjälpa centrala och regionala myndigheter att organisera och administrera externa informationsmöten och seminarier m.m. och

att svara för extern information om (marknadsföring av) egen verksamhet i samband med t.ex. mässor av olika slag.

Uppgifterna att delta i informations- och upplysningsverksamheten kräver att organisationernas valda representanter och instruktörer på central, regional och lokal nivå har vissa gemensamma totalförsvarskunskaper. Vidare bör medlemmarna genomgå utbildning i säkerhetspolitik och i totalförsvar med anknytning till den egna delen av landet. Med hänsyn till eget intresse bör medlemmen därutöver kunna erbjudas möjligheter till fördjupad utbildning.

Frivilligorganisationernas medlemmar bör, inte minst mot bakgrund av den vidgade hotbilden, besitta kunskaper i hur hot och risker i samhället kan förebyggas och de bör veta hur den enskilde skall möta och kunna motstå svåra påfrestningar på samhället. Folkrätt, överlevnadskunskap, självskydd samt konfliktlösning på individnivå bör ingå i utbildningen. Utbildningen skall syfta till att medlemmarna framstår som föredömen när det gäller hur den enskilde skall möta och motstå svåra påfrestningar på samhället och som opinionsförmedlare när det gäller att förebygga fredstida och krigstida hot och risker.

En översiktlig men ändå relativt grundläggande totalförsvarupplysning bör enligt utredningens mening inte understiga tre timmar, men för att tillgodose den ambition, som exemplen på aktiviteter ovan visar, behövs väsentligt längre tid över en viss tidsperiod.

Det finns all anledning att myndigheter och organisationer, centralt, regionalt och lokalt, samarbetar i framtagandet av underlaget för totalförsvarsupplysningen så att samstämmiga budskap kan utvecklas och dubbelarbete undvikas.

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) har, enligt sin instruktion, ett särskilt ansvar när det gäller att stödja organisationerna i fråga om totalförsvarsupplysning. Det bör därför uppdras åt SPF att i samverkan med ÖCB, Försvarsmakten och organisationerna ta fram förslag till mål, inriktning och genomförande av en grundläggande totalförsvarsupplysning för de frivilliga totalförsvarsorganisationerna att användas både internt och externt.

Det är emellertid lika viktigt att myndigheterna, på såväl civil som militär sida, ger sina chefer och handläggare goda kunskaper om frivilligorganisationernas villkor, förmåga och insatsmöjligheter i olika situationer. Det bör vara stående inslag i utbildningen vid kurser och skolor av olika slag.

Utredningen har här behandlat totalförsvarsupplysningen som ett av de tre kriterierna i Frivilligförordningen och därmed som en del av den verksamhet som finansieras över D 6-anslaget. Vissa frivilliga totalförsvarsorganisationer - främst Centralförbundet för befälsutbildning - är enligt vad utredningen har förstått, beredda att erbjuda utbildning i säkerhets- och försvarspolitik för målgrupper utanför den egna medlemskretsen - redan i dag men kanske speciellt under en anpassningsperiod. Utredningen ser positivt på en sådan verksamhet, men vill då närmast betrakta den som en form av uppdrag till den sålunda utbildande organisationen. Finansieringen bör då ske i form av uppdragsersättning, vilket utredningen behandlar i följande avsnitt.

5.4.4 Principer för fördelning av stödet

Som framgår av avsnitt 3.3.4 fördelas för närvarande organisationsstödet av tre centrala myndigheter, Försvarsmakten, SRV och AMS - före 1997 även av SoS. Flera organisationer får stödet av mer än en myndighet. Eftersom myndigheternas regelverk varierar i fråga om detaljeringsgrad blir samordning i vissa fall inte särskilt framträdande.

Utredningen har övervägt om fortsättningsvis regeringen (försvarsdepartementet) borde fördela medlen över anslaget D 6. Då detta skulle kräva ett ganska omfattande arbete med hög detaljeringsgrad som skulle rimma illa med regeringens i övrigt övergripande och inriktande uppgifter har en sådan lösning förkastats av utredningen. Regeringens inriktning av verksamheten bör i stället, som hittills, komma till uttryck i de årliga regleringsbreven.

Enligt utredningens mening bör ÖCB och Försvarsmakten gemensamt och efter enhetliga regler fördela organisationsstödet i dialog med de av stödet berörda organisationerna. Av reglerna bör framgå till vilka organisationer resp. myndighet skall göra utbetalningarna.

Fördelningen bör utgå från en samlad värdering av hur väl organisationerna tillgodoser Frivilligförordningens tre kriterier om försvarsupplysning, rekrytering och utbildning samt i ett samlat civilt-militärt perspektiv. Som utredningen tidigare har varit inne på, bör den enskilda organisationens förmåga att bedriva en effektiv totalförsvarsupplysning särskilt värderas i detta sammanhang.

Organisationsstödet bör ges en långsiktig (treårig) inriktning med medelstilldelning varje år. Vart tredje år bör ÖCB och Försvarsmakten gemensamt föreslå de principiella omavvägningar inom organisationsstödet som förändringar i organisationernas verksamhet kan motivera.

5.4.5 Administrativa regler

Övergripande mål bör formuleras av regeringen i regleringsbrevet. Verksamhetsmål för organisationerna bör formuleras av dem själva med angivande av ändamål enligt förslaget i avsnitt 5.4.2.

Utbetalning av organisationsstödet bör ske en gång årligen.

Redovisning till ÖCB och Försvarsmakten bör göras i form av verksamhets- eller årsberättelse med bokslut, styrkt av godkända revisorer.

5.5 Uppdragsersättning

5.5.1 Ersättning för utbildningsuppdrag

Uppdragsersättningen skall täcka kostnaderna för den utbildning av frivillig personal till myndigheters m.fl. krigsorganisation (motsv) som de skilda totalförsvarsorganisationerna genomför. Uppdragen från

myndigheterna - för närvarande Försvarsmakten, SRV, SoS och AMS - inriktas i regel långsiktigt med en årlig tilldelning av anslagsmedel. Utredningen anser att denna principiella uppläggning är lämplig.

Utredningen anser emellertid att även utformningen av uppdragsersättningen över anslagen - för närvarande A 1, B 3 och B 6 - behöver renodlas. En förändring, som utredningen förordar, är att låta samtliga kostnader som kan hänföras till utbildning belasta uppdragsmedlen, alltså även personal- och overheadkostnader som i dag normalt bokförs på organisationsstödet (D 6). Därigenom skulle uppdragsgivande myndighet få en bättre helhetsbild av den faktiska genomsnittskostnaden för de avtal som tecknas.

5.5.2 Administrativa regler

För uppdragsverksamheten bör statsmakterna ange övergripande mål i regleringsbrevet och uppdragsgivande myndigheterna formulera uppföljningsbara uppdragsmål i dialog med berörda frivilligorganisationer. Skälet för att använda uttrycket "uppdragsmål" är att organisationerna kan ha verksamheter som inte leder till uppdrag men som är ideologiskt viktiga. Ett system för att kvalitetssäkra organisationernas prestationer måste, enligt utredningens mening, utvecklas. För närvarande är en kontroll av måluppfyllnaden svår att genomföra i avsaknad av relevanta mått med vilka resultaten skulle kunna värderas.

Organisationerna bör halvårsvis redovisa resultaten till myndigheterna som återrapporterar till regeringen i årsredovisningarna.

5.6 Ambitioner vid uppföljning och utvärdering

Behovet av att pröva hur skattebetalarnas pengar används finns alltid. Det görs genom att följa upp hur de statliga anslagen utnyttjas och genom utvärdering av ändamålsenlighet och effekter. Utan uppföljning och utvärdering går också möjligheterna att förändra verksamheten förlorad.

Regleringsbrevet är ett viktigt instrument i styrningen av statlig verksamhet. Regeringen kan i ett regleringsbrev ställa krav på en myndighet vad gäller återrapportering och utformning av olika typer av verksamhet. Nu gällande uttalanden i regleringsbrevet för 1997 har utredningen redovisat i avsnitt 3.3.4.

Ambitionerna vid uppföljning och utvärdering måste enligt utredningens mening anpassas till ändamålet med statens olika anslag till frivilligorganisationerna.

Organisationsstödet är ett **bidrag** med syfte att underlätta för den organisation som mottar stödet att verka. Uppföljningen bör vara enkel och ha som syfte att säkerställa att bidragsmottagaren levt upp till de krav som finns för att få bidrag, samt att pengarna verkligen kommit organisationen till godo. Därutöver bör uppföljningen inrymma fakta som är relevanta för den kommande fördelningen av bidraget.

Utvärderingar av mer omfattande natur bör med vissa tidsintervall, t.ex. vart tredje år, genomföras av anslaget som helhet.

Uppdragsersättningen avser att finansiera de utbildningsuppdrag för beredskaps- eller krigsorganisationen som olika myndigheter beställer av organisationerna.

En löpande uppföljning av denna ersättning bör ske genom enkla resultatmått som bör vara kvantifierbara och även ge en viss kvalitativ information. Den löpande uppföljningen skall kompletteras med krav på någon form av resultatredovisning från de organisationer som tar emot bidragen. Den myndighet som har rätten att fördela de statliga medlen kan ges i uppdrag att redovisa en sammanställning av utförda prestationer och uppnådd effekt m.m. i samband med årsredovisningen.

