Palett för ett stärkt civilsamhälle

Betänkande av
Utredningen för ett stärkt civilsamhälle

Stockholm 2016

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2016:13

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskanslietsförvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Illustration: Marie Eriksson
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24413-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen bemyndigade den 13 mars 2014 statsrådet Maria Arnholm att tillkalla en särskild utredare med uppgift att undersöka möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning. Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. den 31 mars 2014 Dan Ericsson som särskild utredare.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 8 april 2014 Maria Graner och fr.o.m. den 24 april 2014 Karolina Larfors. Från och med den 1 maj 2015 anställdes även Pernilla Arrland som sekreterare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. 13 maj 2014 numera kanslirådet Maria Nilson och ämnessakkunniga Tyri Öhman. Som experter förordnades fr.o.m. 13 maj 2014 departementssekreteraren Alexander Akhlaghi, handläggaren Anna-Karin Berglund, Sveriges Kommuner och Landsting, ämnesrådet Tarja Birkoff, handläggaren Gerhard Holmgren, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, numera kanslirådet Mikael Lindman, departementssekreteraren Jenny Andersson Rivas och departementssekreteraren Katja Stenport Wahlsten. Från och med den 2 februari 2015 entledigades Alexander Akhlaghi, Jenny Andersson Rivas och Katja Stenport Wahlsten som experter samtidigt som rättssakkunniga Anna Spinnell, handläggaren Emmy Bornemark, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, departementssekreteraren Maria Hansson och departementssekreteraren Stefan Holmgren förordnades som experter. Från och med 25 maj 2015 entledigades Maria Hansson som expert samtidigt som kanslirådet Lena Ljungberg och departementssekreteraren Victoria Ericsson förordnades som experter.

Utredningen har haft en referensgrupp bestående av företrädare för Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan, Famna – Riksorganisationen för idéburen vård och omsorg, Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, Handikappförbunden, Hela Sverige ska leva, Ideell kulturallians, LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer, Nätverket Idéburen Sektor Skåne, Riksidrottsförbundet, Samarbetsorgan för etniska organisation i Sverige (SIOS), SKOOPI – de arbetsintegrerande sociala företagens intresseorganisation, Streetgäris, Svenska Röda Korset, Svenskt Friluftsliv, Sveriges föreningar, Sveriges kristna råd, Ung Cancer och Unizon.

Utredningens uppdrag framgår av dir. 2014:40 och tilläggsdirektiv dir. 2015:38. Utredningen har tagit namnet Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (U 2014:04).

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (U 2014:04) får härmed överlämna sitt betänkande *Palett för ett stärkt civilsamhälle*, SOU 2016:13.

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm i februari 2016

Dan Ericsson

/Karolina Larfors
Maria Graner
Pernilla Arrland

Innehåll

Utredarens förord **15**

Sammanfattning **19**

1 Författningsförslag **45**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (0000:000) om offentlig upphandling 45

1.2 Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474) 50

1.3 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515) 51

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning 52

2 Utredningens uppdrag och arbete **53**

2.1 Utredningens uppdrag 53
2.1.1 Avgränsningar i utredningens uppdrag 54

2.2 Centrala begrepp 54
2.2.1 Det civila samhället och det civila samhällets organisationer 54
2.2.2 Närliggande begrepp 55

2.3 Utredningens arbetssätt 55
2.3.1 Utgångspunkter för utredningens arbete 55
2.3.2 Kontakter med civilsamhällets organisationer 56
2.3.3 Arbetet i sakkunnig- och expertgrupp 57
2.3.4 Utredningens besök och möten 57

2.3.5 Externa uppdrag och enkät om behovet av stöd ... 59
2.3.6 Hearing och arbetsgrupper ... 60
2.3.7 Samråd med statliga utredningar ... 61

2.4 Betänkandets disposition ... 61

3 Om det civila samhället ... 63

3.1 Det civila samhället – begrepp och innehåll ... 63
3.1.1 Det civila samhällets associationsformer ... 64
3.1.2 Statistiken över det civila samhället ... 70
3.1.3 Verksamheter som det civila samhället driver ... 73
3.1.4 Civilsamhällets olika roller ... 74
3.1.5 Finansieringen av det civila samhällets verksamhet ... 76
3.1.6 Riks- och paraplyorganisationer ... 78
3.1.7 Det civila samhällets särart ... 81

3.2 Engagemanget i det civila samhället ... 90
3.2.1 Medborgarnas deltagande i det civila samhället ... 91
3.2.2 Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudier ... 91

3.3 Politiken för det civila samhället ... 93
3.3.1 Sex principer inom politiken för det civila samhället ... 94
3.3.2 Nationella överenskommelser ... 95

3.4 Forskning om det civila samhället ... 97

3.5 Internationell jämförelse ... 103

3.6 Det civila samhällets värde och betydelse ... 104
3.6.1 Demokratiskt värde ... 105
3.6.2 Socialt värde ... 105
3.6.3 Samhällsekonomiskt värde ... 105
3.6.4 Värde för ett sammanhållet samhälle ... 107
3.6.5 Värdet av att vara snabbfotad ... 108

4 Förslag för att värna och stärka det civila samhällets roll i demokratin och samhället 109

4.1 Civilsamhällets roll i demokratin 110
4.1.1 Det civila samhället är en central del av demokratin 110
4.1.2 Civilsamhällets betydelse för tillit och social sammanhållning 113
4.1.3 Civilsamhället som demokratiskola 114
4.1.4 Att företräda en grupp – civilsamhället som röstbärare och opinionsbildare 119
4.1.5 Vikten av strukturer för dialog och inflytande 132

4.2 Hinder för civilsamhällets roll i demokratin 142
4.2.1 Kunskapsbrist hos det offentliga 142
4.2.2 Ändrade organiseringsformer kan minska det offentligas vilja att lyssna till det civila samhällets organisationer 147
4.2.3 Skolans kompensatoriska roll 153
4.2.4 Risken att en prioritering av utförarrollen påverkar röstbärarrollen negativt 158
4.2.5 Förutsättningar för civilsamhället att delta i samråd och möten 162

4.3 Social sammanhållning och ökad mångfald inom det civila samhället 165
4.3.1 Vilka deltar i det civila samhället och dess organisationer? 165
4.3.2 Mångfald inom organisationerna 175
4.3.3 Nybildade organisationer 179
4.3.4 Ökad social sammanhållning 184

5 Förslag för att underlätta civilsamhällets verksamhet... 191

5.1 Övergripande hinder 192
5.1.1 Samhällets bristande tilltro till och förståelse för civilsamhället 192
5.1.2 Bristande kunskap om det civila samhället 202
5.1.3 Hänsyn tas inte till det civila samhällets särart 211
5.1.4 Svårigheter att finansiera verksamhet 216
5.1.5 Omfattande administration 228

5.2 Hinder i regelverk och dess tillämpning samt förslag för att undanröja hindren ... 234
5.2.1 Konkurrensrätten ... 235
5.2.2 Konsumenträtten och förhållandet mellan medlem och förening ... 253
5.2.3 Livsmedelsregelverket och civilsamhällets serveringsverksamheter ... 265
5.2.4 Regelverket kring resegaranti ... 271
5.2.5 Reglering av arbetstid ... 276
5.2.6 Socialförsäkringen ... 279
5.2.7 Civilsamhällets deltagande i mottagande av asylsökande ... 283
5.2.8 Civilsamhällets deltagande i insatser på arbetsmarknadsområdet ... 290
5.2.9 Sjukvårdsinsatser i ideell regi ... 297
5.2.10 Fortifikationsverkets markupplåtelse ... 298
5.2.11 Verksamhet i nationalparker ... 306
5.2.12 Behörighetskrav vid inskrivningsärenden ... 309
5.2.13 Folkhälsomyndigheten och kravet på vetenskaplig grund ... 312
5.2.14 Statistiken om det civila samhället och statistikens tillgänglighet ... 315

5.3 Hinder på lokal och regional nivå ... 317
5.3.1 Många kontakter mellan civilsamhället och kommunsektorn ... 318
5.3.2 Övergripande hinder finns även på lokal och regional nivå ... 323
5.3.3 Från överenskommelser till konkreta planer ... 329
5.3.4 Civilsamhället efterfrågar lokaler till låg kostnad ... 331
5.3.5 Synpunkter på bidragsgivningen ... 334

5.4 Andra områden som påverkar civilsamhället ... 343

6 Förslag för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling 347

6.1 Civilsamhället och upphandling 347
6.1.1 Särskilda svårigheter som det civila samhällets organisationer möter när de deltar i offentliga upphandlingar 350
6.1.2 Fördelar med det civila samhällets organisationer som utförare och eventuella risker med ett ökat deltagande i upphandling 355
6.1.3 Modeller i andra länder 357

6.2 Åtgärder för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling 361
6.2.1 Möjligheter att inom upphandlingsregelverket underlätta för civilsamhällets organisationer 362
6.2.2 Sociala hänsyn i upphandling 374
6.2.3 Upphandlingskriterier 377
6.2.4 Vägledning till organisationerna 386
6.2.5 Vägledning till upphandlande myndigheter 389

6.3 Olika samarbetsformer – kvinnojourerna som exempel 390
6.3.1 Kvinnojourerna – en del av civilsamhället 391
6.3.2 Vad gör kvinnojourerna? 391
6.3.3 Kommunalt ansvar och samarbete med idéburna kvinnojourer 393
6.3.4 Utredningens överväganden och slutsatser 396

6.4 Idéburet offentligt partnerskap 397
6.4.1 Bakgrund 397
6.4.2 Exempel på IOP-koncept 400
6.4.3 Hinder som kommunsektorn och det civila samhället upplever med IOP 403
6.4.4 IOP ur ett juridiskt perspektiv – möjligheter och begränsningar 406
6.4.5 Utredningens överväganden och slutsatser 418

6.5 Det civila samhällets organisationer i den nationella upphandlingsstatistiken 420
6.5.1 Dagens upphandlingsstatistik och ansvariga myndigheter 420

6.5.2 Skäl till att ändra den nationella upphandlingsstatistiken ... 422
6.5.3 Utredningens förslag om att ändra den nationella upphandlingsstatistiken ... 423

7 Förslag om administrativt stöd ... 429

7.1 Det finns mycket information och stöd ... 429

7.2 Stöd och information i statlig regi ... 430
7.2.1 Statliga myndigheters serviceskyldighet ... 430
7.2.2 Webbaserad information som ges av statliga myndigheter ... 431
7.2.3 Stöd i samband med att söka statliga bidrag ... 434

7.3 Kommunalt stöd ... 435
7.3.1 Frivilligt uppdrag ... 435
7.3.2 Exempel på stöd i kommunal regi ... 436

7.4 Stöd i civilsamhällets regi ... 438
7.4.1 Stöd från riks- och paraplyorganisationer ... 438
7.4.2 Stöd från arbetsgivarorganisationer och studieförbund ... 439
7.4.3 Exempel på lokalt och regionalt stöd i civilsamhällets regi ... 441
7.4.4 Exempel på webbaserad information och stöd i civilsamhällets regi ... 443

7.5 Ett brett och mångfacetterat behov – utredningens analys ... 444
7.5.1 Det finns ett behov av administrativt stöd ... 445
7.5.2 Befintlig information och befintligt stöd är ibland svår att finna ... 450
7.5.3 Stöd behövs i avgörande skeden ... 451
7.5.4 Sammanfattande slutsatser om behovet ... 452

7.6 Utredningens bedömningar och förslag ... 452
7.6.1 Viktigt att möta det behov som finns ... 452
7.6.2 Inte något samlat administrativt stöd ... 454
7.6.3 Översyn av befintlig information ... 455
7.6.4 Webbaserad guide med utgångspunkt i avgörande skeden ... 459

7.6.5 Ett lokalt och mer praktiskt inriktat stöd 464

8 Förslagens kostnader och konsekvenser 467

8.1 Utredningens kostnads- och konsekvensanalys 468
8.1.1 Förslag för att stärka civilsamhället som röstbärare och opinionsbildare 468
8.1.2 Förslag om uppdrag till MUCF om att arbeta med kompetenshöjande insatser 470
8.1.3 Förslag om mångfaldsuppdrag till MUCF 472
8.1.4 Förslag om statlig delegation 474
8.1.5 Förslag om ändring i myndighetsförordningen ... 476
8.1.6 Förslag om rekrytering av myndighetschefer 477
8.1.7 Förslag om att kommittéer ska redovisa konsekvensanalyser avseende det civila samhällets organisationer 479
8.1.8 Förslaget om att myndigheter ska redovisa konsekvensanalyser avseende det civila samhällets organisationer 480
8.1.9 Förslag om översyn av kriterierna för stöd ur Allmänna arvsfonden 482
8.1.10 Förslag om uppföljning av förenklingsarbete 483
8.1.11 Förslag om exempelsamling 485
8.1.12 Förslag om vägledning till kommunerna 486
8.1.13 Förslag om utredning avseende författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag 487
8.1.14 Förslag angående Fortifikationsverkets markupplåtelse 489
8.1.15 Förslag om upphandlingskriterier 490
8.1.16 Förslag om vägledning till upphandlande myndigheter 491
8.1.17 Förslag om att komplettera den nationella upphandlingsstatistiken 493
8.1.18 Förslag att se över befintlig information och stöd till civilsamhället 494
8.1.19 Förslag om en webbaserad guide med utgångspunkt i avgörande skeden 497

8.2 Kostnader och konsekvenser för kommuner och landsting 499
8.2.1 Kostnader för kommuner och landsting 499
8.2.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen 499
8.2.3 Övriga konsekvenser för kommuner och landsting 500

8.3 Kostnader och konsekvenser för företag 500
8.3.1 Förslag om undantag från upphandling enligt lagen om offentlig upphandling avseende sociala tjänster och andra särskilda tjänster vars värde understiger tröskelvärdet 501
8.3.2 Förslag om att införa möjligheten till reserverade kontrakt för vissa tjänster 502

8.4 Konsekvenser av utredningens förslag för det civila samhället och dess organisationer 503
8.4.1 Kostnader för civilsamhället 503
8.4.2 Konsekvenser för civilsamhället 503

9 Författningskommentar 505

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (0000:000) om offentlig upphandling 505

9.2 Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474) 507

9.3 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515) 508

9.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning 508

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:40 509

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2015:38 519

Bilaga 3 Möteslogg..... 523

Bilaga 4 Enkät om behovet av administrativt stöd 531

Utredarens förord

Palett för ett stärkt civilsamhälle

En beskrivning av civilsamhället med dess olika drivkrafter och engagemang kan hämtas från *Seven*, ett dokumentärt drama baserat på utdrag ur personliga intervjuer med sju kvinnor som arbetar för att åstadkomma stora förändringar i världen. Denna berättelse har sitt ursprung i Ryssland:

> En man arbetar vid en flodstrand och plötsligt ser han barn som håller på att drunkna. Han hoppar i vattnet och börjar rädda dem. En annan man arbetar en bit därifrån och ropar 'Vad gör du?' Den förste mannen svarar att han räddar barn. Hjälp till. Och den andre mannen hoppar i och börjar lära barnen att simma. En tredje man kommer förbi. Han vänder och börjar springa därifrån. Och de två männen i floden ropar 'Vänta, vi behöver din hjälp! Vart tar du vägen?' Och den tredje mannen svarar 'Jag vill veta vem som slänger i barnen i vattnet!'[1]

Citatet illustrerar hur aktiva inom civilsamhället och dess organisationer genom olika former av ansvarstagande och agerande bidrar till att lösa akuta problem, till att utveckla människors egen kapacitet och makt att förverkliga visioner samt till ett strategiskt och långsiktigt förebyggande arbete. Ingen insats är mer värd än någon annan men samlat stärks både det mänskliga värdet och samhällsvärdet av de frivilliga och ideella insatserna.

Några i tid närliggande exempel kan belysa civilsamhällets roll och värde i olika situationer. Vid *krissituationer* som t.ex. skogsbranden i Västmanland 2014 bidrog civilsamhället och dess organisationer med ovärderliga insatser. Ett annat exempel är stormen Gudrun i södra Sverige 2005, där bl.a. de lokala grupperna inom Lantbrukarnas Riksförbund bedrev omfattande verksamhet för att lindra effekterna

[1] Cizmar P m.fl. (2008) *Seven – a documentary play*.

för såväl enskilda som företag. Civilsamhällets roll blir också tydlig i *akuta skeenden*, som den kritiska flyktingsituationen under hösten och vintern 2015/2016, där verksamheterna som civilsamhället och dess organisationer bedrivit har varit helt avgörande för att bemästra situationen. Civilsamhället kan vidare spela en central roll i *viktiga samhällsinsatser*. Ett exempel är kvinnojourerna som under många år i stor omfattning bedrivit verksamhet på kvinnofridsområdet. Många våldsutsatta kvinnor och barn skulle inte ha fått stöd och hjälp om inte civilsamhället i form av kvinnojourerna hade funnits. De fiberföreningar som bildas för att skapa förutsättningar för fortsatt boende och utkomst på landsbygden är ett annat exempel på hur civilsamhället går samman och skapar en nödvändig infrastruktur.

Detta är bara några exempel på värdefulla insatser som civilsamhället utför. Många fler exempel på och olika aspekter av civilsamhällets organisationers värde har framförts till utredningen under arbetets gång.

Civilsamhället med dess mångfald och myller av organisationer och särarter utgör en egen ”samhällskropp” med sina egna förutsättningar och drivkrafter. Det engagemang som finns i det civila samhället är till gagn såväl för individer och grupper av individer som för samhällsekonomin, och är något som det offentliga bör ta tillvara. Civilsamhället kan i samverkan med det offentliga utgöra ett kitt som bidrar till social sammanhållning och till att lösa problem som det offentliga på egen hand inte mäktar med. För att nå bästa möjliga samverkan behövs också en tydlighet i vad civilsamhället kan bidra med och att utgångspunkten är civilsamhällets egna förutsättningar och vilja. Gång på gång har det i utredningens kontakter med civilsamhällets organisationer poängterats att en förutsättning för att civilsamhället ska fungera såväl självständigt som i samverkan med det offentliga är att organisationerna får långsiktiga och hållbara villkor och att ideella insatser ges uppskattning, uppmuntran och respekt från offentliga aktörer.

Som framgår av betänkandet kan civilsamhället tillmätas olika värden, värden som ger civilsamhället en särställning mellan offentliga och privata aktörer. I flera av de berättelser utredningen mött från såväl organisationer som offentliga institutioner är det emellertid tydligt att många offentliga aktörer fortfarande enbart räknar med det offentliga och marknaden. Det synsättet bör förändras så att

civilsamhället och dess organisationer tillåts utgöra en tydlig egen kraft som samspelar med övriga aktörer i samhället.

I de offentliga verksamheterna bör man se det som naturligt att i samhällsplaneringen, samråd och konsekvensanalyser alltid tänka in civilsamhället och dess organisationer och samtidigt vara aktsam så att beslut inte medför hinder för civilsamhällets verksamheter.

Det går inte att enkelt beskriva storheten och mångfalden inom det civila samhället. Det stora myllret av organisationer är kännetecknande för civilsamhället. Paradoxen är att denna mångfald med dess olika särarter kan bli ett hinder när det offentliga ska ta ställning till hur samverkan ska ske med civilsamhället. Här måste tankegången vändas, till att utgå från vad civilsamhället är och vad det kan bidra med i samverkan med det offentliga. Att se civilsamhället som en möjlighet i stället för ett administrativt problem. Mångfalden, särarterna och pluralismen inom civilsamhället skärper kraven på det offentligas förmåga att vara innovativ och söka lösningar där det ideella engagemanget tas tillvara.

Civilsamhället bör tillförsäkras en palett av möjligheter för att utifrån egna förutsättningar bedriva verksamhet. Som entreprenörer utan statligt eller kommunalt stöd om man så önskar. Med ett starkt grundläggande organisationsbidrag som ger förutsättningar för långsiktigt och hållbart arbete för det intresse som organisationens medlemmar har samlats kring. Genom upphandling och valfrihetssystem, eller via idéburet offentligt partnerskap (IOP). Det offentliga bör också ha en öppenhet för nya innovativa samverkansformer. Det viktiga är att statliga myndigheter, kommuner och landsting erbjuder bästa möjliga förutsättningar för samverkan med civilsamhället, oavsett i vilka former som civilsamhället vill samverka. Det handlar inte om att vältra över välfärdens kostnader på organisationerna utan att se på vad sätt det går att finna en samverkan som skapar utrymme för civilsamhällets idéer och olika typer av verksamheter att kunna växa och därmed tillföra de mervärden som civilsamhället står för. Utredningen vill med sina förslag och bedömningar bidra till detta.

Utgångspunkten för samverkan mellan civilsamhället och det offentliga måste vara respekt för varandras roller och förutsättningar, att man är jämbördiga parter som möts för att i samverkan driva verksamhet på bästa möjliga sätt och utifrån de villkor man

kommer överens om. Civilsamhällets oberoende, som egen kraft, kan och ska inte ifrågasättas.

På statlig, regional och lokal nivå talas ofta positivt om de insatser som civilsamhället gör. När förslag om att ta vara på ideellt engagemang ska omsättas i praktiskt handlande möter det dessvärre alltför ofta juridiska eller byråkratiska hinder. Myndigheter, kommuner och landsting har givetvis att följa de lagar, förordningar och regelsystem som har beslutats av politiska församlingar. Det har dock uppstått ett gap mellan politiskt uttalad vilja, bl.a. manifesterad i politiken för det civila samhället, och omsättningen av denna vilja i praktisk verklighet. Det sker inte på ett medvetet sätt, utan på grund av okunskap om civilsamhället och dess särarter och på grund av svårigheter att se hur man på ett systematiskt sätt ska kunna bedriva samverkan med civilsamhället. Förhoppningen är att innehållet i detta betänkande ska bidra till att sluta detta gap.

Det har varit en förmån att under utredningens gång få möta ideellt engagerade i civilsamhällets olika typer av organisationer. Det har varit tydligt vilken samlad kraft som finns i denna mångfald och vilken stor betydelse alla dessa frivilligkrafter har, som dag ut och dag in, vardag som helgdag, arbetar för att utveckla individer och gemenskaper till gagn för vår samhällsgemenskap. Det är dessa möten och berättelser som detta betänkande bygger på. Förhoppningen är att ett arbete nationellt, regionalt och lokalt i enlighet med betänkandets bedömningar och förslag ska underlätta och ge förutsättningar för att ytterligare utveckla den verksamhet som bedrivs inom civilsamhället.

Dan Ericsson
Särskild utredare

Sammanfattning

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle har haft i uppdrag att undersöka möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning. Uppdraget omfattar att analysera och bedöma om organisationernas särart och ställning i förhållande till nationell lagstiftning och EU-rätt kan och bör utvecklas eller tydliggöras, samt att lämna förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras. I uppdraget ingår också att undersöka behovet av ett samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer. Utredningen ska vidare föreslå hur det civila samhällets villkor kan stärkas så att dess roll i demokratin kan värnas och utvecklas samt föreslå åtgärder från det offentliga för att det civila samhällets organisationer i större omfattning ska nå ut till delar av befolkningen som står utanför det civila samhällets organisationer och inom sina organisationer engagera en större mångfald människor. Uppdraget omfattar inte skatte- och socialavgiftsfrågor och inte heller frågor om statsbidrag till det civila samhällets organisationer. Uppdraget i sin helhet återfinns i bilaga 1 och 2.

Utredningens målsättning har varit att bidra till att stärka det civila samhället. En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har, i enlighet med direktiven, varit att frihetsgraden hos det civila samhällets organisationer ska öka och att deras särart ska bevaras. Utredningen har arbetat nära det civila samhället och dess organisationer och har mött många företrädare för olika delar av civilsamhället. Dessa möten har omfattat organisationer som verkar nationellt, regionalt och lokalt. Utredningens kontakter med civilsamhället har skett genom utredningens referensgrupp, genom ett

stort antal möten med organisationer enskilt och i grupp, samt genom besök i olika delar av landet.

Utredningens analys, bedömningar och förslag baseras också på material från besök i ett antal kommuner och landsting, möten och kontakter med cirka 25 statliga myndigheter, konsultunderlag i olika delfrågor samt en enkät till ett urval nystartade organisationer om behovet av stöd. Vissa av utredningens frågor har varit föremål för arbete i särskilda arbetsgrupper. Utredningen har vidare samrått med ett antal andra statliga utredningar.

Det civila samhället och det civila samhällets organisationer

Det civila samhället har av riksdagen definierats som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen” (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). I utredningens uppdrag används främst begreppet ”det civila samhällets organisationer”. Med det civila samhällets organisationer avses ”bl.a. allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund samt organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen som generellt har någon form av mer oegennyttigt uppdrag, utan att vara statliga och kommunala. De är självstyrande och bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Till det civila samhällets organisationer hör även sociala företag och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning” (dir. 2014:40). Därutöver används även begreppet ”det civila samhället” i den del av utredningens uppdrag som handlar om att värna och stärka det civila samhällets roll i demokratin.

Förslag för att värna och stärka det civila samhällets roll i demokratin och samhället

Det civila samhället har flera viktiga roller i demokratin, t.ex. som självständig röstbärare, opinionsbildare och demokratiskola. Vidare visar forskning på civilsamhällets betydelse för tillit mellan människor, och därmed som grund för en fungerande demokrati. En för-

utsättning för civilsamhällets roll i demokratin är att alla människor har möjlighet att engagera sig ideellt. Att människor med olika bakgrund och erfarenhet möts i det civila samhället bidrar också till social sammanhållning.

Att företräda en grupp – civilsamhället som röstbärare och opinionsbildare

Genom att delta i civilsamhällets organisationer kan människor påverka politikens innehåll och utformningen av offentliga beslut, samt delta i ett löpande samtal mellan organisationerna å ena sidan och offentlig sektor å den andra. Det sker genom civilsamhällets roll som röstbärare och opinionsbildare. Civilsamhällets organisationer kan i olika frågor samla medlemmarnas synpunkter, bearbeta dem internt i organisationen och därefter föra fram dem i olika sammanhang, såsom i beredningss- och beslutsprocesser och den allmänna debatten. Civilsamhällets organisationer bidrar därmed till ökad kunskap och bättre beslutsunderlag.

Utredningen redogör för olika formella och informella sätt för civilsamhället att vara röstbärare och opinionsbildare, t.ex. genom deltagande i kommittéväsendet och remissförfarandet, samt genom opinionsbildning och lobbying. Även civilsamhället som part i lokal utveckling omfattas. I sammanhanget gör utredningen bedömningen att det offentliga Sverige, på såväl statlig som regional och lokal nivå, aktivt bör fortsätta värna civilsamhällets självständighet i dess röstbärarroll.

Även statliga myndigheter tar fram beslut och regelverk som kan påverka det civila samhället på olika sätt. Mot den bakgrunden vill utredningen understryka vikten av att statliga myndigheter inom ramen för respektive uppdrag har kontakter och samråder med civilsamhället, i syfte att fånga in synpunkter och belysa en fråga även ur civilsamhällets perspektiv. Utredningen föreslår därför i avsnitt 4.1.4 att statliga myndigheter årligen ska rapportera de kontakter och samråd som myndigheten har haft med det civila samhället inom ramen för sitt uppdrag och när så har bedömts relevant. Rapporteringen, som t.ex. kan ske i årsredovisningen, synliggör vikten av samråd och kan bidra till att samråd också sker. Utredningen anser vidare att det är viktigt att riksdagen, som lagstiftare och folkets främsta företrädare i det demokratiska syste-

met, informeras om myndigheternas samråd med civilsamhället. Därför föreslår utredningen att regeringen årligen till riksdagen ska rapportera om de kontakter och samråd som statliga myndigheter och Regeringskansliet har haft med det civila samhället. Rapporteringen kan t.ex. ske i budgetpropositionen eller i en särskild skrivelse.

Vikten av strukturer för dialog och inflytande

Ett sätt att möjliggöra för det civila samhället att som röstbärare vara en viktig part i demokratin är genom tydliga strukturer för dialog och inflytande på olika nivåer i samhället och i olika sammanhang. Utredningen konstaterar att det nationellt finns olika formella strukturer för dialog och samråd mellan civilsamhället och företrädare för regeringen och Regeringskansliet. Även lokala och regionala dialogprocesser och överenskommelser med det civila samhället har ökat i antal under senare år, parallellt med andra lokala och regionala forum för dialog och inflytande.

Utredningen konstaterar också att de strukturer som finns för dialog och samråd mellan offentliga parter och civilsamhället på olika nivåer är positiva för civilsamhällets roll i demokratin. Utredningen gör bedömningen att den politiska ledningen bör delta inom ramen för befintlig struktur för dialog med det civila samhället på nationell nivå. På nationell nivå finns också en struktur för att följa det arbete som görs utifrån de nationella överenskommelserna. Det är något som utredningen ser som positivt. Utredningen bedömer att den fortlöpande uppföljningen av de åtgärder som parterna gör i samband med dialogen bör säkerställas även framöver.

Utredningen bedömer vidare att överenskommelseprocesser och andra modeller för strukturerade samtal bör användas för samverkan med det civila samhällets organisationer även lokalt och regionalt. Utredningen gör också bedömningen att kommuner och landsting i de pågående eller planerade dialog- och överenskommelseprocesserna bör överväga att bjuda in även nätverk och andra delar av civilsamhället som inte har en formaliserad juridisk form.

Kunskapsbrist hos det offentliga

Utredningens material indikerar brister i offentliga aktörers (statliga myndigheter, kommuner och landsting) kunskap om och förståelse för det civila samhället. Utredningen noterar också att det finns en stor variation i kunskapen, där vissa offentliga aktörer har utvecklat en god kunskap medan andra ibland har bristande kunskap. Med utgångspunkt i civilsamhällets roll i demokratin vill utredningen lyfta fram värdet av kunskap om hur civilsamhället är sammansatt inom exempelvis ett geografiskt område eller inom ett särskilt verksamhetsområde. Utredningens slutsats är att en ökad kunskap ökar förutsättningarna för offentliga aktörer att involvera civilsamhället i dialog eller beredning av enskilda frågor. Utredningen föreslår därför i avsnitt 4.2.1 att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) får i uppdrag att arbeta med kompetenshöjande insatser gentemot statliga myndigheter, kommuner och landsting i frågor som rör civilsamhället. Uppdraget ska genomföras i samråd med relevanta aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), högskolesektorn och civilsamhällets organisationer.

Ändrade organiseringsformer kan minska det offentligas vilja att lyssna till det civila samhällets organisationer

Enligt Ersta Sköndal högskolas s.k. befolkningsstudie[1] är det svenska folkets ideella engagemang internationellt sett högt, och dessutom stabilt över tid. Andra uppgifter pekar på färre medlemmar i civilsamhällets organisationer. Samtidigt ser utredningen att offentliga aktörers vilja att lyssna till det civila samhällets organisationer riskerar att minska när individer finner nya sätt att engagera sig. Det kan medföra att det offentliga söker nya tillvägagångssätt att bereda frågor, som inte i tillräcklig grad inkluderar civilsamhällets organisationer. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att organisationernas roll i demokratin bör värnas när nya sätt att löpande samla in medborgarnas synpunkter och åsikter används.

[1] von Essen J m.fl. (2015) *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014*.

Skolans kompensatoriska roll

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Av de övergripande målen och riktlinjerna för skolan som återfinns i läroplanen för bl.a. grundskolan framgår att skolan har som mål att varje elev har inblick i närsamhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv. Alla som arbetar i skolan ska vidare verka för att utveckla kontakter med kultur- och arbetsliv, föreningsliv samt andra verksamheter utanför skolan som kan berika den som lärande miljö. Skolan har genom sitt demokratiuppdrag en möjlighet att introducera deltagande i demokratin genom deltagande i civilsamhället. Därmed kan skolan fungera kompensatoriskt för elever som inte på andra sätt får introduktion till civilsamhällets olika delar och organisationer. Samtidigt finns det indikationer på att civilsamhället och föreningslivet inte ingår i den utsträckning i skolornas arbete med demokrati och värdegrund som skulle kunna förväntas med tanke på den roll civilsamhället har i demokratin på olika samhällsnivåer. Utredningen bedömer därför att skolan bör få en tydligare roll i att öka ungas kunskap om civilsamhället i stort och möjliggöra ingångar till föreningslivet. Mot bakgrund av utredningens analys gör utredningen också bedömningen att det finns behov av att civilsamhällets och föreningslivet roll i demokratin omfattas av ett nationellt skolutvecklingsprogram med inriktning på värdegrunds- och medborgarskapsfrågor.

Risken att en prioritering av utförarrollen påverkar röstbärarrollen negativt

Verksamhet inom ramen för organisationernas röstbärande funktion finansieras av olika former av organisationsbidrag och motsvarande bidrag på lokal nivå. Utredningen ser ett stort värde i att det offentliga värnar organisationernas möjlighet att fortsätta vara en kritisk röst och även framöver ha möjlighet att – i den mån en organisation så beslutar – kombinera olika roller. I det sammanhanget spelar tillgången på organisationsbidrag och andra liknande bidrag, som inte är prestationsbaserade, en viktig roll. Därför gör utredningen bedömningen att organisationsbidrag fortsatt bör vara

ett prioriterat sätt för offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå att ge ekonomiska förutsättningar för civilsamhällets röstbärarroll, och därmed också roll i demokratin.

Förutsättningar för civilsamhället att delta i samråd och möten

Utredningen har under sina kontakter med myndigheter och besök i kommuner och landsting sett många exempel på när det offentliga på olika sätt vill involvera det civila samhällets organisationer. Det handlar bl.a. om möjligheten att påverka utformningen av politiken och förbättra verksamhet av olika slag, t.ex. genom samråd och andra former av beredningsprocesser. Detta ser utredningen som mycket positivt. Samtidigt är det enligt utredningen viktigt att offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå ger praktiska förutsättningar för civilsamhället att som röstbärare kunna bidra i samråd och möten på att bra sätt.