Utvärdering av anslaget bör ske av berörda myndigheter i samverkan med organisationerna i samband med den övriga, rullande planeringen inom det civila resp. militära försvaret.

De principer för uppföljning och utvärdering som utredningen här har redovisat överensstämmer med Föreningsbidragsgruppens förslag.

Utredningen anser att ambitionerna måste begränsas till den nivå som har förordats enligt redovisningen ovan. Högre ambitioner måste undvikas med tanke på organisationernas ideella karaktär och begränsade kansliresurser. Liksom hittills bör dock Riksrevisionsverket ges möjlighet att granska räkenskaperna vad avser de statliga medlen.

5.7 Ersättning för projekt

För att bereda plats i organisationernas verksamheter för nya aktiviteter eller bereda plats för ytterligare organisationer, t.ex. som konsekvens av den breddade hotbilden, kan särskilda projekt behöva utvecklas och i vissa fall också försöksverksamhet genomföras.

Projekten karaktäriseras oftast av att de är tidsbegränsade och behöver sina egna finansieringsformer.

Projekten kan vara initierade inom organisationerna själva eller vara uppdragsstyrda. I sist nämnda fall bör de finansieras av uppdragsgivaren med hjälp av särskilda medel - inte av medel som har "öronmärkts" för utbildningsuppdrag. De kan också vara initierade av berörda myndigheter - främst ÖCB och Försvarsmakten - och finansieras över deras resp. anslag.

Både organisationerna (för egna projekt) och myndigheterna (för egna projekt eller för uppdrag till en organisation) bör härvid, enligt utredningens mening, kunna ansöka om bidrag för projekt av studie- och utredningskaraktär från de forskningsmedel som både ÖCB och Försvarsmakten förfogar över. De projekt och den försöksverksamhet det här kan bli fråga om, bedömer utredningen kunna vara nog så angelägna för totalförsvarets fortsatta utveckling.

5.8 Särskild ersättning för internationella insatser

Några frivilliga totalförsvarsorganisationer har på senare år gjort insatser utomlands, framför allt i Baltikum. Dessa insatser har finansierats av utrikesdepartementet. Frivilligorganisationernas samarbetskommitté har, som nämnts tidigare, lämnat förslag om fortsatta sådana insatser. Ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Utredningen anser att det är för tidigt att komma med förslag i denna del av frivilligorganisationernas verksamhet, men vill erinra om vad utredningen tidigare föreslagit, nämligen att ÖCB, inom ramen för sitt "internationella" uppdrag i årets regleringsbrev överväger organisationernas medverkan.

5.9 Ungdomsverksamhet

Ungdomsverksamhet bedrivs av många frivilliga totalförsvarsorganisationer. Det är en viktig verksamhet som syftar till - på sikt - ökad rekrytering till "moderorganisationen" och när det gäller ungdomsutbildningen till ett ökat antal uppdrag till krigsorganisationen (motsv) i framtiden. Dessutom har den en social dimension.

Verksamheten är vanligtvis inte uppdragsstyrd och kan inte lämpligen, enligt utredningen, fínansieras genom uppdragsersättningen. Den måste alltså bekostas av berörda organisationers egna medel eller inom ramen för organisationsstödet.

Enligt utredningens mening bör de av frågan berörda organisationerna, var för sig, överväga att ev. begära kostnadsersättning från Ungdomsstyrelsen, även om detta, med styrelsens nuvarande bidragsregler, skulle medföra krav på en "avknoppning" av ungdomarna till en egen organisation som t.ex. Unglottorna.

Staten har all anledning att i en eller annan form ge stöd till organisationer som bedriver ungdomsverksamhet. Den har ett värde i sig som bl.a. brottsförebyggande.

5.10 Prioritering mellan organisationerna

I utredningens direktiv framhålls:

> "Utredaren skall vidare föreslå sådana förändringar av systemet som möjliggör en prioritering mellan de frivilliga försvarsorganisationerna vid tilldelning av statliga medel med utgångspunkt i den betydelse - kortsiktigt och långsiktigt - respektive organisation bedöms ha för totalförsvaret."

Inledningsvis vill utredningen framhålla att finansieringssystemet i sig, även med den reformerade utformning som utredningen har föreslagit tidigare, inte påverkas av ev. prioriteringar mellan organisationerna. Däremot kan naturligtvis fördelningen av de statliga bidragen till de olika organisationerna påverkas.

När frågan om prioriteringar mellan organisationerna behandlas, måste man alltid, enligt utredningens mening, beakta att ingen frivilligorganisation, lika lite som en funktion inom det civila eller militära försvaret, kan ersätta någon annan. Organisationerna kompletterar i stället varandra med unika kompetenser hos var och en av dem. Det hindrar inte att resurserna hos en viss organisation i en given situation kan vara mer efterfrågad och värderad än andra organisationers resurser. Det är t.o.m. sannolikt att det är så.

Det ger anledning att också betona att det inte är organisation som ställs mot organisation utan att det är resurser, verksamheter eller funktioner som kan visa sig vara, från fall till fall, mer användbara än andra resurser, verksamheter eller funktioner.

Utredningen granskar i det följande verksamhetens betydelse vid organisationerna utifrån den delvis nya hotbilden som har beskrivits i avsnitt 4.3. Vissa andra faktorer som bör vägas in i sammanhanget behandlas också.

Väpnat angrepp, inkl. anpassning

Möjligheterna att kunna verka vid ett väpnat angrepp skall, som tidigare framhållits, även fortsättningsvis vara en dimensionerande grund för totalförsvaret. Frivilligorganisationer som verksamt bidrar till bemanningen av totalförsvarets krigsorganisation (motsv) och till dess anpassningsförmåga bör ges hög prioritet. Bl.a. reservofficersförbunden

och övriga befälsutbildande organisationer, liksom Frivilliga skytterörelsen och de två skytteförbunden har sitt största värde i denna del av hotbilden.

Indirekt har även Blå Stjärnan sitt största värde vid väpnat angrepp, eftersom organisationens medlemmar gör det möjligt för mjölkbönder att engagera sig i Hemvärnet.

Särskilt betydelsefulla är de organisationer som medverkar i måluppfyllnaden av de samhällsfunktioner, som statsmakterna har angett som speciellt viktiga inför ett väpnat angrepp, nämligen elförsörjning, telekommunikationer, transporter och information. Frivilliga radioorganisationen, Frivilliga automobilkåren, Frivilliga motorcykelkåren, Civilförsvarsförbundet och Kvinnliga bilkåren blir särskilt viktiga i denna del av hotbilden.

Vidare bör de organisationer prioriteras som har att medverka till den förestående organisatoriska uppbyggnaden av Hemvärnet och LOMOS (luft- och markobservationssystem), dvs. huvuddelen av de s.k. avtalsslutande organisationerna och Hemvärnsbefälets riksförbund resp. Frivilliga radioorganisationen, Lottorna, Kvinnliga bilkåren och Flygvapenföreningarnas riksförbund.

Detta utesluter självfallet inte att andra organisationer också blir viktiga i denna del av hotbilden, t.ex. de som bidrar till måluppfyllnaden inom funktionerna Befolkningsskydd och räddningstjänst samt Hälso- och sjukvård.

En tillräcklig stor och kompetent bas för att kunna öka förmågan under en anpassningsperiod, är ett viktigt inslag i denna del av hotbilden. De flesta organisationer tillgodoser, enligt utredningens mening, detta behov.

En fråga som utredningen i detta sammanhang inte närmare hunnit studera gäller ev. geografiska prioriteringar, dvs. hur stort behovet av olika frivilliga från en viss organisation är i olika delar av landet. Sannolikt kan det nu pågende arbetet vid berörda myndigheter - inte minst regionalt - med grundsyner och mål- och riskanalyser kunna ge vägledning i denna fråga.

Svåra påfrestningar på samhället i fred

Möjligheten att genom aktiva insatser verka - både förebyggande och skadeavhjälpande - vid svåra påfrestningar på samhället i fred är en väsentlig faktor att väga in i bedömningarna avseende de frivilliga totalförsvarsorganisationernas betydelse.

Innebörden för varje organisation är, som framhållits tidigare, ännu inte helt klarlagd. Det finns med säkerhet uppgifter för de flesta. Enligt utredningens mening bör uppgifterna klaras ut genom särskilda studier och utredningar, övningar och spel.

Klart är emellertid att organisationer som verkar för den enskilda människans säkerhet och överlevnad, främst Civilförsvarsförbundet och Röda Korset, har stor betydelse i denna del av hotbilden.

Internationella insatser

Erfarenheterna från frivilligorganisationerna när det gäller insatser med den egna organisationens resurser utomlands är ännu inte tillräckliga för att dra några vittgående slutsatser. Det är därför, enligt utredningen, inte minst beroende på olikheter mellan organisationerna, nu inte möjligt att lägga organisationernas framtida uppgifter på detta område till grund för några prioriteringar dem emellan.

Fredstida samhällsnytta i övrigt

Utredningen har övervägt om en organisations "vardagliga" nytta för samhället i fred bör tillåtas påverka prioriteringarna. Så genomför t.ex. Frivilliga automobilkåren i fred omfattande materieltransporter åt Försvarsmakten regelmässigt. Vid havsövervakning, brandövervakning m.m. gör Frivilliga flygkåren regelbundet värdefulla insatser. Sjövärnskåren deltar i sjöräddningen och havsövervakningen. Brukshundklubben utnyttjas ofta av räddningstjänsten för eftersökning m.m. Frivilliga automobilkåren, Kvinnliga bilkåren, Frivilliga motorcykelkåren och Frivilliga radioorganisationen är flitigt engagerade vid snöoväder, översvämningar och liknande svåra situationer samt vid olika idrottstävlingar och andra evenemang. Lottorna engageras ofta vid skallgång, flyktingmottagning och skogsbränder och svarar då ofta för utspisning. Exemplen kan mångfaldigas.

Eftersom organisationerna, trots dessa exempel, har så varierande förutsättningar att bidra till en allmän samhällsnytta i fred, har

utredningen kommit fram till att denna faktor, i ett prioriterings - resonemang, skall vara lågt viktad.

Medlemsantalet

Utredningen har särskilt övervägt betydelsen i prioriteringssammanhang av om en frivilligorganisation har många medlemmar eller bara ett mindre antal.

Utredningen har kommit fram till att det inte primärt är antalet/mängden medlemmar i en frivilligorganisation som avgör dess värde. Det är främst hur väl organisationens medlemmar företräder totalförsvarets intressen, hur väl de löser sina uppgifter - avtalade eller inte - och hur de framstår som förebilder i svåra situationer. Utredningen utesluter med detta resonemang inte värdet av "breddorganisationernas", t.ex. Frivilliga skytterörelsen och de både skytteförbunden, möjligheter att genom sitt stora medlemsantal ge särskilt eftertryck åt folkförsvarstanken.

Det är självklart också behovet och efterfrågan av organisationens tjänster i den vidgade hotbilden som i första hand bör vara avgörande och inte antalet fysiska personer i en organisation.

Mot bakgrund av det redovisade anser utredningen att organisationernas uppgifter i den vidgade hotbilden bör ges prioritet i följande ordning

1. bidra till bemanning av och bibehållande av kompetensen i totalförsvarets krigsorganisation (motsv)

2. bidra till totalförsvarets anpassningsförmåga

3. bidra till att stärka samhällets förmåga att möta svåra påfrestningar i fred

4. bidra till den demokratiska förankringsprocessen i bl.a. Baltikum och vid andra internationella insatser

5. bidra till den fredstida samhällsnyttan i övrigt.

En viss tyngdpunktsförskjutning av medelstilldelningen bör mot denna bakgrund göras till de som hittills har benämnts avtalsslutande och befälsutbildande frivilligorganisationer.

De medelstilldelande myndigheterna (se kapitel 6) bör ges i uppdrag att gemensamt och i samverkan med frivilligorganisationerna vidareutveckla de av utredningen i detta avsnitt redovisade tankarna till de speciella regler som kan erfordras för en realistisk, rättvis och verklighetsförankrad fördelning av statens medel till organisationerna. En såväl lång som kortsiktig inriktning för fördelningen bör eftersträvas.

Om den renodling av organisationsstödet och uppdragsersättningen genomförs, som utredningen i det föregående föreslagit, kommer detta, enligt utredningens mening, att leda till att organisationer som bedöms bedriva en för totalförsvaret särskilt viktig verksamhet också tilldelas procentuellt mer pengar än andra, vilket medför den möjlighet till prioritering som nämns i direktiven. Även kraven på ökad stabilitet och självständighet tillgodoses genom utredningens förslag.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår i detta kapitel

att de statliga medlen till de frivilliga totalförsvarsorganisationerna delas upp - liksom för närvarande - på två skilda områden, nämligen organisationsstöd resp. uppdragsersättning,

att de statliga medlen till frivilligorganisationerna pris- och löneomräknas årligen,

att organisationsstödet främst skall användas för organisationernas administration, rekrytering, inkl. medlemsvård och totalförsvarsupplysning,

att ÖCB och Försvarsmakten gemensamt ges i uppdrag att, efter dialog med organisationerna, fördela organisationsstödet,

att SPF får i uppdrag att i samverkan med ÖCB, Försvarsmakten och organisationerna ta fram förslag till mål, inriktning och genomförande av en grundläggande totalförsvarsupplysning för frivilligorganisationerna,

att chefer och handläggare vid myndigheter som har till uppgift att handlägga frivilligfrågor utbildas i fråga om de frivilliga totalförsvarsorganisationernas villkor, förmåga och insatsmöjligheter i olika situationer.

att uppdragsersättningen skall omfatta samtliga kostnader som kan hänföras till uppdragen att utbilda frivilliga till myndigheternas beredskaps/krigsorganisation,

att ersättningar för olika projekt av studie- och utredningskaraktär bl.a. bör kunna finansieras genom de forskningsmedel som både ÖCB och Försvarsmakten disponerar,

att det bör kunna övervägas om inte organisationernas ungdomsverksamhet kan finansieras av Ungdomsstyrelsen och

att organisationernas uppgifter bör prioriteras i förhållande till deras förmåga att verka vid - i angelägenhetsordning - väpnat angrepp, under en anpassningsperiod, vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid internationella insatser. Även organisationernas fredstida samhällsnytta i övrigt bör avslutningsvis vägas in.

De medelstilldelande myndigheterna bör ges i uppdrag att gemensamt och i samverkan med frivilligorganisationerna närmare utveckla de av utredningen behandlade faktorerna till de speciella regler som kan erfordras för en utifrån totalförsvarsnyttan väl avvägd fördelning av statens medel till organisationerna.

6 De centrala myndigheterna och organisationerna

I detta kapitel redovisar utredningen sin syn på rollfördelningen i stort mellan de berörda, centrala myndigheterna, den fortsatta tillämpningen av den tidigare beskrivna planerings- och budgetprocessen, de regelverk som bör utnyttjas för främst uppföljning och utvärdering samt myndigheternas m.fl. bistånd till organisationerna vid sidan av de ekonomiska statliga anslagen.

6.1 Rollfördelning i stort mellan myndigheterna

Enligt utredningens mening behöver rollerna för de olika aktörerna när det gäller den frivilliga totalförsvarsverksamheten klaras ut i tre avseenden, nämligen i fråga om

* övergripande samordning och inriktning

* beställning av olika uppdrag avseende frivillig utbildning för krigsorganisationen (motsv)

* personaladministration

När det gäller den **övergripande samordningen och inriktningen** svarar för närvarande AMS för detta inom det civila försvaret och

Försvarsmakten inom det militära. Denna ordning går tillbaka till mitten på 1970-talet när det rådde en annan struktur på totalförsvaret än den som tillämpas i dag. ÖCB som i dag samordnar och inriktar det civila försvaret fanns inte på den tiden.

På central nivå måste frivilligfrågorna drivas på ett kraftfullt sätt enligt statsmakternas intentioner. Både statsmakterna och totalförsvarsmyndigheterna fäster stor vikt vid frivilligorganisationernas verksamhet. Det är då av betydelse att de myndigheter och chefer som har att handlägga dessa frågor har en särskilt ansvarsfull organisatorisk ställning och erforderliga personella resurser.

ÖCB har i underlaget för det senaste totalförsvarsbeslutet och nyligen i "Planeringsunderlag för det civila försvaret 1998" (1997-02-28, dnr 5-1287/96) redovisat förslag till samordning och inriktning av frivilligverksamheten och hur medlen för denna verksamhet borde fördelas. ÖCB har också föreslagit att ÖCB skall överta AMS roll som sammanhållande myndighet på central nivå för frivilligverksamheten inom det civila försvaret.

Eftersom ÖCB sedan 1986 har till uppgift att i övrigt samordna verksamheten inom det civila försvaret anser utredningen att ÖCB även bör ges det samordnande ansvaret när det gäller frivilligfrågorna inom denna del av totalförsvaret. Detta är också en uppfattning som delas med flertalet av de frivilligorganisationer som är verksamma inom främst det civila försvaret.

Denna uppgift för ÖCB innebär att inom det civila försvaret, i samverkan med berörda myndigheter och frivilligorganisationer, inrikta och samordna myndigheternas uppdrag till organisationerna samt budgetera, äska och fördela medel för detta samt, som har föreslagits i avsnitt 5.3.3, även fördela organisationsstödet tillsammans med Försvarsmakten till de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Vid behov av tillämpningsföreskrifter för frivillig totalförsvarsverksamhet enligt Frivilligförordningen bör dessa utges av ÖCB.

Utredningen vill i detta sammanhang också erinra om att ÖCB har föreskriftsrätt enligt Beredskapsförordningen (1993:242) och att regeringen i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt har lagt ett sammanhållet ansvar och föreskriftsrätt på ÖCB avseende pliktpersonal inom det civila försvaret.

När det gäller **beställning av uppdrag** bör det, enligt utredningens mening, ske ungefär som i dag. Det innebär att funktionsansvarig myndighet inom det civila försvaret med behov av frivillig personal resp. Försvarsmakten i dialog med berörda frivilligorganisationer klarar ut villkoren m.m. för de kommande uppdragen. Resultaten samordnas, enligt vad som har sagts ovan, av ÖCB resp. Försvarsmakten i den årliga planerings- och budgetprocessen.