Utredningen redogör för några dokument och modeller som kan fungera vägledande för offentliga aktörer som vill ge civilsamhället förutsättningar att delta i samråd och beredning av beslut. Utredningen bedömer också att statliga myndigheter, kommuner och landsting bör använda och utveckla metoder och vägledande dokument för samråd med civilsamhället.

Mångfald inom civilsamhällets organisationer

Det finns i dag en ojämlikhet i fråga om vilka grupper i samhället som deltar i det civila samhällets organisationer och i vilken utsträckning de deltar. Många organisationer arbetar aktivt för att nå ut till en större mångfald av människor. Samtidigt saknas kunskap om varför vissa deltar i mindre utsträckning än andra. Utredningen föreslår i avsnitt 4.3.2 att MUCF får i uppdrag att utreda vad som hindrar underrepresenterade gruppers deltagande i det civila samhällets organisationer. MUCF föreslås vidare få i uppdrag att, i nära samverkan med civilsamhällets organisationer, regelbundet anordna konferenser om mångfaldsfrågor för att sprida kunskap och erfarenheter. Syftet är i första hand att bidra till att organisationerna kan lära av varandra. Slutligen föreslår utredningen att MUCF får i uppdrag att fördela bidrag till satsningar på mångfaldsarbete inom

det civila samhällets organisationer, för att undanröja interna hinder för ökad mångfald. Liknande projektsatsningar i fråga om jämställdhetsarbete har i flera fall varit framgångsrika, och bidragit till att förändra interna kulturer och göra organisationerna mer inkluderande.

Nybildade organisationer

För att det civila samhället som helhet ska inkludera en mångfald människor behöver det enligt utredningen också vara enkelt att bilda nya organisationer. Från det offentligas sida bör man sträva efter att undvika onödiga trösklar i t.ex. bidragssystem eller möjligheten att få tillgång till lokaler, och erbjuda relevant stöd till nybildade organisationer. Det är inte ovanligt att nybildade organisationer får stöd, i form av administrativ hjälp, rådgivning eller på annat sätt, av andra organisationer inom det civila samhället, t.ex. av riks- eller paraplyorganisationer eller av studieförbunden. Vid bidragsgivning till paraplyorganisationer på statlig, regional och lokal nivå bör bidragsgivaren, enligt utredningens bedömning, överväga om krav ska ställas på att organisationerna erbjuder stöd till nybildade organisationer som vill bli medlemmar. Det kan, enligt utredningen, vara ett sätt för det offentliga att markera hur viktigt det är att civilsamhället får vara dynamiskt och öppet för nya grupper av människor.

Ökad social sammanhållning

Engagemang i det civila samhällets organisationer kan bidra till ökad social sammanhållning. Det är angeläget att insatser görs för att minska klyftorna mellan olika grupper. I dag finns det områden där civilsamhällets organisationer av olika anledningar har sämre förutsättningar att vara verksamma, bl.a. i socioekonomiskt utsatta bostadsområden. Många satsningar har gjorts för att bidra till ökad lokal samverkan, starkare föreningsliv och mindre segregation. Utredningen föreslår i avsnitt 4.3.4 att en statlig delegation tillsätts med uppdrag att i nära samverkan med civilsamhällets organisationer och berörda kommuner etablera långsiktiga lokala plattformar för det civila samhället i socioekonomiskt utsatta områden.

För att få varaktig effekt behöver dessa plattformar tillförsäkras långsiktig finansiering och samordning mellan olika pågående initiativ behöver ske.

Förslag för att underlätta civilsamhällets verksamhet

Av utredningens direktiv framgår att det på flera områden kan finnas hinder för den verksamhet som bedrivs inom civilsamhället. Utredningen har därför identifierat sådana regelverk och tillämpningar som utgör hinder för civilsamhällets verksamhet.

Övergripande hinder

Utredningen redogör för ett antal generella och mer övergripande hinder som utgör begränsningar för civilsamhällets verksamhet.

Samhällets bristande tilltro till och förståelse för civilsamhället

I det civila samhället finns en utbredd känsla av att den offentliga sektorn saknar förtroende för organisationernas verksamhet. För att undanröja den osäkerhet och den brist på tillit som är förenad med att den ideella föreningen är en oreglerad associationsform har utredningen prövat möjligheten att införa en lag om ideella föreningar alternativt en lagreglerad frivillig registrering av ideella föreningar. Företrädare för det civila samhället har framfört att det saknas behov av reglering och understrukit vikten av att värna föreningslivets självständighet. Utredningen har gjort bedömningen att det inte finns behov av att införa en lag om ideella föreningar. Utredningen har även kommit fram till att det i nuläget saknas förutsättningar att lämna ett förslag om ett frivilligt register.

Bristande kunskap om det civila samhället

Det finns också en bristande kunskap om det civila samhället och dess villkor hos offentliga aktörer. En orsak är att få statliga myndigheter har ett specifikt uppdrag att samverka med det civila samhällets organisationer, trots att även civilsamhället berörs av många myndigheters uppdrag. Utredningen föreslår därför i avsnitt 5.1.2 att ett tillägg görs i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) så att det där anges att myndigheters skyldighet att samarbeta med myndigheter och andra även ska omfatta det civila samhällets organisationer när det är relevant för genomförandet av myndighetens uppdrag. Därigenom ökar myndigheternas kunskap om och förståelse för det civila samhällets organisationer. Det bidrar även till genomförandet av myndigheternas verksamhet.

Det är vidare angeläget att kunskap och erfarenhet från det civila samhällets organisationer tillmäts vikt vid tillsättningen av myndighetschefer. Utredningen föreslår därför att ansvarigt departement vid rekrytering av myndighetschef ska överväga om kunskap om och erfarenhet från det civila samhället ska ingå i den kravprofil som upprättas, antingen som ett krav eller som en merit.

Utredningen anser också att statliga myndigheter inom sina respektive verksamheter bör bidra till att politiken för det civila samhället genomförs. I samband med arbetet med myndighetsstyrningen bör det övervägas om ett förtydligande av att myndigheten ska samarbeta med det civila samhällets organisationer ska föras in i instruktionen för enskilda myndigheter. Vidare bör frågan om myndighetens samverkan med det civila samhället diskuteras i de regelbundna kontakterna mellan regeringen och myndigheterna.

Hänsyn tas inte till det civila samhällets särart

Civilsamhällets organisationer upplever att de ibland drabbas av regelverk som inte är anpassade efter civilsamhällets förutsättningar. Det civila samhällets aktörer verkar inom olika sakområden och utredningen anser därmed att det civila samhället inte får ses som en isolerad företeelse. Inom i stort sett alla samhällsområden bör därför frågor om konsekvenserna för det civila samhällets orga-

nisationer analyseras och redovisas i ett tidigt skede för att kunna utgöra underlag för politikens utformning och åtgärder.

För att kommittébetänkanden ska utgöra ett tillräckligt underlag vid remissbehandlingen och i beredningsarbetet inom Regeringskansliet föreslår utredningen i avsnitt 5.1.3 att det införs ett krav i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) på att om förslagen i ett betänkande har betydelse för villkoren för det civila samhällets organisationer ska konsekvenserna i det avseendet redovisas i betänkandet.

När myndigheter meddelar föreskrifter påverkas ibland även det civila samhällets organisationer. Utredningen föreslår därför också att det införs ett krav i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning om att förvaltningsmyndigheter ska göra en konsekvensutredning avseende vilka effekter som ett genomförande av nya eller ändrade regler får för organisationer inom det civila samhället (avsnitt 5.1.3).

Svårighet att finansiera verksamhet och omfattande administration

Det civila samhällets organisationer finansierar sina verksamheter på flera sätt. Allmänna arvsfonden är i dag genom sina omfattande bidrag och sin utformning en viktig finansiär av nya initiativ för vissa målgrupper inom det civila samhället. Även om de beviljade stöden har ökat kraftigt under senare år utnyttjas i dag inte hela det belopp som finns att tillgå. Utredningens bedömning är att det kan finnas onödiga begränsningar i det regelverk som styr fonden och den praxis som har utvecklats för bidragstilldelning. Utredningen föreslår därför i avsnitt 5.1.4 att en översyn ska göras av kriterierna för stöd ur Allmänna arvsfonden enligt 6 § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden, i syfte att möjliggöra långsiktigt stöd.

Många organisationer beskriver vidare en ökad administrativ börda samt svårtillgängliga regler, och menar att kraven på framför allt bidragsansökningar och redovisningar har ökat. Det görs i dag insatser för att förenkla regelverk och minska administrativa krav, särskilt i förhållande till företag. Det kan konstateras att det även för det civila samhällets organisationer finns ett stort behov av ett kontinuerligt förenklingsarbete. Utredningen anser att det är angeläget att relevanta myndigheter i sitt arbete med förenkling också

inkluderar civilsamhällets organisationer. Även om det finns likheter med företag så finns det också skillnader som gör att regelverk kan upplevas som extra krångliga av civilsamhällets organisationer. För att synliggöra vilka åtgärder som vidtas föreslår utredningen att Tillväxtverket får i uppdrag att i sin årliga uppföljning av förenklingsarbetet på vissa myndigheter efterfråga åtgärder avsedda att förenkla för civilsamhällets organisationer (avsnitt 5.1.5).

Hinder i regelverk och dess tillämpning

Utredningen har i kontakterna med det civila samhällets organisationer uppmärksammats på hinder för organisationernas verksamheter som beror på olika regelverk och dess tillämpning. Bland annat har man pekat på att föreningar i allt högre grad likställs med företag. Utredningen har redogjort för olika exempel där regleringen medför att ideella föreningar i vissa delar av sin verksamhet likställs med privat vinstdrivande näringsverksamhet vilket kan upplevas som ett hinder.

Konkurrensrätten

Det ena exemplet visar att de konkurrensrättsliga reglerna kan tillämpas på verksamheter inom idrotten. EU-domstolen har fastslagit att det inte finns något generellt konkurrensrättsligt undantag för idrott som utgör ekonomisk verksamhet och att prövningen i varje enskilt fall bl.a. ska ske utifrån idrottens särart. Kravet för att en verksamhet i konkurrensrättslig bemärkelse ska bedömas som ekonomisk verksamhet är lågt ställt. Utredningen anser att det finns ett behov av att hitta en balans mellan respekten för de EU-rättsliga marknadsekonomiska grundprinciperna och idrottens särart. Till följd av de begränsningar som det konkurrensrättsliga regelverket anses medföra för vissa ideella verksamheter finns det därför skäl för regeringen att verka för ett klargörande av det EU-rättsliga läget i frågan om idrottens ideella verksamhet i Sverige strider mot EU:s konkurrensregler. Det finns även konkurrensrättsliga frågeställningar på nationell nivå som regeringen i sitt fortsatta arbete bör se över.

Konsumenträtten och förhållandet mellan medlem och förening

Det andra exemplet handlar om de fall då en ideell förening bedöms vara en näringsidkare och då tvist uppstår med en medlem gällande köp av en vara eller en tjänst. I konsumenträttslig mening kan ideella föreningar vara att betrakta som näringsidkare när dessa bedriver ekonomisk verksamhet. En fråga uppkommer då om det bör göras en åtskillnad mellan föreningstvister och konsumenttvister. Utredningen anser att frågan om medlemskapets karaktär bör vägas in, liksom om det finns en övervägande ideell inriktning och om verksamheten präglas av ett starkt personligt inslag från medlemmarna. På grund av oklarheter kring begreppet näringsidkare och eftersom ideella föreningar riskerar att missbedöma om konsumenträttsliga regelverk är tillämpliga föreslår utredningen att Konsumentverket får i uppdrag att avseende ideella föreningars verksamhet utarbeta en exempelsamling som beskriver vad som *är* respektive *inte är* en näringsverksamhet enligt konsumentlagstiftningen (avsnitt 5.2.2).

Livsmedelsregelverket och civilsamhällets serveringsverksamheter

Många organisationer inom det civila samhället bedriver med hjälp av ideella krafter någon form av serveringsverksamhet. Flera av dessa organisationer betraktas som livsmedelsföretag eftersom de regelbundet bedriver sådan servering. Det är enligt utredningen olyckligt att det inte finns något tydligt undantag för ideellt drivna verksamheter av ringa omfattning när det gäller den av EU fastlagda definitionen av livsmedelsföretag. Att sälja livsmedel är en traditionell intäktskälla av stor vikt för många föreningar och det är angeläget att den möjligheten finns kvar. Utredningen föreslår i avsnitt 5.2.3 att Livsmedelsverket får i uppdrag att ge ytterligare vägledning till kommunerna när det gäller bedömningen av vilka verksamheter inom det civila samhället som utgör livsmedelsföretag. Information ska även ges till det civila samhällets organisationer. Utredningens bedömning är också att regeringen bör verka för att det i EU-lagstiftningen ges möjlighet att undanta det civila samhällets organisationer från registreringskrav i fråga om livsmedelshantering om kravet riskerar att få till följd ett i förhållande till riskerna i verksamheten oproportionerligt regelverk för organisationerna.

Regelverket kring resegaranti

Resegarantin kan ge resenärer ersättning om de har köpt en resa som blir inställd eller avbruten. Alla som säljer eller marknadsför arrangemang som omfattas av resegarantilagen (1972:204) måste ha resegaranti hos Kammarkollegiet för att skydda sina resenärer. Resegarantin omfattar paketresor och gäller alla, även föreningar, som annat än tillfälligtvis arrangerar paketresor. Att ställa resegaranti upplevs av organisationerna som krångligt och administrativt tungt. Säkerheten kostar också pengar vilket fördyrar verksamheten. Frågan om ideella föreningars skyldighet att i vissa fall ställa säkerhet enligt resegarantilagen vid anordnande av resor för de egna medlemmarna bör enligt utredningen behandlas inom ramen för pågående utredning om införandet av paketresedirektivet och översyn av resegarantilagen (Fi 2015:08). Konsekvenserna för det civila samhällets organisationer av förändringar som föreslås bör noggrant analyseras av utredningen. Resegarantilagen bör utformas så att kraven inte leder till onödiga merkostnader och administration för föreningar som ordnar verksamhet i form av resor för sina medlemmar.

Socialförsäkringen

En grundläggande princip i sjukförsäkringen är att en person inte har rätt till ersättning för den del som personen förvärvsarbetar eller för övrigt kan antas ha arbetsförmåga. Inom ramen för regelverket finns dock möjligheter för personer med sjukersättning, aktivitetsersättning eller sjukpenning att arbeta i ideell verksamhet, utan att rätten till ersättning påverkas. Utredningen anser att detta utrymme bör tas tillvara och understryker också vikten av att tillämpningen är enhetlig över landet. Kunskapen om regelverket bör också förstärkas hos Försäkringskassan.

Civilsamhällets deltagande i mottagande av asylsökande

Migrationsverket ska enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. i lämplig omfattning ge asylsökande sysselsättning. Det omfattar bl.a. tillfälle att delta i svenskundervisning och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. Migrationsverket har framfört att myndigheten önskar utöka sitt samarbete med frivilligorganisationer, bl.a. mot bakgrund av att väntetiderna i asylsystemet ökar.

Utredningen vill understryka betydelsen av civilsamhället som en resurs i mottagandet av asylsökande, t.ex. i form av folkbildningen som utbildningsaktör för svenskundervisning för asylsökande. Vidare kan kontakt med civilsamhällets organisationer ge asylsökande ökade kontakter med lokalsamhället och möjlighet att delta i verksamhet som kan bidra till att göra väntan på beslut i fråga om uppehållstillstånd meningsfull. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att regeringen bör överväga åtgärder som underlättar för det civila samhällets organisationer att långsiktigt bidra till verksamheter som gör tiden i väntan på beslut om uppehållstillstånd meningsfull och förbättrar möjligheten till en snabbare etablering i samhället, t.ex. svenskundervisning och sociala mötesplatser.

Civilsamhällets deltagande i insatser på arbetsmarknadsområdet

Arbetsförmedlingens uppdrag är att ansvara för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Det innebär kontakter med civilsamhällets organisationer, som bl.a. omfattar samarbete med arbetsintegrerande sociala företag. Ett arbetsintegrerande socialt företag driver näringsverksamhet, dvs. producerar varor eller tjänster, samtidigt som det övergripande ändamålet är att integrera människor som har stora svårigheter att få och/eller behålla ett arbete, i arbetsliv och samhälle. Enligt Arbetsförmedlingen försvåras samarbetet med dessa företag av att det saknas en formell definition av arbetsintegrerande sociala företag. Utredningen föreslår därför i avsnitt 5.2.8 att det ska utredas om det bör införas en författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag.

Fortifikationsverkets markupplåtelse

Fortifikationsverket är en av Sveriges största markägare och förvaltar delar av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Frilufts- och idrottsorganisationer använder ofta Fortifikationsverkets mark för sina olika arrangemang genom korttidsupplåtelser. Organisationerna har till utredningen framfört att man anser att Fortifikationsverkets hantering av korttidsupplåtelser är krånglig, att avgifterna är för höga samt att det finns oklarheter i myndighetens information.

Den verksamhet som frilufts- och idrottsorganisationer bedriver på den mark som Fortifikationsverket förvaltar, bidrar positivt till folkhälsan. En sänkning av avgiften för att nyttja marken för sådana verksamheter som dessa organisationer bedriver skulle därmed kunna motiveras av folkhälsoskäl. Därför föreslår utredningen i avsnitt 5.2.10 att en översyn ska ske av bestämmelsen om upplåtelse i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. i syfte att införa ett undantag i bestämmelsen som möjliggör att avgift inte tas ut för korttidsupplåtelser av allmännyttiga ideella organisationer. Vidare gör utredningen bedömningen att Fortifikationsverket bör se över och förtydliga sin information på webbplatsen bl.a. med avseende på civilsamhällets verksamhet.

Den lokala och regionala nivån

Det förekommer många och omfattande kontakter och samarbeten mellan organisationer verksamma lokalt och regionalt å ena sidan och kommuner och landsting (kommunsektorn, med ett samlat begrepp) å den andra. För många civilsamhällesorganisationer kan kontakterna med den kommun där man är verksam vara en av få kontakter med företrädare för offentlig sektor. Hinder som uppstår utifrån lokala och regionala beslut och regelverk kan därför ha stor betydelse för den enskilda organisationens möjlighet att bedriva verksamhet.

Någon lagreglering av kommunens ansvar i relation till civilsamhället finns inte. Därmed har den enskilda kommunen eller landstinget stor frihetsgrad vad gäller vilken samverkan man önskar med civilsamhället lokalt och regionalt. Kommunsektorns samverkan med civilsamhället har många former och varierar mellan kommuner och landsting. Det kan t.ex. handla om olika samverkans-

former som rådsfunktioner, skriftliga överenskommelser och subventionering vid upplåtelse av lokaler eller anläggningar. Det kan också handla om bidragsgivning och det som benämns köp av verksamhet. Utredningens material visar också att delar av kommunsektorn börjar se samverkan med civilsamhällets organisationer ur ett mer strategiskt och långsiktigt perspektiv.

Övergripande hinder finns även på lokal och regional nivå

Utredningen konstaterar i avsnitt 5.3 att många av de mer generella hinder som civilsamhället har framfört till utredningen också finns regionalt och lokalt. Det handlar t.ex. om den lokala eller regionala politikens och förvaltningens brist på kunskap om och förståelse för civilsamhället som sådant. Det av utredningen i avsnitt 4.2.1 föreslagna uppdraget till MUCF att arbeta med kompetenshöjande insatser föreslås därför även vända sig till politiker och tjänstemän på regional och lokal nivå.

Ett annat exempel är att lokalt eller regionalt verksamma organisationer upplever en omfattande administration i relation till kommunsektorn i samband med ansökan om och redovisning av bidrag. Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att det bör övervägas vilka förenklingar som är möjliga att göra av rutiner och krav i samband med ansökningar om och redovisning av kommunala bidrag.

Från överenskommelser till konkreta planer

Det sker vidare en framväxt av en mer strategisk samverkan mellan kommunsektorn och civilsamhället i form av regionala och lokala dialog- och överenskommelseprocesser. Utredningen noterar att organisationer som är verksamma lokalt och regionalt ofta uttrycker en förväntan på att en överenskommelse ska leda till konkreta åtgärder från kommunens eller landstingets sida, och inte enbart syfta till fortsatt dialog. Utredningens bedömning är därför att de lokala och regionala parterna i dialoger, överenskommelser och liknande samarbetsmodeller bör överväga att omsätta de långsiktiga målsättningarna i gemensam planering, t.ex. genom handlings- och uppdragsplaner.

Lokaler till låg kostnad och synpunkter på bidragsgivningen

En återkommande synpunkt vid utredningens möten med organisationer som är verksamma lokalt och regionalt är önskemålet om tillgång till lokaler till låg kostnad för organisationernas olika verksamheter. Enligt utredningen bör kommunerna stödja civilsamhällets verksamhet genom att utnyttja befintligt utrymme i regelverket att subventionera lokalhyra. Kommunerna bör också stödja civilsamhällets verksamhet genom att beakta civilsamhällets lokalbehov i arbetet med samhällsplanering.

De ekonomiska förutsättningarna är av naturliga skäl centrala även för civilsamhället lokalt och regionalt. En viktig del i finansieringen av många organisationers verksamhet är bidrag från kommuner och landsting. Några aspekter av kommunsektorns bidragsgivning har av civilsamhället framförts som problematiska. Det handlar bl.a. om svårigheten att finna finansiering för verksamhet som går över flera verksamhetsområden, och om kortsiktigheten i bidragsfinansieringen. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att kommuner och landsting bör utforma sin bidragsgivning till civilsamhället på ett sätt som utnyttjar de möjligheter som finns. Eventuella förändringar i bidragssystemen bör föregås av en analys av det lokala och regionala civilsamhällets behov i relation till kommunens önskemål om inriktning på samarbetet. Några utgångspunkter i analysen bör vara behovet av finansiering för verksamheter som går över flera delar av den kommunala organisationen, möjligheterna att tillmötesgå civilsamhällets önskemål om bättre planeringsförutsättningar samt behovet av ett tillfälligt stöd för nya organisationer.

Förslag för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling

Civilsamhällets organisationer upplever i dag en rad svårigheter vid deltagande i offentlig upphandling. Vilken typ av svårigheter det handlar om beror bl.a. på organisationens storlek, huvudsakliga verksamhetsinriktning och syfte med att delta i upphandling. Ett hinder som många organisationer beskriver är svårigheten att få de särskilda mervärden som man som ideell organisation står för värderade inom ramen för en upphandling. Upphandlingsregelverket beskrivs av många som svårt att sätta sig in i. Flera vittnar också om

kunskapsbrist hos upphandlande myndigheter både när det gäller att tillämpa befintligt regelverk och när det gäller att förstå de speciella förutsättningar som det civila samhällets organisationer har.

Fördelar, eller mervärden, med att anlita det civila samhällets organisationer som utförare är t.ex. det ansvarstagande organisationerna står för, den möjlighet till förankring i lokalsamhället som de erbjuder och de ideella inslag som verksamheten kan ha.

Möjligheter att underlätta för civilsamhällets organisationer inom ramen för regelverket

Utredningen konstaterar att såväl befintligt upphandlingsregelverk som det nya EU-direktivet om offentlig upphandling (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014) erbjuder många möjligheter att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling. Det är angeläget att de möjligheter som finns används och att upphandlande myndigheter får stöd i att använda sig av möjligheterna.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.1 att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde[2] och som inte har ett gränsöverskridande intresse inte ska omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling. Utredningen föreslår också att möjligheten att reservera kontrakt för vissa tjänster i det nya EU-direktivet om offentlig upphandling införs i svensk lagstiftning. Båda dessa åtgärder ger upphandlande myndigheter möjlighet att förenkla för civilsamhällets organisationer att erhålla kontrakt som utförare av vissa tjänster. Utredningen konstaterar också att deltagande i valfrihetssystem ofta upplevs som enklare än deltagande i upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Välfärdsutredningen (Fi 2015:02) har i uppdrag att utreda om lagen (2008:962) om valfrihetssystem utgör ett tillstånds- eller auktorisationssystem. Om så är fallet öppnar sig en möjlighet att reservera valfrihetssystem för civilsamhällets organisationer. Utredningen bedömer att en sådan möjlighet bör övervägas i syfte att ytterligare underlätta för civilsamhällets organisationer.

[2] 750 000 euro (motsvarande 6,9 miljoner kronor i dagens penningvärde).

Vägledning och kriterier

Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.3 att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att särskilt beakta de mervärden civilsamhället erbjuder i sitt arbete med att utveckla upphandlingskriterier. Myndigheten får också i uppdrag att bjuda in civilsamhällets organisationer att delta i arbetet med att utveckla kriterier, i syfte att säkerställa att relevanta mervärden fångas upp.

Även civilsamhällets organisationer behöver råd och stöd för att delta i offentlig upphandling. Utredningen har dock gjort bedömningen att detta behov inte i första hand bör lösas genom en särskild vägledning till organisationerna, utan genom att befintlig vägledning till leverantörer anpassas i högre grad till civilsamhällets organisationer. Den bör också spridas och göras känd för organisationerna, liksom möjligheten att ta del av myndighetens rådgivning per telefon och e-post.

I stället föreslår utredningen i avsnitt 6.2.5 att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att utarbeta en vägledning till upphandlande myndigheter för att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten får även i uppdrag att organisera återkommande utbildningstillfällen och nätverksträffar för beställare, upphandlare och företrädare för civilsamhällets organisationer.

Idéburet offentligt partnerskap

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en samarbetsform som vuxit fram mellan det offentliga och det civila samhället. Det förekommer IOP gällande verksamheter för t.ex. hemlösa personer, utsatta EU-medborgare, integrationsinsatser, stöd till personer med missbruk samt kvinnojourer. IOP anses utgöra en samarbetsform som ligger mellan upphandling och bidrag.

Utredningen konstaterar att IOP underlättar för vissa verksamhetsområden inom det civila samhället. IOP syftar också till att möjliggöra samverkan mellan det offentliga och idéburna aktörer. Rättsläget på området är dock oklart och det saknas praxis vad gäller IOP. För närvarande måste därför de rättsliga förutsättningarna för ett IOP bedömas för varje enskilt partnerskap så att det inte strider mot vare sig upphandlings- eller statsstödsreglerna.

Den av utredningen föreslagna regleringen om att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse inte ska omfattas av lagen om offentlig upphandling, kommer att ge kommuner och landsting ökad frihet och flexibilitet vid överlämnande av utförandet av sådana tjänster till idéburna organisationer utan att riskera att idéburna offentliga partnerskap strider mot upphandlingsrätten.

Frågan om hur IOP-formen kan användas och utvecklas kommer att analyseras ytterligare inom ramen för Välfärdsutredningens (Fi 2015:02) uppdrag.

Det civila samhällets organisationer i den nationella upphandlingsstatistiken

I utredningens uppdrag ingår också att utreda och lämna förslag på hur det civila samhällets organisationers deltagande i offentliga upphandlingar och andel av upphandlade kontrakt ska kunna identifieras i den nationella upphandlingsstatistiken. Genom att tydliggöra civilsamhällets deltagande i offentliga upphandlingar och andel av upphandlade kontrakt i upphandlingsstatistiken uppmärksammas civilsamhället som utförare av offentligt finansierade tjänster. Det innebär också att bredden bland de aktörer som levererar tjänster till den offentliga sektorn blir synlig. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att den nationella upphandlingsstatistiken ska kompletteras med uppgifter om civilsamhällets deltagande i offentlig upphandling. Konkurrensverket föreslås få i uppdrag att redovisa uppgifter om civilsamhället i upphandlingsstatistiken (avsnitt 6.5).

Förslag om administrativt stöd

Utredningen konstaterar att det finns mycket befintlig information och stöd av olika karaktär som vänder sig till civilsamhällets organisationer. Många statliga myndigheter har t.ex. uppdrag som innebär direkta kontakter med organisationer i civilsamhället. Det kan handla om myndigheter som ansvarar för olika administrativa moment, som t.ex. hantering av ansökan om organisationsnummer och liknande registrering, och som därigenom har kontakter med organi-

sationer. Det kan också handla om myndigheter som administrerar statliga bidrag och som i den rollen på olika sätt kan stödja organisationerna i sina ansökningar.

Verksamheten som en civilsamhällsorganisation driver är ofta till sin karaktär lokal och för många organisationer är kommunen en viktig aktör när det gäller information och stöd. Det är upp till den enskilda kommunen att besluta om utformning och omfattning av ett eventuellt stöd till civilsamhället lokalt. Utredningen noterar mot bakgrund av genomförda kommunbesök att det finns en variation i omfattningen av olika kommuners information och stöd till civilsamhället.

Av utredningens analys av befintligt stöd framkommer också att civilsamhället ger mycket information och stöd till enskilda organisationer. Stödet och informationen är såväl av mer föreningsintern art, som stöd i olika situationer som exempelvis arbetsgivarrollen. Utredningen noterar vidare att mycket av stödet utgår från medlemskap, dvs. att organisationer som väljer att vara medlem i t.ex. en paraply- eller arbetsgivarorganisation har tillgång till ett mer omfattande stöd än den som inte är medlem.

Ett brett och mångfacetterat behov

Utredningen har undersökt behovet av ett samlat administrativt stöd till civilsamhällets organisationer. Analysen visar att önskemålen kring administrativt stöd bland civilsamhällets organisationer består av många olika komponenter. Bredden och variationen i det behov av information och stöd som finns i civilsamhället ställer enligt utredningen krav på prioritering.

Utredningens slutsats är att det behövs någon form av samordning av befintlig information och stöd, i syfte att bättre tillgängliggöra det för en större del av civilsamhället. Inriktningen i den administrativa infrastrukturen bör vara att samla och komplettera redan befintlig information och befintligt stöd. Särskilt fokus bör i detta arbete läggas på det som utredningen definierar som avgörande skeden, som t.ex. vid start av organisation, vid ansökan om offentliga bidrag, vid anställning, vid start av näringsverksamhet samt vid deltagande i offentlig upphandling.

Viktigt möta det behov som finns

Mot bakgrund av det behov som finns, bedömer utredningen att civilsamhällets behov av information och stöd bör mötas i syfte att underlätta för civilsamhällets organisationer att bedriva sin kärnverksamhet. Det kan bidra till att underlätta för den stora del av befolkningen som på sin fritid ideellt sköter en organisations administrativa uppgifter. Därmed kan den tid som frigörs i stället läggas på andra delar av organisationens verksamhet. Att genom information och stöd stödja det civila samhällets organisationer är något som också är till nytta oavsett om en organisation är röstbärare, ger medlemsservice eller är utförare av offentligt finansierad verksamhet. En förbättring av informationen och stödet är enligt utredningens analys även positivt för organisationer bildade av personer med utländsk bakgrund samt för de mer tillfälliga sammanslutningar och nätverk som överväger att övergå till en mer formaliserad organisationsform. Det torde också kunna underlätta för fristående organisationer, som inte är knutna till någon riks- eller paraplyorganisation.

Översyn av befintlig information

Utredningen gör bedömningen att information och stöd på nationell, regional och lokal nivå som vänder sig till civilsamhället bör vara enkel att finna och lätt att känna igen sig i. Mot bakgrund av analysen konstaterar utredningen att det finns ett behov av att myndigheter och kommuner som ansvarar för information och stöd som vänder sig till civilsamhällets organisationer analyserar den egna informationen och det egna stödet i syfte att se om det kan tydliggöras. Det kan handla om en genomgång och anpassning utifrån begrepp, tilltal och placering på webbplatsen i syfte att synliggöra och förtydliga befintlig information för civilsamhället. Därför föreslår utredningen i avsnitt 7.6.3 att relevanta statliga myndigheter får i uppdrag att tydliggöra och anpassa informationen och stödet för att möta civilsamhällets behov.

Det ingår i MUCF:s arbete med politiken för det civila samhället att bilda nätverk för samverkan med myndigheter och organisationer. Frågan om hur statliga myndigheter utformar den information och det stöd som vänder sig till civilsamhället är enligt

utredningen något som med fördel kan diskuteras inom ramen för MUCF:s myndighetsnätverk. Diskussionerna kan medföra en koordinering mellan myndigheterna och en ökad kunskap om hur olika myndigheter utformar den information och det stöd man erbjuder civilsamhället, något som i sin tur bedöms underlätta för det civila samhällets organisationer. Därför föreslår utredningen i avsnitt 7.6.3 att MUCF får i uppdrag att inom ramen för arbetet i myndighetsnätverket och tillsammans med deltagande myndigheter utveckla och samordna strukturen på den information som statliga myndigheter erbjuder civilsamhället på sina webbplatser.

Webbaserad guide med utgångspunkt i avgörande skeden

Även med en förtydligad information från kommuner och de myndigheter som i dag ger information och stöd ser utredningen behov av en enklare, webbaserad guide. Utredningens bedömning är att det administrativa stödet bör inriktas på information och stöd som civilsamhällets organisationer behöver i olika skeden när en organisation vill utveckla själva organisationen eller inriktningen på den egna verksamheten. Därför föreslår utredningen i avsnitt 7.6.4 att MUCF får i uppdrag att, tillsammans med företrädare för myndigheter, SKL och civilsamhället, ta fram en webbaserad guide av typen ”vanliga frågor” med utgångspunkt i avgörande skeden. Guiden ska också ge information om olika finansieringsformer, däribland EU-fonder.

Syftet med den frågebaserade webbguiden bör vara att synliggöra den information som redan finns genom att vara en samlande ingång, samt att komplettera med en kortare mer generell basinformation. Den webbaserade guiden bör genom sin fråga/svar-funktion använda sig av länkfunktioner till befintlig information hos andra aktörer. Enligt utredningen kan man på detta sätt ta tillvara och synliggöra den information och det stöd som redan finns framtaget av såväl offentliga aktörer som civilsamhället.

Förslaget innebär att MUCF i arbetet med att utveckla och förvalta den webbaserade guiden samarbetar med företrädare för civilsamhället, för kommunsektorn genom SKL och för myndigheter som i dag har ett uppdrag att ge information och stöd till civilsamhällets organisationer. Ett samarbete är viktigt för kvaliteten i

innehåll, tilltalet och därigenom legitimiteten. Ett samarbete ökar också kunskapen och kännedomen om webbguidens existens, något som utredningen bedömer kan öka civilsamhällets användning av guiden.

Ett lokalt och mer praktiskt inriktat stöd

Civilsamhällets verksamhet är till sin karaktär ofta lokal. För många organisationer är kommunen den offentliga part som man har mest kontakt med. Utredningen har tagit del av många bra exempel på lokalt administrativt stöd till civilsamhället, såväl i kommunal som i civilsamhällets regi. Utifrån det samlade materialet drar utredningen slutsatsen att det behövs ett lokalt och mer praktiskt inriktat stöd. Utredningen gör därför bedömningen att kommunerna bör underlätta för civilsamhällets organisationer genom att ha en gemensam kontaktpunkt för civilsamhället in i den kommunala organisationen. Kontaktpunkten bör ha en guidande och stödjande funktion.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (0000:000) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (0000:000) om offentlig upphandling

dels att 2 kap. 1 § och 19 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 19 kap. 33–35 §§ och närmast före 33 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det ska införas en ny bilaga 4, av följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremiss Nytt regelverk om upphandling	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
1§	
Denna lag gäller för offentlig upphandling. Lagen gäller också när en upphandlande myndighet anordnar projekttävlingar.	
Bestämmelserna i 19 kap. gäller för	Bestämmelserna i 19 kap. gäller för
1. offentlig upphandling eller projekttävling vars värde beräknas understiga det tröskelvärde som gäller enligt 5 kap. och	1. offentlig upphandling eller projekttävling vars värde beräknas understiga det tröskelvärde som gäller enligt 5 kap. och

2. offentlig upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster i bilaga 2.	2. offentlig upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster i bilaga 2 *utom i fall då värdet av sådana tjänster beräknas understiga det tröskelvärde som gäller enligt 5 kap. och som inte har ett bestämt gränsöverskridande intresse.*
19 kap.	
1 §	
Detta kapitel gäller för	Detta kapitel gäller för
1. offentlig upphandling eller projekttävling vars värde beräknas understiga det tröskelvärde som gäller enligt 5 kap. och	1. offentlig upphandling eller projekttävling vars värde beräknas understiga det tröskelvärde som gäller enligt 5 kap. och
2. offentlig upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster i bilaga 2.	2. offentlig upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster i bilaga 2 *utom i fall då värdet av sådana tjänster beräknas understiga det tröskelvärde som gäller enligt 5 kap. och som inte har ett bestämt gränsöverskridande intresse.*
	Reserverade kontrakt för vissa tjänster
	33 §
	En upphandlande myndighet får reservera deltagandet i en upphandling för en organisation som uppfyller villkoren enligt 35 §, om upphandlingen avser sådana sociala tjänster eller andra särskilda tjänster som anges i bilaga 4.

Löptiden för ett kontrakt som tilldelas en organisation genom en upphandling med stöd av första stycket får inte överstiga tre år.

Om myndigheten har tilldelat en organisation ett kontrakt för att tillhandahålla en tjänst genom en upphandling med stöd av första stycket, får myndigheten inte på nytt med stöd av första stycket tilldela samma organisation ett kontrakt för att tillhandahålla samma tjänst.

34 §

När en upphandlande myndighet ska reservera ett kontrakt enligt 33 §, ska den i anbudsinfordran ange att upphandlingen ska genomföras enligt bestämmelserna om reserverade kontrakt för vissa sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

35 §

En organisation enligt 33 § ska

1. ha syftet att fullgöra ett offentligt uppdrag som är kopplat till att tillhandahålla sådana tjänster som anges i bilaga 4,

2. återinvestera sina vinster för att uppnå syftet enligt 1, och

3. ha en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

Bilaga 4

Förteckning över sociala tjänster och andra särskilda tjänster som omfattas av bestämmelserna om reserverade kontrakt för vissa tjänster.

CPV-kod	Beskrivning
79.62.2000-0, 79624000-4, 79625000-1, från och med 85000000-9 till och med 85323000-9, 98133000-4	Hälsovård, socialtjänst och närbesläktade tjänster
75121000-0, 75.12.2000-7, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, 92500000-6, 92600000-7	Administration inom socialtjänsten, utbildningsadministration, hälsovårdsförvaltning och administration avseende kultur
98133110-8	Andra samhälleliga och personliga tjänster, inklusive fackföreningstjänster, tjänster utförda av politiska organisationer, tjänster tillhandahållna av ungdomsorganisationer och andra medlemsorganisationstjänster
75123000-4	Övrig statsförvaltning och statliga tjänster

1.2 Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474)

Härigenom föreskrivs att 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §	
Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, *skall* konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män *eller* för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.	Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, *ska* konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen *eller för villkoren för det civila samhällets organisationer.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.3 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)

Härigenom föreskrivs att 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 §
Myndigheten *skall* fortlöpande utveckla verksamheten.	Myndigheten *ska* fortlöpande utveckla verksamheten.
Myndigheten *skall* verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.	Myndigheten *ska* verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. *När det är relevant för genomförandet av myndighetens uppdrag ska samarbetet innefatta organisationer inom det civila samhället.*
Myndigheten *skall* tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.	Myndigheten *ska* tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

7a §

Kan föreskrifter få effekter av betydelse för organisationer inom det civila samhället ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av organisationer inom vilka verksamhetsområden som berörs och antalet organisationer som bedöms beröras, i vilka andra avseenden regleringen kan komma att påverka organisationerna och om särskilda hänsyn behöver tas till organisationer inom det civila samhället vid reglernas utformning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 13 mars 2014 (dir. 2014:40, bilaga 1) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning.

Syftet med utredningen är enligt direktiven bl.a. att civilsamhällets organisationers kompetens och kapacitet bättre ska tas till vara i mötet mellan människor med olika social, kulturell och ekonomisk bakgrund, inte minst inom vård och omsorg. Av direktiven framgår att utredaren brett ska undersöka möjligheterna att underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sina verksamheter. Utredaren ska också analysera och bedöma om organisationernas särart och ställning i förhållande till nationell lagstiftning och EU-rätt kan och bör utvecklas eller tydliggöras, samt lämna förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras. Utredaren ska vidare undersöka behovet av och, om behovet finns, föreslå en funktion för ett samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer och en huvudman för en sådan funktion. Utredaren ska också lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2016.

Regeringen beslutade den 1 april 2015 om tilläggsdirektiv (dir. 2015:38, bilaga 2). I syfte att stärka det civila samhällets roll i demokratin fick utredaren också i uppdrag att föreslå hur det civila samhällets villkor kan stärkas så att dess roll i demokratin kan värnas och utvecklas. Utredaren ska också föreslå åtgärder från det

offentliga för att det civila samhällets organisationer i större omfattning ska nå ut till delar av befolkningen som står utanför det civila samhällets organisationer och inom sina organisationer engagera en större mångfald människor. Enligt tilläggsdirektiven ska uppdraget fortfarande redovisas senast den 29 februari 2016.

2.1.1 Avgränsningar i utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är omfattande. I direktiven framgår t.ex. inte några avgränsningar i uppdraget till några särskilda samhällsområden eller specifika organisationsformer. Däremot framgår av dir. 2014:40 att utredningens uppdrag inte omfattar skatte- och socialavgiftsfrågor. Uppdraget omfattar inte heller frågor om statsbidrag till det civila samhällets organisationer.

2.2 Centrala begrepp

2.2.1 Det civila samhället och det civila samhällets organisationer

I mars 2010 fattade riksdagen beslut om mål för politiken för det civila samhället (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). *Det civila samhället* definieras som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen”. Inom det civila samhället verkar bl.a. ideella föreningar, stiftelser och registrerande trossamfund men även nätverk, upprop och andra aktörer (prop. 2009/10:55).

I utredningens uppdrag används främst begreppet ”det civila samhällets organisationer”. Med *det civila samhällets organisationer* avses i direktiven ”bl.a. allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund samt organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen som generellt har någon form av mer oegennyttigt uppdrag, utan att vara statliga och kommunala. De är självstyrande och bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Till det civila samhällets organisationer hör även sociala företag och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning” (dir. 2014:40). Därutöver används även begreppet ”det civila samhället” i den del

av utredningens uppdrag som handlar om att värna och stärka det civila samhällets roll i demokratin (dir. 2015:38).

Utredningen har utifrån direktiven i sitt arbete haft fokus på de delar av civilsamhället som har valt en formaliserad organisationsstruktur. Utredningen har därutöver även haft kontakter med mer lösligt sammansatta grupperingar, som exempelvis nätverk, och det särskilt i de delar av uppdraget som rör tilläggsdirektiven.

2.2.2 Närliggande begrepp

Det finns många närliggande begrepp till ”det civila samhället” och ”det civila samhällets organisationer”. Begrepp som folkrörelser och ideell sektor används, liksom idéburen organisation, entreprenörskap inom det civila samhället och social ekonomi. I propositionen som föregick riksdagens beslut om en politik för det civila samhället framgår att regeringen anser det viktigt att använda begrepp som inte är begränsande och exkluderande, och som rymmer den mångfald som präglar sektorn. Där framgår också att det civila samhället är ett uttryck som de aktörer som det i första hand är fråga om anser sig tillhöra (prop. 2009/10:55).

Utredningen noterar att olika typer av organisationer inom det civila samhället använder olika begrepp. En sammanställning av olika definitioner finns i en bilaga till den nationella överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (IJ2008/2110/UF [delvis]).

2.3 Utredningens arbetssätt

2.3.1 Utgångspunkter för utredningens arbete

Utredningens målsättning har, i enlighet med dir. 2014:40, varit att bidra till att stärka det civila samhället. En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har enligt direktiven varit att frihetsgraden hos det civila samhällets organisationer ska öka och att deras särart ska bevaras. Uppdraget har genomförts med utgångspunkt i det mål och de principer som fastställts inom politiken för det civila samhället (se kapitel 3). En annan viktig utgångspunkt för utredningen

har varit att arbeta nära det civila samhällets organisationer i syfte att diskutera de problem som organisationer upplever hindrar verksamheten och identifiera åtgärder som kan underlätta för organisationerna att bedriva sina verksamheter.

Mot bakgrund av utredningens utgångspunkter har material och underlag samlats in på flera olika sätt, något som beskrivs nedan.

2.3.2 Kontakter med civilsamhällets organisationer

Utredningen har haft kontakter med företrädare för olika delar av civilsamhället i syfte att diskutera utredningens uppdrag och möjliga åtgärder för att stärka det civila samhället. Utredningen har eftersträvat en bredd i kontakterna med civilsamhället både vad gäller verksamhetsområde, organisationsform och geografisk hemvist. Kontakterna har tagits på såväl utredningens som organisationernas initiativ. Bland de organisationer som utredningen har träffat finns t.ex. flera olika nationella riks- och paraplyorganisationer, som har uppgiften att samlat företräda sina medlemmar, men också enskilda organisationer. Utredningen har eftersträvat kontakter med såväl etablerade som mindre etablerade organisationer. För att belysa vissa frågeställningar har utredningen genomfört möten med flera organisationer, som t.ex. arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer, ungdomsorganisationer och studieförbund. I bilaga 3 finns en förteckning över de möten med civilsamhället som utredningen har haft under arbetet. Utredningen har också tagit del av skriftligt material och underlag från olika delar av civilsamhället, samt haft många informella kontakter med organisationer exempelvis i samband med deltagande i externa konferenser.

Utredningen har också eftersträvat möten med organisationer och sammanslutningar som är verksamma regionalt och lokalt. Sådana möten med civilsamhället har genomförts i samband med utredningens besök i Göteborgs stad, Landstinget Västernorrland, Länsstyrelsen Värmland, Nordanstigs kommun, Region Skåne (inklusive föreningsaktiva i Malmö stad), Sigtuna kommun, Västerås kommun och Örnsköldsviks kommun.

Enligt direktiven ska utredningen bjuda in representanter för såväl etablerade som mindre etablerade organisationer att delta i en referensgrupp. Referensgruppen har träffats sammanlagt åtta

gånger och dessa möten har varit ett sätt för utredningen att belysa problembeskrivningar och diskutera möjliga förslag under arbetets gång. Utredningens erfarenheter av att arbeta nära referensgruppen är positiva. Referensgruppen har bestått av representanter från 18 organisationer, nämligen Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan, Famna – Riksorganisationen för idéburen vård och omsorg, Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, Handikappförbunden, Hela Sverige ska leva, Ideell kulturallians, LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer, Nätverket idéburen sektor Skåne, Riksidrottsförbundet, Samarbetsorgan för etniska organisation i Sverige (SIOS), SKOOPI – de arbetsintegrerande sociala företagens intresseorganisation, Streetgäris, Svenska Röda Korset, Svenskt Friluftsliv, Sveriges föreningar, Sveriges kristna råd, Ung Cancer och Unizon (tidigare Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund). Streetgäris meddelade under utredningens gång att organisationen inte hade möjlighet att fortsätta delta i referensgruppens arbete.

2.3.3 Arbetet i sakkunnig- och expertgrupp

Ett antal sakkunniga och experter har bistått utredningen under arbetets gång. Utredningen har haft en expertgrupp bestående av företrädare för Arbetsmarknads-, Finans-, Kultur-, Social- och Utbildningsdepartementet. Även Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har varit representerade i expertgruppen. Expertgruppen, som träffats totalt tolv gånger, har löpande följt utredningens arbete och bistått med underlag.

2.3.4 Utredningens besök och möten

Många av de hinder och problem som civilsamhällets organisationer har framfört till utredningen hör samman med regelverk och kontakterna med offentliga aktörer som kommun, landsting eller statlig myndighet. Utredningen har därför haft omfattande kontakter med offentliga aktörer för att belysa identifierade problem och diskutera möjliga lösningar.

Besök i landet

I utredningens uppdrag finns flera beröringspunkter med kommuner och landsting[1]. Kommunsektorn upphandlar ibland verksamhet från det civila samhällets organisationer och ger både bidrag och stöd till organisationer. Det finns flera exempel på att kommuner och landsting samverkar med civilsamhällets organisationer i t.ex. överenskommelser och partnerskap. Kommunala regelverk och tillämpningar kan också medföra hinder och problem i organisationernas verksamhet. Av uppdraget framgår också att utredningen med utgångspunkt i de två nationella överenskommelserna ska föreslå åtgärder både på det nationella planet och på landstings- och kommunala planet som underlättar organisationernas verksamheter (dir. 2014:40).

Mot denna bakgrund har utredningen under hösten 2014 och våren 2015 genomfört ett antal besök i kommuner och landsting. Utredningen har besökt Göteborgs stad, Landstinget Västernorrland, Nordanstigs kommun, Region Skåne, Sigtuna kommun, Västerås kommun, Västra Götalandsregionen samt Örnsköldsviks kommun. Syftet med besöken har varit att lokalt och regionalt diskutera samarbetet med civilsamhället. Vid dessa besök har utredningen även träffat företrädare för det lokalt och regionalt verksamma civilsamhället. Därutöver har utredning haft kontakter med ytterligare några kommuner i mer avgränsade frågor. Bland dessa kommuner finns Linköpings kommun, Malmö stad, Trelleborgs kommun, Uppsala kommun, Örebro kommun och Östersunds kommun. I bilaga 3 finns en förteckning över de möten som utredningen har genomfört vid sina besök i kommuner och landsting.

Utredningen har även löpande samrått med organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Myndighetskontakter

Enligt dir. 2014:40 ska utredaren samråda med Konkurrensverket, Tillväxtverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

[1] Med landsting avses även regioner.

(MUCF). Utredningen har träffat företrädare för dessa myndigheter, samt för andra myndigheter där civilsamhället har framfört synpunkter på upplevda hinder i regelverk och dess tillämpning. Sammanlagt har utredningen haft kontakter med drygt 25 myndigheter under arbetets gång. I bilaga 3 listas dessa myndigheter.

Utredningen har i samband med sina resor i landet träffat lokala företrädare för några myndigheter som Arbetsförmedlingen i Örnsköldsvik, Försäkringskassan Malmö, Länsstyrelsen Värmland, Länsstyrelsen Södermanlands län och Skatteverkets kontor i Uppsala.

Övriga kontakter

Utredningen har under arbetets gång även haft kontakter med företrädare för det s.k. Överenskommelsekansliet som bistår parterna i den nationella överenskommelsen på det sociala området och med organisationsföreträdare i den nationella överenskommelsen på integrationsområdet.

Utredningen har tagit del av forskning som behandlar det civila samhället ur olika aspekter. Bland annat har utredningen haft kontakter med forskare på Ersta Sköndal högskola, Handelshögskolan i Stockholm, Socialhögskolan vid Lunds universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

2.3.5 Externa uppdrag och enkät om behovet av stöd

Utredningen har låtit externa konsulter bidra med underlag till utredningens analys. Docenten och advokaten Andrea Sundstrand har på utredningens uppdrag analyserat det juridiska utrymmet för upphandling av verksamheter som drivs av civilsamhällets organisationer. Vidare har Ramböll Management Consulting AB genomfört en internationell studie av fyra länder där det civila samhällets organisationer står för en större del av den offentligt finansierade välfärden inom vård och omsorg jämfört med Sverige. AffärsConcept har på utredningens uppdrag bistått med underlag i arbetet med upphandlingskriterier. Utredningen har också haft konsultstöd från Mapsec i arbetet med kostnads- och konsekvensbeskrivningar i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Uppdraget har

särskilt omfattat kostnaderna och konsekvenserna av utredningens förslag i de delar av utredningsuppdraget som handlar om hinder i regelverk och tillämpning.

Utredningen har i syfte att undersöka behovet av ett administrativt stöd genomfört en enkät. Enkätundersökningen genomfördes under mars – april 2015 genom att en enkät skickades till ett urval organisationer som startat under perioden 2009–2014. Enkäten skickades till 945 organisationer och 462 svar inkom, något som motsvarar en svarsfrekvens på 49 procent. Enkätens utformning, urval och bortfallsanalys beskrivs närmare i bilaga 4.

2.3.6 Hearing och arbetsgrupper

Den 15 april 2015 genomförde utredningen en hearing om upphandling och det civila samhället. Syftet med hearingen var att fördjupa analysen av de utmaningar som upphandling innebär för civilsamhället, liksom av de fördelar och eventuella risker som det kan innebära att upphandla välfärdstjänster från det civila samhället. Till hearingen inbjöds företrädare såväl för organisationer som är verksamma inom upphandling, som för offentliga parter.

Utredningen har därefter samrått med företrädare för myndigheter och civilsamhället i arbetet med att utveckla upphandlingskriterier och vägledning för civilsamhället i syfte att underlätta deras deltagande i upphandling. I en arbetsgrupp har företrädare för Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, samt för organisationerna Famna – riksorganisationen för idéburen vård och omsorg, Föreningen Skyddsvärnet i Stockholm och LP-verksamheten ingått.

Utredningen har också samrått med företrädare för Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Statistiska centralbyrån (SCB) i arbetet med utredningens förslag om hur det civila samhällets organisationers deltagande i den nationella upphandlingsstatistiken ska kunna identifieras.

2.3.7 Samråd med statliga utredningar

Utredningen har samrått med ett antal statliga utredningar. Enligt direktiven har det ingått i utredningens uppdrag att beakta de förslag som lämnats i betänkandena från Utredningen om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten (*Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten*, SOU 2014:2), från Ägarprövningsutredningen (*Krav på privata aktörer i välfärden*, SOU 2015:7) och från Utredningen om en kommunallag för framtiden (*En kommunallag för framtiden*, SOU 2015:24). Samrådsmöten har under utredningstiden också hållits med Ägarprövningsutredningen och Utredningen om en kommunallag för framtiden.

Utredningen har även samrått med andra utredningar som arbetat parallellt, som 2014 års Demokratiutredning (Ju 2014:19), Utredningen om delaktighet i EU (Ju 2014:20) och Välfärdsutredningen (Fi 2015:01). Utredningen har även haft kontakter med Genomförandeutredningen (S 2012:09), Utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning (Ju 2013:15), Utredningen för en ändamålsenlig kommunal redovisning (Fi 2014:13), 2015 års penningtvättsutredning (Fi 2014:16), Utredningen Nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18), Utredningen om inrättande av Upphandlingsmyndigheten (S 2014:19), Utredningen Nationell samordnare utsatta EU-medborgare (S 2015:01) och Paketreseutredningen (Fi 2015:08).

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med författningsförslag i *kapitel 1* och en redogörelse för utredningens uppdrag och arbete i *kapitel 2*. Mot bakgrund av att utredningen noterat en okunskap bland offentliga aktörer om vad det civila samhället och dess organisationer är, gör utredningen en översiktlig redogörelse för det civila samhället, dess verksamheter och associationsformer i *kapitel 3*. I kapitlet återfinns även redogörelser för bl.a. politiken för det civila samhället samt civilsamhällets särart och mervärden. Därefter följer fyra kapitel (*kapitel 4–7*) där utredningen redogör för sina slutsatser, bedömningar och förslag i syfte att underlätta för det civila samhället att bedriva verksamhet. Kostnader och konsekvenser av utredningens förslag presenteras i *kapitel 8*. I *kapitel 9* återfinns författningskommentarer. Till betänkandet finns också fyra bilagor.

3 Om det civila samhället

3.1 Det civila samhället – begrepp och innehåll

När riksdagen i mars 2010 fattade beslut om politiken för det civila samhället definierades också begreppet ”det civila samhället”. Det civila samhället är ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen” (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). Det är ett vidare begrepp än de två andra närliggande begreppen folkrörelser och den ideella sektorn. Som argument för begreppet det civila samhället har framförts att det är ett begrepp som inte är begränsande och exkluderande samt att det är ett uttryck som de aktörer som det i första hand är fråga om anser sig tillhöra. Det ideella syftet, att vilja bidra till samhällets utveckling, till lösningen av ett problem eller svara mot ett behov, är enligt propositionen ett viktigt karaktärsdrag för organisationerna inom det civila samhället. Samtidigt är det inte ovanligt att organisationerna använder sig av näringsverksamhet och annan ekonomisk verksamhet för att främja ett överordnat ideellt syfte. Andra argument för begreppet det civila samhället är att det ligger nära det engelska begreppet ”civil society”, som används i diskussionen om det globala eller transnationella civila samhället, samt att begreppet är öppet för samverkansformer som inte är egna juridiska personer som nätverk och upprop. Av propositionen *En politik för det civila samhället* framgår också att regeringen vill omfatta och bekräfta områdets hela bredd och variation. Det är värdefullt att det civila samhället präglas av mångfald i den bemärkelsen att olika aktörer kan bidra med ideellt engagemang och verksamhet utifrån sin specifika karaktär, kunskap och erfarenhet. Politiken bör syfta till att både erkänna och uppmuntra variationsrikedom (prop. 2009/10:55, s. 46 f).

Begreppet ”det civila samhället” omfattar bredden och variationen i det civila samhället. Det handlar om en mångfald av såväl associationsformer som av verksamhetsområden. Det handlar vidare om att företräda medlemmar och/eller grupper i det demokratiska samtalet, men också om att driva verksamheter i olika form och med olika syfte. Dessutom handlar det om det plötsligt uppblossande och mer lösliga engagemanget i den del av civilsamhället som inte är formaliserat i organisationer.

Utredningen uppfattar en stor uppslutning kring begreppet det civila samhället inom sektorn. Emellertid har utredningsarbetet visat att det ofta uppstår ett problem i relation till olika offentliga aktörer, som inte alltid förstår vad det civila samhället står för eller vad som räknas till civilsamhället. I många av de kontakter som utredningen har haft med statliga myndigheter, kommuner och landsting framkommer önskemål om ett tydligare, mer entydigt begrepp där det är enklare att dra gränsen mellan vad som räknas till civilsamhället respektive inte gör det.

Utredningen ser ingen anledning att ändra begreppet det civila samhället, och det har inte heller ingått i utredningens uppdrag att överväga alternativa definitioner. Att på något sätt avgränsa begreppet skulle, enligt utredningen, också gå emot de intentioner som ligger bakom den av riksdagen antagna definitionen. Däremot ser utredningen ett behov av att genom beskrivningar och exempel visa på vad det civila samhället består av, för att därigenom bidra till att öka kunskapen hos statliga myndigheter, kommuner och landsting. Nedan redovisar utredningen några sätt att ”sortera” det civila samhället och dess aktörer. Syftet är inte att ge en heltäckande eller uttömmande beskrivning, utan att bidra till en ökad förståelse för sektorn.

3.1.1 Det civila samhällets associationsformer

Det civila samhället avgränsas till aktörer med allmännyttigt syfte eller med syfte att möta behov bland medlemmarna själva. Syftet är därmed inte att skapa ekonomisk vinst för medlemmar, ägare eller andra personer. Det utesluter inte att ekonomisk verksamhet[1] kan

[1] Med ekonomisk verksamhet avses en affärsmässigt organiserad och bedriven verksamhet.

bedrivas inom det civila samhället, men då ses eventuell vinst som ett medel för att driva verksamhet och inte som ett mål i sig (prop. 2009/10:55).

Civilsamhället består av en formaliserad och en icke-formaliserad del. Inom den formaliserade delen av civilsamhället finns ett antal olika associationsformer, där de vanligaste är ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar, aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning samt samfälligheter och samfällighetsföreningar. Nedan redogör utredningen i korthet för dessa olika associationsformer.[2]

Vid sidan av verksamhet som bedrivs inom den formaliserade delen av civilsamhället, omfattar civilsamhället enligt prop. 2009/10:55 också verksamheter som inte är egna juridiska personer eller formella sammanslutningar. Detta exemplifieras i propositionen av nätverk och upprop som hör till den icke-formaliserade delen av det civila samhället.

Ideella föreningar

Den vanligaste associationsformen inom civilsamhället är den ideella föreningen. Det finns ingen lag som reglerar ideella föreningars uppkomst, verksamhet eller upphörande. Däremot utmärks den ideella föreningen av att den ska ha medlemmar och vara av ideell karaktär. Med ideell karaktär avses att föreningen har en ideell målsättning, oavsett om den bedriver ekonomisk verksamhet eller inte, eller att föreningen främjar sina medlemmars ekonomiska intressen men utan att bedriva ekonomisk verksamhet. Utredningen beskriver i avsnitt 3.1.7 vad som mer karaktäriserar en ideell förening.

En ideell förening blir en juridisk person[3] när den bildas av medlemmarna. Det sker när ett antal individer eller juridiska personer kommer överens om att samverka för en gemensam målsättning, som formaliseras i föreningens stadgar. Det finns därmed inget krav på registrering för att den ideella föreningen ska ha rättskapacitet. Därför finns inte heller något komplett register över alla ideella föreningar, något som utredningen återkommer till i kapitel 5.

[2] För en fullständig förteckning över civilsamhällets associationsformer hänvisar utredningen till SCB (2015) *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*.
[3] En juridisk person kan bl.a. ingå avtal, anställa personal och äga tillgångar.

Däremot kan de ideella föreningar som så önskar ansöka om organisationsnummer enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. Det finns dock inte något krav på att alla ideella föreningar ska ha ett organisationsnummer.

Det förhållandet att det saknas en lag om ideella föreningar hindrar självfallet inte att den ideella föreningen träffas av annan allmän lagstiftning som varje annan fysisk eller juridisk person. Om en ideell förening bedriver näringsverksamhet med bokföringsskyldighet ska exempelvis bokföringslagen tillämpas. En ideell förening som säljer varor eller tjänster träffas av civilrättslig lagstiftning, inklusive konsumentskyddslagstiftning. Fungerar en ideell förening som arbetsgivare, omfattas föreningen av arbetsrättslig lagstiftning.

Den ideella föreningen – en grundbult i det svenska civila samhället

De ideella föreningarna utgör enligt Statistiska centralbyrån (SCB) drygt 60 procent av de organisationer inom det civila samhället som har organisationsnummer och kan räknas som ekonomiskt aktiva[4] (SCB, 2015, *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*, s. 41).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har under flera år genomfört enkätundersökningar till bl.a. ideella föreningar. Av den senaste undersökningen framgår att majoriteten av de ideella föreningarna (75 procent) organiserar enskilda individer. Övriga föreningar är antingen paraplyorganisationer eller organiserar såväl individer som organisationer. Vanligast är att en ideell förening har mellan 1–100 medlemmar (38 procent av de ideella föreningarna) eller mellan 101–500 medlemmar (37 procent). Spridningen i medlemsantal är dock stor inom gruppen ideella föreningar, där vissa föreningar är mycket stora[5]. De flesta ideella föreningar (ungefär 60 procent) anser sig ha en lokal prägel (MUCF, 2015, *Villkor för ideella föreningar och trossamfund, civila samhällets villkor 2014*, tabeller 2.1–2.3).

[4] Enligt SCB räknas en organisation som ekonomiskt aktiv om organisationen uppfyller ett eller flera av ett antal kriterier som utredningen återkommer till i avsnitt 3.1.2.

[5] Spridningen framgår av att det genomsnittliga antalet medlemmar 2014 var 2 050 medlemmar, medan medianen vad gäller antalet medlemmar var 180 medlemmar (MUCF 2015, tabell 2.2).

Ideella föreningar kan ha en mängd olika inriktningar och syften med sin verksamhet. I MUCF:s undersökning angav en mycket stor andel ideella föreningar (84 procent) att verksamheten karakteriserades av att främja sociala relationer mellan människor. Andra ofta angivna syften är att förbättra livsvillkoren för medlemmarna och att bedriva verksamhet som tar ett socialt och miljömässigt ansvar (68 respektive 66 procent). Bland de ytterligare syften med verksamheten som de ideella föreningarna anger återfinns att underlätta eller möjliggöra utövandet av ett fritidsintresse/hobby, att förbättra livsvillkoren för en viss grupp i befolkningen och att påverka människors åsikter eller beteenden (MUCF 2015, figur 2.1).

Registrerade trossamfund

Registrerade trossamfund är en associationsform som infördes genom lagen (1998:1593) om trossamfund. Lagstiftningen, som trädde i kraft den 1 januari 2000, tillkom som ett led i att relationerna mellan Svenska kyrkan och staten ändrades. Innan dess verkade de flesta trossamfund som ideella föreningar eller stiftelser och även i dag finns organisationer som bedrivs för religiösa ändamål utan att vara registrerade trossamfund. Ett trossamfund som väljer att inte registrera sig verkar oftast som ideell förening.

Med ett registrerat trossamfund avses enligt lagen om trossamfund Svenska kyrkan och trossamfund som har registrerats enligt lagen. Ett trossamfund kan på egen begäran registreras av ansvarig myndighet (Kammarkollegiet) om det finns stadgar som bestämmer trossamfundets ändamål och hur beslut fattas om trossamfundets angelägenheter, samt om det finns en styrelse eller motsvarande organ. Registreringen ger rättskapacitet som registrerat trossamfund. Registreringen innebär skydd av namnet samt möjliggör att få statlig hjälp att beräkna och ta in medlemsavgifter. Aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser får inte registreras som trossamfund.

Vid registrering tilldelas trossamfundet ett organisationsnummer av Kammarkollegiet, som också ansvarar för registret över de registrerade trossamfunden.

Stiftelser

En stiftelse kännetecknas av att den är en självägande förmögenhet och av att den saknar medlemmar och ägare. En stiftelse bildas ofta av att någon eller några personer anslår medel som ska användas för att främja ett visst ändamål. Enligt stiftelselagen (1994:1220) finns det fyra former av stiftelser: vanliga stiftelser (som i sin tur delas in i avkastningsstiftelser och verksamhetsstiftelser), insamlingsstiftelser, kollektivavtalsstiftelser samt pensions- och personalstiftelser som regleras av lagen (1967:5311) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. Av prop. 2009/10:55 framkommer att det i frågor som rör det civila samhället är främst *vanliga stiftelser* och *insamlingsstiftelser* som är relevanta.

En stiftelse är en juridisk person så snart den har bildats, dvs. det krävs ingen registrering för att en stiftelse ska uppnå rättskapacitet. Sedan den 1 januari 2010 är det emellertid krav på att alla stiftelser ska vara registrerade och att registreringsmyndigheten (vissa länsstyrelser) ska föra ett stiftelseregister. Vid registrering tilldelas stiftelsen ett organisationsnummer.

Ekonomiska föreningar

De ekonomiska föreningarnas verksamhet regleras i första hand av lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (föreningslagen). Enligt föreningslagen har en ekonomisk förening till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar som konsumenter eller andra förbrukare, som leverantörer, med egen arbetsinsats, genom att begagna föreningens tjänster eller på annat liknande sätt. En ekonomisk förening ska alltså dels ägna sig åt ekonomisk verksamhet (dvs. affärsmässigt organiserad och bedriven verksamhet), dels göra det i syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Den ekonomiska föreningen har en kooperativ prägel, t.ex. genom att det finns krav på att medlemmarna deltar i verksamheten, genom att varje medlem som huvudregel har en röst och genom att utdelning av överskott sker i proportion till varje medlems deltagande i verksamheten.

Ekonomiska föreningar ska registreras i Bolagsverkets föreningsregister. Vid registreringen blir föreningen juridisk person och får organisationsnummer.

Av prop. 2009/10:55 framgår att majoriteten av de ekonomiska föreningarna *inte* räknas till det civila samhället, eftersom ekonomiska föreningar ska främja sina medlemmars ekonomiska intressen och därmed inte kan anses ha ett allmännyttigt eller ideellt syfte. Vissa ekonomiska föreningar kan dock enligt propositionen anses höra till det civila samhället, och i propositionen exemplifieras det av den s.k. *nykooperationen* där personal och brukare driver verksamhet som tidigare bedrevs av den offentliga sektorn (t.ex. förskolor). Kooperativ inom nykooperationen är ofta små och verkar lokalt samt har sociala målsättningar för verksamheten som bl.a. baseras på inflytande för brukare och personal. Enligt propositionen måste det avgöras från fall till fall om ett kooperativ tillhör det civila samhället eller inte.

Vidare finns ekonomiska föreningar som är bildade enligt äldre lagstiftning som möjliggjorde registrering som ekonomisk förening även om verksamheten var av ideell karaktär. Även dessa räknas till det civila samhället. Till civilsamhället räknas också ekonomiska föreningar som har dubbla syften, dvs. som både syftar till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen och har ideella ändamål.

Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegräsning

Den 1 januari 2006 infördes möjligheten att bilda aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (förkortat svb). Dessa aktiebolag kännetecknas av att verksamheten drivs i ett annat syfte än att ge aktieägarna vinst, och företagsformen är därmed särskilt anpassad för verksamheter som inte drivs i vinstsyfte. Enligt Bolagsverkets webbplats är företagsformen tänkt för verksamheter som tidigare drivits i offentlig regi, t.ex. företag som etableras i privat regi inom hälso- och sjukvårdssektorn. Utredningen har också noterat exempel då denna typ av bolag har bildats i syfte att ta tillvara intressen i lokalsamhället.

I bolag med särskild vinstutdelningsbegränsning får bara en viss begränsad vinstutdelning ske (statslåneräntan med tillägg på högst en procentenhet) på det kapital som aktieägare har tillskjutit som

betalning för aktier. Av 32 kap. 2 § aktiebolagslagen (2005:551) framgår att det ska anges i bolagsordningen att bolaget är ett bolag med särskild vinstutdelningsbegränsning.

Det finns också andra aktiebolag vid sidan av aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning som räknas till det civila samhället. Det kan t.ex. handla om aktiebolag som ägs av ideella föreningar (SCB, 2015, *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*).

Samfälligheter och samfällighetsföreningar

En samfällighet är en egendom, t.ex. mark, vatten eller en anläggning, som ägs gemensamt av flera fastigheter. De som äger fastigheterna äger alltså också samfälligheten tillsammans. Samfälligheten kan förvaltas antingen direkt av delägarna eller av en särskilt bildad samfällighetsförening. En samfällighetsförening bildas enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter och kan således bildas för att förvalta t.ex. enskilda vägar, lekplatser, grönytor eller bredband.

En samfällighetsförening är en juridisk person som har ett organisationsnummer. Samfällighetsföreningar ska registreras hos Lantmäteriet som håller det s.k. samfällighetsföreningsregistret.

3.1.2 Statistiken över det civila samhället

Statistiska centralbyrån (SCB) har i uppdrag att ta fram statistik över det civila samhället i enlighet med FN:s statistiksystem för satelliträkenskaper om ideella organisationer, International Classification of Non Profit Organisations (ICNPO). Statistiken ska i första hand omfatta uppgifter från befintlig ekonomisk statistik över organisationer i det civila samhället där även deras relation till den offentliga sektorn ska ingå. Statistikredovisningen ska också innehålla befintlig statistik om befolkningens deltagande i civilsamhället. SCB har redovisat publikationer med statistik över det civila samhället för redovisningsåren 2009–2013. Enligt SCB är statistiken om det civila samhället att betrakta som under uppbyggnad. SCB beskriver också statistiken över det civila samhället som fragmentarisk, i och med att den utgår från ett antal undersökningar som regelbundet genomförs av SCB men där huvudsyftet inte är att redovisa statistik över det civila samhället.

SCB:s rampopulation över det civila samhället

Att skapa en fullständig rampopulation för det civila samhället är enligt SCB svårt och mycket tidskrävande då det skulle krävas att verksamhetssyftet för varje enskild organisation fastställs t.ex. utifrån information från årsredovisningar. SCB utgår istället i sin statistik från organisationer med organisationsnummer som finns i den s.k. Företagsdatabasen[6]. Därutöver har SCB gjort ett antal avgränsningar i syfte att visa statistik avgränsad enligt FN:s statistiksystem för satelliträkenskaper om icke-vinstdrivande organisationer. Utifrån SCB:s Företagsdatabas har organisationerna kategoriserats utifrån juridisk form och institutionell sektorskod. Resultatet är ett ramverk för de organisationer som SCB räknar till det civila samhället. Under 2013 fanns det enligt denna definition 232 000 organisationer inom det civila samhället. Av dessa bedöms 92 500 organisationer vara ekonomiskt aktiva. Med ekonomiskt aktiva avses att organisationen uppfyller ett eller flera kriterier[7]. Dessa 92 500 ekonomiskt aktiva organisationer utgör rampopulationen för beskrivningen av det civila samhället i SCB:s publikationer. Populationen förändras och förbättras kontinuerligt, något som dock försvårar jämförelser över år.

När SCB redovisar antal organisationer inom det civila samhället enligt ovanstående avgränsningar och anpassningar omfattar statistiken fler juridiska former än de mest frekventa som utredningen redovisat ovan. SCB framför också att svårigheterna med att fastställa en korrekt ram för det civila samhället gör att antalsuppgifter bör tolkas med viss försiktighet (SCB, 2015, *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*).

[6] I det allmänna företagsregistret, som SCB ansvarar för och som kallas Företagsdatabasen, finns Sveriges alla företag, myndigheter, organisationer och alla deras arbetsställen. Registret uppdateras kontinuerligt med uppgifter från bl.a. Skatteverket och Bolagsverket.

[7] Enligt SCB räknas en organisation som ekonomiskt aktiv om organisationen uppfyller ett eller flera av följande kriterier: organisationer med anställda, organisationer med utbetald lönesumma, organisationer med minst en inlämnad kontrolluppgift, organisationer med intäkter, organisationer med tillgångar över 10 mnkr och/eller med intäktsränta/kapitalvinst över en halv miljon kronor, organisationer med lön-, inkomst-, fastighets- eller avkastningsskatt > 1 000 kr, organisationer med moms > 1 000 kr, organisationer med fastighetsavgift > 1 000 kr, eller bostadsrättsföreningar som äger fastighet.

Tabell 3.1 Antal organisationer inom det civila samhället 2013

Juridisk form	Antal organisationer	Därav organisationer med ekonomisk aktivitet	Antal förvärvsarbetande
Övriga aktiebolag[8]	2 324	1 248	40 317
Ekonomisk förening	2 262	1 864	15 529
BRF, hyreskooperativ	29 511	22 808	5 098
Ideella föreningar	144 827	47 635	71 694
Samfälligheter	28 070	3 643	1 131
Registrerade trossamfund	2 337	1 296	29 256
Övriga stiftelser & fonder	21 649	13 693	23 459
Övriga[9]	1 236	318	4 897
Summa	**232 216**	**92 504**	**191 378**

Källa: SCB (2015) *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*, tabell 15.

Som framgår av tabell 3.1 är de ideella föreningarna till antal mest frekvent förekommande i SCB:s statistik. I detta sammanhang vill utredningen understryka att SCB i sin statistik utgår från de ideella föreningar som har organisationsnummer, vilket enligt avsnitt 3.1.1 inte är ett krav. Antalet ideella föreningar totalt sett är således troligen mycket större än vad tabell 3.1 visar.

Av tabell 3.1 framkommer också att ungefär en tredjedel av de ideella föreningarna i SCB:s statistik på något sätt är ekonomiskt aktiva. Med det avses t.ex. att de har anställda, betalar ut löner, lämnar in kontrolluppgifter, har intäkter eller har tillgångar.

Det civila samhällets organisationer som arbetsgivare framkommer också av tabell 3.1, som visar att cirka 191 000 personer var sysselsatta inom civilsamhällets organisationer 2013. Enligt SCB var cirka 60 procent av de anställda kvinnor (SCB 2015).

[8] Gruppen Övriga aktiebolag omfattar aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb), branschorganisationer i aktiebolagsform och aktiebolag med koppling till civilsamhället (t.ex. aktiebolag som är dotterbolag till en ideell förening).
[9] Gruppen Övriga är en sammanslagning av utredningen och består av SCB:s kategorier Understödsföreningar & försäkringsföreningar (88 stycken), Offentliga korporationer & anstalter (37 stycken), Arbetslöshetskassor exkl. Alfakassan (33 stycken), samt Övriga juridiska former (1 078 stycken).

Satelliträkenskaper för det civila samhället

Satelliträkenskaper syftar till att beskriva och analysera ekonomin för ett visst ändamål. Med hjälp av satelliträkenskaper kan man visa på detaljer som inte är synliga i det aggregerade huvudsystemet för nationalräkenskaperna. SCB har redovisat satelliträkenskaper för det civila samhället i sin statistikrapport över det civila samhället för 2013 (SCB, 2015, *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*).

Av SCB:s rapport framgår att ett satellitkonto är kopplat till, men skiljer sig från huvudsystemet för nationalräkenskaperna. Det som utmärker satelliträkenskaper är bl.a. att de kan innehålla en ombildning av klassificeringar som är relevanta för det specifika området. I fråga om satelliträkenskaperna för det civila samhället är det användandet av ICNPO som klassificering som skiljer sig från nationalräkenskaperna.

SCB:s rapport visar att den totala svenska ekonomin uppvisade en bruttonationalprodukt (BNP)[10] på 3 770 miljarder kronor under 2013. Förädlingsvärdet i det civila samhället uppgick till 124 miljarder kronor under samma år. Det civila samhällets bidrag till Sveriges BNP var således 3,3 procent under 2013. Det omfattar dock inte någon värdering av det ideella arbetet i monetära termer, något som SCB avser kvantifiera i sitt fortsatta arbete. En jämförelse mellan civilsamhällets förädlingsvärde som andel av BNP för 2012 respektive 2013 visar att sektorns andel har ökat något, från 3,0 procent för 2012 till 3,3 procent för 2013 (SCB, 2015, *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*, s. 28 ff).

3.1.3 Verksamheter som det civila samhället driver

Inom det civila samhället bedrivs en mycket stor mångfald av verksamheter. Det finns organisationer vars syfte handlar om att människor samlar sig kring ett gemensamt intresse som de vill utveckla. Det kan vara idrott, kultur, friluftsliv och mycket annat. Ibland är själva gemenskapen det huvudsakliga ändamålet. Ibland

[10] BNP är det samlade förädlingsvärdet i ekonomin tillsammans med nettot av produktskatter och produktsubventioner.

handlar det om att man sluter sig samman för att göra insatser för någon annan, eller för något annat, antingen genom direkt verksamhet eller genom påverkansarbete. Viss verksamhet sker på uppdrag av eller i samverkan med det offentliga och annan verksamhet kan ha mer kommersiell karaktär, men med ett ideellt ändamål.

Vissa organisationer verkar utifrån ett åldersperspektiv, såsom barn- och ungdomsorganisationer och pensionärsorganisationer. Andra samlar människor i egenskap av patienter eller brukare. Det finns organisationer som arbetar för olika minoritetsgrupper eller för grupper som utsätts för diskriminering.

Från statens sida kan det vara naturligt att dela in organisationernas verksamhetsområden utifrån olika utgiftsområden i statsbudgeten och olika statsbidragssystem. En sådan indelning fångar dock inte de organisationer som inte tar del av statsbidrag eller har någon samverkan med det offentliga. En annan uppdelning är den som görs i satelliträkenskaperna, enligt ICNPO. Där beskrivs tolv huvudverksamheter för det civila samhället. Dessa är rekreation och kultur (inkluderar också idrott); utbildning och forskning, inklusive folkbildningen; hälsa; social trygghet; miljö och djurskydd; bostäder, social och samhällelig utveckling; opinionsbildning och politik; stiftelser, insamlande verksamheter; internationell verksamhet; religiös verksamhet och slutligen bransch-/yrkesorganisationer och fackföreningar.

Det finns också organisationer med särskilda lagstadgade uppdrag, t.ex. Röda Korset som har ett uppdrag i förhållande till Genèvekonventionerna och de frivilliga försvarsorganisationerna vars status regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

3.1.4 Civilsamhällets olika roller

Såväl i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55 s. 42–51) som i forskning och andra rapporter talas om civilsamhällets olika roller. Med det menas att aktörer i civilsamhället, utifrån den verksamhet de bedriver och hur de är organiserade, fyller olika funktioner i samhället. Av propositionen framgår att civilsamhällets betydelse för demokratin är utgångs-

punkten, där civilsamhället har rollen som *röstbärare och opinionsbildare*. I den rollen handlar det om att ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen men också att agera som påtryckare och kritisera den offentliga maktutövningen. En röstbärare kännetecknas av en demokratiskt uppbyggd organisation där medlemmarna väljer sina representanter och gemensamt fastställer en viss inriktning. Även de delar av civilsamhället som inte har en demokratisk uppbyggnad kan delta i debatten som opinionsbildare i kraft av sin kunskap och sina argument. Båda dessa roller innebär att civilsamhällets aktörer utifrån sina medlemmars eller andra målgruppers intressen kan påtala missförhållanden, initiera förändringar och delta i det demokratiska samtalet. Utredningen återkommer till detta i kapitel 4.

Det civila samhället kan även ha rollen som *utförare*, dvs. att en organisation åtar sig uppdrag som är finansierade med offentliga medel och där uppdragen utförs mot full ersättning. På det sättet kan det civila samhället bidra till samhället genom att mångfalden av utförare i t.ex. välfärden ökar. Det ger i sin tur en ökad mångfald vad gäller arbetsgivare för dem som arbetar inom välfärdstjänster m.m. En genomgång av internationell forskning på det sociala området visar också att civilsamhället som utförare kan erbjuda ett mervärde, t.ex. genom att idéburna organisationer kan erbjuda ett annat bemötande eller har ett bredare perspektiv på de problem som organisationerna vill lösa (Gavelin K m.fl., 2010, *Om idéburna organisationers särart och mervärde, en forskningskartläggning*).

Aktörerna i det civila samhället har också en viktig roll i att erbjuda *tjänster och service* till sina medlemmar eller till allmänheten. I detta fall sker det utan att organisationen tar emot full ersättning för verksamheten.

I detta sammanhang kan noteras att civilsamhällets roll i samhället i en underlagsrapport till den s.k. Framtidskommissionen har delats upp i fem roller eller funktioner: röstbärare, demokratiskola, gemenskap, serviceproducent samt motvikt till staten och näringslivet (Harding T, 2013, *Framtidens civilsamhälle. Underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen*).

Ett sätt att kategorisera aktörer inom det civila samhället är att utgå från de olika rollerna. Vissa organsationer är också mycket specialiserade och kan ses som antingen röstbärare, utförare eller serviceorganisation. Samtidigt är det utredningens uppfattning att

verksamheten hos många organisationer ofta är en mix och att samma organisation därmed kan agera i flera roller. Det kan också växla över tid i och med att en organisation utvecklar sin verksamhet till att omfatta nya inriktningar.

Risk för intressekonflikter

Med olika roller finns också en risk för intressekonflikter eller att de olika rollerna negativt skulle påverka varandra. Som exempel brukar nämnas att röstbärarrollen skulle kunna påverkas negativt av rollen som utförare. Utredningen återkommer till detta i kapitel 4. Utredningen ser emellertid inte någon generell eller absolut motsättning mellan civilsamhällets olika roller. Det är en organisations medlemmar eller grundare som avgör vilken inriktning verksamheten ska ha. Därmed är det också medlemmarna eller grundarna som kan ha synpunkter på var betoningen ska ligga, hur utvecklingen bör se ut eller om det förekommer konflikter mellan de olika rollerna. Utredningen uppfattar också att det finns en stor medvetenhet inom det civila samhället, och en pågående diskussion, kring de intressekonflikter som eventuellt kan uppstå mellan olika roller.

3.1.5 Finansieringen av det civila samhällets verksamhet

Olika finansieringskällor

Det finns många olika källor till finansiering för det civila samhällets organisationer. Medlemsavgifter, offentliga bidrag, sponsring, rörelseintäkter och insamlade medel är några exempel. Det finns föreningar som helt och hållet lever på medlemsavgifter och deltagaravgifter och det finns organisationer som är helt finansierade av rörelseintäkter från försäljning av varor eller tjänster. Andra har ett stort grundkapital vars avkastning finansierar den egna verksamheten eller delas ut som bidrag till andra. Det finns också organisationer som står och faller med bidrag från det offentliga, antingen statsbidrag eller kommunala bidrag. Projektbidrag från EU:s strukturfonder, Allmänna arvsfonden, statliga myndigheter eller andra kan vara viktiga finansieringskällor särskilt

för utvecklingsarbete. Så kallade hävdvunna rörelseintäkter såsom lotterier, basarer och second handförsäljning är fortsatt viktiga inslag för många organisationer.

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att få en fullständig bild av hur finansieringen av hela det svenska civilsamhället ser ut. I SCB:s satelliträkenskaper för det civila samhället (SCB, 2015, *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*), som i huvudsak baseras på uppgifter från 2013, ingår bara ekonomiskt aktiva organisationer, dvs. cirka 92 500 av de totalt cirka 232 000 organisationer som enligt rapporten tillhör det civila samhället och har organisationsnummer. Därutöver tillkommer alla de föreningar och icke formaliserade sammanslutningar som saknar organisationsnummer.

Offentlig sektors finansiering av det civila samhället

Enligt ovan nämnda rapport (SCB 2015) uppgick de totala bidragen och transfereringarna från offentlig sektor till ideella föreningar och övriga organisationer till cirka 41 miljarder kronor 2013. De utgjorde därmed den största intäktskällan för organisationerna. Näst största intäktskälla var försäljning, cirka 34 miljarder kronor och därefter medlemsavgifter, som uppgick till cirka 24 miljarder kronor. Arbetslöshetsersättningen och aktivitetsstödet utgjorde 2013 44 procent av de utbetalda statliga bidragen och transfereringarna, som totalt uppgick till 33 miljarder kronor. Stödet till folkbildningen utgjorde elva procent (cirka 3,5 miljoner kronor) och stöd till biståndsverksamhet svarade för nio procent (2,9 miljoner kronor).

År 2013 köpte landstingen verksamhet från ideella föreningar och stiftelser för knappt en miljard kronor, vilket innebar en ökning från föregående år. Drygt hälften av beloppet avsåg specialiserad somatisk vård. Bidrag och transfereringar från landsting till ideella föreningar och stiftelser var 1,8 miljarder kronor där den största enskilda posten avsåg kulturbidrag.

Kommunerna köpte verksamhet från ideella föreningar och stiftelser för cirka 13,5 miljarder kronor 2013, vilket är en minskning med cirka 1,2 miljarder kronor från föregående år. Sådan verksamhet har främst social inriktning. Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg utgjorde den största delen. Kommunernas bidrag och

transfereringar till ideella föreningar och stiftelser uppgick till cirka 4,2 miljarder kronor. Den enskilt största posten avsåg bidrag till fritidsverksamhet (SCB 2015).

Andra former av ekonomiskt stöd från det offentliga

Det finns även annat stöd än ekonomiska bidrag till civilsamhället från stat, kommuner och landsting. Den största delen av det indirekta stöd som den offentliga sektorn tillhandahåller är troligen de skattelättnader som många av organisationerna inom det civila samhället får. Att få tillgång till lokaler och anläggningar till subventionerade priser utgör också en betydande del av finansieringen, särskilt inom idrott och kultur.

3.1.6 Riks- och paraplyorganisationer

Många föreningar ingår i folkrörelseliknande strukturer, där lokalföreningar samlas i distrikt eller regioner, som i sin tur formar ett riksförbund. Medlemmarna i lokalföreningarna väljer ombud till distriktsårsmöten, som i sin tur väljer ombud till den nationella nivåns beslutande organ. På senare år har många organisationer på grund av t.ex. förändrade kommunikationsmöjligheter och ändrade demografiska förutsättningar genomfört organisationsförändringar särskilt vad gäller den regionala nivån. Strukturen med lokalföreningar (eller motsvarande) och riksförbund finns dock generellt sett kvar. Riksförbunden har olika uppgifter, där det ofta ingår att företräda hela organisationen på nationell nivå, samverka internationellt och vara mottagare av statsbidrag. Ofta ger man också ett omfattande stöd till de lokala enheterna, t.ex. administrativt, i arbetsgivarfrågor och i frågor som rör extern kommunikation. Vissa organisationer arbetar tätt ihop nationellt och lokalt, med gemensamma beslut om såväl verksamhetsprioriteringar som grafisk profil, administrativa rutiner och liknande. Andra är mer löst sammansatta av i hög grad självständiga lokala enheter som samverkar på nationell nivå kring några få frågor.

Det finns också federativa strukturer, såsom Riksidrottsförbundet som i sin tur samlar de olika idrottsförbunden på riksnivå. En viktig uppgift för Riksidrottsförbundet är att fördela det statliga

stödet till idrotten, men man har också valt att driva mycket gemensamt utvecklingsarbete på denna nivå.

Nationellt finns det också en rad paraply- och branschorganisationer som samlar organisationer med särskild inriktning eller organisationer som vill samverka kring någon eller några frågor. Det är inte ovanligt att organisationer är med i flera olika paraplyer och samarbetsorganisationer. Nedan nämns några av dem som utredningen har haft kontakt med.

LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer samlar ungdomsorganisationer, framför allt sådana som får statsbidrag från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). LSU driver gemensamt påverkansarbete för medlemmarna och anordnar utbildningar och annan kompetensutveckling.

Svenskt Friluftsliv samlar friluftsorganisationer och driver påverkansarbete framför allt vad gäller förutsättningar för medlemmarna att bedriva sin verksamhet, såsom värnandet av allemansrätten. Sedan 2012 fördelar Svenskt Friluftsliv statsbidrag till friluftsorganisationerna.

Forum – Idéburna organisationer med social inriktning arbetar med påverkansarbete för sina medlemmars räkning men driver också en rad stödverksamheter, t.ex. Volontärbyrån och Techsoup, som är tillgängliga även för organisationer som inte är medlemmar.

Famna är intresseorganisation för idéburen vård och omsorg, och för idéburna skolverksamheter finns Idéburna skolors riksförbund.

Sveriges föreningar samlar lokala paraplyorganisationer. De ger stöd till sina medlemmar och har en röstbärande roll nationellt i frågor som berör lokalt föreningsliv.

Frivilligorganisationernas insamlingsråd (FRII) är en branschorganisation för insamlingsorganisationer, vars uppdrag är att bidra till ett tryggt givande och ett högt förtroende för organisationerna.

Ideell arena är ett partnerskap för att utveckla det strategiska ledarskapet i civilsamhället, bl.a. genom kunskapsutveckling och utbildningar.

I Ideell kulturallians samlas det ideella kulturlivet för att främja och utveckla ideella kulturorganisationers samhällsroll genom politiskt inflytande i samspel med varandra och kulturlivet. Medlemmarna är andra riksorganisationer.

Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan grundades 2009 av en rad riksförbund och paraplyorganisationer med uppgift att främja ett gemensamt och aktivt agerande gentemot regering och myndigheter, kommuner och landsting samt näringslivets organisationer i frågor av gemensamt intresse för hela sektorn.

Studieförbunden samverkar inom ramen för bransch- och intresseorganisationen Studieförbunden (tidigare Folkbildningsförbundet), och de rörelsedrivna folkhögskolorna samverkar inom Rörelsedrivna folkhögskolors intresseorganisation (RIO). Tillsammans med SKL utgör de medlemmarna i Folkbildningsrådet, som har till uppdrag att, i myndighets ställe, förmedla statsbidrag till folkbildningen.

SIOS (Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige) består av frivilliga sammanslutningar av erkända och icke erkända minoriteter som i samarbete med andra vill verka för ett mångkulturellt samhälle med uppgift att driva språk-, kultur-, utbildnings- och andra minoritetspolitiska frågor som är gemensamma för medlemmarna.

Riksorganisationen Hela Sverige ska leva företräder cirka 5 000 lokala utvecklingsgrupper som finns runt om i landet. De kan ha olika namn, som byalag, samhällsförening eller intresseförening.

Funktionshinderrörelsen har två paraplyorganisationer eller federativa strukturer, Handikappförbunden och Lika Unika.

Forum Syd samlar runt 160 svenska organisationer som arbetar med bistånd. Forum Syd vidareförmedlar bidrag från Sida till svenska organisationer som samarbetar med lokala organisationer i totalt 70 länder. Organisationen bedriver även opinionsarbete.

Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS) samordnar de frivilliga försvarsorganisationer som stödjer samhället vid olyckor och kriser och som finns angivna i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

Föreningen SKOOPI är en nationell intresse- och nätverksorganisation som arbetar med stöd och utbildning till arbetsintegrerande sociala företag. SKOOPI arbetar även med opinionsbildning för att påverka förutsättningarna för att starta och driva arbetsintegrerande sociala företag.

Sveriges kristna råd samlar kristna samfund.

Sveriges muslimska råd samlar vissa av de muslimska rikstäckande organisationerna.

Många organisationer är medlemmar i någon av de arbetsgivarorganisationer som samlar civilsamhällets organisationer, nämligen KFO, Idea, Arbetsgivaralliansen, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Svensk Scenkonst.

3.1.7 Det civila samhällets särart

Bakgrund

Enligt direktiven är en utgångspunkt för utredningens arbete att frihetsgraden hos det civila samhällets organisationer ska öka och deras särart bevaras. Utredaren ska identifiera sådana regelverk och tillämpningar som utgör hinder eller begränsningar för verksamhet inom det civila samhället samt analysera och bedöma hur organisationernas särart beaktas i regelverk och lagstiftning.

Företrädare för det civila samhällets organisationer har till utredningen framfört olika hinder för verksamheten och flera handlar om organisationernas kontakter med det offentliga (statliga myndigheter, kommuner och landsting). Utredningen återkommer i kapitel 5 till de regelverk som har identifierats som hinder för civilsamhällets organisationer. I kapitel 6 redovisas sådana hinder eller begräsningar som kan hänföras till upphandlingsområdet.

Olika associationsformer räknas in i det civila samhällets organisationer (jämför 3.1.1). Det civila samhällets organisationer är således inte ett avgränsat juridiskt begrepp och dess särart kan därför inte analyseras juridiskt utifrån associationsform. För att lösa ett juridiskt problem kopplat till det civila samhällets organisationer behöver man veta om man ska använda exempelvis stiftelse-, bolags- eller föreningsregler. Därefter handlar det om att bedöma vilka regler inom regelkomplexen som är tillämpliga. För att analysera organisationernas särart ser utredningen dock inte ett behov av att avgränsa frågan associationsrättsligt. Det rör sig i detta sammanhang inte om att knyta rättsliga konsekvenser till det civila samhällets organisationer. Syftet är snarare att fästa uppmärksamhet på regelkonsekvenser som särskilt påverkar organisationerna och i vilken mån det finns skäl att väga in särart för att stärka det civila samhället. Samtidigt är det nödvändigt att ta sin utgångspunkt i vad det är som kännetecknar de olika associationsformerna. Utredningen återkommer därför till detta i avsnittet nedan.

Begreppen särart och mervärde

Begreppet särart behandlas i rapporten *Särart och mervärde i den ideella sektorn – En studie av ledares syn på de idéburna organisationernas betydelse* av Pernilla Hultén och Filip Wijkström vid Handelshögskolan i Stockholm (Socialstyrelsen, 2006). I rapporten särskiljs de båda begreppen särart och mervärde. Enligt författarna beskriver särart hur organisationerna skiljer sig från andra verksamhetsformer medan begreppet mervärde beskriver vad organisationen tillför utöver det som andra kan tillföra. Vidare anges att det alltid är särarten som är utgångspunkten för de idéburna organisationernas mervärde. Författarna menar att om organisationerna inte skiljer sig från sina privata eller offentliga motsvarigheter, så innebär det att det påtalade mervärdet kan levereras inom vilken sektor som helst.

Något om vad som kännetecknar aktörerna i det civila samhället

Då man talar om organisationernas särart finns det som sagt anledning att titta närmare på vad som kännetecknar några av det civila samhällets organisationer. Utredningen inskränker i detta fall framställningen till några av de vanligaste associationsformerna bland organisationerna.

När det gäller stiftelser å ena sidan och bolag och föreningar å andra sidan, så saknar stiftelser medlemmar eller delägare, medan bolag och föreningar är personsammanslutningar. Vid gränsdragning mellan bolag och föreningar brukar man undersöka om samverkansavtalet innebär att antalet medlemmar eller delägare kan växla utan att stadgarna, avtalet eller bolagsordningen behöver justeras. Om det finns ett sådant utrymme brukar det vara fråga om en förening. Metoden är dock inte heltäckande. Både ekonomiska föreningar och ideella föreningar kan vara av det slag att de hålls mer eller mindre slutna för nya medlemmar. Bland föreningar skiljer man mellan ekonomiska och ideella föreningar. Den ekonomiska föreningen kännetecknas i princip av att den bedriver ekonomisk verksamhet som har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomsiska intressen. Ska denna kunna registreras enligt lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar måste den – i regel – också vara kooperativ, med vilket avses att medlemmarna deltar i före-

ningens verksamhet som exempelvis konsumenter. En ideell förening är en associationsform som antingen har en ideell målsättning, vare sig den bedriver eller inte bedriver ekonomisk verksamhet, eller har till syfte att främja sina medlemmars ekonomiska intressen men inte genom ekonomisk verksamhet.

Eftersom den ideella föreningsformen är den vanligaste bland det civila samhällets organisationer finns det anledning för utredningen att beskriva dess utmärkande drag närmare.

Föreningar kan delas in i tre kategorier (Hemström C, 2011, *Organisationernas rättsliga ställning: Om ekonomiska och ideella föreningar* s. 20 f.). *För det första* föreningar som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar ideella syften. Bland dessa återfinns exempelvis sällskapsföreningar, idrottsföreningar och religiösa samfund. Sådana föreningar brukar benämnas rent ideella föreningar. *För det andra* föreningar som genom ekonomisk verksamhet främjar ideella syften. I denna grupp ingår sådana ideella föreningar som bedriver rörelse men som gör det i syfte att främja rent ideella intressen. Som exempel kan nämnas hemslöjdsföreningar med en klart ideell inriktning. Även denna kategori hänförs ofta till gruppen rent ideella föreningar. *För det tredje* föreningar som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar sina medlemmars ekonomiska intressen. Fackföreningar, hyresgästföreningar och branschsammanslutningar utgör exempel på dessa. Det kan också förekomma att föreningar både syftar till att främja sina medlemmars ekonomiska intressen och har ideella ändamål. Föreningar kan vidare ha dubbla verksamheter, både ekonomisk och icke-ekonomisk. Om en ideell förening som genom ekonomisk verksamhet främjar ideella intressen övergår till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen blir den en ekonomisk förening.

I Folkrörelseutredningens betänkande *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33) gavs en bild av vad som är kännetecknade för en folkrörelse. Som framgått inledningsvis i detta kapitel är folkrörelse ett i förhållande till ideell förening bredare begrepp och samtidigt snävare än begreppet det civila samhället. Begreppet inryms rimligen i det som numera kan betecknas som det civila samhällets organisationer och dess kännetecken är därför en god utgångspunkt för att bedöma vad som utgör det civila samhällets organisationers särart.

En folkrörelse

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

I ett senare betänkande *Mål och resultat* (SOU 1988:39) sammanfattade utredaren folkrörelsernas betydelse i fyra centrala funktioner, nämligen den ideologiska, den opinionsbildande, den demokratiska och den sociala funktionen.

Några röster om vad som utgör det civila samhällets särart

Med ovan tecknad bild av vad som karaktäriserar olika sammanslutningar, och då främst föreningar, övergår utredningen i det följande till frågan om vad som skiljer det civila samhällets organisationer och främst ideella föreningar från andra verksamhetsformer. Utredningen kommer även in på dess mervärde med vilket alltså avses vad civila samhällets organisationer tillför utöver det som andra kan tillföra.

I överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (IJ2008/2110/UF) skrev de idéburna organisationerna att ”Det

som vi har gemensamt och som utgör kärnan är att vi frivilligt valt att gå samman kring idé och värdegrund och att allmännytta eller medlemsnytta är vår främsta drivkraft. Eventuella överskott går tillbaka till verksamheten och kommer på det sättet samhället till godo. Det är det valet som gör att vi kan kalla oss idéburna." (skr. 2008/09:207 s. 28 f.).

I tidigare refererad rapport av Hultén och Wijkström sammanfattas ett antal organisationsledares syn på vilket sätt de idéburna organisationerna skiljer sig från organisationer i andra sektorer. Bland annat menade organisationsledarna att de idéburna organisationerna använde speciella arbetsmetoder, var organiserade annorlunda än privata och offentliga verksamheter och att de hade tillgång till andra typer av resurser såsom frivillig arbetskraft eller särskild kunskap. Organisationsledarna menade också att de idéburna organisationerna särskilde sig genom att de byggde på en grundläggande ideologi eller vision och att det var denna, snarare än exempelvis vinstintresset eller politiska direktiv, som utgjorde verksamhetens centrala mål.

I olika sammanhang förekommer också hänvisningar till idrottens särart. Frågan är då i vilken utsträckning idrotten på grund av dess sociala och kulturella betydelse helt eller delvis bör behandlas särskilt fördelaktigt. Utredningen behandlar särskilt idrottens rättsliga särart i avsnitt 5.2.1 med utgångspunkt från EU-rätten.

Allmännyttiga ideella föreningars särart i svensk lagstiftning

I svensk lagstiftning beaktas allmännyttiga ideella föreningars särart i skatterättsligt avseende. För allmännyttiga ideella föreningar finns i 7 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) särskilda regler som begränsar skattskyldigheten. För att en ideell förening ska vara allmännyttig krävs att den uppfyller följande fyra krav: ändamålskravet, verksamhetskravet, fullföljdskravet och öppenhetskravet. Kraven utvecklas i förarbetena enligt vad som framgår nedan.

Den ideella föreningen ska ha ett eller flera allmännyttiga ändamål. Med allmännyttigt ändamål menas ett ändamål som främjar idrott, kultur, miljövård, omsorg om barn och ungdom, politisk verksamhet, religiös verksamhet, sjukvård, social hjälpverksamhet, Sveriges försvar och krisberedskap i samverkan med myndighet,

utbildning, vetenskaplig forskning eller annan likvärdig verksamhet. Ändamålet får dock inte vara begränsat till vissa familjers, medlemmars eller andra bestämda personers ekonomiska intressen. Detta innebär att föreningen, även om den har som ändamål att främja t.ex. utbildning eller vetenskaplig forskning, inte är allmännyttig om den genom dessa ändamål ska tillgodose bestämda personers ekonomiska intressen.