I denna roll kommer det med utredningens synsätt att uppträda ett antal aktörer som hittills har tagit AMS tjänster i anspråk, t.ex. SJV för Livsmedelsförsörjning och ÖCB för funktionerna Civil ledning och Transporter.

AMS, som ansvarig inom det civila försvaret för funktionen Arbetskraft bör, liksom hittills, kraftsamla sin verksamhet till den tredje rollen, **personaladministrationen**, när det gäller frivilligorganisationerna.

Regionalt stöd till frivilligorganisationerna bör alltjämt ges via länsarbetsnämnderna under AMS ledning i huvudsak enligt den ordning som gäller i dag. ÖCB skall inte ha några uppgifter i denna del.

Då det gäller detaljerna i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, ligger detta utanför utredningens uppgifter. Det bör därför uppdras åt ÖCB att, med ovan angivna riktlinjer som grund, närmare utveckla och reglera rollerna när det gäller dialogerna och samarbetet mellan olika myndigheter och organisationer med uppgifter inom det civila försvaret. Även förhållandena på regional och lokal nivå måste behandlas i detta sammanhang.

Funktionstillhörigheten för hemskyddet bör också övervägas. Som ett alternativ till att tillhöra funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst enligt nuvarande ordning bör ett överförande till funktionen Civil ledning prövas, eftersom många kommuner utnyttjar hemskyddet för betydligt vidare uppgifter än enbart för skydds- och räddningstjänst.

6.2 Planerings- och budgetprocessen

Mål- och resultatstyrning, uppföljning och utvärdering av de frivilliga totalförsvarsorganisationernas verksamhet sker i en planeringsprocess

där både berörda myndigheter och organisationer deltar. Den har utredningen beskrivit i avsnitt 3.3.2.

Utredningen bedömer att planerings- och budgetprocessen fungerar i huvudsak väl. Som utredningen tidigare har framhållit har emellertid myndigheterna inte samordnat sina resp. delar av processen tidsmässigt och innehållsmässigt, vilket ofta ställer en del organisationer inför flera motstridiga budskap. Här krävs, enligt utredningen, kraftfulla insatser för att förbättra samordningen myndigheterna emellan.

Det är, enligt organisationerna, önskvärt att uppdragen blir mer långsiktiga, dvs. att de inte endast omfattar ett år i taget. Den nuvarande hanteringen innebär mycket arbetsamma höstterminer för organisationerna. Önskvärt vore att kunna bättre jämna ut arbetsbelastningen under året. Uppdragen är som regel också av den karaktären, att ett mer långsiktigt agerande borde vara att föredra även för myndigheterna. Utredningen, som tidigare föreslagit en treårig planeringsperiod, anser att organisationernas önskemål i denna del i största möjliga utsträckning bör kunna tillgodoses.

Det är också utredningens uppfattning att dialogerna mellan uppdragsgivare och uppdragstagare måste genomföras på ett mer jämlikt plan. I dag sker, menar flera organisationer, ingen egentlig dialog inför ett nytt verksamhetsår, utan myndigheterna meddelar vilken ekonomisk ram och vilka handlingsregler som gäller. Detta kan ske innan dialogerna är genomförda med samtliga organisationer.

Organisationerna är många och sins emellan mycket olika och det kan från myndigheternas sida vara svårt att sätta sig in i olika organisationers förhållanden. Det kan vara **en** anledning till att den utveckling som hittills skett inte gått mot mera innehållsrika och givande dialoger. Myndigheterna har i stället koncentrerat sig på detaljerade anvisningar för genomförande och uppföljning av utbildningsverksamheten. Enligt organisationernas mening tar inte myndigheterna alltid hänsyn till organisationernas självständighet, förmåga och ansvarskännande. Denna kritik riktar sig främst mot Försvarsmakten men är i vissa fall relevant även för myndigheterna inom det civila försvaret.

Utredningen fäster stor vikt vid konstruktiva dialoger mellan myndigheterna och organisationerna under planeringens gång - såväl centralt som regionalt och lokalt. Dialogerna är lika viktiga i början som i slutet av processen. Det är genom dem som organisationerna kan föreslå nya aktiviteter, starta nya verksamhetsgrenar och därmed påverka uppdragens omfattning och innehåll. Detta innebär att budgetdialogen inledningsvis bör vara ganska fri och bara ta hänsyn till myndigheternas behov och organisationernas kapacitet. Begränsningarna får sedan ev. komma i avvägningsdiskussionerna vid framtagandet av det civila resp. militära planeringsunderlaget (jfr nedan).

Utredningen förutsätter att myndigheterna är beredda att ge större utrymme än hittills åt meningsfyllda dialoger med jämna mellanrum under ett "planeringsvarv" och att fördjupade och utvärderande dialoger genomförs vart tredje år.

Som utredningen tidigare har påtalat måste planerings- och budgetprocessen för det civila försvarets del ansluta till utarbetandet av det planeringsunderlag eller den programplan som årligen genomförs enligt regeringens anvisningar. För att myndigheterna på ett riktigt sätt skall tillämpa en helhetssyn när det gäller behov av anställda, frivilliga och totalförsvarspliktiga och för att de skall kunna överväga behoven av uppdrag till organisationerna bör myndigheterna själva äska och beviljas uppdragsmedel ur den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret. Samordning av myndigheternas uppdrag och medel för frivilligverksamhet bör, som tidigare har framhållits, åligga ÖCB.

Samma grundläggande synsätt bör gälla inom det militära försvaret.

6.3 Regelverken

Det område inom finansieringssystemet som möter den starkaste kritiken från frivilligorganisationerna gäller myndigheternas regler för bud getering, rekvisition av medel, rapportering och övrig administration av såväl organisationsstödet som uppdragsersättningen. Som några organisationer har uttalat sig inför utredningen: "Skall vi administrera eller genomföra verksamhet?"

En samstämmig uppfattning bland organisationerna är att tillämpningen av finansieringssystemet **inte** har ökat organisationernas självständighet - snarare tvärtom - och detta till den allra största delen beroende på myndigheternas regelverk.

Detaljeringsgraden är långt driven från myndigheternas sida. Det gäller både administrationen under ett budgetår av anslagsmedlen och återrapporteringskraven under samma budgetår.

Dessvärre är myndigheternas regelverk inte heller samordnade. En organisation som har Försvarsmakten, SRV och SoS som uppdragsgivare ställs för närvarande inför tre skilda regelverk.

I takt med införandet av mål- och resultatstyrning inom staten, liksom ökade krav på uppföljning och revision har detaljeringsnivån på senare tid successivt ökat.

Utredningen är fullt medveten om att det finns regler som myndigheterna har att uppfylla för att få "rena" revisioner. Men samtidigt kan utredningen konstatera att regeringen, myndigheternas uppdragsgivare när det gäller frivilligorganisationerna, inte har sådana krav på återrapportering som ligger ens i närheten av den detaljeringsnivå, som myndigheterna begär in från organisationerna.

Detta är en avvägningsfråga, där det borde gå att hitta förenklingar, utan avkall på uppföljningskraven. Det är utredningens bestämda uppfattning att myndigheterna begär in mer uppgifter från organisationerna än de själva kan eller hinner utnyttja.

Utredningen lämnar i det följande ett antal exempel på förslag till förändringar i regelverken som skulle klarlägga "spelreglerna" bättre och förenkla administrationen både hos myndigheter och organisationer.

* Regeringens ambitioner och förhållningsregler när det gäller de frivilliga totalförsvarsorganisationernas verksamhet bör komma till uttryck på ett i stort likartat sätt i såväl försvars- som social- och arbetsmarknadsdepartementens regleringsbrev. Så är inte fallet för närvarande.

* Förändringar i anslagsbeteckning (littera) bör undvikas.

* Ev. behov av att överföra medel för uppdragsersättning mellan organisationer under löpande budgetår bör avgöras av anslagstilldelande myndigheter på enklaste sätt.

* Medel över anslagen A 1, B 3 och B 6 skall av enskild organisation, efter beslut av berörd myndighet, kunna - som ett anslagssparande - föras över till närmast kommande budgetår (för D 6 avgör organisationen själv).

* Överföringen mellan organisationsstöd och uppdragsersättningar skall, med utredningens förslag till konstruktion av anslagen, inte kunna ske.

När det gäller utformningen av myndigheternas regelverk vill utredningen särskilt trycka på att de måste vara enkla och - framför allt - inte ändras år från år. Regler hinner för närvarande inte ner på lokal

nivå förrän de på nytt ändras centralt. Endast relevanta uppgifter, som är av stort värde för den mottagande myndigheten skall infordras.

Utredningens uppfattning i "regelfrågan" styrks av Föreningsbidragsgruppen som i sin rapport framhåller:

> "Med tanke på att föreningslivet antar nya former och förnyar sin verksamhet bör bidragen utformas så att en aktiv förnyelse och utveckling av verksamheten premieras. De regelverk som omgärdar bidragen till föreningslivet ger uttryck för den situation som rådde när anslagen instiftades. En viss otidsenlighet präglar således i många fall både regelverk och fördelning för dessa bidrag."

I syfte att för framtiden få så likartade regler som möjligt på civil och militär sida föreslår utredningen att ÖCB och Försvarsmakten ges i uppdrag att, i samverkan med berörda myndigheter och frivilligorganisationer, utarbeta enhetliga och enkla regler för tillämpningen av regeringens bestämmelser för anslagens administration m.m.

6.4 Myndigheternas bistånd

Under de närmaste åren kommer antalet förband och anställda inom Försvarsmakten att minska. Detta reducerar frivilligorganisationernas möjligheter att genomföra utbildning och att få bistånd från det militära försvaret. För att minska dessa problem satsar Försvarsmakten både personella och ekonomiska resurser för att inom nuvarande försvarsområdesgränser säkerställa fortsatt bistånd till hemvärns- och frivillig-

verksamheten. Särskilda försvarsområdesgruppenheter kommer att bildas för detta ändamål. Betydelsen av att så också kommer att ske har betonats i samband med det senaste totalförsvarsbeslutet - just med tanke på stödet till frivilligorganisationerna (bet. 1996/96:FöU1, s. 7-8).

Frivilliga automobilkåren och Kvinnliga bilkåren är organisationer som drabbas hårt av den förändrade omfattningen av Försvarsmaktens bidrag. Det har också beaktats av ÖCB i planeringsunderlaget för det civila försvaret, där medel har avsatts för att möjliggöra en temporär kompensation för det bortfallna stödet. Utredningen anser detta vara en riktig motåtgärd.

Förslag har under utredningens gång väckts att medlen för det stöd som i dag ges av Försvarsmakten regionalt/lokalt skulle överföras till organisationerna. På detta sätt skulle de kunna "köpa" de önskvärda tjänsterna. Det skulle också underlätta möjligheterna att flytta aktiviteter under pågende verksamhetsår. För närvarande innebär det stora problem att flytta Försvarsmaktens stöd tidsmässigt. Utredningen avvisar emellertid detta förslag eftersom det bl.a. troligtvis skulle leda till ett minskat intresse från förband och staber att "känna" för sina regionala/-lokala frivilligorganisationer om samarbetet skulle övergå till ett rent köp-säljförfarande.

Däremot blir det i framtiden mer angeläget än hittills att militära förband och staber anlägger en helhetssyn/totalförsvarssyn i sitt stöd till frivilligorganisationerna. Olika militära chefer måste vara beredda att ge stöd till organisationer som de tidigare inte har haft att göra med, t.ex. att ett förband inom Marinen kan bistå organisationer med

uppgifter främst inom Armén. Det är närmast en uppgift för Försvarsmakten (Högkvarteret) att sprida kunskap om dessa nya samverkansförhållanden. Det är emellertid också viktigt att organisationerna själva undersöker alternativa lösningar för att tillgodose behoven vid minskat bistånd från det militära försvaret.

Det pågår också en annan utveckling som ger anledning till oro inom vissa av organisationerna inför framtiden. Det är att förvaltningsansvaret för mark, anläggningar och lokaler, som tidigare legat på Försvarsmakten, nu har överförts till Fortifikationsverket. Verkets strävan är att avgiftsfinansiera sin verksamhet, inkl. utnyttjandet av nämnda tillgångar. Detta kan komma att drabba frivilligorganisationerna hårt. Det är utredningens förhoppning att Försvarsmakten kan medverka till att en sådan negativ utveckling inte kommer till stånd. Enligt vad utredningen har erfarit är detta också Försvarsmaktens ambition.

Det kan, enligt utredningens mening, finnas skäl att se över möjligheterna till bistånd till frivilligorganisationerna i framtiden. Det kan behöva övervägas om inte bistånd kan utverkas från andra myndigheter eller organisationer, t.ex. kommuner och landsting. En ökad positiv syn från hela samhället på frivillig totalförsvarsverksamhet kan också innebära att bidrag av den karaktären som Försvarsmakten i dag ger också bör kunna ges från näringsliv, andra statliga myndigheter, organisationer m.fl.

Det bör slutligen vara ÖCB i stället för AMS som träffar erforderliga överenskommelser med Försvarsmakten om hur dess resurser får utnyttjas av det civila försvarets frivilligorganisationer.

6.5 Avtalstecknande

Den grundläggande principen vid avtalstecknande bör, enligt utredningens mening, vara att den frivillige som åtar sig att ingå i ett visst förband eller en viss myndighets beredskaps- eller krigsorganisation vid höjd beredskap skriver ett avtal om detta med den förbandschefen resp. myndigheten. Det är också det vanliga förfarandet inom Försvarsmakten.

Det förekommer också inom det civila försvaret, men där är det vanligare att avtalen tecknas med länsarbetsnämnderna i avvaktan på en slutlig placering vid myndighet, organisation, företag o dyl. Utredningen anser gällande ordning vara lämplig.

Även kommuner och landsting har behov av frivilliga, t.ex. hemskyddsombud, räddningshundekipage, civilsamariter, ambulansförare m.fl. Av olika skäl har det hittills varit mest praktiskt att den funktionsansvariga myndigheten - främst SRV och SoS - tecknat dessa avtal. När det gäller hemskyddsombuden har avtal med dem hittills tecknats av Civilförsvarsförbundet. Utredningen återkommer i nästa kapitel till denna fråga.

Som utredningen anmäler i kapitel 8 bör närmare övervägas vilka speciella avtal (motsv) som kan erfordras för att säkerställa frivilliga insatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Utredningens förslag

Utredningens föreslår i detta kapitel

att ÖCB, i stället för AMS, ges det övergripande samordningsansvaret när det gäller frivilligfrågorna inom det civila försvaret,

att beställning av utbildningsuppdrag hos organisationerna, liksom i dag, görs av de myndigheter som har behov härav. Samordning bör utövas av ÖCB och Försvarsmakten i den årliga planerings- och budgetprocessen.

att AMS, liksom för närvarande, har ansvaret för personaladministrationen,

att ÖCB ges i uppdrag att närmare utveckla och reglera rollerna när det gäller dialogerna och samarbetet mellan olika myndigheter och frivilligorganisationer inom det civila försvaret. Funktionstillhörigheten för hemskyddet bör övervägas i detta sammanhang,

att en samordnad inriktning av regeringens ambition när det gäller de frivilliga totalförsvarsorganisationerna bör komma till ett tydligare uttryck i berörda departements regleringsbrev,

att ÖCB och Försvarsmakten ges i uppdrag att utarbeta enhetliga och enkla regler för tillämpningen av regeringens bestämmelser för de statliga anslagens administration m.m. och

att ÖCB ges till uppgift att träffa erforderliga överenskommelser med Försvarsmakten när det gäller det militära försvarets fredstida bistånd till de frivilliga totalförsvarsorganisationerna.

7 Kommuner och landsting

7.1 Nuvarande ordning

Kommunerna och landstingen skall vidta de beredskapsförberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Varje kommun och landsting skall ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa skall innehålla uppgifter om den verksamhet som då är avsedd att bedrivas. Av planerna skall också framgå krigsorganisationen, den personal som skall tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen resp. landstinget skall kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

Varje kommun och landsting skall se till att de förtroendevalda och den personal som skall ingå i krigsorganisationen får den utbildning som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Varje landsting och varje kommun har ansvar för sin verksamhet och sin beredskapsplan med bl.a. identifierade behov av personalförstärkning. I landstingets resp. kommunens beredskapsplan bör framgå vilket personalbehov som bör tillgodoses med frivilligpersonal.

Resp. funktionsansvarig myndighet, för närvarande SRV, SoS och AMS, gör kravspecifikation för resp. befattning och uppdrar till berörda frivilligorganisationer att rekrytera, utbilda och öva i en sådan omfatt-

ning att efterfrågat antal avtalsbundna personer med angiven kompetens kan ställas till landstingens resp. kommunernas förfogande.

Kommuner och landsting kan teckna avtal med medlemmar i frivillig organisationerna i enlighet med planerat behov av personal. Kostnaderna för utbildning av de frivilliga åvilar organisationerna via uppdragsersättningarna från myndigheterna. Kostnaderna för krigsplacering och övning åvilar mottagande kommuner och landsting enligt gällande överenskommelse med staten.

7.2 Pågående utveckling

Den ordning som har beskrivits ovan fungerar för närvarande inte fullt ut i praktiken. Anledningen härtill kan vara flera men den främsta orsaken är att tillämpningen av lagen (1994:1720) om civilt försvar, där den gällande ordningen regleras, har gällt så kort tid (fr.o.m. 1995-07-01).

Kommunerna reviderar för närvarande sina beredskapsplaner. Räddningstjänstplanerna skall vara klara 1997-07-01. Det är bl.a ur dessa och liknande planer det skall gå att utläsa kommunernas behov av frivilliga, t.ex. hemskyddsombud, räddningshundar, civilsamariter osv. Behovet kan beräknas variera kraftigt från en kommun till en annan.

Kommunernas och landstingens behov av förbättrad information om den nytta frivilligorganisationerna kan göra är ytterligare en anledning till

att kontakterna mellan presumtiva uppdragsgivare och uppdragstagare ännu inte är fullt utvecklade.