Det räcker inte att det ändamål som anges i stadgarna är allmännyttigt, föreningen måste också i sin verksamhet, uteslutande eller så gott som uteslutande, främja ett allmännyttigt ändamål. Med uteslutande, eller så gott som uteslutande, avses 90–95 procent. Det är de resurser som föreningen lägger ner i sin verksamhet som ska mätas i verksamhetskravet. Dessa måste alltså till 90–95 procent användas i en verksamhet som främjar ett allmännyttigt ändamål. Kraven har kommit till för att det inte ska stå en sak i stadgarna medan organisationen arbetar med något annat.

Fullföljdskravet är ett aktivitetskrav som innebär att föreningen under beskattningsåret i skälig omfattning måste använda sina intäkter för ett allmännyttigt ändamål. Med skälig omfattning avses cirka 80 procent.

Öppenhetskravet innebär att den ideella föreningen inte får vägra någon inträde, eller utesluta någon, som delar föreningens målsättning och följer dess stadgar. Beroende på vilket syfte och omfattning en förenings verksamhet har, kan dock vissa krav för medlemskap vara motiverade.

I regeringens prop. 1976/77:135 behandlades de allmänna principerna för beskattning av ideella föreningar och frågan om allmännyttig verksamhet skulle stödjas genom lindring av beskattningen. Departementschefen uttalade sig bl.a. om vad som kunde motivera att ideella föreningar skattemässigt behandlades förmånligare än andra juridiska personer. För det första framhöll han att föreningarnas inkomster regelmässigt används för att främja allmännyttiga ändamål. Detta innebär egentligen att skatteuttag inte träffar föreningen som sådan utan den av föreningen bedrivna verksamheten. Vidare anförde han att ideella föreningar kännetecknas av att enskilda personer samverkar för att främja sådana ändamål som i regel utan vidare brukar anses allmännyttiga. Denna på det enskilda initiativet grundade form av samverkan hade enligt honom ett mycket

betydande värde för samhällslivet, vilket utvecklades enligt följande (prop. 1976/77:135 s. 71).

> Jag vill här särskilt betona att värdet inte bara ligger i att de ideella föreningarna förbättrar livsvillkoren för stora persongrupper och därigenom utgör ett värdefullt komplement till det allmännas insatser. Ett minst lika stort värde har enligt min mening själva föreningsarbetet, dvs. det förhållandet att enskilda personer frivilligt och ofta utan ersättning samverkar för att lösa olika ideella uppgifter. Lagstiftningen måste därför utformas så att goda förutsättningar skapas för föreningsverksamhet av detta slag.

Enligt 15 § lotterilagen (1994:1000) får tillstånd att anordna ett egentligt lotteri lämnas till en svensk juridisk person som är en ideell förening och som enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet, bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål, inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och för sin verksamhet behöver lotteriinkomster. Tillstånd får lämnas också till en annan juridisk person än en ideell förening eller en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet, om det finns särskilda skäl för det. I prop. 1981/82:170 anfördes att en närmare precisering av begreppet allmännyttigt ändamål inte ansågs möjlig, men det tillades samtidigt att begreppet brukar inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Jämför den nya lydelsen av inkomstskattelagen (se ovan) i vilken det allmännyttiga ändamålet har preciserats. I nämnd proposition angavs skälen till varför tillstånd till lotteri i princip endast ska kunna lämnas till ideella föreningar. Departementschefen ansåg det vara av största betydelse att ideella föreningar och liknande organisationer fick stimulansen att finansiera sin verksamhet genom exempelvis lotterier. Samhällets begränsade resurser att lämna ekonomiskt stöd till ideella verksamheter beaktades därvid också.

Några slutsatser kring vad som är organisationernas särart

Med utgångspunkt från ovan nämnd rapport av Hultén och Wijkström om på vilka sätt det civila samhällets organisationer och de idéburna organisationernas skiljer sig från organisationer i andra sektorer (privat och offentlig) och med refererade rättskällor samt förarbeten som bas sammanfattar utredningen några av de faktorer som bidrar till att särskilja det civila samhällets organisationer från andra verksamhetsformer. Utredningen avser närmast privaträttslig vinstdriven verksamhet och offentligrättslig verksamhet. Slutsatserna är med nödvändighet generella och avser i flera fall främst allmännyttiga ideella föreningar.

Värdegrund som drivkraft – ideellt och allmännyttigt syfte

Olika former av värdegrunder och organisationernas grundläggande idéer måste ses som centrala element och särdrag i beskrivningen av ideella organisationer. Idéerna är olika beroende på typen av ideell organisation, men gemensamt är att det handlar om engagemang som drivkraft och någon annan idé än att skapa vinst åt medlemmarna. Verksamheten går ofta ut på kollektiv påverkan utifrån den värdegrund organisationen har. Det finns också en drivkraft att långsiktigt fullfölja sina visioner och detta är överordnat vad som är ekonomiskt fördelaktigt.

Det civila samhällets aktörer agerar alltså utifrån ett huvudsakligen ideellt syfte, vilket innebär att de inte delar ut vinst till medlemmar, ägare eller annan person, utan återinvesterar eventuell vinst i verksamheten. Sammanslutningarnas och aktörernas huvudsakliga syfte är allmännytta eller medlemsnytta, ofta både och.

Att det övergripande syftet inte är att skapa vinst utesluter dock inte att ekonomisk verksamhet kan bedrivas som ett sätt att skapa resurser för att främja ändamålet. Förenklat kan sägas att vinst inom det civila samhället kan utgöra ett medel, men inte ett mål.

Den demokratiska uppbyggnaden – ett organisatoriskt särdrag

Ideella föreningar styrs i regel av medlemmarna som aktivt fastställer mål och riktlinjer samt fattar beslut. I en förening har nämligen medlemmarna i princip det avgörande ordet. De måste följa lagregler och rättsprinciper och gällande stadgar, men stadgarna kan under vissa omständigheter ändras. Medlemmarna har rätt att delta i förvaltningen av föreningens angelägenheter och vid en föreningsstämma har varje medlem i regel rätt att närvara, yttra sig och delta i omröstning. Allas röster väger lika. Enligt likabehandlingsprincipen ska alla medlemmar behandlas lika i alla avseenden, om inte stadgarna innehåller andra regler eller annat beslutas av samtliga berörda medlemmar i enighet. De regler som sålunda gäller för ideella föreningar enligt rättspraxis och allmänna rättsgrundsatser kan i korthet uttryckas så att den ideella föreningen typiskt sett är en demokratisk organisationsform.

Till det organisatoriska särdraget hos föreningar hör också att organisationerna inte har några ägare i traditionell bemärkelse. Både ekonomiska och ideella föreningar är uppbyggda på medlemskap. Skulle det inte finnas några medlemmar så skulle det inte heller finnas en förening.

Självständighet och oberoende

Ideella föreningar är fristående organisationer som styrs av medlemmarna. Medlemmen har som nämnts i hög grad möjlighet att påverka organisationens verksamhet och aktiviteter men även samhället. Denna grundläggande beståndsdel hänger samman med värdegrunden (att kunna påverka för det man tror på), frivilligheten (det är för att påverka som man lägger tid och resurser på frivilligt deltagande) och engagemanget (möjligheten och viljan att påverka föder engagemang) som med demokratiska strukturer och processer (demokratisk uppbyggnad och demokratiska beslutsprocesser som skapar förutsättningarna för att påverka i högre utsträckning).

Resurser i form av frivilliga insatser och frivillighet

Till de resurser som särskiljer ideella organisationer från andra typer av organisationer hör de frivilliga arbetsinsatserna och frivilligheten att delta.

Det civila samhällets organisationer är ofta inte ”professionella” i meningen att det är verksamhet som kan betecknas som yrkesmässig. Medlemmar i det civila samhällets organisationer kan däremot t.ex. bidra till kunskapsspridning och folkbildning i samhället.

Det frivilliga består dels i att det är frivilligt att gå med i en ideell organisation, dels i att arbetet sker utan sådana förpliktelser som regleras genom anställning, däribland att det är oavlönat.

Frivilligheten utgör ett grundvillkor för organisationerna. Även i de fall det finns anställd arbetskraft så är det de gemensamma insatserna som för arbetet framåt, även om det sker på olika villkor.

Öppenhet

Vem som helst kan gå med i en allmännyttig ideell förening. Till skillnad från andra privaträttsliga organisationer, exempelvis ett bolag, så kan i regel inte de allmännyttiga ideella föreningarna välja sina medelemmar.

I förarbetena till inkomstskattelagen (1999:1229) (prop. 2013/14:1) nämns vad som i det sammanhanget krävs för att öppenhetskravet ska vara uppfyllt. Utöver att föreningen inte får vägra någon inträde så innebär det även att föreningen inte kan utesluta någon som delar föreningens målsättning och följer dess stadgar. Utifrån föreningens syfte och omfattning kan dock vissa krav vara motiverade för att medges inträde i en förening.

3.2 Engagemanget i det civila samhället

Befolkningens engagemang i det civila samhället kan redovisas på olika sätt. I detta avsnitt redogör utredningen för några sätt att mäta engagemanget, t.ex. genom medlemskap och aktivitet i föreningslivet respektive ideella och frivilliga insatser.

3.2.1 Medborgarnas deltagande i det civila samhället

Av SCB:s undersökning Organisationernas ekonomi[11] framgår att det totala antalet medlemskap i Sverige var knappt 21 miljoner under 2012. Summan är större än Sveriges befolkning eftersom en och samma person kan vara medlem i flera föreningar (SCB, 2014, *Det civila samhället 2011–2012 – verksamhetsindelad statistik med fokus på ekonomiska förhållanden*). Motsvarande uppgifter finns inte med i 2015 års version av SCB:s statistik för det civila samhället (SCB, 2015, *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*).

SCB genomför också Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC), där frågor ställs till intervjupersoner om de är medlemmar i parti, fackförbund/företagsorganisation eller annan förening[12]. Enligt ULF/SILC år 2012–2013 var cirka 6,3 miljoner personer (16 år och äldre), medlemmar i en eller flera föreningar. De flesta (cirka 3,6 miljoner personer) var medlemmar i en fackförening eller företagsorganisation. Andra föreningstyper där många var medlemmar var boendeföreningar (2,4 miljoner medlemmar) och idrotts- eller friluftsföreningar (2,3 miljoner medlemmar). Medlemskap innebär dock inte automatiskt att en person är aktiv i föreningen. Av ULF/SILC framgår att 40 procent av de som var medlemmar i minst en förening var aktiva. Män var aktiva i något högre grad än kvinnor (43 procent av männen, mot 36 procent av kvinnorna).

3.2.2 Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudier

Forskare vid Ersta Sköndal högskola har under 1992–2014 vid flera undersökningstillfällen genomfört s.k. befolkningsstudier om medborgarnas ideella/frivilliga och informella insatser. Den senaste studien genomfördes 2014 och redovisas i rapporten *Folk i rörelse –*

[11] Undersökningen Organisationernas ekonomi avser att täcka icke-marknadsproducenter utan vinstkrav. För en beskrivning av undersökningen hänvisar utredningen till SCB (2015).
[12] Med annan förening avses i ULF/SILC medlemskap och deltagande i boendeförening; idrotts- eller friluftsförening; kultur-, musik-, dans- eller teaterförening; samt pensionärsförening (för personer 65 år eller äldre), se SCB (2015).

medborgerligt engagemang 1992–2014 (i detta avsnitt kallad Befolkningsstudien 2014).[13]

Av Befolkningsstudien 2014 framgår att 53 procent av den vuxna befolkningen hade arbetat frivilligt vid något tillfälle under 2014 (57 procent för män och 50 procent för kvinnor). Enligt rapporten är omfattningen av det frivilliga arbetet i Sverige ”exceptionellt stabilt” under den dryga tjugoårsperiod som befolkningsstudier har genomförts. Enligt befolkningsstudien finns det inte något empiriskt stöd för uppfattningen att det ideella arbetet skulle minska i omfattning över tid. Som förklaringar till det höga engagemanget framför forskarna att det dels handlar om den infrastruktur som civilsamhällets organisationer utgör, dels om de värderingar som folkrörelsetraditionen för med sig. En förklaring till skillnaden mellan könen är att idrottsorganisationerna är den enskilt största organisationskategorin och att män är överrepresenterade i dessa organisationer (von Essen m.fl., 2015, *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014* s. 17 ff.).

Det ideella arbetet omfattar många olika insatser. Av Befolkningsstudien 2014 framgår att 72 procent av de som arbetar ideellt gör insatser som kan betecknas som administration. Drygt 40 procent har förtroendeuppdrag i styrelse och ungefär en tredjedel (34 procent) ägnar sig åt ledarskap i någon form. Även insatser som information och direkta hjälpinsatser är vanligt förekommande (von Essen m.fl. 2015, s. 22 f.).

Befolkningsstudien 2014 belyser också s.k. informella stöd- och hjälpinsatser, dvs. sådana som sker vid sidan av de insatser som görs i frivilliga organisationer. Den typen av medborgarengagemang handlar om insatser *utanför* det egna hemmet, för släktingar eller vänner, för grannar eller arbetskamrater och kan exemplifieras av städning, matinköp eller trädgårdsarbete. Under 2014 var det 41 procent av befolkningen i åldern 16–74 år som regelbundet hade gjort informella insatser för någon person som de inte bodde med. Det genomsnittliga antalet timmar per månad var 14 timmar (von Essen m.fl. 2015, s. 63 ff.).

[13] Studien baseras på ett obundet slumpmässigt urval ur hela befolkningen i åldern 16–84 år. Nettourvalet omfattade 2 238 personer och svarsfrekvensen var 56 procent (1 258 personer). I övrigt hänvisas till rapporten för uppgifter om undersökningens metod och genomförande samt för resultaten i sin helhet.

Forskarna konstaterar utifrån studien att de ideella insatserna karaktäriseras såväl av en anmärkningsvärd stabilitet över tid, som av samtidiga förändringar. Den totala omfattningen på engagemanget är stabilt oavsett samhällsförändringar, samtidigt som det sker förändringar i engagemanget. Forskarna ser emellertid inte under de senaste tio åren något stöd för att det skulle vara en svagare koppling mellan att göra insatser och samtidigt vara medlem i den organisation där man är aktiv. Istället noterar forskarna att ”en konstant mycket stor och stabil andel av de aktiva medborgarna också [är] medlemmar” (s. 80). En förändring som forskarna däremot ser i materialet är att de direkt socialt inriktade insatserna har ökat under undersökningsperioden (von Essen m.fl. 2015, s. 79 ff.).

3.3 Politiken för det civila samhället

I mars 2010 beslutade riksdagen om politiken för det civila samhället, som ersatte den tidigare folkrörelsepolitiken och dess mål. Genom politiken för det civila samhället ville regeringen lyfta fram det civila samhällets stora betydelse, utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället och ta ett helhetsgrepp om generella frågor om det civila samhället och dess villkor. Med det civila samhället avsågs alltså ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen” (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). Politiken syftar till att omfatta såväl de traditionella som de nyare formerna av engagemang.

Politiken för det civila samhället har enligt riksdagsbeslutet följande mål: Villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort,
- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter,
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.

Av propositionen framgår att civilsamhällets betydelse för demokratin är utgångspunkten för politiken. En närliggande del av politiken är det civila samhällets möjligheter att involvera och engagera människor. Det civila samhället erbjuder möjlighet för enskilda att genom engagemang i civilsamhället påverka den egna livssituationen eller samhället i stort. Politiken för det civila samhället handlar också om villkoren för civilsamhället att vara utförare.

3.3.1 Sex principer inom politiken för det civila samhället

I prop. 2009/10:55 fastslås också att politiken för det civila samhället ska följas upp utifrån sex principer: principerna om självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald. Som skäl angavs bl.a. att civilsamhället verkar inom olika sakområden som sorterar under ett flertal departement och att en uppföljning utifrån principerna skulle möjliggöra en samlad bild av det civila samhällets villkor.

De sex principerna formulerades under regeringens dialog med idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) under 2007–2008. Dialogen föregick den nationella överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL som undertecknades 2008 (IJ2008/2110/UF). De sex principerna återkommer i såväl den nationella överenskommelsen på det sociala området som i efterföljande överenskommelse på integrationsområdet. De återkommer även i regeringens och svenska civilsamhällesorganisationers gemensamma åtaganden för stärkt dialog och samverkan inom utvecklingssamarbetet.

I prop. 2009/10:55 beskrivs innebörden av principerna. I detta avsnitt återger utredningen en översiktlig sammanfattning av principerna och för helheten hänvisas till propositionen. Principen om *självständighet och oberoende* handlar om organisationernas och deras medlemmas möjlighet att självständigt bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning av stat, kommun eller landsting. Det handlar t.ex. om att den statliga styrningen genom bidrag inte bör bli alltför omfattande men också om relationen mellan mer villkorslöst stöd och uppdragsersättningar. Angående

principen om *dialog* sägs bl.a. att dialog bör prägla förhållandet mellan regeringen och det civila samhället. Syftet med dialogen är att bredda och fördjupa beslutsunderlag och att bidra till ömsesidig förståelse och förtroende. Formerna för dialogen bör vara öppna, återkommande och präglas av ett inkluderande förhållnings- och arbetssätt.

Den tredje principen är den om *kvalitet*, som i sammanhanget produktion av välfärdstjänster uttrycker att verksamheten oavsett utförare ska upprätthålla kvalitet. Samtidigt erkänner principen att idéburen verksamhet av många ses som en kvalitet i sig, dvs. har ett egenvärde i att den bedrivs utifrån en viss värdegrund. Principen om *långsiktighet* tar sin utgångspunkt i varaktigheten i den nationella överenskommelsen på det sociala området men omfattar också att idéburna organisationer bör ges sådana förutsättningar som möjliggör planering med långsiktighet och hållbar utveckling som grund. Till denna del hör stabiliteten i bidragssystemen, fördelningen mellan olika bidragsformer och de generella villkoren för civila samhället.

Principen om *öppenhet och insyn* syftar till att möjliggöra ett förtroende mellan offentliga aktörer och det civila samhället. Genom det offentligas öppenhet och insyn möjliggörs civilsamhällets funktion som röstbärare och opinionsbildare, samtidigt som civilsamhällets verksamhet till del finansieras av skattemedel, vilket kräver öppenhet i redovisningen. Principen innebär dock inte en rätt till obefogad kontroll av det civila samhället från det offentligas sida. Den sjätte principen är den om *mångfald* som betonar att samhället välkomnar civilsamhället som utförare och att olikheten är att betrakta som en tillgång i sig. Regelverk, bidragssystem m.m. bör ge utrymme för såväl olika organisationsformer som många former av relationer mellan det offentliga och det civila samhället. Principen rymmer också att det civila samhället bör avspegla och omfatta människor från olika delar av befolkningen.

3.3.2 Nationella överenskommelser

Nära sammankopplade till politiken för det civila samhälle är de överenskommelser som regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området respektive integrationsområdet samt SKL träf-

fat. Den första överenskommelsen, den på det sociala området, föregick i tid prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*. Regeringen har även tillsammans med organisationer verksamma inom utvecklingssamarbetet i juli 2015 kommit överens om gemensamma åtaganden för stärkt dialog och samverkan inom utvecklingssamarbetet.

Såväl överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL (IJ2008/2110/UF) som överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och SKL (IJ/2009/2235/UF) föregicks av dialog mellan parterna. Överenskommelsedokumenten har efter dialogerna tagits fram av parterna i gemensamma skrivprocesser. De slutliga överenskommelserna är omfattande dokument som följer samma struktur med förord, utgångspunkter, en gemensam vision, sex gemensamma principer (samma som för politiken för det civila samhället), parternas åtgärdsplaner samt bilagor med t.ex. definitioner och deltagande organisationer. I båda fallen har regeringen därefter beslutat att bemyndiga ansvariga statsråd att teckna den framtagna överenskommelsen med de organisationer som omfattas av dialogen och SKL. I och med besluten bjöd regeringen in idéburna organisationer inom respektive område och SKL att ansluta sig till överenskommelsen.

De nationella överenskommelserna har en utgångspunkt i de hinder som civilsamhället upplevde vid tidpunkten för de dialoger som föregick överenskommelserna. Av överenskommelsen på det sociala området framgår t.ex. att de problem och hinder som civilsamhällets organisationer har fört fram under dialogen i sin tur har resulterat i de sex gemensamma principerna. Syftet med de sex gemensamma principerna är att bidra till långsiktighet och förutsägbarhet i relationerna mellan de olika aktörerna. Principerna är i sin tur vägledande för parternas åtaganden, som i sin tur kan följas av konkreta åtgärder i respektive parts åtgärdsplan.

I utredningens uppdrag att underlätta organisationernas verksamhet ingår att med utgångspunkt i överenskommelserna inom det sociala området respektive integrationsområdet föreslå åtgärder på nationell, regional och lokal nivå som underlättar organisationernas verksamheter. De åtgärder som utredningen föreslår återfinns i kapitel 5.

3.4 Forskning om det civila samhället

Historik

Forskningen om det svenska föreningslivet har en lång tradition. Folkrörelsernas framväxt samtidigt med demokratiseringen av Sverige har skildrats i en rad studier, både av t.ex. historiker som Torkel Jansson (*Adertonhundratalets associationer: forskning och problem kring ett spängfyllt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer c:a 1800–1870*, 1985) och Sven Lundkvist (*Folkrörelserna i det svenska samhället 1850–1920*, 1977) och av statsvetare som Pär-Erik Back (*Sammanslutningarnas roll i politiken 1870–1910*, 1967) och Michele Micheletti (*Det civila samhället och staten*, 1994). Forskarna har intresserat sig bl.a. för relationerna mellan organisationerna och staten och för utvecklingstendenser inom föreningslivet.

År 1995 gjorde Erik Amnå en sammanställning av forskningen om den ideella sektorn (Ds 1995:30 *Ideell verksamhet: förutsättningar, organisering och betydelse: handlingsprogram för forskning*) och 2003 gav Vetenskapsrådet på uppdrag av regeringen ut en sammanställning av forskning om det civila samhället och folkrörelser (Vetenskapsrådet 2003/15, *Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser*). År 2010 gjorde statsvetaren Susanne Lundåsen på uppdrag av Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället, en sammanfattning av den forskning som bedrivits om föreningsliv, socialt kapital och inflytande under perioden 2000−2010 (Lundåsen S, 2010, *Demokratiskola eller hälsoprojekt. Forskning om föreningsliv, socialt kapital och inflytande*).

I Vetenskapsrådets sammanställning (Vetenskapsrådet 2003/15) betonas hur fokus har skiftat i forskningen om det civila samhället från historieskrivning till att under 1990-talet alltmer handla om att förstå den samtida rollen för organisationerna. Samtidigt breddades det tidigare folkrörelseperspektivet till att handla om hela det civila samhället. Det framgår att civilsamhället är föremål för forskning av forskare från många olika vetenskapliga discipliner, såsom sociologi, religion, pedagogik, socialantropologi, historia, ekonomi och statsvetenskap. En mängd olika forskningsfrågor berörs, men enligt Folkrörelseutredningen (*Rörelser i tiden*, SOU 2007:66) kan man också urskilja fyra tydliga teman i 2000-talets forskning om civilsamhället, nämligen civilsamhället och demokratin, civil-

samhället och medborgarna, civilsamhällets roll i välfärdsstatens omvandling och civilsamhällets organisering och utveckling. Folkrörelseutredningen konstaterade också att det sedan 1980-talet inte funnits någon samlad statlig satsning på forskning om folkrörelseområdet, och att det på grund av områdets breda karaktär ofta kunde vara svårt för forskare att finna långsiktig finansiering för sina forskningsprojekt.

I början av 2000-talet togs olika initiativ för att stärka forskningen på området. Bland annat inrättade Riksbankens Jubileumsfond 2003 en områdesgrupp för forskning om civilsamhället. Syftet med gruppen var att analysera och problematisera forskning om civilsamhället, samt vid behov också initiera ny forskning. Fonden finansierade ett antal forskningsprojekt på postdoktoral nivå, och till projektet anslöt sig också tre ideella organisationer som bidrog ekonomiskt så att projektet kunde utvidgas ytterligare.

Vetenskapsrådets ramprogram för forskning om det civila samhället

I Folkrörelseutredningens uppdrag (dir. 2005:117) ingick att lämna förslag på hur forskningen om folkrörelserna skulle kunna utvecklas, och med utgångspunkt i behovet av långsiktiga satsningar föreslogs därför ett flervetenskapligt grundforskningsprogram för forskning om det civila samhället. Resultatet blev ett ramprogram för forskning om det civila samhället, finansierat av Vetenskapsrådet. Programmet pågår 2011–2018. Forskare kan söka bidrag för forskningsuppgifter om civilsamhällets utveckling i Sverige och internationellt.

I beskrivningen av programmet på Vetenskapsrådets webbplats framgår att satsningen syftar till att stärka forskningsmiljöer i Sverige med inriktning mot civilsamhället och att projekt som beviljas kommer att ingå i ett större forskningsprogram som koordineras av Vetenskapsrådet. Forskningen kan avse olika aspekter av civilsamhället; såsom historisk utveckling, betydelse i samhällsutvecklingen, organisering och kontroll samt individers eller gruppers motiv för att organisera sig. Satsningen på det civila samhället grundas på ett regeringsuppdrag och omfattar i sin helhet 15 miljoner kronor per år till mångvetenskaplig forskning för grundläggande kunskap om det civila samhället och där 2014 års utlysning omfattade cirka 11 miljoner kronor per år i högst fem år till nya projekt.

MUCF:s bidrag till studier om det civila samhället

Sedan 2014 har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i uppdrag att fördela bidrag för studier om det civila samhället. Detta är ett komplement till Vetenskapsrådets ramprogram, och uppdraget syftar till att öka kunskapen om det civila samhällets utveckling, organisering och samspel med samhället i övrigt. Inom ramen för arbetet har myndigheten inrättat en extern referensgrupp och en vetenskaplig beredningsgrupp. Referensgruppen bistår myndigheten med att identifiera inom vilka områden det finns behov av studier och som MUCF ska fördela medel till. MUCF anordnar regelbundet kunskapsseminarier för att presentera aktuell forskning som rör det civila samhället och redovisa de studier om civila samhället som erhållit medel från MUCF. År 2016 disponerar MUCF disponera 4 058 000 kronor för uppdraget.

CivSam.se

MUCF lanserade 2014 CivsSam.se. CivSam.se är en webbplats för vetenskaplig kunskap om det civila samhället. Webbplatsen innehåller sammanfattningar av forskningspublikationer samt systematiska forskningsöversikter på olika områden som integration, jämställdhet och religion, med koppling till det civila samhället. Huvudsaklig målgrupp är företrädare för det offentliga som på olika sätt samverkar med civilsamhällets organisationer, liksom företrädare för det civila samhället.

Forskningsmiljöer

Som tidigare nämnts sker forskning om det civila samhället inom en rad olika discipliner. Olika aspekter av det civila samhället och dess betydelse berörs av forskning på de flesta svenska universitet och högskolor. Här redogörs för några av de mer tongivande forskningsmiljöerna.

Avdelningen för forskning om det civila samhället vid Ersta Sköndal högskola

Inom institutionen för socialvetenskap på Ersta Sköndal högskola finns Avdelningen för forskning om det civila samhället. Den växte fram som en forskargrupp under 1990-talet. Avdelningens forskning är inriktad på det civila samhället. Organisationer men framför allt verksamheter och insatser studeras. Dessutom bedrivs studier av tillit och utsatthet. Forskningen sträcker sig från historiska studier över breda befolkningsundersökningar av medborgarnas ideella och informella engagemang till fallstudier av enskilda organisationer. De projekt som bedrivs har ofta en flervetenskaplig karaktär och därför finns forskare med olika disciplinär bakgrund knutna till avdelningen.

En viktig målsättning för den civilsamhällesforskning som bedrivs är att bidra till den internationella forskningsfronten när det gäller samspelet mellan stat, marknad, civilsamhälle, familj och individ. En annan är att bidra med kunskaper om medborgarnas engagemang i hägnet av en välfärdsstat som den svenska.

Stockholms center för civilsamhällesstudier vid Handelshögskolan i Stockholm

Sedan tidigt 1990-tal har forskare vid Stockholms center för civilsamhällesstudier utvecklat ett omfattande forskningsprogram. Rollen, positionen och karaktären på det civila samhället och dess organisationer är nyckelfaktorer för de forskningsfrågor som har ställts. En kombinerad teoretisk och empirisk ansats i studierna av det civila samhället har varit viktig i kartläggningen av civilsamhällets utveckling. Arbetet har skett i nära samverkan med internationella forskare, bl.a. inom ramen för den komparativa s.k. John Hopkinsstudien. Forskningen har spelat en stor roll i att ”sätta sektorn på kartan” i såväl ett akademiskt som ett mer allmänt perspektiv. Dessutom har ett antal fördjupningsstudier genomförts med fokus på strategi och organisation för att bättre förstå hur civilsamhällets organisationer styrs, leds och drivs.

Civilsamhälle och socialt arbete på Socialhögskolan, Lunds universitet

På Socialhögskolan vid Lunds universitet finns sedan hösten 2008 en forskargrupp med inriktning mot det civila samhället och frivilligsektorn ur det sociala arbetets perspektiv. Ett övergripande intresseområde är att studera välfärdens förändrade villkor och organisering och hur frivilligorganisationer påverkas av och är med och påverkar utvecklingen i välfärdsstaten. Gruppens medlemmar arbetar med en rad olika forskningsprojekt som knyter an till frivilligsektorns utveckling på lokal, nationell och internationell nivå. I första hand analyseras frivilligorganisationer i ljuset av ett förändrat välfärdssamhälle och vilka konsekvenser detta har för organisationerna, exempelvis hur välfärdsstatens reformer påverkar organisationernas roll som röstbärare och serviceutförare.

CIVIC – The Center for Studies on Civic Engagement vid Örebro universitet

Vid Örebro universitet finns CIVIC – the Center for Studies on Civic Engagement. Denna forskningsmiljö är fokuserad på medborgarna och formerna för deras organisering i politik och samhällsfrågor med särskilt fokus på hur samhällsengagemang och politiskt deltagande utvecklas. Den har sin teoretiska grund inom politiskt deltagande, politisk socialisation, politisk kommunikation och civilsamhällesteori.

Forskningen bygger framför allt på den statsvetenskapliga kommunaldemokratiska forskning som ägt rum sedan början på 1980-talet. Inriktningen handlar om medborgarnas demokratiska kunskaper och attityder samt beteenden såsom organisering och deltagande i ideella organisationer och andra typer av politisk kommunikation, t.ex. på internet. Av intresse är också hur dessa skilda grupper och organisationer försöker få politiskt inflytande. Processer av inkludering och exkludering är i fokus, liksom olika former av extremism och hot eller våld av politisk art. Av särskilt intresse är att förstå ungdomars demokratiska utveckling i form av kunskaper, attityder och engagemang.

Civilsamhällets organisationers eget stöd till forskning och spridning av forskningsresultat

Det är väl värt att notera civilsamhällets organisationers egna bidrag till att det sker forskning på området. Röda Korset identifierade på 1980-talet avsaknaden av forskning om det egna området som ett problem, vilket ledde till att man avsatte medel för att finansiera uppbyggnaden av forskning inom ramen för Sköndalsinstitutet, det som senare kom att bli Avdelningen för forskning om det civila samhället vid Ersta Sköndals högskola.

År 1998 bildades Ideell arena av ett antal forskare och ledare från det civila samhället. I dag är ett 70-tal organisationer partners och driver verksamheten tillsammans. Fokus för verksamheten är att utveckla det strategiska ledarskapet i den ideella sektorn. En del i det arbetet handlar om forskningsfrämjande insatser. Ideell arena strävar efter att öka samarbetet mellan forskare och praktiker i organisationerna. När Riksbankens Jubileumsfond 2003 tillkallade en områdesgrupp för att stimulera till ökad och fördjupad forskning om civilsamhället bidrog Ideell arena bl.a. till att skapa ett antal mötesplatser mellan forskning och praktik. Det ledde till ett ökat intresse hos flera organisationer, där några så småningom också valde att bidra ekonomiskt till en satsning på post-doktortjänster. Ideell arena bidrar kontinuerligt till spridning av forskningsresultat genom konferenser, seminarier och andra mötesplatser. Verksamheten drivs med egna medel och har ingen offentlig finansiering.

År 2008 bildades Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället, på initiativ av den etablerade kooperationen. Civilsamhällets organisationer bjöds in att vara med och bidra till, och ta del av verksamheten som medlemsorganisationer. Tankesmedjan var verksam fram till 2013, och genomförde bl.a. en studie av avdragsrätten för gåvor. Ett stort antal skrifter med texter av olika forskare gavs ut, liksom idétidskriften Kurage. Genom seminarier och andra aktiviteter gavs utrymme för samtal och debatt mellan forskare, politiker och praktiker från det civila samhället.

Sektor3 tog också tillsammans med Famna och Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, initiativ till ett uppsatsstipendium som delas ut årligen till en student som med innovativa idéer och analytisk kvalitet bidrar till att öka kunskapen om det civila samhällets roll i den svenska välfärden.

Riksidrottsförbundet stöder idrottsrelaterad forskning, dels genom ekonomiskt stöd till Centrum för idrottsforskning (bidraget styrs av regleringsbrev), dels genom egen beställarstyrd forskning. Delar av denna forskning handlar om idrotten som en del av det civila samhället. Även andra organisationer, såsom nykterhetsrörelsen, har täta samarbeten med enskilda forskare eller hela forskarmiljöer och finansierar enstaka projekt och ibland större, mer långsiktiga satsningar.

Filip Wijkström, professor vid Handelshögskolan i Stockholm, har fått ekonomiskt stöd från ett antal organisationer inom det civila samhället för att genomföra en uppföljande studie till den s.k. John Hopkinsstudien, ett internationellt komparativt forskningsprojekt om det civila samhället. Tidigare studier har baserats på data från 1992 och 2002, och nu planeras en studie med 2012 års statistik som underlag.