Det torde också råda en hel del oklarheter lokalt om var rent praktiskt krigsplacering och avtalsskrivning skall ske. Utredningen kan bara av den anledningen se ett behov av speciell information till kommunernas och landstingens beredskapssamordnare (motsv) framöver.

Kommuner och landsting avgör, som sagt, själva vilken verksamhet som de vill prioritera vid höjd beredskap och vilka personella och materiella resurser som då erfordras. De vet också, oftast av egen erfarenhet, vilka svåra påfrestningar i fred som kan uppstå inom kommunen resp. länet och vilka resurser för främst räddningstjänsten och katastrofberedskapen som då erfordras.

I det skede av förberedelser för att möta påfrestningar vid höjd beredskap och i fred som nu pågår, vore det enligt utredningens mening, värdefullt om de frivilliga totalförsvarsorganisationerna kunde göra sig hörda, etablera erforderliga kontakter och erbjuda kommuner och landsting sina tjänster. Den utveckling som nu pågår med lokala beredskapscentra ser utredningen som ett verksamt redskap i detta sammanhang.

7.3 En lösning för framtiden

Utredningen är medveten om att den ordning som för närvarande gäller inte är logisk när man tänker på de ansvarsprinciper som gäller. Det är

naturligtvis kommunerna resp. landstingen som har behov av hemskyddsombud, ambulansförare, civilsamariter osv. - inte SRV, SoS eller AMS.

Utredningen har övervägt att förorda direkta kontakter med uppdragsbeställningar mellan resp. kommun/landsting och de frivilliga totalförsvarsorganisationerna och att statliga medel till kommunerna för att "köpa" tjänster och teckna avtal inkluderas i det statliga ersättningspaketet till kommunerna.

Nackdelen är att en modell där staten ger medel direkt till kommunen riskerar att bli administrativt svårhanterlig om man inte kan finna någon lämplig form av schablonersättning till kommunen, vilket torde vara mycket svårt med tanke på de skilda, lokala förutsättningarna. Från uppföljningssynpunkt kan också problem uppstå med att se "vad staten fått för pengarna" om ett system baserat på schablonersättningar tillämpas och om medlen verkligen utnyttjas för frivilligutbildning.

Fördelen skulle vara att många kommuner skulle känna ett mer direkt ansvar för att tillgängliga frivilligresurser ianspåktas samt att utrymme för lokala satsningar skapas. Utredningen anser denna fördel vara så stor att den skisserade lösningen bör utnyttjas när förutsättningar härför föreligger. Tiden är enligt utredningens mening ännu inte mogen för denna reform. Flera frågor behöver i detta sammanhang närmare övervägas.

ÖCB har i planeringsunderlaget till regeringen föreslagit att ÖCB bör ges i uppdrag att närmare överväga hur och i vilken omfattning kommuner och landsting bör påverka uppdrag till frivilligorganisationerna. Utredningen anser, med hänsyn till vad utredningen här har framhållit, att detta är angeläget och bör lösas i närtid. Särskilt bör de delvis nya rollerna mellan kommuner/landsting och staten, som har blivit en följd av lagen om civilt försvar, närmare klarläggas.

De finansiella frågorna behöver också beredas vidare. Förslag till finansiering bör föreligga i god tid före kontrollstationen 1999 då Svenska kommunförbundets överenskommelse med staten skall prövas.

En fortsatt dialog kring nämnda frågor mellan ÖCB, berörda funktionsansvariga myndigheter och kommuner/landsting förutsätter, enligt utredningens mening, ett starkt engagemang från Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Som utredningen har framhållit ovan är primärkommunerna väl medvetna om sina uppgifter i den vidgade hotbilden och ett aktivt och omfattande planeringsarbete, främst inom räddningstjänsten, har hunnit långt. Även inom landstingen krävs det, enligt utredningens mening, ett nytänkande när det gäller de delvis nya uppgifterna för totalförsvaret och hur landstingen vid olika påfrestningar skulle kunna utnyttja de frivilliga totalförsvarsorganisationerna.

SoS har enligt utredningens mening ett stort ansvar när det gäller att sprida kunskap om totalförsvarsbeslutet och dess konsekvenser inom hälso- och sjukvårdsområdet. Även civilbefälhavarna bör ta på sig

uppgifter gentemot landstingen i detta sammanhang eftersom civilbefälhavarna har viktiga uppgifter på hälso- och sjukvårdsområdet i krig och samordnande planeringsuppgifter i fred för att förbereda detta.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår i detta kapitel

att ÖCB ges i uppdrag att närmare överväga hur och i vilken omfattning kommuner och landsting i framtiden bör påverka uppdrag till frivilligorganisationerna och hur finansieringen skall gå till och

att SoS och civilbefälhavarna aktivt verkar för ett ökat engagemang från olika landsting i frågor som gäller landstingens behov av frivillig personal i olika situationer.

8 Författningsreglering

8.1 Förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

Utredningen har uppfattningen att rubr. förordning alltjämt bör tillämpas. Utredningen föreslår dock följande förändringar.

* Begreppen "frivillig totalförsvarsverksamhet", och "frivilliga totalförsvarsorganisationer" bör införas, likaså "totalförsvarsupplysning". Utredningen motiverar detta i avsnitt 4.1.

* Rätten att utfärda föreskrifter bör överföras från AMS till ÖCB såvitt avser det civila försvaret. Utredningen motiverar detta i avsnitt 6.1.

8.2 Övrig författningsreglering

Det är, som utredningen tidigare har påtalat, angeläget att de frivilliga totalförsvarsorganisationerna ges möjlighet att engagera sina medlemmar även vid olika slag av svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen anser att regelverket för frivilligorganisationerna bör medge möjligheter för uppdrag i fredstid. Då måste bl.a. frågorna om ersättning, försäkringar, utrustning m.m. regleras. Vidare måste övervägas hur ett frivilligavtal då kommer att förhålla sig till ett anställningsavtal med ordinarie arbetsgivare. Utredningen föreslår att de

civilrättsliga förutsättningarna för frivilliginsatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred snarast klarläggs.

I samband med diskussionerna om kommunernas roll i framtiden - jfr kapitel 7 - har det framkommit ett önskemål om att på sikt välja ett helt frivilligt alternativ när det gäller hemskyddsorganisationen i stället för att, som för närvarande, ta ut hemskyddsgruppcheferna med plikt. Utredningen anser att en sådan ny möjlighet bör skapas. Möjligheten att vid behov även använda totalförsvarspliktiga och möjligheten till utbildning med stöd av pliktlagen bör dock inte tas bort. Bestämmelsen i 4 kap i lagen (1994:1720) om civilt försvar bör ändras så att varje kommun har möjlighet att välja att bemanna med enbart frivilliga eller med både frivilliga och totalförsvarspliktiga.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår i detta kapitel

att vissa smärre revideringar görs i förordningen om frivillig försvarsverksamhet,

att de civilrättsliga förutsättningarna för frivilliginsatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred snarast klarläggs.

9 Övriga frågor

9.1 Regionalpolitiska konsekvenser

Utredningen har tagit del av "Kommittédirektiv (Dir. 1992:50) till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser".

Utredningen anser att dess olika förslag, främst när det gäller de frivilliga totalförsvarsorganisationernas verksamhet vid svåra påfrestningar på samhället i fred, bör få positiva regionala och lokala effekter. Detta beror främst på de insatser av förebyggande och skadeavhjälpande åtgärder som utredningen bedömer att de frivilliga organisationernas medlemmar verksamt - var och en inom sina områden - kan bidra med.

Sysselsättningen och den offentliga servicen inom landets regioner påverkas dock inte av utredningens förslag.

9.2 Prövning av offentliga åtaganden

Utredningen har tagit del av "Direktiv (Dir. 1994:23) till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden".

Statsmakternas bidrag till de frivilliga totalförsvarsorganisationerna är ett offentligt åtagande. Direktiven innebär att utredningen förutsättningslöst skall pröva om detta åtagande bör vara en offentlig angelägenhet.

Om så bedöms vara fallet skall utredningen enligt nämnda direktiv ange lämplig nivå för verksamheten.

Utredningen bedömer att regeringens och riksdagens, under en följd av år, mycket positiva inställning till de frivilliga totalförsvarsorganisationernas verksamhet - som en betydelsefull del av folkförsvaret - ger utredningen motiv nog att inte ifrågasätta rimligheten av det offentliga åtagande som statsmakternas ekonomiska bidrag innebär.

Beträffande lämplig nivå för verksamheten, återkommer utredningen till detta i kapitel 10.

9.3 Det brottsförebyggande arbetet

Utredningen har tagit del av "Direktiv (Dir. 1996:49) till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet".

Direktiven innebär att utredningen bör redovisa hur dess förslag, direkt eller indirekt, kan förväntas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Det är utredningens uppfattning att dess förslag i flera fall indirekt kommer att få en positiv effekt när det gäller att begränsa brottsligheten och verksamt medverka i det brottsförebyggande arbetet.

Redan i dag engagerar flertalet frivilligorganisationer sina medlemmar i väsentliga uppgifter för samhällets bästa. Inte minst gäller det de organisationer som ger **ungdomar** av båda könen meningsfulla sysselsättningar på fritiden som, enligt utredningens mening, verksamt torde förebygga brottsligheten bland dess ungdomar.

Än viktigare och värdefullare blir organisationerna i framtiden i detta avseende om deras engagemang internationellt och vid svåra påfrestningar på samhället i fred får den inriktning och det innehåll som utredningen har föreslagit.

9.4 Jämställdhet mellan könen

Utredningen har tagit del av "Direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser".

Ett resultat av utredningens förslag beträffade totalförsvarsupplysningens inriktning torde bli en ökad kunskap om säkerhetspolitik och totalförsvar hos kvinnor.

Verksamheten inom frivilligorganisationerna som rör den fredstida nationella och internationella dimensionen bör attrahera kvinnor och göra dem mer benägna att engagera sig inom organisationerna.

10 Kostnadskonsekvenser

Utredningens förslag om en förenklad administration av de statliga anslagen, liksom begränsningen av antalet medelstilldelande centrala myndigheter kommer, enligt utredningens mening, att resultera i mindre omfattande arbete och därmed minskade kostnader vid berörda myndigheter och frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Besparingarna kommer till del att behöva utnyttjas för vissa studier och utredningar samt information och utbildning om de förändringar i regelverk och annat som måste tillkomma för att utveckla och förankra utredningens förslag. Några mer exakta kostnadsberäkningar har inte varit möjliga att åstadkomma på den korta tid som utredningen har haft till förfogande.

Förslagen leder säkert också till att organisationerna i större utsträckning får tillfälle att genomföra verksamhet i stället för att administrera den.

Organisationernas uppgifter - främst de s.k. avtalsslutande - kommer att öka kvantitativt och kvalitativt i framtiden med anledning av den vidgade hotbilden. Utredningen förutser för sin del en tyngdpunktsförskjutning i anslagstilldelningen till de för totalförsvaret mest betydelsefulla organisationerna inom en i huvudsak oförändrad ekonomisk ram för den frivilliga totalförsvarsverksamheten.

Den närmare fördelningen av anslagen bör, som tidigare har föreslagits, utredas och genomföras av ÖCB och Försvarsmakten gemensamt i samverkan med berörda myndigheter och organisationer enligt de riktlinjer för urval och prioriteringar som utredningen har föreslagit i det föregående.

Kommittédirektiv

Utvärdering av nuvarande system för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet

Dir. 1996:102

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall pröva om nu gällande system för finansiering av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet är ändamålsenligt. Utredaren skall vidare föreslå sådana förändringar av systemet som möjliggör en prioritering mellan de frivilliga försvarsorganisationerna vid tilldelning av statliga medel. Prioriteringen skall göras med utgångspunkt i den betydelse respektive organisation har för totalförsvaret.

Bakgrund

Ett nytt system för finansiering av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet infördes den 1 juli 1994 (prop. 1993/94:100, bil. 5, FöU 1993/94:09, rskr. 1993/94:295, 296).

Syftet med systemet är att ge de frivilliga försvarsorganisationerna goda förutsättningar att verka med ekonomisk trygghet genom att de medel som tilldelas organisationerna blir relativt oberoende av eventuella variationer i utbildningsverksamheten.

Ett annat syfte med systemet har varit att få till stånd ett förtydligande av de frivilliga försvarsorganisationernas ställning som enskilda frivilliga sammanslutningar och en förbättring av möjligheter till mål- och resultatstyrning när det gäller de statliga resurser som avsätts för frivilligverksamheten. Det tidigare finansieringssystemet innebar att stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna i sin helhet utgick som statsbidrag.

Systemet innebär bl.a. att statliga medel till de frivilliga försvarsorganisationerna utgår dels som stöd till organisationerna, dels för den utbildning som bedrivs inom organisationerna för att tillgodose behov inom olika delar av totalförsvaret. Den ena delen avser bidrag till ledning/administration, rekrytering och försvarsupplysning och finansieras genom ett särskilt anslag. Den andra delen avser de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningsverksamhet och finansieras ur anslagen till funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst, funktionen Arbetskraft och funktionen Hälso- och sjukvård inom det civila försvaret samt till Försvarsmakten.

Regeringen har i 1996 års totalförsvarsproposition (prop.1996/97:4) Totalförsvar i förnyelse - etapp 2 framhållit den betydelse regeringen lägger vid de frivilliga försvarsorganisationerna och deras verksamhet. Inte minst betonas deras värdefulla insats för att föra folkförsvarstanken vidare. Särskilt betydelsefullt är här att medlemmarna representerar ett tvärsnitt av befolkningen.

Förutsättningarna för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet kommer att förändras i framtiden framför allt mot bakgrund av totalförsvarets ändrade inriktning. Bl.a. kommer

det vidgade säkerhetsbegreppet och kravet på anpassningsförmåga att innebära delvis nya uppgifter för totalförsvaret både nationellt och internationellt. Detta kommer i sin tur att innebära nya uppgifter även för de frivilliga försvarsorganisationerna.

Sedan några år bedriver de frivilliga försvarsorganisationerna även internationellt arbete. I prop. 1996/97:4 framhålls vikten av det samarbete som vissa av de frivilliga försvarsorganisationerna bedriver med de baltiska staterna liksom vikten av att stödja de frivilliga försvarsorganisationernas möjligheter att öka detta samarbete.

Enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet förstås med frivillig försvarsorganisation en organisation som "främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret". Förordningen slår således fast vilka uppgifter en frivillig försvarsorganisation måste ägna sig åt för att anses vara en sådan organisation.

Regeringen har inte tagit ställning till frågan om en inbördes prioritering av uppgifter eller organisationer utifrån betydelsen för totalförsvaret. I prop. 1996/97:4 framhålls som ett viktigt syfte med utvärderingen att stärka kopplingen mellan finansieringssystemet och möjligheterna att stödja sådan verksamhet som är särskilt värdefull för totalförsvaret. Vidare bör belysas frågan om ett ökat kommunalt inflytande över statsbidragen till den frivilliga försvarsverksamheten.

De förändringar inom totalförsvaret som väntas beröra de frivilliga försvarsorganisationerna ger anledning till att se över de regler för tilldelning av statliga medel till dessa organisationer som tillämpats de senaste två åren.

Uppdraget

Den särskilde utredaren skall pröva om nu gällande system för finansiering av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet är ändamålsenligt. Utredaren skall vidare föreslå sådana förändringar av systemet som möjliggör en prioritering mellan de frivilliga försvarsorganisationerna vid tilldelning av statliga medel med utgångspunkt i den betydelse - kortsiktigt och långsiktigt - respektive organisation bedöms ha för totalförsvaret.

Vid utvärderingen skall bl.a. följande behandlas

* Har nu gällande finansieringssystem inneburit att syftet med systemet, bl.a. förbättrad mål- och resultatstyrning, stabilitet och ökad självständighet för de frivilliga försvarsorganisationerna, kunnat uppnås?

* Myndigheters stöd och bistånd - en kartläggning.

* Finns det behov av ett ökat kommunalt inflytande över statsbidrag för den frivilliga försvarsverksamheten?

* Hur skall utformningen av finansieringssystemet ändras om ett syfte skall vara att prioritera de organisationer som bedöms bedriva en särskilt värdefull totalförsvarsverksamhet?

När det gäller frågan vilka faktorer som skall påverka bedömningen av olika frivilligorganisationers betydelse för totalförsvaret bör den särskilde utredaren i sina överväganden ta hänsyn till och analysera bl.a. följande.

- Indelningen av de frivilliga försvarsorganisationerna i

i) avtalsorganisationer, dvs. organisationer som rekryterar och utbildar för befattningar i krigsorganisationen, såsom Frivilliga automobilkårernas riksförbund, Sveriges kvinnliga bilkårers riksförbund, Frivilliga motorcykelkårens riksförbund, Frivilliga flygkåren, Frivilliga radioorganisationen, Svenska brukshundklubben, Svenska blå stjärnan, Svenska röda korset, Riksförbundet Sveriges lottakårer och Sveriges civilförsvarsförbund,

ii) befälsutbildande organisationer, dvs. organisationer som vidareutbildar för befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation, såsom Centralförbundet för befälsutbildning, Flygfältsingenjörsföreningarna, Flygvapenföreningarnas riksförbund, Försvarets personaltjänstförbund och Sjövärnskårernas riksförbund samt i fråga om frivillig befälsutbildning Hemvärnsbefälets riksförbund, Kustartilleriets reservofficersförbund, Svenska arméns och flygvapnets reservofficersförbund, Svenska flottans reservofficersförbund och Svenska värnpliktsofficersförbundet,

iii) färdighetsutvecklande organisationer, dvs. organisationer som utbildar för att öka den enskildes personliga färdighet, såsom Frivilliga skytterörelsen, Svenska fallskärmsförbundet, Svenska pistolskytteförbundet och Svenska sportskytteförbundet.

- Antalet medlemmar i en frivillig försvarsorganisation

- De långsiktiga utbildningsuppdrag som respektive myndighet ger de frivilliga försvarsorganisationerna för bemanning i krigsorganisationen och för frivillig befälsutbildning.

- De syften med verksamheten som anges i organisationernas stadgar.