Inför den forskningspolitiska proposition som ska presenteras 2016 har Ideell arena och Forum – Idéburna organisationer med social inriktning framfört förslag om att forskningspolitiken bör inkludera civilsamhällesforskningen som ett prioriterat och långsiktigt område. Bland annat lyfts behovet av utökad finansiering för praktiknära forskning och spridning av forskningsresultat.

3.5 Internationell jämförelse

Strukturen på den svenska ideella sektorn skiljer sig från den i andra länder, vilket forskarna Filip Wijkström och Tommy Lundström illustrerar med data från John Hopkinsstudien som genomfördes på 1990-talet (Wijkström F & Lundström T, 2002, *Den ideella sektorn: Organisationerna i det civila samhället*). Verksamhet som i Sverige av tradition förstås som den institutionella välfärdsstatens kärnområden, vård, skola och omsorg, sysselsatte exempelvis enbart en dryg tredjedel av alla anställda inom den ideella sektorn. I många jämförbara länder arbetade en betydligt större andel anställda inom dessa områden. I vissa länder, såsom Nederländerna, USA och Tyskland, arbetade över 80 procent av alla anställda inom det civila samhället inom vård, skola eller omsorg.

I en internationell jämförelse är det en mycket stor andel personer i Sverige som gör ideella insatser i organisationer där de

också är medlemmar. Det kan tolkas som en indikator på vitalitet i delar av den svenska folkrörelsetraditionen. Detsamma kan sägas om styrelseuppdrag och administration som fortsatt är de vanligaste uppgifterna att utföra ideellt, och som har unikt hög omfattning i Sverige (von Essen m.fl., 2015, *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014*).

Överlag utmärker sig de nordiska länderna eftersom de kan ses som baserade på stora och livskraftiga civilsamhällen men samtidigt också har ovanligt starka offentliga sektorer och genomgående är dynamiska, öppna och exportdrivna marknadssamhällen. Detta förklaras bl.a. med att medborgarna har en generellt positiv syn på staten, men även med att det nordiska civilsamhället i stort fortfarande karakteriseras av att ha en röstbärande roll, bygga på ideellt engagemang, vara demokratiskt organiserat och bestå av medlemsbaserade organisationer. Detta skiljer sig från exempelvis den anglosaxiska världen och övriga Europa där civilsamhället snarare domineras av organisationer i religiösa organisationers regi, välgörenhetsorganisationer och icke-politiska, serviceproducerande, professionaliserade organisationer (Trägårdh L, 2011, ”Rethinking the Position of Civil Society in the Nordic Social Contracts: Social Trust and Radical Individualism” i Wijkström F & Zimmer A [red.], *Nordic civil society at a cross-roads: transforming the popular movement tradition*).

Dessa strukturella skillnader återspeglas också i varifrån intäkterna kommer. I Sverige är civilsamhället som helhet mycket mindre beroende av medel från den offentliga sektorn än i många andra industrialiserade länder. I Sverige kom på 1990-talet enbart 30 procent av intäkterna från offentlig sektor, medan cirka 60 procent kom från egengenererade källor såsom medlemsavgifter. Det omvända är fallet i många andra länder (Wijkström F & Lundström T, 2002).

3.6 Det civila samhällets värde och betydelse

Civilsamhällets betydelse kan beskrivas i termer av det civila samhällets olika värden. Till de nedan beskrivna värdena kan också läggas värdet av civilsamhällets verksamhet för dess egen skull, dvs. att varje verksamhet har ett värde i sig.

3.6.1 Demokratiskt värde

I civilsamhällets demokratiskt uppbyggda organisationer utövas demokratiska principer och delaktighet. En viktig del av att delta i föreningslivet är den kunskap det ger om hur samhället och organisationslivet fungerar och hur påverkansarbete kan bedrivas.

Organisationerna kan också ses som en ”plantskola” och naturlig rekryteringspool för ett möjligt partipolitiskt engagemang. Det organiserade civilsamhället legitimerar till stor del det demokratiska parlamentariska systemet och bidrar på så sätt till bevarandet och utvecklandet av demokratiska värden. Utredningen utvecklar detta i kapitel 4.

3.6.2 Socialt värde

Civilsamhällets betydelse för människans utveckling är enligt utredningen stor. Det mänskliga behovet av gemenskap och att vara med i ett socialt sammanhang är mycket tydligt. På olika sätt behöver den mänskliga naturen känna sig behövd. Många människor vill göra en ideell insats för att också kunna utveckla sin egen potential till gagn för andra. Att interagera, träna ledarskap, ta hänsyn till andra och verka i ett socialt sammanhang är av stor betydelse för såväl individens egen utveckling som för samhällsutvecklingen i stort. Det civila samhällets organisationer spelar här en enorm betydelse för tusentals människor varje dag. Om civilsamhällets potentiella engagemang och kraft på ett bättre sätt kan tas tillvara av stat, kommun och landsting innebär det en utväxling av aktivitet och social sammanhållning som förmerar de värden som det offentliga producerar.

3.6.3 Samhällsekonomiskt värde

I nationalekonomiska sammanhang sätts särskilt fokus på de sammantagna statsfinanserna. Att man ännu inte räknat in den sammanlagda betydelsen som civilsamhället har för t.ex. BNP kan förklaras med att det inte finns några fullt utvecklade och evidensbaserade modeller för hur man ska räkna in det mervärde som civilsamhället tillför den samlade samhällsekonomin. SCB:s satellit-

räkenskaper som redovisats i avsnitt 3.1.2 ger dock en fingervisning om det bidrag till BNP som verksamheten i civilsamhällets organisationer ger.

Utredningen anser att SCB:s satelliträkenskaper skulle kunna vara ett redskap i arbetet med att tillföra nationalräkenskaperna det mervärde som civilsamhället ger. Ett annat verktyg kan vara socioekonomiska analyser som utgör modeller för att värdera när marknaden och/eller det offentliga systemet misslyckas med att använda befintliga resurser till att ge människor i utanförskap jämlika livsmöjligheter med samhället i övrigt. Denna typ av analyser anses värdera resursslöseri, såväl mänskligt som ekonomiskt, som kan beskrivas, konkretiseras samt värderas. Med den typen av modeller kan civilsamhällesorganisationer som arbetar med prevention eller rehabilitering visa på ett samhällsekonomiskt mervärde kring sina insatser som inte syns i de traditionella styr- och uppföljningssystemen. Många delar av det värde civilsamhället ger är dock fortsatt svårt att omsätta i ekonomiska termer, exempelvis värdet av att barn deltar i Scouternas verksamhet eller att vuxna är engagerade i en hembygdsförening.

Ett ytterligare exempel med anknytning till hur man ska värdera civilsamhällets insatser i ekonomiska termer är det begynnande arbetet med sociala investeringsfonder i en del kommuner. I de sammanhangen söker man få till utvärderingssystem som ska visa resultatet utifrån ett socioekonomiskt synsätt, dvs. om de verksamheter fonden har finansierat har lett till minskade kostnader som innebär en total besparing i förhållande till den ekonomiska insats som gjorts.

Socioekonomiska analyser och sociala investeringsfonder berör såväl offentliga insatser som möjliga insatser från civilsamhällets organisationer när de arbetar i samverkan med det offentliga.

Enligt utredningen kan SCB:s satelliträkenskaper samt modeller för socioekonomiska analyser ses som kunskap och verktyg som bör utvecklas för att kunna användas i värderingen av civilsamhällesinsatser. Det handlar om att tydliggöra värdet på den verksamhet som civilsamhällets organisationer bedriver, såsom barn- och ungdomsverksamhet, hälsofrämjande och drogförebyggande verksamhet, rehabiliteringsverksamhet, kulturfrämjande verksamhet och fritidsaktiviteter generellt med mycket mera. Detta skulle vara ett viktigt steg för att man i budgetplanering på såväl statlig

som regional och lokal nivå kan få en bättre helhetsbild av förebyggande insatser i förhållande till de kostnader som uppstår på grund av arbetslöshet, sociala problem, kriminalitet och drogberoende. Det skulle då också kunna få implikationer på budgetprocesser på alla nivåer.

Civilsamhällets ställning kan enligt utredningen stärkas om sektorns samhällsekonomiska värde kan kvantifieras på samma sätt som andra sektorers värde. Utredningens direktiv omfattar inte denna frågeställning men det finns anledning att lyfta fram den samhällsnytta och samhällsekonomiska effekt som civilsamhället bidrar med, liksom värdet av metodutveckling i syfte att synliggöra detta.

3.6.4 Värde för ett sammanhållet samhälle

Urbaniseringen och migrationen riskerar att för många leda till alienation. Många civilsamhällesorganisationer kan i detta sammanhang enligt utredningen fungera som en brygga för att binda samman stad och land och finna former för integration. Många av civilsamhällets organisationer är verksamma i hela landet såväl i utpräglat urbana stadsmiljöer som på landsbygd. En del organisationer är särskilt inriktade på att stärka landsbygden och ge förutsättningar för fortsatt utkomst och boende i sin hembygd. Samtidigt finns organisationer med rötterna i förortsområden som aktivt arbetar med t.ex. integrationsfrämjande verksamhet.

I det organiserade civilsamhället handlar det om att göra insatser efter egen förmåga och tillsammans bedriva verksamhet utifrån organisationens vision. Genom aktiviteter som medlemmarna i en förening bedriver tillsammans skapas också bättre förståelse för olika människors bakgrund. Detta i sig kan bidra till att minska sociala spänningar i ett samhälle.

I det allt viktigare integrationsarbetet kan civilsamhällets insatser bidra. Viktiga förutsättningar för en lyckad integration är utbildning och jobb. Som nyanländ saknar man ofta det kontaktnät som kan vara avgörande för att få ett arbete. Genom deltagande i civilsamhällets organisationer kan nyanlända dels träna språket, dels bygga upp ett kontaktnät som kan underlätta för att få ett arbete. På många sätt kan civilsamhället vara brobyggare om det ges

förutsättningar för långsiktigt hållbara insatser i socioekonomiskt utsatta områden.

Civilsamhällets organisationer bidrar i hög grad till att slå vakt om mänskliga rättigheter i livets olika situationer, inte minst i det arbete som bedrivs i länder där de mänskliga rättigheterna satts på undantag. Allas lika värde oavsett ursprung, kön, sexuell läggning eller funktionshinder är bärande för civilsamhället.

3.6.5 Värdet av att vara snabbfotad

En under utredningstiden ofta återkommande beskrivning av ett av civilsamhällets mervärden är att när politiken och offentliga institutioner står inför betydande samhällsproblem, så har civilsamhällets organisationer för det mesta redan identifierat problemet och börjat agera. Civilsamhällets organisationer har också möjlighet att snabbt anpassa och förändra insatser till vad omständigheterna kräver. Det kan vara svårare för myndigheter och kommuner med sina rutiner och krav på beredning att ha den snabbheten i arbetet. I och med att civilsamhället ofta har god lokalkännedom har civilsamhällets organisationer också känsla för vad som är möjligt att göra och vad som är kontraproduktivt. I detta läge gäller det för politik och offentliga instanser att se möjligheterna, samverka och stödja de ideella krafternas initiativ. Att se civilsamhällets organisationer som medspelare för att såväl snabbt som långsiktigt kunna förebygga eller lösa ett samhällsproblem.

4 Förslag för att värna och stärka det civila samhällets roll i demokratin och samhället

Det civila samhället har enligt utredningens direktiv flera viktiga roller i demokratin, t.ex. som självständig röstbärare, opinionsbildare och demokratiskola. En del i politiken för det civila samhället är också principen om mångfald (se kapitel 3), som bl.a. understryker att det civila samhället bör avspegla och omfatta människor från olika delar av befolkningen. Ur ett demokratiperspektiv är det viktigt att det civila samhället har förmåga att i större utsträckning nå ut till och inkludera personer som i dag står utanför föreningar, organisationer och nätverk. I syfte att stärka det civila samhällets roll i demokratin fick utredningen i april 2015 ett utökat uppdrag att föreslå hur det civila samhällets villkor kan stärkas så att dess roll i demokratin kan värnas och utvecklas. Uppdraget omfattar också att föreslå åtgärder från det offentliga för att det civila samhällets organisationer i större omfattning ska nå ut till delar av befolkningen som står utanför civilsamhället och inom sina organisationer engagera en större mångfald människor.

Enligt utredningen är civilsamhällets roll i demokratin nära sammankopplad till mångfalden bland de som är engagerade i organisationer. I detta kapitel behandlas därför båda dessa perspektiv. Kapitlet omfattar en redogörelse för det civila samhällets olika roller i demokratin, samt redovisar bedömningar och förslag i syfte att stärka det civila samhällets villkor så att dess roll i demokratin värnas och stärks. Utredningen redovisar också åtgärder för att civilsamhällets organisationer ska nå grupper av befolkningen som i dag i mindre omfattning är engagerade i det civila samhället.

4.1 Civilsamhällets roll i demokratin

Det civila samhället har flera roller i demokratin, t.ex. som självständiga röstbärare, opinionsbildare och som demokratiskola. I direktiven nämns bl.a. att en levande vardagsdemokrati skapar den tillit till varandra och till de gemensamma institutionerna som kännetecknar ett gott samhälle med ett stort socialt kapital. Det civila samhället utgör också en arena för diskussion och reflektion som bidrar med nya perspektiv och förslag till lösningar på gemensamma utmaningar (dir. 2015:38).

Av direktiven framgår också att grunden för att det civila samhället ska kunna spela en aktiv roll i demokratin, både i sin röstbärande funktion och i sin dialog med staten, är att det finns goda och långsiktiga förutsättningar för organisationerna att bedriva såväl verksamhet som organisationsutveckling. Direktiven pekar också på några omständigheter som försvårar för det civila samhället att vara en aktiv del av demokratin och nämner dels resursbrist, dels olika typer av barriärer som påverkar organisationernas insyn i och tillträde till offentliga beslutsprocesser.

I den del av uppdraget som handlar om rollen i demokratin används i direktiven begreppet ”det civila samhället”, i stället för som i övriga uppdraget, ”det civila samhällets organisationer”. Utredningen tolkar denna variation i begrepp som att det i denna del av utredningens uppdrag är särskilt relevant att beakta även delar av civilsamhället som inte är formaliserade i någon associationsform, t.ex. nätverk och upprop.

4.1.1 Det civila samhället är en central del av demokratin

Civilsamhällets roller i demokratin framgår av propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55), där det anges att en central roll för civilsamhället är att ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen (jämför kapitel 3). Det handlar också om att vara en påtryckare och en kritiker, och därigenom fungera som en motvikt till det offentliga. Vikten av civilsamhällets roll i demokratin framgår också av politikens mål för det civila samhället. Målet är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att bl.a. stärka för-

utsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden, både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195).

Även i forskning betonas civilsamhällets roll i en demokrati. Statsvetaren Per-Ola Öberg har t.ex. pekat på att en skillnad mellan demokratier och diktaturer, där medborgare i en demokrati har rätt att fritt engagera sig och på det sättet delta i demokratin även på annat sätt än att rösta i allmänna val (Öberg P-O, 2013, ”Är ett organiserat civilsamhälle bra för demokratin?” i Bennich-Björkman [red] *Statsvetenskapens frågor*). Enligt statsvetaren Erik Lundberg är förekomsten av det civila samhällets organisationer ett karaktärsdrag för ett demokratiskt styre (Lundberg E, 2014, *A Pluralist State? Civil Society Organizations' Access to the Swedish Policy Process 1964–2009*, avhandling vid Örebro universitet).

Civilsamhället som röstbärare – en historisk kontext

I propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) beskrivs hur den svenska demokratin har fötts ur människors ideella engagemang och att den svenska demokratins historia till stora delar är det civila samhällets historia. I detta sammanhang kan nämnas klassiska folkrörelser som frikyrko-, nykterhets- och arbetarrörelserna men också engagemanget inom områden som idrotts- och bonderörelserna, samt folkbildningen och kooperationen. Många av dessa folkrörelser var proteströrelser som utmanade dåvarande samhälle och föreställningar.

Under 1900-talet kom folkrörelserna att bli en allt mer integrerad del av den politiska beslutsprocessen och samarbetet med staten kom att formaliseras. Deltagandet i beslutsprocessen möjliggjorde såväl inflytande för civilsamhället som förankring av beslut hos stora medborgargrupper. Denna utveckling har kritiserats, exempelvis av Maktutredningen (SOU 1990:44) som bl.a. menade att omfattande deltagande i den offentliga beslutsprocessen hämmade organisationernas obundenhet och möjlighet till fritt agerande. Parallellt växte nya sociala rörelser fram, som kännetecknades bl.a. av en plattare struktur och en annan typ av verksamhet.

Problematisering av civilsamhällets roll i demokratin

Underliggande i diskussionen om civilsamhällets roll i demokratin är föreställningen om ett civilsamhälle som är demokratiskt uppbyggt och välvilligt. Det finns dock organisationer som räknas till civilsamhället som saknar demokratisk uppbyggnad eller som åsidosätter sin interna demokrati. Det finns också exempel på organisationer som är skapade i syfte att berika ett fåtal snarare än att ge ett positivt värde för en större grupp medlemmar eller till samhället i stort. Utredningen är medveten om detta, men noterar också att det saknas kvantitativa uppgifter om omfattningen av denna företeelse.

Att det finns delar av civilsamhället som inte har en säkerställd demokratisk uppbyggnad gör diskussionen om civilsamhällets roll i demokratin problematisk. Utredningen noterar detta perspektiv men anser att det faktum att det finns odemokratiska eller ohederliga organisationer inte bör stå i vägen för offentliga aktörer på statlig, regional och lokal nivå att involvera det civila samhället generellt i demokratin.

Mot bakgrund av civilsamhällets roll i demokratin och för tilliten i samhället, är det också viktigt att det finns ett allmänt förtroende för civilsamhällets organisationer. I det sammanhanget blir organisationernas vilja till öppenhet, transparens och demokrati central för civilsamhällets roll i demokratin.

Formaliserade och icke-formaliserade delar av civilsamhället

Utredningens uppdrag vad gäller det civila samhällets roll i demokratin är, som nämnts inledningsvis i detta kapitel, vidare än att endast se till det civila samhällets organisationer. I denna del av utredningens uppdrag är det därför särskilt relevant att beakta även delar av civilsamhället som inte är formaliserade i någon associationsform, t.ex. nätverk och upprop. Mot den bakgrunden vill utredningen inledningsvis lyfta fram några av de skillnader som finns mellan det formaliserade och det icke-formaliserade civilsamhället. De icke-formaliserade delarna av civilsamhället, som t.ex. nätverk och upprop, syftar till att snabbt mobilisera åsikter i en grupp av befolkningen i en aktuell fråga eller till att relativt enkelt samla frivilliga för att genomföra en viss verksamhet. Enkelheten i strukturen och den korta tiden från idé till verksamhet kan under-

lätta för idéer att kanaliseras och ge individer nya vägar in till engagemang. Samtidigt saknar denna del av civilsamhället ofta det som kan beskrivas som utmärkande drag hos den formaliserade delen av civilsamhället, som t.ex. demokratiska strukturer och mer långsiktiga förutsättningar för engagemanget. Det är exempel på de olikheter som finns, och som utredningen menar är viktigt för t.ex. offentliga aktörer att beakta när man överväger att inhämta synpunkter från eller önskar samarbeta med det civila samhällets olika delar.

4.1.2 Civilsamhällets betydelse för tillit och social sammanhållning

Forskning har visat på civilsamhällets betydelse för tillit mellan människor, och därmed som grund för en fungerande demokrati. Den amerikanske forskaren Robert Putnam har i sin forskning studerat tillitens betydelse för samhällets funktion i Italien och USA (Putnam R, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* och Putnam R, 2000, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*). Mycket kort kan Putnams resultat beskrivas som att samhällen fungerar bättre när det finns socialt kapital. Socialt kapital innebär att medborgarna har förtroende för varandra och känner mellanmänsklig tillit, något som också medför förtroende för samhället. Stor aktivitet i civilsamhällets organisationer ger enligt Putnams studier en högre tillit, medan en utveckling där färre engagerarar sig i organisationer och sammanslutningar snarare eroderar det sociala kapitalet. Putnams resultat betonar således civilsamhällets betydelse för ett välfungerande demokratiskt samhälle.

Putnams forskning har kritiserats, bl.a. utifrån forskning som pekar på att tilliten främst skapas av de offentliga institutionerna och inte av deltagande i civilsamhällets organisationer. Andra delar i kritiken av Putnams resultat handlar om huruvida det är personer som redan har en hög tillit som går med i civilsamhällesorganisationer eller om det är medlemskapet i sig som ger eller fostrar fram tillit. Även det faktum att engagemang kan öka tilliten inom en grupp, men i mindre utsträckning öka den mellan grupper, har framförts som kritik (se t.ex. Öberg P-O, 2013, ”Är ett organiserat civilsamhälle bra för demokratin?” i Bennich-Björkman [red]

Statsvetenskapens frågor, Trägårdh L m.fl., 2013, *Den svala svenska tilliten. Förutsättningar och utmaningar* och Rothstein B, 2003, *Sociala fällor och tillitens problem*).

I ett forskningsprojekt om tillit i Sverige presenterar fyra forskare (Trägårdh m.fl. 2013) nya uppgifter som knyter samman Putnams forskning om civilsamhällets roll för mellanmänsklig tillit med teorier om de offentliga institutionernas roll. Resultaten pekar på de nära relationer som finns i Sverige mellan statens företrädare och civilsamhällets aktörer, bl.a. genom en rad kanaler som utredningsväsendet och remissystemet. Det medför att såväl det offentliga som civilsamhället potentiellt är aktörer som kan förstärka eller undergräva tilliten i samhället. En slutsats som Trägårdh m.fl. drar är att ett välorganiserat och utbrett civilsamhälle är av avgörande betydelse för att institutionalisera och upprätthålla tillit, men just som institutioner och inte som socialiserande kraft.

4.1.3 Civilsamhället som demokratiskola

Ett närliggande resonemang handlar om huruvida civilsamhällets organisationer också fungerar som en viktig demokratiskola. I korthet kan denna funktion beskrivas som att medborgare genom deltagande i demokratiskt uppbyggda organisationer får praktisk erfarenhet och träning i demokratiskt beslutsfattande, sammanträdesteknik och respekt för olika uppfattningar. En följd av civilsamhället som demokratiskola är att det också kan vara ett sätt att matcha fram personer till de politiska partierna och den representativa demokratin i beslutande församlingar (se t.ex. *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet,* SOU 2000:1; Öberg P-O & Svensson T, 2011, ”Civila samhället och den upplysta välfärdsstaten” i *Statsvetenskaplig tidskrift* 2011, årg 113 nr 1; Trägårdh L m.fl., 2013, *Den svala svenska tilliten. Förutsättningar och utmaningar* och Wijkström F, 2015, i *Medborgarnas Europa – civilsamhällets utmaningar*). Idrotten är ett exempel på en del av civilsamhället där föreningslivets förmåga att socialisera medlemmar till goda samhällsmedborgare har lyfts fram, såväl historiskt som i nutid (se t.ex. Norberg J.R. samt Bjereld U i Hvenmark J [red], 2012, *Är idrott nyttigt? En antologi om idrott och samhällsnytta*).

Civilsamhällets funktion att matcha fram kandidater till den representativa demokratin har också belysts av forskarna Martin Lundin, Oskar Nordström-Skans och Pär Zetterberg som i en studie testar hypotesen om förtroendeuppdrag inom civilsamhället ökar sannolikheten för att samma person senare ska kandidera i allmänna val. Studien visar på stöd för hypotesen – studenter som väljs in i studentkårsfullmäktige har ungefär 34 procents högre sannolikhet att senare kandidera i allmänna val jämfört med studenter som kandiderade men inte blev invalda i kårfullmäktige[1]. Forskarnas slutsats är att ledarskapserfarenhet från arenor utanför den representativa demokratins institutioner underlättar steget till en kandidatur i allmänna val, samtidigt som deltagande i olika organisationers aktiviteter ökar individens politiska deltagande (Lundin M m.fl., 2015, ”Leadership Experiences Within Civil Organizations and Candidacy in Public Elections: Causal Evidence from a Quasi-Experimental Approach” i *Political Behavior*, nätpublicerad 2015-09-29).

Demokratipool i stället för demokratiskola?

Det finns kritik mot uppfattningen om civilsamhället som demokratiskola. Enligt kritiken finns en selektering till organisationerna, som innebär att personer som har förtroende för och hög tillit till samhällets institutioner, också söker sig till civilsamhällets organisationer. Organisationerna skulle därmed snarare vara demokratipooler som samlar resursstarka individer, i stället för brett rekryterande demokratiskolor som fostrar fram tillit och förtroende (se t.ex. von Essen J & Wallman Lundåsen S, 2015, *Medborgerligt engagemang – klassresa eller klassklyfta?*, Trägårdh m.fl. 2013, Öberg P-O & Svensson T, 2011, ”Civila samhället och den upplysta välfärdsstaten” i *Statsvetenskaplig tidskrift* 2011, årg 113 nr 1 och Amnå E, 2008, *Jourhavande medborgare*).

Oavsett om civilsamhället fostrar eller samlar personer med redan hög tillit, så innebär deltagandet i organisationernas interna,

[1] Studentkårer är organisationer som räknas till det civila samhället. Studien utgår från tre studentkårer: Lunds studentkår, Stockholms universitets studentkår och Uppsala studentkår. Studien baseras på data över samtliga kandidater till kårfullmäktige i de tre kårerna under perioden 1982–2005.

demokratiska processer enligt utredningen också en praktisk skolning i demokratiskt beslutsfattande. Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudie visar att drygt 40 procent av de som utför ideella insatser, gör det som företroendevalda i en styrelse. Denna höga andel medför att en stor del av de som är engagerade i civilsamhället har eller får en erfarenhet av praktiskt beslutsfattande i en organisation (von Essen J m.fl., 2015, *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014*. Ersta Sköndal högskola Arbetsrapportserie 85).

Folkbildningens roll i demokratin

En del av civilsamhället som spelar, och historiskt har spelat, en konkret och viktig roll som demokratiskola är folkbildningen. Målet för den statliga folkbildningspolitiken är att folkbildningen ska ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället (prop. 2013/14:172, bet. 2013/14:KrU8, rskr. 2013/14:379). Statens stöd till folkbildningen (folkbildningsanslaget) har vidare fyra syften, där ett är att stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin. Därmed utgör folkbildningen också en viktig del av civilsamhällets demokratiska bidrag till samhället.

Forskarna Lars Svedberg och Johan von Essen har på uppdrag av Folkbildningsrådet inom ramen för Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudie under 2014 genomfört en särskild undersökning av dels befolkningens engagemang i folkbildningen, dels det medborgerliga engagemanget hos folkbildningens deltagare (studiecirkeldeltagare och folkhögskolans deltagare). Studiens resultat visar bl.a. på ett tydligt samband mellan att delta i studiecirklar och att arbeta ideellt. Studien visar också att folkhögskoledeltagarnas medborgerliga engagemang är omfattande, i och med att folkhögskoledeltagarna gör frivilliga insatser oftare än befolkningen i stort och lägger ner fler timmar på dessa insatser. Det handlar om ett engagemang i traditionella folkrörelser men även politiskt arbete och kampanjaktiviteter t.ex. via internet eller i form av namninsamlingar, upprop eller uppmaningar till bojkottåtgärder etc. (Folkbildningsrådet, 2015, *Mer engagemang – folkbildningen i det svenska civilsamhället*).

Trossamfundens roll i demokratin

Även trossamfunden spelar en viktig roll i demokratin. Regeringen har motiverat det statliga stödet till trossamfunden med att trossamfunden generellt sett är samhällsnyttiga organisationer som medverkar i en ständigt pågående normbildningsprocess, en process som i sig är nödvändig för att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Ett aktivt förenings- och samfundsliv stärker på många sätt det demokratiska systemet. Att olika ideologier och trosriktningar, som verkar för att det demokratiska statsskicket upprätthålls, stärks och utvecklas, också får goda möjligheter att göra sig gällande är därför av stor betydelse för vitaliteten i den svenska demokratin (prop. 1998/99:124 *Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.*). Sammantaget visar regeringens motiv på trossamfundens demokratiska roll i samhället.

Nämnden för statligt stöd för trossamfund (SST) har fått i uppdrag av regeringen att utvidga dialogen med trossamfunden i syfte att stimulera arbetet med demokrati och demokratiska värderingar. SST har i det sammanhanget tagit fram ett diskussionsmaterial. Där framgår bl.a. att trossamfunden har en roll som röstbärare och opinionsbildare, i och med att man ofta ger röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen. Trossamfunden kan också utöva påtryckning och kritisera den offentliga maktutövningen samtidigt som samfunden har en viktig roll för att öka kunskapen och medvetenheten hos medlemmarna om demokrati och rättigheter (Nämnden för statligt stöd för trossamfund, 2013, *Demokratin behöver oss. Ett material för arbete med demokrati och mänskliga rättigheter i trossamfunden*).

Samtidigt som vikten av trossamfundens roll i demokratin understryks vill utredningen peka på statens och myndigheternas ansvar för att värna rätten att fritt utöva sin religion. Av rapporten *Främlingsfientliga handlingar mot trossamfund* framgår att hot och attacker riktas både mot samfunds lokaler och dess medlemmar, och inte bara mot de synligt praktiserande – t.ex. präster, rabbiner och imamer – utan också mot personer som förmodas tillhöra en viss religiös grupp (Nämnden för statligt stöd för trossamfund, 2014, *Främlingsfientliga handlingar mot trossamfund*). Ur demokratisynpunkt är det särskilt angeläget att stat och myndigheter erbjuder det skydd som är nödvändigt och aktivt arbetar förebyggande mot hot och attacker som riktas mot religionsutövning.

Ungas fritid och organisering

Mot bakgrund av redogörelsen ovan, utgår utredningen från att engagemang i civilsamhället är ett sätt att fostra i praktiska demokratiska processer. Därmed framstår barn och unga som en särskilt viktig grupp för civilsamhällets organisationer. Organisationen LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer har till utredningen t.ex. lyft fram svårigheterna för ungdomsorganisationer att få tillträde till skolan som ett problem som de möter.

Skolverket har i en rapport om svenska 14-åringars kunskaper, värderingar och attityder i ett internationellt perspektiv visat att en mycket liten andel av de svenska ungdomarna är aktiva i föreningar och organisationer. Mellan 85 och 95 procent anger i undersökningen att man aldrig har deltagit i aktiviteter anordnade av t.ex. politiska ungdomsförbund, miljöorganisationer eller grupper av unga som driver kampanj för något. Skolverket konstaterar bl.a. att skolan därmed får en proportionellt sett viktigare uppgift vad gäller det medborgarförberedande uppdraget (Skolverket, 2010, *Morgondagens medborgare. ICCS 2009: svenska 14-åringars kunskaper, värderingar och deltagande i internationell belysning*, rapport 345).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har på regeringens uppdrag genomfört en tematisk analys av ungas fritid och organisering, *Fokus 14. Ungas fritid och organisering* (MUCF 2014). En av analysens fördjupningsstudier, som genomförts av Ulf Blomdahl m.fl., handlar om ungas föreningsliv och visar hur det har förändrats under de senaste 30 åren. Studien visar ett föreningsliv på tillbakagång. Föreningslivet når en allt mindre andel av barn och unga i åldern 10–19 år. Barn och unga är med i allt färre föreningar och andelen barn och unga med förtroendeuppdrag har minskat under den studerade 30-årsperioden. Vidare framgår att unga, särskilt de på gymnasienivå, sedan 1980-talet har blivit allt sämre på att skilja mellan föreningar, kommersiella verksamheter och kommunala verksamheter. Förklaringar till det minskade intresset för föreningslivet är enligt Blomdahl m.fl. en ökande individualisering, att det finns allt fler konkurrerande aktiviteter samt en kommersialisering av möjliga fritidsaktiviteter (Blomdahl U m.fl. Fördjupning A ”Segrar föreningslivet? – en studie av svenskt föreningsliv under 30 år bland barn och unga”, i MUCF, 2014, *Fokus 14. Ungas fritid och organisering*).

MUCF föreslår i rapporten ett antal åtgärder på områden som myndigheten anser behöver förstärkas. Myndigheten föreslår bl.a. att staten ska genomföra återkommande studier av villkoren för ungas fritids- och föreningsvanor. Ett annat förslag är att genom ett metodmaterial till skolan höja ungas kunskap och stärka deras ingångar till föreningslivet. Metodmaterialet föreslås också vara inriktat på hur skolor och det lokala föreningslivet kan samarbeta i olika aktiviteter. MUCF noterar också att det i regleringen för skolan finns relativt lite som är preciserat kring föreningsliv och föreningskunskap.

4.1.4 Att företräda en grupp – civilsamhället som röstbärare och opinionsbildare

Bedömning: Det offentliga Sverige, på såväl statlig som regional och lokal nivå, bör aktivt fortsätta värna civilsamhällets självständighet i dess röstbärarroll.

Förslag: Statliga myndigheter ska årligen rapportera de kontakter och samråd som myndigheten har haft med det civila samhället inom ramen för sitt uppdrag och när så har bedömts relevant.

Regeringen ska årligen till riksdagen rapportera de kontakter och samråd som statliga myndigheter och Regeringskansliet har haft med det civila samhället.

Civilsamhällets roll i demokratin framgår indirekt av målet för demokratipolitiken: En levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks och de mänskliga rättigheterna respekteras (prop. 2008/09:1 utgiftsområde 1, bet. 2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83). Ett sätt för en enskild individ att få inflytande är att delta i civilsamhällets organisationer.

Genom att delta i civilsamhällets organisationer kan människor påverka politikens innehåll och utformningen av offentliga beslut, eller delta i ett löpande samtal mellan organisationerna å ena sidan och offentlig sektor å den andra. Det sker genom civilsamhällets roll som röstbärare och opinionsbildare. Civilsamhällets organisationer kan i olika frågor samla medlemmarnas synpunkter, bearbeta

dem internt i organisationen och därefter föra fram dem i olika sammanhang. Syftet kan vara att lyfta nya frågor till allmänhetens kännedom och samhällsdebatten, men också att bidra med synpunkter och argument som höjer kompetensnivån hos det offentliga och samhället i stort. Civilsamhällets organisationer bidrar därmed bl.a. till ökad kunskap och bättre beslutsunderlag genom att delta och föra fram synpunkter i beredningss- och beslutsprocesser samt i den allmänna debatten (se t.ex. *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet,* SOU 2000:1; Myndigheten för delaktighet, 2013, *Att samråda med funktionshinderrörelsen – en vägledning för din myndighet*; Europarådets INGO-konferens 2009 *Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen*, och Öberg P-O & Svensson T, 2011, ”Civila samhället och den upplysta välfärdsstaten” i *Statsvetenskaplig tidskrift* 2011, årg 113 nr 1). Enligt statsvetarna Öberg och Svensson har civilsamhällets politiska påverkan ökat jämfört med 1990-talet, även om det främst är genom verksamhet som direkta kontakter och kommunikation via massmedia (Öberg P-O & Svensson T, 2012, ”Civil Society and Deliberative Democracy: Have Voluntary Organisations Faded from National Public Politics?” i *Scandinavian Political Studies*, vol. 35 – No 3, 2012).

I sammanhanget kan nämnas den uppdelning som statsvetaren Erik Lundberg har gjort av civilsamhällets organisationer i fem kategorier: intresseorganisationer, gamla sociala rörelser, nya sociala rörelser, gemenskaps- och rekreationsorganisationer samt serviceorganisationer. De olika kategorierna orienterar sig olika vad gäller t.ex. konflikt/konsensus och internt/externt, något som påverkar deras respektive agerande i påverkansarbete (Lundberg E, 2012, ”En försumbar arena? Organisationerna och remissväsendet 1964–2009” i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg 114, 2012/1).

I kommande avsnitt beskriver utredningen olika formella och informella sätt för civilsamhället att vara röstbärare och opinionsbildare, nämligen genom deltagande på nationell nivå i kommittéväsendet och remissförfarandet, samt genom opinionsbildning och lobbying. Även civilsamhället som part i lokal utveckling berörs. Utredningens uppdrag är i denna del närliggande det uppdrag som 2014 års Demokratiutredning har haft och utredningen använder delvis material som tagits fram inom ramen för Demokratiutredningens arbete.

Påverkan genom formella kanaler – kommittéväsendet och remissförfarandet

Det finns flera formella vägar för civilsamhällets organisationer att påverka utformningen av förslag på nationell nivå, t.ex. genom deltagande i kommittéväsendet, i remissarbetet samt i hearings och andra möten.

Deltagande i kommittéväsendet

Civilsamhället kan på flera sätt bidra i framtagandet av beslutsunderlag genom kommittéväsendet, dvs. de offentliga utredningar vars syfte är att ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag i olika frågor. Företrädare för civilsamhällets organisationer kan exempelvis delta som expert, sakkunnig eller i referensgrupper, men också på olika sätt uppvakta utredningar i olika frågor som berör organisationens medlemmar. 2014 års Demokratiutredning har bl.a. studerat detta i en underlagsrapport (Lundberg E, 2015, *Intresseorganisationerna i den statliga beslutsprocessen. Ett demokratiskt perspektiv på deltagandet i formeringen av den nationella politiken*)[2]. Att påverka genom kommittéväsendet är emellertid begränsat till de organisationer som regeringen och utredningarna väljer att bjuda in. Forskarrapporten visar också att de intervjuade organisationerna inte ser det statliga kommittéväsendet som en särskilt betydelsefull kanal för att påverka politiken. 2014 års Demokratiutredning lyfter fram flera orsaker, t.ex. att kommittéerna har fått kortare tid för sitt uppdrag och att direktiven har blivit mer styrda (*Låt fler forma framtiden!*, SOU 2016:5).

Deltagande genom remissförfarandet

Civilsamhället har också möjlighet att påverka framtagandet av politiska förslag genom att delta i remissförfarandet. Grunden till detta är 7 kap. 2 § regeringsformen som stadgar att även samman-

[2] Lundberg utgår i sin rapport från ”intresseorganisationer”, ett begrepp som skiljer sig från ”det civila samhällets organisationer”, då intresseorganisationer också inkluderar företrädare för marknadsintressen. Den bredare definitionen kan påverka resultatet i de fall där företrädare för marknadsintressen har andra åsikter än civilsamhällets organisationer.

slutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs. Under 2014 har totalt 90 remisser skickats ut till fler än 1 700 organisationer (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 17). Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på en remiss medan en remiss till andra, såsom organisationer, innebär en inbjudan att lämna synpunkter. Det finns även möjligheter för organisationer som inte bjudits in att yttra sig att lämna synpunkter (s.k. spontana yttranden). Möjligheten att delta i remissförfarandet har också belysts i statsvetaren Erik Lundbergs underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning. Resultaten visar att remissväsendet är den formella arena som används av flest intresseorganisationer för att påverka politiska beslut. En undersökning av 33 slutbetänkanden som remitterats under perioden 1964–2009 visar att organisationerna utgör en relativt stor andel av de totala remissinstanserna (i genomsnitt cirka 30 procent) men även att organisationernas andel har minskat i takt med att myndigheter och företag har ökat sin närvaro. Resultaten visar också att andelen religiösa organisationer, idéorganisationer och fackliga organisationer har minskat medan övriga organisationer (som inkluderar bl.a. serviceorienterade organisationer som utför välfärdstjänster) och arbetsgivarorganisationer har ökat, något som Demokratiutredningen förklarar med vilka remissförteckningar som har studerats. Undersökningen visar dessutom att intresseorganisationer är den remissinstans som oftast väljer att inte svara när man bjuds in.

Remissväsendet fyller, enligt Demokratiutredningen, en viktig funktion för intresseorganisationernas påverkansarbete. 70 procent av intresseorganisationerna instämmer helt eller till stor del i påståendet att svara på remiss är ett effektivt sätt att påverka politiken. Samtidigt nyanseras bilden av remissväsendet som kanal för inflytande något, då flera organisationer i Demokratiutredningens undersökning menar att kanalen mest är relevant när det handlar om att förhindra eller blockera förslag snarare än att förändra innehållet i ett förslag (SOU 2016:5 och Lundberg E, 2012, ”En försumbar arena? Organisationerna och remissväsendet 1964–2009” i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 114, 2012/1).

Deltagande i samråd och hearings

Ytterligare sätt för regeringen, eller andra delar av den offentliga sektorn, att samla in civilsamhällets synpunkter i en viss fråga kan vara anordnandet av samråd och hearings. Enligt Demokratiutredningen har Regeringskansliets användning av sådana former ökat. Av budgetpropositionen för 2016 framgår att det under 2014 i Regeringskansliet fanns 54 fasta forum för samråd med det civila samhällets organisationer. Omkring 670 organisationer medverkade i 151 möten. Utöver de fasta forumen för samråd anordnade Regeringskansliet också under 2014 ett stort antal möten (konferenser, hearings, m.m.) för samråd med det civila samhällets organisationer i specifika frågor (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 17).

Samråd och hearings används även av Regeringskansliet inför regeringens beslut om hur Sverige ska ställa sig till förslag från EU. Enligt Regeringskansliets riktlinjer för dessa samråd ska varje departement, vid sidan av berörda departement och myndigheter, informera och samråda med intresseorganisationer inom sitt sakområde, t.ex. kommuner, landsting eller civilsamhällets organisationer. Rutinerna för dessa samråd skiljer sig emellertid mellan olika departement och enheter (SOU 2016:5).

Hösten 2015 har Regeringskansliet inlett ett arbete med att ta fram en ny samrådsmodell när det gäller specifika sakfrågor. Den modellen ska enligt uppgift komplettera befintliga samrådsmodeller.

Vilka bjuds in och vilka deltar?

Utredningen noterar att det finns många formella forum i vilka offentliga aktörer kan efterfråga civilsamhällets synpunkter och erfarenheter. På nationell nivå sker också en redovisning om antal m.m. genom budgetpropositionen. Utredningen har dock under arbetets gång stött på kritik från civilsamhällets organisationer som handlat om att det inte är tydligt vem som bjuds in och hur urvalet görs i olika sammanhang. Från offentliga aktörer finns å andra sidan kritik mot bristande mångfald från civilsamhället när det gäller representationen i olika sammanhang.

Det saknas vidare sammanställningar av i vilken omfattning som statliga myndigheter arbetar med samråd och kontakter med det civila samhället. Av den anledningen kan utredningen inte bedöma

antal och inriktning på den typen av kontakter. Samtidigt konstaterar utredningen att en stor del av nationellt framtagna regelverk som påverkar civilsamhället och den verksamhet som civilsamhällets aktörer bedriver tas fram av statliga myndigheter. Därmed torde samråd och dialog mellan statliga myndigheter och civilsamhället i olika frågor vara av stor vikt för civilsamhället. Av utredningens kontakter med statliga myndigheter framgår att vissa har samråd och kontakter med civilsamhället i olika frågor, men också att detta inte är något som är genomgående. Det är inte heller något som rapporteras i någon större omfattning i myndigheternas årsredovisningar (se avsnitt 5.1.2).

Bedömningar i 2014 års Demokratiutrednings betänkande

I sitt betänkande *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5) gör 2014 års Demokratiutredning ett antal bedömningar som Utredningen för ett stärkt civilsamhälle i sin tur bedömer skulle bidra till att stärka det civila samhällets roll i demokratin. Demokratiutredningens bedömningar i sin helhet återfinns i SOU 2016:5. Särskilt vill Utredningen för ett stärkt civilsamhälle lyfta fram vikten av att åtgärder genomförs för att bredda deltagande i de formella kanalerna för påverkan (kommitté, remiss, samråd och hearings) och göra dem tillgängliga för fler. I detta sammanhang lyfts även utveckling av digitala verktyg för remisshantering, samråd, hearings och konsultation fram. Demokratiutredningen gör även bedömningen att kommittéer bör få tydligare instruktioner att samråda med det civila samhället samt tillräckligt med tid för att möjliggöra en dialog.

Regeringens faktapromemorior om EU-frågor

Enligt 10 kap. 10 § regeringsformen ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom EU. Som ett led i detta tar Regeringskansliet fram faktapromemorior som överlämnas till riksdagen. Ansvarigt departement skriver faktapromemorior om kommissionens förslag till viktigare rättsakter, liksom för grönböcker, vitböcker och meddelanden om viktigare förslag och strategier.

Faktapromemorior bör även skrivas om andra EU-frågor som är viktiga för Sverige.

I faktapromemoriorna beskrivs EU-förslagets innehåll och bakgrund. Vidare presenteras hur förslaget förhåller sig till svenska regler och vilka konsekvenser det får för Sverige om förslaget genomförs. Om regeringens syn på förslaget är färdigberedd när promemorian upprättas anges regeringens ståndpunkt i promemorian. Faktapromemorian innehåller även en redovisning av de synpunkter som lämnats av olika svenska remissinstanser, bl.a. myndigheter och intresseorganisationer.

Utredningen om delaktighet i EU har gjort en genomgång av 160 faktapromemorior för att undersöka hur många av dessa som innehåller synpunkter från remissinstanser och på vilket sätt dessa ståndpunkter redovisas. Utredningen fann att det endast var ett mindre antal av de faktapromemorior som hade lämnats till riksdagen som alls innehöll information om synpunkter från det omkringliggande samhället. Informationen som hade lämnats var dessutom ofta knapphändig. Det finns därmed enligt Utredningen om delaktighet i EU ett behov av tydligare anvisningar i Regeringskansliet för hur faktapromemorior ska redovisa intresseorganisationers och andra aktörers synpunkter. Utredningen har därför föreslagit att faktapromemoriorna ska göras fylligare och ge mer enhetlig information om intresserade aktörers synpunkter (*EU på hemmaplan*, SOU 2016:10).

Påverkan via opinionsbildning och lobbying

Opinionsbildning och lobbying är metoder som civilsamhällets organisationer kan använda för att t.ex. lyfta nya frågor i debatten och informellt påverka beslut. 2014 års Demokratiutredning har belyst det påverkansarbete som sker vid sidan av de formella kanalerna för inflytande. Påverkan genom icke-institutionella kanaler inkluderar såväl offentlig påverkan (t.ex. opinionsbildande aktiviteter och försök att påverka genom media och andra offentliga kanaler) som påverkan i form av direkta kontakter mellan intresseorganisationer och makthavare. Demokratiutredningens underlag visar bl.a. att lobbyismen har ökat över tid och att intresseorganisationernas påverkansarbete generellt har professionaliserats.

Däremot är det svårt att avgöra vilket inflytande som intresseorganisationerna faktiskt har på beslutsfattandet (*Låt fler forma framtiden!*, SOU 2016:5).

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle noterar den utveckling med intresseorganisationernas ökade lobbyism och ökade professionalisering som Demokratiutredningens material visar på. I denna del blir begreppet ”intresseorganisation” något problematisk, då begreppet till skillnad från ”civilsamhällets organisationer” omfattar även företrädare för marknadsintressen. Dessa intressen torde vara mer professionaliserade och mer inriktade på lobbyverksamhet, än exempelvis en ideell förening som är aktiv lokalt och därmed har enstaka kontakter med lokalpolitiker.

Patient- och funktionshinderorganisationerna – ett exempel på kollektiv påverkan

Myndigheten för vårdanalys har kartlagt patient- och funktionshinderrörelsen (Myndigheten för vårdanalys, rapport 2015:4 *Sjukt engagerad – en kartläggning av patient- och funktionshinderrörelsen*). Organisationer inom patient- och funktionshinderrörelsen har tillsammans närmare 500 000 medlemmar och beskrivs i kartläggningen som ett sätt för patienter att kollektivt påverka hälso- och sjukvårdssystemet. Kartläggningen fokuserar på de organisationer som får statsbidrag som handikapporganisationer.

I organisationernas roll ingår en företrädande roll, dvs. att organisationerna ger röst åt sina medlemmar men också ofta även åt en viss grupp i samhället (patienter och personer med funktionsnedsättning). Genom organisationerna får medlemmarna möjlighet att gemensamt formulera och uttrycka sin röst såväl direkt som indirekt mot beslutsfattare i stat, kommuner och landsting. Detta sker på flera sätt, t.ex. genom remissvar, upprepad kontakt med myndigheter, formaliserad samverkan med landstingen och ökad närvaro i media. Myndighetens kartläggning visar också att organisationerna prioriterar intressepolitisk påverkan mycket högt. Kartläggningen visar även att många patient- och funktionshinderorganisationer upplever att deras synpunkter är efterfrågade i allt högre utsträckning.

Myndigheten identifierar ett antal utmaningar för patient- och funktionshinderrörelsen, där en av dessa är att den företrädande

rollen konkurrerar med organisationernas roll att stödja medlemmarna. En annan utmaning för organisationerna är att balansera mellan delaktighet och kritisk granskning av den verksamhet man är delaktig i. För berörda myndigheter är det en utmaning att hantera det faktum att vissa patient- och funktionshindergrupper inte alls är organiserade, i syfte att få en bred representation i beslutsunderlag och grupper.

Brukare och patienter i utvecklingen av kommunernas och landstingens verksamheter

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) stödjer kommunernas och landstingens arbete med att involvera brukare och patienter i utvecklingen av verksamheten och möjliggöra inflytande. Skälen till brukarinflytande eller s.k. medskapande är flera. Några skäl är att det möjliggör inflytande för dem som berörs av en verksamhet, samtidigt som det ökar verksamhetens kvalitet och att det ger bättre resultat. Brukarmedverkan kan ses som ett sätt att fördjupa demokratin, t.ex. genom att på detta sätt involvera grupper som kanske i övrigt har svårt att påverka politiken (SKL, 2015, *När brukare och patienter blir medskapare – en lönsam historia*).

Civilsamhället och lokal utveckling

Civilsamhället spelar också en viktig roll i frågor som rör utveckling av lokalsamhället, bl.a. genom att kanalisera synpunkter från de boende i ett område och genom samverkan med det offentliga. Forskarna Annika Nilsson och Carina Listerborn har belyst detta i en underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning (Nilsson A & Listerborn C, 2015, *Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden*).

Nilsson och Listerborn studerar civilsamhällets betydelse för lokalsamhället i fyra bostadsområden i Malmö och Helsingborg. Studien gör inte anspråk på att vara generaliserbar, men pekar på iakttagelser och slutsatser som utredningen menar är intressanta i detta sammanhang. Organisationerna i de aktuella bostadsområdena kan främst beskrivas som mindre och områdesförankrade föreningar som spelar en roll för såväl medlemmarna som för bo-

stadsområdena i stort. Organisationerna erbjuder gemenskap och samhörighet, samt skapar meningsfulla aktiviteter och beskrivs som särskilt viktiga för barn och ungdomar. Nilsson och Listerborn menar också att det finns ett antal punkter som det offentliga bör beakta om man vill stärka det lokala civilsamhället. Exempelvis bör kommunen sträva efter ett enhetligt förhållningssätt bland förvaltningarna och eftersträva en kontinuitet i kommunens stöd till föreningslivet. Även en kommunal föreningslots, som fungerar som ”en väg in” förs av Nilsson och Listerborn fram som ett sätt att stärka stödet till lokalsamhället och göra kontakten mellan kommunen och det lokala civilsamhället mer enhetlig.

Önskan från det lokala civilsamhället att vara med i kommunens utveckling av bostadsområden och kommundelar har förts fram från flera håll i utredningens kontakter med civilsamhället. Utredningen har noterat en frustration som utgår från konkreta exempel där civilsamhällets organisationer upplever att det lokala föreningslivet och engagerade boende inte har tillfrågats tidigt i processen när utveckling av ett område planeras, eller då försämringar i den offentliga servicen övervägs. Därmed menar företrädare för civilsamhället att kommuner missar möjligheten att ta tillvara de idéer och det engagemang som kan finnas i ett område. Mot denna uppfattning står en flerårig satsning på utveckling av den s.k. mellanvalsdemokratin som SKL har drivit i kommuner och landsting. I detta arbete har olika former av medborgarinflytande praktiserats och en erfarenhet av detta arbete är att civilsamhällets organisationer ofta deltar på ett positivt sätt.

Lokalsamhället i samhällsutvecklingen

Det finns också exempel på när lokalsamhället, t.ex. i form av byalag, involveras i samhällsutvecklingen. Riksorganisationen Hela Sverige ska leva med 5 000 lokala utvecklingsgrupper (dvs. byalag, samhällsföreningar och intresseföreningar som ofta verkar i en del av en kommun) runt om i Sverige, arbetar med frågor som t.ex. lokala utvecklingsplaner för bygden. En utgångspunkt för de lokala utvecklingsgrupperna är bl.a. att väga samman intressen lokalt för att samlat kunna påverka den representativa demokratin. Ett konkret exempel på när lokalsamhället involveras i utvecklingen av

bygden är den s.k. Svågadalsnämnden. Svågadalsnämnden är en kommunal nämnd för ett geografiskt landsbygdsområde med cirka 600 invånare i nordvästra delen av Hudiksvalls kommun. Svågadalsnämnden är enligt kommunens webbplats ett försök med lokal demokrati, där ledamöterna, utan partifärg, är representanter för bygden och personvalda. Nämndens uppgift är att förvalta skattemedlen för området och stå i tät och nära kontakt med medborgarna. Nämnden handlägger bl.a. frågor som rör skola, barnomsorg, äldreomsorg och kultur och fritid.[3]

Andra exempel på områdesstyren är Kosternämnden i Strömstads kommun och områdesstyrelsen i Kall, Åre kommun.

Utredningens överväganden och förslag

Sverige har en lång historia av ett självständigt och engagerat civilsamhälle, där både organisationsform och verksamhetsinriktning har varierat. Civilsamhället har en viktig roll som röstbärare. Därmed bidrar organisationerna på olika sätt i demokratin: som part i en vital debatt, som expert och företrädare för olika grupperingar av människor och intressen samt som aktiv aktör som bidrar till väl underbyggda politiska beslut. I rollen som röstbärare ingår att vara en motkraft till det offentliga och att visa på fel, brister och lösningar på problem. Vinsterna för samhället som helhet blir därmed enligt utredningen flera, bl.a. i form av bättre underbyggda beslut hos det offentliga och möjligheter för individer som kan ha svårt att göra sig hörda på egen hand att få en röst genom att ansluta sig till en gruppering av något slag. Även de faktum att partipolitiken har professionaliserats och att de politiska partierna under en period har förlorat medlemmar talar för att involvera civilsamhället i demokratin. Därför gör utredningen bedömningen att det är viktigt att det offentliga Sverige, på såväl statlig som regional och lokal nivå, aktivt fortsätter värna civilsamhällets självständighet i sin röstbärarroll. Det civila samhället kan i sin tur underlätta dialogen och samverkan lokalt och regionalt genom att organisationer,

[3] Information hämtad från Hudiksvalls kommuns webbplats, se http://www.hudiksvall.se/Demokrati--kommun/Sa-styrs-kommunen/Namnder/Svagadalsnamnden/

sammanslutningar och nätverk samlar sig i lokala och regionala paraplyorganisationer.

Civilsamhällets roll som röstbärare kan värnas på flera sätt av stat, kommuner och landsting. Ett sätt som används är att möjliggöra för civilsamhället att påverka genom formella kanaler som kommittéväsendet, remissförfarandet och samråd/hearing. Utredningen gör bedömningen att ett arbete i enlighet med bedömningarna och förslagen i 2014 års Demokratiutredning skulle bidra till att stärka civilsamhällets roll i demokratin (SOU 2016:5). Demokratiutredningens slutsatser är i linje med de slutsatser som Utredningen för ett stärkt civilsamhälle drar, t.ex. vad gäller behovet av att göra strategiska avvägningar kring vilka organisationer som bjuds in av offentliga aktörer till de formella kanalerna. I detta sammanhang vill utredningen, liksom Demokratiutredningen, peka på att bredd, variation och transparens i inbjudan ökar möjligheten att även mindre etablerade organisationer bjuds in.

När det gäller civilsamhällets roll som röstbärare vill utredningen särskilt betona vikten av att Regeringskansliet arbetar i enlighet med framtagna riktlinjer för samråd i EU-frågor. I kapitel 5 redogör utredningen för olika hinder för civilsamhällets verksamhet som utredningen har identifierat i regelverk och tillämpning. Vissa av dessa regelverk, som upplevs hindrande, har sin grund i EU-beslut. Därmed blir det viktigt att samråda med civilsamhället även i dessa frågor i syfte att undvika negativa konsekvenser för civilsamhällets olika verksamheter när nya EU-initierade förändringar genomförs. Av samma skäl ställer sig utredningen bakom förslaget från Utredningen om delaktighet i EU om att regeringen ska utveckla arbetet med faktapromemorior så att dessa blir fylligare och ger en mer enhetlig information om intresserade aktörers synpunkter i EU-frågor (SOU 2016:10). Genom att på detta sätt involvera bl.a. det civila samhällets organisationer säkerställs civilsamhällets perspektiv på olika EU-rättsliga frågor när det ännu finns möjligheter att påverka lagstiftningsprocessen.

Även de beslut och regelverk som tas fram av statliga myndigheter kan påverka det civila samhället på olika sätt, t.ex. civilsamhällets möjlighet att bedriva verksamhet. Mot den bakgrunden vill utredningen understryka vikten av att statliga myndigheter inom ramen för respektive uppdrag har kontakter och samråder med civilsamhället, i syfte att fånga in synpunkter och belysa en fråga

även ur civilsamhällets perspektiv. Utredningen föreslår därför att statliga myndigheter årligen rapporterar de kontakter och samråd som respektive myndighet har haft med det civila samhället inom ramen för sitt uppdrag och när så här bedömts relevant. Rapporteringen, som t.ex. kan ske i årsredovisningen, bör omfatta i vilken mån och i vilken omfattning som myndigheterna har samrått med civilsamhällets olika aktörer. Även en rapportering om innehållet i samråden bör övervägas. En rapporteringsskyldighet om samråd synliggör vikten av samråd och kan också bidra till att samråd också sker. Det är för utredningen svårt att generellt ange exakt vilka kontakter som ska redovisas i varje enskild myndighets fall men en riktlinje för rapporteringen är enligt utredningen att det är mer omfattande samråd som ska redovisas. Utredningens förslag innebär inte ett krav att redovisa t.ex. enskilda telefonkontakter.

I detta sammanhang vill utredningen påpeka att alla statliga myndigheter inte har ett sådant uppdrag som innebär kontakt med det civila samhället. De myndigheter som gör bedömningen att det inte är relevant att ha kontakter med civilsamhället rapporterar årligen endast denna bedömning.

Utredningen anser vidare att det är viktigt att riksdagen, som lagstiftare och folkets främsta företrädare i det demokratiska systemet, informeras om myndigheternas samråd med civilsamhället. Därför föreslår utredningen att regeringen årligen till riksdagen ska rapportera om de kontakter och samråd som statliga myndigheter och Regeringskansliet har haft med det civila samhället. Rapporteringen kan t.ex. ske i budgetpropositionen eller i en särskild skrivelse.

Enligt utredningen är offentliga aktörers kunskap om det civila samhället nära knutet till civilsamhällets möjlighet att vara röstbärare. Genom en ökad kunskap om vilka delar av det civila samhälle som är verksamt inom ett sakområde kan t.ex. en myndighet eller en kommun göra medvetna urval där olika organisationer tillfrågas från gång till gång. På så vis sprids möjligheten inom civilsamhället att, vid sidan av spontana yttranden, kunna påverka genom formella och transparenta påverkanskanaler. Utredningen återkommer till frågan om offentliga aktörers kunskap om civilsamhället längre fram i detta kapitel.

4.1.5 Vikten av strukturer för dialog och inflytande

Bedömning: Den politiska ledningen bör delta inom ramen för befintlig struktur för dialog med det civila samhället på nationell nivå.

Fortlöpande uppföljning av de åtgärder som parterna gör i samband med dialogen bör fortsatt säkerställas.

Överenskommelseprocesser och andra modeller för strukturerade samtal bör användas för samverkan med det civila samhällets organisationer lokalt och regionalt.

I de pågående eller planerade dialog- och överenskommelseprocesserna bör kommuner och landsting också överväga att bjuda in nätverk och andra delar av civilsamhället som inte har en formaliserad juridisk form.

Ett sätt att möjliggöra för det civila samhället att som röstbärare vara en viktig part i demokratin är genom tydliga strukturer för dialog och inflytande på olika nivåer i samhället och i olika sammanhang. För detta finns det flera olika modeller som tillämpas på statlig, regional och lokal nivå. Ytterligare ett sätt att underlätta för civilsamhällets roll i demokratin handlar om att öka organisationernas möjlighet till talerätt vid laglighetsprövningar. I detta avsnitt behandlar utredningen dessa aspekter.

Strukturer för dialog på nationell nivå

På nationell nivå har formerna för dialog och samråd mellan regeringen och civilsamhället utvecklats under senare tid. En kontinuerlig dialog mellan regeringen och det civila samhällets organisationer sker sedan 2010 i ett *partgemensamt forum*. Partsgemensamt forum (PGF) träffas minst fyra gånger per år och behandlar generella frågor om det civila samhällets villkor, möjligheter och utveckling samt dess roll för demokratin och människors delaktighet. Det är dialogen i sig som är syftet med forumet. Avsikten är att samtalen ska kunna bidra till att utveckla politikens arbete för att förbättra villkoren för civilsamhällets organisationer så att de kan ge röst åt människor, vara opinionsbildande och utföra service och tjänster för allmänheten (prop. 2009/10:55 och Partsgemensamt

forum, 2014, *En dialog för att utveckla civilsamhällets villkor*). Partsgemensamt forum sammankallas och administreras av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och består av tjänstemän från Regeringskansliet och företrädare för civilsamhällesorganisationer. Med viss frekvens förekommer även politisk representation på mötena.

Ett annat exempel på strukturerad dialog är det arbete som sker på det sociala området respektive integrationsområdet inom ramen för de *nationella överenskommelserna* mellan regeringen, idéburna organisationer inom respektive område och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Överenskommelserna föregicks av dialoger mellan regeringen och idéburna organisationer på respektive område (se kapitel 3). Arbetet med överenskommelserna genomförs av arbetsrespektive styrgrupper där de tre parterna är representerade.

Hösten 2015 har Regeringskansliet inlett ett arbete med att ta fram en *ny samrådsmodell* när det gäller specifika sakfrågor. Den modellen ska enligt uppgift komplettera befintliga samrådsmodeller.

Regionala och lokala strukturer för dialog

Det finns även flera lokala och några regionala exempel på strukturerade former för dialog och inflytande, t.ex. i form av *lokala och regionala dialogprocesser och överenskommelser*. I avsnitt 5.3 redogör utredningen för utvecklingen av en mer långsiktig samverkan mellan kommunsektor och civilsamhället. Av redogörelsen i detta avsnitt framgår att det finns olika definitioner av vad en dialog respektive en överenskommelse är, men oavsett definition är trenden att förekomsten av dialoger och överenskommelser ökar på lokal och regional nivå.

SKL bedriver ett arbete där man inspirerar och stödjer kommuner och landsting i arbetet med dialogprocesser och överenskommelser, bl.a. genom nätverksträffar för förtroendevalda och tjänstemän om strategisk samverkan med civilsamhället. Den nationella överenskommelsen på det sociala området har också ett uppdrag att stödja lokala och regionala dialog- och överenskommelseprocesser. Syftet med en överenskommelse är enligt den nationella överenskommelsen på det sociala området att utgöra en plattform för fort-

satt dialog mellan parterna. Därmed intar dialog- och överenskommelseprocesser enligt utredningen en central roll i den lokala och regionala strukturen för att möjliggöra civilsamhällets deltagande och inflytande.

MUCF har haft i uppdrag att fördela bidrag till idéburna organisationer med lokal förankring som tillsammans med kommuner och landsting ska stimulera framväxten av lokala och regionala överenskommelser med utgångspunkt i den nationella överenskommelsen inom det sociala området. Under 2014 fördelade MUCF bidrag till nio organisationer. Av MUCF:s redovisning av uppdraget framgår att det finns några utmaningar, t.ex. att det varit svårt att förankra processen i den offentliga sektorn och att nå politiker. Det sistnämnda förklaras delvis av att projekten löpte över valet 2014 som i vissa fall resulterade i ny politisk styrning, men även arbetet att förmedla kunskap om den nationella överenskommelsen har tagit mer tid än beräknat. I delrapporteringarna från de projekt som fått bidrag beskrivs dock flera konkreta resultat och MUCF gör bl.a. iakttagelsen att ju mer konkretiserad processen mot en överenskommelse är, desto större är möjligheten att komma fram till en överenskommelse som båda parter känner igen sig i (MUCF, 2015, *Lokala och regionala överenskommelser. Redovisning av bidragsgivning 2014*).

Andra modeller för dialog lokalt och regionalt

Dialog- och överenskommelseprocesser innebär omfattande insatser i form av tid och resurser från såväl kommuner och landsting som civilsamhället. Även arbetet med att följa upp en undertecknad överenskommelse är resurskrävande. Mot den bakgrunden har SKL framfört att samarbete med civilsamhället genom modellen med lokala och regionala överenskommelser inte passar alla i kommunsektorn. Det är därför angeläget att dialogen och samverkan med civilsamhället får utgå från behoven hos kommuner, landsting och civilsamhället.

Lokalt och regionalt kan det, parallellt med eller i stället för överenskommelser, även finnas fasta *rådsfunktioner* som möjliggör återkommande dialog mellan kommunen/landstinget och delar av det civila samhällets organisationer i olika frågor. Några exempel är

t.ex. pensionärsråd, brukarråd och ungdomsråd. Kommuner och landsting kan också arbeta med olika former av *medborgardialog*, där även civilsamhällets organisationer kan involveras.

På regional nivå sker även samråd och dialog inom ramen för den s.k. *kultursamverkansmodellen*. Kultursamverkansmodellen är en modell för fördelning av statsbidrag till regionala kulturverksamheter som infördes 2010. Inom modellen fördelas statliga bidrag till regioner och landsting med utgångspunkt i en regional kulturplan. Av Kulturrådets uppföljning framgår att alla regioner har rapporterat samverkan med kommuner och samråd med professionellt kulturliv och civilsamhälle, men också att formerna och omfattningen är varierande. Samrådet med civilsamhället framstår som minst omfattande. I 16 av länen har samråd med civilsamhället skett genom en årlig träff. De årliga träffarna har bestått dels av större öppna sammankomster, dels som enskilda träffar med vissa av civilsamhällets aktörer. I nio län rapporteras att uppdragsavtal eller överenskommelser upprättats med civilsamhället. Särskilt ofta handlar det om samråd med folkbildningsorganisationer, men i sex län rapporteras samråd med Ideell Kulturallians (Kulturrådet, 2014, *Kultursamverkansmodellen uppföljning 2013*).

Olika former av dialog kan också innebära insyn i offentliga beslutsprocesser. Av MUCF:s uppföljning framgår att deltagande i råd, samverkansorgan, referensgrupp eller liknande på kommunal nivå är den vanligast förekommande kontakten som ideella föreningar, Svenska kyrkans organisationer samt religiösa föreningar och trossamfund har med offentliga aktörer på kommunal, regional och statlig nivå (MUCF, 2015, *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014*).

Olika sätt att bjuda in till dialog

I avsnitt 4.1.4 har utredningen redogjort för hur inbjudan till nationella påverkanskanaler sker, samt för civilsamhällets synpunkter i detta sammanhang. Utredningens besök i och kontakter med kommunsektorn visar också att det varierar vilka delar av civilsamhället som kommuner och landsting samtalar med i de lokala och regionala dialog- och överenskommelseprocesserna. En utgångspunkt kan t.ex. vara att bjuda in organisationer som finns i kom-

munens föreningsregister (eller motsvarande) eller de organisationer som får bidrag från kommunen. Ett annat sätt som används är att beställa information från Statistiska centralbyrån (SCB) över vilka organisationer med organisationsnummer som finns i kommunen eller landstinget och sedan bjuda in dessa. Gemensamt för dessa tillvägagångssätt är att de inte inkluderar icke-formaliserade delar av civilsamhället, som nätverk, upprop och andra mer tillfälliga sammanslutningar.