Vidare skall utredaren överväga hur organisationernas verksamhet för totalförsvaret kan främjas utan att den enskildes behov/rätt att få verka för en ideologi begränsas.

I betänkandet (SOU 1992:132), Utredningen om frivillig medverkan i totalförsvaret, som i vissa delar låg till grund för förslagen i prop. 1993/94:100, bil. 5, FöU 1993/94:09, rskr. 1993/94:295, 296) om nuvarande finansieringssystem, diskuterades inte frågan om en kategoriindelning. Dock togs frågan upp i samband med att indelningen i s.k. A- och s.k. B-avtal slopades där utredningen menade att indelningen och beteckningarna lätt kan ge intryck av att vara grundade på en kvalitetsmässig rangordning.

Inom regeringskansliet har tillsatts en interdepartemental arbetsgrupp benämnd Föreningsbidragsgruppen som har till uppgift att före den 1 januari 1997 redovisa förslag angående mål- och resultatstyrning för bidrag till ideella föreningar. Föreningsbidragsgruppens rapport bör beaktas i utredarens kommande arbete.

Redovisning av uppdraget m.m.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir.1994:23), om att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49) och om att beakta jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124). Förslag som lämnas av den särskilde utredaren skall belysas även ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Förslag som leder till ökade utgifter eller minskade inkomster för staten skall åtföljas av förslag till omprioriteringar eller andra finansieringsvägar.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 maj 1997.

(Försvarsdepartementet)

REGERINGSKANSLIET
Inrikesdepartementet

Resultatstyrning av Föreningsbidrag

Ds 1997:36

Sammanfattning

Inledning

Föreningsbidragsgruppen har haft i uppdrag att stärka resultatstyrningen av statsbidragen till föreningslivet i Sverige. Vår inriktning ha varit att utarbeta en generell mall för styrning och uppföljning av statliga bidrag som betalas ut till föreningslivet.

En huvuduppgift har varit att finna former för styrning och uppföljning av aktuella bidrag. Förutsättningen för att ställa krav på återkoppling av använda bidrag skiljer sig i många fall från de styrförutsättningar som gäller för andra verksamheter som helt eller delvis har statlig finansiering; regleringsbreven har en begränsad verkan som styrinstrument vad gäller verksamhet som inte bedrivs i statlig regi.

En annan huvuduppgift har varit att finna ändamålsenliga krav vad gäller återkopplingen av använda bidrag. Vi har delat in de mångfacetterade föreningsbidragen i tre grupper till vilka vi hänför olika typer och mängder av resultatinformation.

Bakgrund

Föreningsbidragen har det senaste decennniet varit föremål för en mängd utredningar. En del av dessa har haft hela föreningslivet som utgångspunkt och andra har haft enskilda föreningsbidrag i fokus. I flera av utredningarna har påtalats att uppföljning och utvärdering av dessa bidrag inte varit tillräckligt utvecklad. Som förslag har framförts att föreningsbidragen borde

inlemmas i den statliga budgetprocessen i övrigt. Det har också varit utgångspunkten för Föreningsbidragsgruppens arbete.

Den statliga budgetproceseen har de senaste årtiondena genomgått flera omfattande förändringar. Av vikt för styrningen av föreningsbidragen är t.ex. att riksdagen vid flertalet tillfällen uttalat att all statligt finansierad verksamhet skall resultatstyras. Vidare är riksdagens beslut om rambudgetmodell med utgifttak och ramar för 27 utgiftsområden sådant som påverkar styrningen av föreningsbidragen. Från och med 970101 finns också en lag för statsbudgeten och en ny förordning om myndigheternas årsredovisning.

Kartläggningen

Kartläggningen ger vid handen att anpassningen av föreningsbidragen till den statliga budgetprocessen är på gång men att mycket återstår att göra. I detta sammanhang bör man komma ihåg att bidrags- och transfereringssytemen i Sverige inte har varit föremål för någon omfattande resultatstyrning. Resultatstyrningsprocessen har istället mer varit inriktad på styrningen av myndigheternas förvaltningsanslag.

Beloppen som staten betalat ut till föreningslivet har under den undersökta tioårspeioden utvecklats i samma takt som den statliga konsumtionen; i reala värden har de ökat med ca 25 %. För föreningsbidragen innebär det att de 1994/95 uppgick till ca 5,5 Mkr.

Styrningen av dessa bidrag handlar om att ställa återkopplingskrav som visar nyttan av de utbetalade bidragen. På denna punkt är bilden ganska varierande. Generellt kan sägas att de beloppsmässigt stora bidragen har en mer utvecklad form av återrapportering än de mindre.

Det som saknas i styrningen av föreningsbidragen kan sammanfattas i två huvudpunkter. Den ena är att det i vissa fall saknas ett ändamålsenligt styrinstrument: regleringsbreven är i första hand tillämpliga på verksamhet driven i statlig regi.

Punkt nummer två handlar om att statsmakterna inte alltid kombinerar de olika komponenter som förknippas med en utvecklad resultatstyrning på ett ur styrsynpunkt effektivt sett. För att ha tillgång till ändamålsenlig resultatinformation fordras vanligtvis mål (övergripande mål och verksamhetsmål), ekonomisk redovisning med revision. ett eller flera resultatmått, verksamhetsberättelse som har verksamhetsmålen i fokus och ibland en mer djuplodande utvärdering av bidraget.

Kartläggningen ger också vid handen att förnyelseincitamenten i bidragsgivningen till ideella föreningar och organisationer är små. En orsak skulle kunna vara att de uppföljningar och utvärderingar som gjorts inte givit underlag för större förändringar. Medvetenheten om att resultatstyrningen av bidragen behöver utvecklas ytterligare ger dock också information om ett bidragssystem med små inneboende möjligheter till effektivisering.

Förslag

Föreningsbidragsgruppen föreslår att alla s.k. föreningsbidrag skall kategoriseras som organisations- verksamhets- eller projektbidrag. Denna indelning syftar till att bestämma graden av resultatstyrning av de olika bidragen. Den enskilt viktigaste komponenten som bestämmer till vilken kategori de olika bidragen hänförs är hur syftet för bidragsanslaget är formulerat. Resultatstyrningen av föreningsbidragen kommer också framgent att utvecklas och de närmare formerna såsom t.ex.

målformuleringen för ett enskilt bidragsanslag kommer varje år att kunna prövas i det löpande budgetarbetet.

Vidare föreslår vi att utöver styrinstrument som regleringsbrev och förordningar skall staten också kunna teckna avtal med bidragsmottagande föreningar och organisationer.

För att stimulera en förnyelse inom bidragsgivningen till ideella föreningar och organisationer föreslår vi att i de fall bidragen är förordningsstyrda så skall förordningarna fokusera på kriterier m.m. för att erhålla bidrag. Förordningarna skall inte konstrueras så att de namnger enskilda organisationer som mottagare av bidraget.

Slutligen föreslås att enhetligheten stärks vad gäller möjligheten att fördela bidragen och deras övriga administration. När rätten att fördela statsbidrag läggs ut på annan instans än statlig myndighet/departement skall detta regleras med stöd av lag.

Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

Allmänna bestämmelser

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

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

De frivilliga försvarsorganisationerna anges i bilaga till förordningen.

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

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

Myndigheternas uppgifter

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

1. ange målen för utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret,
2. ange vilken utbildning som myndigheten anser bör genomföras,
3. lämna organisationerna underlag för upplysningsverksamhet,
4. teckna avtal enligt 2 §,
5. registrera och krigsplacera sådan personal som ingått avtal,
6. i övrigt stödja den frivilliga försvarsverksamheten.

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

Av avtalet skall framgå tjänstgöringens art, tjänsgöringsskyldighetens omfattning samt tjänstgöringstidens längd.

Övriga bestämmelser

5 § *har upphävts genom förordning (1995:695).*

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

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

Bilaga

De frivilliga försvarsorganisationerna utgörs av

Centralförbundet för befälsutbildning
Flygfältsingenjörsföreningarna,
Flygvapenföreningarnas riksförbund,
Frivilliga automobilkårernas riksförbund,
Frivilliga flygkåren,
Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund,
Frivilliga radioorganisationen,
Frivilliga skytterörelsen,
Försvarets personaltjänstförbund,
Svenska blå stjärnan,
Föreningen svenska röda korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig,
Riksförbundet Sveriges lottakårer,
Sjövärnskårernas riksförbund,
Svenska brukshundklubben,
Svenska fallskärmsförbundet,
Svenska pistolskytteförbundet,
Svenska sportskytteförbundet,
Sveriges civilförsvarsförbund,
Sveriges kvinnliga bilkårers riksförbund,

samt i fråga om frivillig befälsutbildning

Hemvärnsbefälets riksförbund,
Kustartilleriets reservofficersförbund,
Svenska Arméns och Flygvapnets reservofficersförbund,
Svenska Flottans reservofficersförbund och
Svenska värmpliktsofficersförbundet.

Övergångsbestämmelser

1994:524

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1994, då kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet skall upphöra att gälla.
2. I fråga om avtal som ingåtts före förordningens ikraftträdande gäller äldre bestämmelser.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. [62]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldspolitiken. [66]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
- Grundlag
- Lag om trossamfund
- Lag om Svenska kyrkan. [41]

Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]