Genom att inkludera den icke-formaliserade delen av civilsamhället kan det offentliga öka möjligheterna att fånga ett tillfälligt engagemang i t.ex. en fråga eller en stadsdel. Samtidigt är det svårare för det offentliga att avgöra huruvida beslut i t.ex. nätverk fattas på demokratiskt sätt, dvs. om nätverkets företrädare representerar nätverket som helhet. Viljan att välja en formaliserad form som t.ex. ideell förening hos individer som vill engagera sig i en fråga kan också minska om även icke-formaliserade sammanslutningar bjuds in. Det kan i sin tur bidra till att minska förutsättningarna till en långsiktighet i engagemanget, som en formell organisation kan bidra till.

Behov av ramverk för dialogen

Syftet med dialog mellan regeringen och de idéburna organisationerna är att bredda och fördjupa beslutsunderlag och bidra till att skapa ömsesidig förståelse och förtroende. Relationen ska präglas av ansvar och ömsesidighet, utgå från båda parters förutsättningar och tillvarata båda sidors perspektiv och kompetens. För att ge bra förutsättningar för detta bör formerna för dialog vara öppna, återkommande och präglas av ett inkluderande förhållnings- och arbetssätt (prop. 2009/10:55, s. 56).

Enligt utredningen kan detta utgöra en generell utgångspunkt för offentliga aktörers dialog med det civila samhället. När offentliga aktörer på olika samhällsnivåer eller områden önskar en dialog med det civila samhället, allmänt eller i beredning av enskilda frågor, är det enligt utredningen viktigt med tydlighet kring förhållningsreglerna för dialogen. Med en tydlighet vet såväl den offentliga aktören som företrädare för civilsamhället vad som gäller, och deltagare från civilsamhället kan också välja att avstå från att

medverka i den mån man anser att förutsättningarna för dialogen blir felaktiga. MUCF har utifrån sin uppföljning bl.a. pekat på ett generellt behov av att stärka offentliga aktörers dialog med aktörer i civilsamhället. Det handlar t.ex. om *hur* och *när* det civila samhället bör involveras i offentliga beslutsprocesser (MUCF, 2015, *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014*). Enligt utredningen finns det även i detta sammanhang behov av att utgå från omständigheterna på lokal/regional nivå eller för en enskild statlig myndighet när förutsättningarna som ska gälla för en given dialogsituation bestäms.

Liknande frågeställningar har belysts i forskning som handlar om organisationers roll som samtalspartner eller åsiktsleverantör. Utgångspunkten är att ett vitalt föreningsliv möjliggör att viktiga beslut blir belysta ur olika perspektiv i en fungerande samtalsdemokrati. Därmed blir det väsentligt att de som deltar i dialogen inför beslutet samtalar om de alternativ som övervägs och öppet motiverar för varandra varför ett av alternativen är bättre. Lika viktigt är att lyssna till andra deltagares argument och bemöta dem med respekt. Däremot finns inga krav på att de olika parterna behöver hålla med varandra (Öberg P-O ”Intresseorganisationen – samtalspartner eller åsiktsleverantör?” i Hermansson J m.fl. [red, 2008] *Samtalets mekanismer*).

Utredningen ser ett behov av att önskemålen om dialog åtföljs av genomtänkta förhållningsregler för dialogen, ett slags ramverk. Utan gemensamma utgångspunkter riskerar de i dialogen ingående parterna ha olika uppfattning av vad som ska uppnås (se avsnitt 5.3.3). Förhållningsreglerna bör enligt utredningen syfta till goda förutsättningar för dialogen mellan en offentlig aktör och det civila samhället som berörs. Därför är det viktigt med ett tydligt syfte för dialogen och som offentlig part bör man klargöra varför en dialog med det civila samhället önskas. Är det t.ex. för att bereda en specifik fråga, gemensamt lösa ett problem, komma överens om en gemensam ståndpunkt eller överbrygga eventuella legitimitetsbrister? Syftet med dialogen ger vägledning till när i processen dialogen bör äga rum, men även till om inbjudan gäller för ett enskilt tillfälle eller om inbjudan avser en regelbunden och återkommande dialog mellan den offentliga aktören och civilsamhället. Syftet kan också ge vägledning till vilka aktörer i civilsamhället som bör bjudas in i syfte att ge en bredd i dialogen. Som inbjudande part bör

den offentliga aktören vara medveten om att civilsamhällets aktörer representerar olika intressen och kommer att delta i dialogen utifrån olika målsättningar. Därmed kan det finnas behov av att den offentliga aktören inför en dialog reflekterar över hur eventuella olika intressen ska vägas samman i den mån syftet med dialogen är att ge ett beslutsunderlag i en särskild fråga.

Utredningen om en kommunallag för framtiden föreslår ökad möjlighet till laglighetsprövning

Utredningen ska enligt dir. 2014:40 särskilt beakta förslag från bl.a. Utredningen om en kommunallag för framtiden. Utredningen om en kommunallag för framtiden har lämnat förslag som kan bli en del i en framtida struktur för inflytande. Denna utredning har bl.a. föreslagit förändringar i laglighetsprövningen (*En kommunallag för framtiden*, SOU 2015:24, kapitel 14). Laglighetsprövning syftar till att kommun- eller landstingsmedlemmar ska kunna kontrollera att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt. Prövningen har karaktären av en allmän medborgarkontroll och utgör en viktig del i det kommunaldemokratiska systemet. Talerätt har endast kommun- och landstingsmedlemmar.

Utredningen om en kommunallag för framtiden gör bedömningen att kopplingen mellan medlemskap i en kommun eller ett landsting och rätten att överklaga kommunala beslut bör behållas. Utredningen bedömer vidare att de ideella föreningar som har en tydlig geografisk förankring i kommunen eller landstinget bör kunna vara medlemmar. Utredningen föreslår också att en ideell förening ska vara medlem i kommun och i landsting, om föreningens styrelse har säte i kommunen eller i landstinget eller om föreningen bedriver verksamhet där (SOU 2015:24, avsnitt 14.11.7). Med medlemskapet tillkommer en talerätt, dvs. ideella föreningar som är medlem i en kommun eller ett landsting får rätt att överklaga kommunala beslut genom laglighetsprövning. Det är något som till viss del redan sker i dag, i och med att företrädare för föreningar överklagar, men då i rollen som privatperson. Utredningen om en kommunallag för framtiden menar dock att det inte är rimligt att enskilda privatpersoner måste överklaga, när det handlar om en fråga som en ideell förening vill överklaga.

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle anser att det förslag som Utredningen om en kommunallag för framtiden lagt om en ökad möjlighet till talerätt i laglighetsprövningar för ideella föreningar som är medlem i en kommun eller ett landsting är ett sätt att stärka dessa organisationers roll i demokratin. Utredningens bedömning utgår från ett strikt civilsamhällesperspektiv. Förslagen i SOU 2015:24 har remitterats och arbetet med att sammanställa remissvaren pågick under hösten 2015, varför utredningen inte har haft möjlighet att ta del av remissinstansernas synpunkter på detta förslag.

Förslag i 2014 års Demokratiutredning om förebättrade förutsättningar att framföra synpunkter inför vissa beslut

Ytterligare ett exempel på en möjlig framtida struktur för inflytande är 2014 års Demokratiutrednings föreslag om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna i kommunen eller i landstinget har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut av särskild vikt (*Låt fler forma framtiden!,* SOU 2016:5, avsnitt 11.5.1). Demokratiutredningen gör bedömningen att förslaget om att verka för att medlemmarna ska ha förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter innebär ett krav när det gäller beredningen av ärenden inför beslut av särskild vikt. Av betänkandet framgår att samtliga medlemmar i t.ex. en kommun ska få del av denna utökade möjlighet. Det innebär att förslaget t.ex. omfattar barn, unga och utländska medborgare men även juridiska personer som företag och ideella föreningar. Enligt Demokratiutredningen är föreningslivet av särskild betydelse att inkludera i en samrådsprocess. Det är genom att organisera sig och gå samman i medborgarsammanslutningar som enskilda kan få en röststyrka. Ideella föreningar har dessutom ofta särskild kunskap som kan vara värdefull för kommunerna och landstingen (SOU 2016:5, avsnitt 11.5.2).

Enligt Utredningen för ett stärkt civilsamhälle är Demokratiutredningens förslag något som kan bidra till att stärka det civila samhällets roll i den kommunala och landstingskommunala demokratin. Demokratiutredningen talar vidare om vikten av lokal och regional anpassning genom att fullmäktige bör anta riktlinjer eller principer för hur samråd och medborgardialoger ska genomföras (SOU 2016:5, avsnitt 11.5.3). Därmed finns det, enligt Utred-

ningen för ett stärkt civilsamhälle, möjligheter att utifrån den lokala och regionala kunskapen om civilsamhällets sammansättning kunna omfatta flera delar av civilsamhället i riktlinjerna för detta arbete.

Utredningens överväganden och slutsatser

En bärande del i politiken för det civila samhället är dialogen mellan det offentliga och det civila samhället, något som t.ex. återspeglas av att politiken ska följas upp bl.a. utifrån principen om dialog (se avsnitt 3.3.1). Utredningen konstaterar att det nationellt finns olika formella strukturer för dialog och samråd mellan civilsamhället och företrädare för regeringen och Regeringskansliet. Utredningen konstaterar också att lokala och regionala dialogprocesser och överenskommelser med det civila samhället har ökat i antal under senare år, parallellt med andra lokala och regionala forum för dialog och inflytande. Även statliga myndigheter har inom sina uppdrag kontakter och samråd med det civila samhället, även om det inte finns några sammanställningar över omfattningen eller inriktningen på dessa kontakter. Utredningen konstaterar att de strukturer som finns för dialog mellan offentliga parter och civilsamhället på olika nivåer är positiva för civilsamhällets roll i demokratin. Utredningen anser därför att överenskommelseprocesser och andra modeller för strukturerade samtal bör användas för samverkan med det civila samhällets organisationer även lokalt och regionalt. För att dialogen och samtalet ska få goda förutsättningar är det enligt utredningen viktigt med tydlighet kring vad dialogen handlar om och syftar till. Det är också viktigt att tydliggöra samtalets roll i relation till beslutsfattande och vad som förväntas av de delar av civilsamhället som deltar. Ett sätt att ge dialogen bättre förutsättningar är att i förväg ge dialogen ramar och tydliggöra förväntningarna på dialogens syfte och sammanhang.

På nationell nivå vill utredningen vidare understryka vikten av att den politiska ledningen deltar i dialogen med civilsamhället och att åtaganden följs upp. Därför gör utredningen bedömningen att den politiska ledningen bör delta inom ramen för befintlig struktur för dialog med det civila samhället på nationell nivå. Genom att delta visar den politiska ledningen den vikt som dialogforumet

tillmäts. Det kan i sin tur bidra till ökad legitimitet för dialogen. På nationell nivå finns också en struktur för att följa det arbete som görs utifrån de nationella överenskommelserna. Det är något som utredningen ser som positivt. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att den fortlöpande uppföljningen av de åtgärder som parterna gör i samband med dialogen bör säkerställas även framöver.

Utredningen har ovan redogjort för olika tillvägagångssätt att bjuda in till dialog och samråd. Enligt utredningen finns det inget skäl att förorda en viss modell för hur regeringen, statliga myndigheter, kommuner och landsting bjuder in till dialog och samråd. Såväl nationellt som regionalt och lokalt anser utredningen att behovet och syftet med dialogen eller samrådet i det enskilda fallet bör styra vilka aktörer som deltar i möten, samtal och processer. Däremot vill utredningen av flera skäl understryka behovet av bredd i inbjudan. Ett skäl för en bred inbjudan är att det kan förmodas ge en mångfald i de synpunkter och perspektiv som förs fram i dialogen/samrådet, något som i sin tur ökar sannolikheten för att eventuella motstridiga intressen framkommer i dialogen. Det ger därmed den offentliga parten möjligheter att såväl hantera intressekonflikter som att få ett bättre belyst beslutsunderlag. Ett annat skäl till en bredd i inbjudan är att det ger ökade möjligheter för den icke-formaliserade delen av civilsamhället att, när så bedöms lämpligt, omfattas av dialogen och samrådet.

I detta sammanhang vill utredningen peka på möjligheten för offentliga aktörer på olika nivåer att också överväga för- och nackdelar med att tillfråga nätverk och andra delar av civilsamhället som inte har en formaliserad juridisk form i dialog- och överenskommelseprocesser eller i beredningen av en särskild fråga. Att även ha kunskap om nätverk m.m. innebär större krav på en offentlig aktör vad gäller att hålla sig informerad om det civilsamhälle som är aktivt inom det aktuella samhällsområdet, och i det enskilda fallet måste hänsyn tas till flera faktorer, som bl.a. syftet med dialogen och tillgängliga resurser. Ett argument för att inkludera även det icke-formaliserade civilsamhället är dock att även nätverk är värdefulla när det gäller att kanalisera åsikter i fråga om påverkan lokalt och regionalt, men kanske också i relation till statliga myndigheter. Samtidigt är det svårare att avgöra om nätverkets företrädare representerar nätverket som helhet. I sammanhanget noterar ut-

redningen också att engagemang hos medborgare, t.ex. bland ungdomar, allt oftare startar i nätverks- eller uppropsform för att ibland på sikt gå över i en mer formell organisationsform. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att kommuner och landsting i de pågående eller planerade dialog- och överenskommelseprocesserna bör överväga att bjuda in även nätverk och andra delar av civilsamhället som inte har en formaliserad juridisk form.

4.2 Hinder för civilsamhällets roll i demokratin

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle ser ett antal faktorer och trender som kan påverka civilsamhällets roll i demokratin negativt. I detta avsnitt belyser utredningen vad som kan hindra civilsamhällets roll i demokratin, samt olika tillvägagångssätt för att möta dessa hinder.

4.2.1 Kunskapsbrist hos det offentliga

Förslag: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor får i uppdrag att arbeta med kompetenshöjande insatser gentemot statliga myndigheter, kommuner och landsting i frågor som rör civilsamhället. Uppdraget ska genomföras i samråd med relevanta aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Landsting, högskolesektorn och civilsamhällets organisationer.

Utredningen noterar att civilsamhället på många områden och på olika samhällsnivåer inkluderas i demokratin genom olika modeller för dialog och inflytande. Samtidigt visar t.ex. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (MUCF) uppföljning om det civila samhällets villkor att dialogen och dess kvalitet påverkas av i vilken grad offentliga tjänstemän har kunskap om civilsamhällets villkor. MUCF ser ett behov av fortsatt arbete för att stärka kompetensen och kvaliteten i offentliga aktörers arbete och dialog med civilsamhället (MUCF, 2015, *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014*, s. 64 och 68 f.). Även utredningens kontakter med statliga myndigheter och de besök som utredningen har genomfört i kommunsektorn indikerar brister

i offentliga aktörers kunskap om och förståelse för det civila samhället (jämför kapitel 5). Utredningen noterar också att det finns en stor variation i kunskapen, där vissa offentliga aktörer har utvecklat en god kunskap medan andra ibland har bristande kunskap. Av MUCF:s uppföljning framgår att det är vanligare att tjänstemän på statlig nivå upplevs ha större brister i kunskapen om ideella föreningar och trossamfund jämfört med tjänstemän på den kommunala nivån (MUCF, 2013, *Dialog, självständighet och långsiktiga förutsättningar, en uppföljning med ideella föreningar i fokus*, s. 69 och MUCF 2015 s. 68). En förklaring till detta skulle kunna vara att de statliga tjänstemännen sannolikt har färre kontakter med lokala föreningar och därför mindre ingående kunskap om enskilda föreningars villkor och förutsättningar, än vad en tjänsteman har på kommunal nivå. Utredningen anser att god kunskap om civilsamhällets villkor och förutsättningar är centralt för en dynamisk utveckling av civilsamhället och att kunskapsnivån bland offentliga tjänstemän generellt bör förbättras. Bristande kunskap om ideella föreningar, trossamfund och andra delar av civilsamhället, liksom om deras villkor, kan negativt påverka civilsamhällets roll i demokratin. Utredningen anser därför att det finns ett behov av insatser i syfte att höja offentliga aktörers kunskap om civilsamhället.

Olika insatser för ökad kunskap om det civila samhället

Det finns flera aktörer som kan bidra till att öka kunskapen om det civila samhället hos offentliga aktörer.

MUCF:s utbildningsinsatser för att stärka offentligt anställdas kunskap om det civila samhället

MUCF har sedan 2012 enligt förordningen (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor till uppgift att ta fram och samla kunskap om det civila samhällets villkor, sammansättning och utveckling och sprida denna kunskap på nationell, regional och lokal nivå. Det gör MUCF på flera sätt. Till exempel arrangerar MUCF tillsammans med Ersta Sköndal högskola en uppdragsutbildning om det civila samhället. Utbildningen vänder sig till tjänstemän i statliga myndigheter, eller

regional eller kommunal förvaltning. Den syftar till att ge fördjupad kunskap om det civila samhället och redskap i det dagliga arbetet samt möjligheter till erfarenhetsutbyte. Utbildningen är en högskoleutbildning på 7,5 högskolepoäng och har bedrivits under två år.

MUCF har också arbetat fram ett utbildningskoncept om civilsamhället för kommunsektorn. Utbildningen har tillkommit som en följd av att civilsamhällets organisationer menar att kunskapsbrister hos offentliga aktörer resulterar i hinder för organisationernas verksamhet. Utbildningen syftar bl.a. till att ge kommunsektorn tillfälle att reflektera över kontakterna mellan civilsamhället och kommunen/landstinget, visa vilka samarbetsmöjligheter som finns och nyttan av samverkan samt att ge verktyg för bättre samverkan. Under 2015 har utbildningen på grund av bristande resurser genomförts vid något enstaka tillfälle. Myndigheten bedömer dock att det finns intresse i kommunsektorn för denna typ av utbildningar.

SKL utvecklar och sprider kunskap och erfarenheter till sina medlemmar

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har som medlemsorganisation i uppgift att stödja och bidra till att utveckla sina medlemmars (dvs. kommuner och landsting) verksamhet. I den rollen ingår att, utifrån medlemmarnas önskemål, utveckla ny kunskap, sprida kunskap och erfarenheter samt ge stöd till ökad kompetens och kapacitet i att bygga samverkansrelationer utifrån de behov och förutsättningar som finns lokalt och regionalt. SKL har bl.a. ordnat nätverksträffar för förtroendevalda och tjänstemän om strategisk samverkan med civilsamhället. Under 2016 inleder SKL en samlad satsning som omfattar samverkan med civilsamhället, medborgardialog och medskapande brukare och patienter. SKL har till utredningen framfört att man gärna skulle se mer av lättillgänglig information från staten om bl.a. det civila samhällets uppbyggnad, organisering och verksamhetsinriktning på olika sakområden.

Andra utbildningsuppdrag som MUCF har haft

MUCF har haft ett antal utbildningsuppdrag av olika slag. Till exempel hade myndigheten under 2011 ett regeringsuppdrag att genomföra utbildningsinsatser för att stärka unga hbtq-personer i fritidsverksamheter. Uppdraget omfattade att genom utbildningar och konferenser utbilda personal som arbetar inom fritidsverksamheter för unga i syfte att öka deras kompetens att skapa öppna och fördomsfria miljöer för unga hbtq-personer (Ungdomsstyrelsen, 2014, *Uppdrag HBTQ Ungdomsstyrelsens slutrapport om mötesplatser för unga hbtq-personer*). Enligt uppgifter från MUCF omfattade verksamheten i detta uppdrag 59 utbildningsdagar och nådde totalt 2 200 personer. Kostnaden för uppdraget var ungefär fyra miljoner kronor per år i tre år, dvs. totalt knappt tolv miljoner kronor.

Ett annat exempel är MUCF:s uppdrag att under åren 2013–2014 sprida kunskap från studien *Unga och våld* i befintliga nätverk samt att genomföra utbildningsinsatser på området. Insatserna har bestått av att ta fram ny kunskap i form av publikationer, samt att sprida denna kunskap via utbildningar, konferenser och föreläsningar (MUCF, 2015, *Unga, maskulinitet och våld, Slutrapportering av uppdrag om attityder till maskulinitet och jämställdhet*). Enligt uppgifter från MUCF omfattade verksamheten i detta uppdrag knappt tio miljoner kronor över två år. Verksamheten omfattade 90 utbildnings- och konferensdagar, och nådde totalt 3 000 personer.

Utredningens överväganden och förslag

Med utgångspunkt i civilsamhällets roll i demokratin vill utredningen lyfta fram värdet av kunskap om hur civilsamhället är sammansatt inom exempelvis ett geografiskt område eller inom ett särskilt verksamhetsområde. Utredningens slutsats är att en ökad kunskap ökar förutsättningarna för offentliga aktörer att involvera civilsamhället i dialog eller beredning av enskilda frågor. Det finns behov av fortsatt kunskapsspridning nationellt, regionalt och lokalt i syfte att öka förståelsen för civilsamhällets villkor, sammansättning och hur samverkan med offentlig sektor utvecklas. Såväl MUCF som SKL har, utifrån sina olika uppgifter, viktiga roller i detta arbete. MUCF är förvaltningsmyndighet för politiken för det

civila samhället och ska inom ramen för detta ta fram och sprida kunskap om civilsamhället på nationell, regional och lokal nivå. SKL:s uppdrag är medlemsinitierat och det är därmed inte möjligt för någon utomstående att ålägga SKL något uppdrag.

Utredningen föreslår därför att MUCF ska få i uppdrag att arbeta med kompetenshöjande insatser gentemot statliga myndigheter, kommuner och landsting i frågor som rör civilsamhället. Uppdraget ska genomföras i samråd med relevanta aktörer såsom SKL, högskolesektorn och civilsamhällets organisationer.

Målgruppen för de kompetenshöjande insatserna är tjänstemän och politiker i offentlig sektor på lokal och regional nivå samt tjänstemän på nationell nivå. En utgångspunkt för de kompetenshöjande insatserna bör vara bredden i civilsamhället, både vad gäller organiseringsformer och verksamheter, samt civilsamhällets olika roller och därmed olika relationer till offentliga aktörer. Även frågor om civilsamhällets behov av stöd och olika sätt för det offentliga att stödja civilsamhället bör ingå i de kompetenshöjande insatserna (jämför avsnitt 7.6.5).

Behoven bland statliga myndigheter, kommuner och landsting vad gäller ökad kunskap ser olika ut. Mot den bakgrunden vill utredningen understryka vikten av att MUCF:s kompetenshöjande insatser kan bedrivas på ett flexibelt sätt vad gäller t.ex. innehåll, omfattning och metodval. Genom att de kompetenshöjande insatserna kan anpassas till olika delmängder av den övergripande målgruppen, finns förutsättningar att de insatser som erbjuds i syfte att höja kunskapen hos t.ex. en myndighet eller en kommun utgår från behoven och önskemålen i det enskilda fallet. Utredningen anser att MUCF, mot bakgrund av sin roll som förvaltningsmyndighet för politiken för det civila samhället och de liknande utbildningsuppdrag som myndigheten har haft, har goda förutsättningar att kunna anpassa de insatser som erbjuds olika offentliga mottagare.

Uppdraget bör pågå i tre år. En tidsbegränsad satsning på tre år som genomförs på liknande sätt som MUCF:s tidigare utbildningsuppdrag beräknas kosta 12 miljoner kronor. Utredningen återkommer till finansieringen av förslaget i kapitel 8.

Syftet med uppdraget är att bidra till att öka offentlig sektors kunskap om det civila samhället för att därigenom underlätta för civilsamhället både som röstbärare och att bedriva verksamheter samt som möjlig utförare i samverkan med det offentliga. Kontinu-

erligt sker personalförändringar i offentliga förvaltningar vilket medför att behovet av kunskap om det civila samhället är att se som mer eller mindre konstant. Utredningen anser därmed att man i slutet av tidsperioden för det föreslagna uppdraget bör utvärdera om satsningen bidragit till att ge önskade effekter och, om så är fallet, det bör vara en del av MUCF:s ordinarie verksamhet.

I detta sammanhang vill utredningen anknyta till det som tidigare framförts om att offentliga aktörer på statlig, regional och lokal nivå bör överväga för- och nackdelar med att i den långsiktiga dialogen eller i beredningen av en särskild fråga bjuda in nätverk och andra delar av civilsamhället som inte formaliserade. Ett sådant arbetssätt innebär enligt utredningen också ökade krav på kunskap. Avgöranden kring vilka delar av civilsamhället som ska tillfrågas måste av naturliga skäl göras i varje enskilt fall men utredningen anser att en ökad kunskap om civilsamhället inom ett samhällsområde ger större förutsättningar för en öppenhet mot exempelvis nätverk och andra icke-formaliserade aktörer inom civilsamhället. Att även ha kunskap om denna del av civilsamhället innebär dock högre krav på en offentlig aktör, och hänsyn måste därför tas till tillgängliga resurser.

Utredningen har också uppmärksammats på att det kan finnas behov av kunskap om det offentliga hos det civila samhällets olika aktörer och att även denna kunskapsbrist kan bidra till att försvåra relationen mellan det offentliga och civilsamhället. Utredningen konstaterar i detta sammanhang att civilsamhället bl.a. genom sina olika riks- och paraplyorganisationer har en viktig uppgift i att öka sina medlemsorganisationers kunskap om vad som utmärker den offentliga förvaltningen avseende förutsättningar och funktionssätt.

4.2.2 Ändrade organiseringsformer kan minska det offentligas vilja att lyssna till det civila samhällets organisationer

Bedömning: Organisationernas roll i demokratin bör värnas när nya sätt att löpande samla in medborgarnas synpunkter och åsikter används.

Det finns motstridiga uppgifter om medlemsutvecklingen och engagemanget i det civila samhällets organisationer. Som framkommer av kapitel 3 är det svenska folkets ideella engagemang enligt Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudie internationellt sett högt, och dessutom stabilt över tid. Andra uppgifter pekar på färre medlemmar i civilsamhällets organisationer. Det finns också uppgifter som pekar på att vissa delar av befolkningen i mindre utsträckning deltar i det civila samhället, något som utredningen återkommer till längre fram i detta kapitel. Det arbete som det civila samhällets organisationer bedriver i syfte att öka sin rekrytering från underrepresenterade samhällsgrupper spelar i detta sammanhang en viktig roll och utvecklas av utredningen i avsnitt 4.3. Samtidigt ser utredningen att offentliga aktörers vilja att lyssna till det civila samhällets organisationer riskerar att minska när individer finner nya sätt att engagera sig. Det kan medföra att det offentliga söker nya vägar att bereda frågor som inte i tillräcklig grad inkluderar civilsamhällets organisationer.

Tecken på ändrade organiseringsformer

Individualisering och mer kortsiktigt engagemang

Vetenskapsrådet har i en översikt över internationell forskning om civilsamhället pekat på nya förutsättningar för civilsamhället till följd av globalisering, individualisering och ökad användning av informationsteknologi. I rapporten beskrivs en individualisering av civilsamhället som innebär att engagemanget utgår från livsstil snarare än kollektiv identitet. Individualiseringen förändrar även hur individer är aktiva, till att bli mer kortsiktigt och mer inom ramen för nätverksskapande kommunikation (Vetenskapsrådet, 2012, *Var står forskningen om civilsamhället? En internationell översikt* Vetenskapsrådets rapportserie 4:2012).

Som utredningen redogjort för har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) pekat på ett minskat föreningsdeltagande bland unga (MUCF, 2014, *Fokus 14. Ungas fritid och organisering*). I detta sammanhang vill utredningen anknyta till en underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning om ungas politiska deltagande. Av rapporten framkommer att den unga generationen i Sverige i dag är politiskt intresserad och aktiv, samt att

ungdomsgenerationen är minst lika engagerad som tidigare generationer. Däremot är unga i dag mer benägna att delta genom mer individualiserade former, som att skriva på upprop och dela med sig av åsikter via sociala medier, än att gå på medlemsmöten. Det gäller enligt rapporten såväl för politiska partier som för andra typer av traditionella föreningar. Sociala medier underlättar en organisering utan organisationer, och möjliggör för ett latent engagemang att aktiveras. Samtidigt menar rapportförfattarna att skolans uppdrag att fungera som en institution för demokratisk fostran och utjämning av livschanser blir central (Bäck E m.fl., 2015, *Ungas politiska deltagande. Nya former och aktivitet genom sociala medier*). Utredningen återkommer i avsnitt 4.2.3 till skolans roll.

Risker med det kumulativa medborgarskapet

Med utgångspunkt i civilsamhällets roll som demokratiskola och röstbärare, blir det enligt utredningen också relevant att studera om det finns systematiska skillnader mellan de som engagerar sig i civilsamhället och de som inte gör det. Sådana skillnader är intressanta, då de som inte engagerar sig i civilsamhällets organisationer därmed skulle ha färre kanaler för påverkan. Forskarna Johan von Essen och Susanne Wallman Lundåsen har belyst detta i en underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning. Faktorer som akademisk utbildning och föräldrarnas engagemang i civilsamhället bidrar till att förklara varför människor arbetar ideellt. Forskarna ser en möjlig förklaring i att det krävs både tillgång till sociala arenor och socioekonomiska resurser för att börja arbeta ideellt. Vidare visar von Essens och Wallman Lundåsens studie att de som arbetar ideellt också oftare än övriga utövar vissa former av politiskt deltagande, som exempelvis direkta kontakter med politiker och tjänstemän. Studien belyser därmed risker med det s.k. kumulativa medborgarskapet, dvs. där resursstarka grupper genom sitt större deltagande i civilsamhället utnyttjar fler arenor och former för politisk påverkan än resursmässigt svagare grupper. Forskarna ser också en paradox, nämligen att de strukturer som ger utrymme för politisk påverkan (välfungerande ideella organisationer och deras behov av engagerade medborgare med utbildning och kompetens) också kan utgöra ett hinder för mer resurssvaga gruppers

delaktighet, som inte deltar i samma utsträckning (von Essen J & Wallman Lundåsen S, 2015, *Medborgerligt engagemang – klassresa eller klassklyfta?*).

Färre medlemmar ställer krav på strategier hos det offentliga

Myndigheten för vårdanalys ser i sin kartläggning av patient- och funktionshinderrörelsen liknande problem, där organisationerna ofta organiserar en ganska liten grupp av de individer som har en diagnos eller en funktionsnedsättning. Myndighetens rekommendation till regeringen, myndigheter och landsting är mot den bakgrunden att se över sina rutiner för samråd med patient- och funktionshinderrörelsen och säkerställa att syftena med samråd överensstämmer med vem som bjuds in. Dessutom bör man utveckla strategier för att hantera skillnader i representativitet mellan olika grupper (Myndigheten för vårdanalys, rapport 2015:4, *Sjukt engagerad – en kartläggning av patient- och funktionshinderrörelsen*). Liknande resonemang kring hur offentliga aktörer genomför samråd och hanterar problematiken kring representativitet kan enligt utredningen vara relevanta att föra även på andra samhällsområden.

Medborgardialoger som komplement

Det finns med andra ord uppgifter om olika förändringar som sker i engagemanget i civilsamhället, förändringar som pekar på färre medlemmar och färre personer från vissa befolkningsgrupper. Samtidigt visar Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudie på ett över tid stabilt högt ideellt engagemang i Sverige. Befolkningsstudien visar inte heller på några större förändringar vad gäller organiseringen och fördelningen av ideellt arbete mellan olika slags organisationer i civilsamhället (von Essen J m.fl., 2015 *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014*. Ersta Sköndal högskola Arbetsrapportserie 85). Utredningen noterar en trend i detta sammanhang där t.ex. kommuner och landsting – mot bakgrund av uppfattningen att civilsamhällets organisationer inte längre är representativa – väljer att samla medborgarnas åsikter i olika frågor på andra sätt. Det kan exempelvis handla om att samla in synpunkter via enkäter till medborgare eller brukare, eller om att bjuda

in enskilda medborgare eller brukare till dialoger, råd och paneler (se t.ex. Myndigheten för vårdanalys rapport 2015:4, LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer, 2015, *Från engagemang till organisering. Så skapar vi goda villkor för ungas fritid* och Tahvilzadeh N, 2015, *Det våras för medborgardialoger* Underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning). Gemensamt för de olika metoderna är att kommunsektorn söker mer av kontakter med enskilda individer, än med organisationer som företräder grupper av individer. I kommunsektorn ses medborgardialog och dialog med civilsamhället som olika samtal och mötesverktyg i syfte att möta komplexa frågor. Frågor som att nå berörda grupper, men även resurssvaga individer och grupper, ingår t.ex. i det arbete kring medborgardialoger som SKL driver. Även om avsikten med medborgardialoger är att komplettera andra former av inhämtning av synpunkter, ser utredningen en risk *om* dialogen med enskilda medborgare skulle ersätta dialogen med organisationer. Det skulle i så fall bidra till att negativt påverka civilsamhällets roll som röstbärare i demokratin.

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningen konstaterar att delar av det civila samhällets organisationer i dag har färre medlemmar och ibland har svårt att rekrytera från alla samhällsgrupper. Det finns också en trend av professionalisering av det civila samhällets organisationer, liksom i andra delar av samhället, som kan begränsa mångfalden i vilka som representerar civilsamhället. Både dessa trender är något som utredningen uppfattar att civilsamhället i stort reflekterar över. Samtidigt visar Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudie (2015) att engagemanget fortfarande är stort i nästan alla samhällsgrupper.

Ändrade engagemangs- och organiseringsformer i civilsamhällets organisationer och organisationernas minskande representativitet i relation till befolkningen kan innebära att staten, kommuner och landsting avstår från att höra det civila samhällets organisationer. Syftet med detta kan vara att inte bidra till ökad ojämlikhet mellan olika medborgargruppers möjlighet till påverkan. Olika tillvägagångssätt att bereda ärenden eller efterfråga synpunkter på en viss verksamhet har enligt utredningen sina för- och nackdelar, och att direkt tillfråga enskilda medborgare kan vara

effektivt och relevant i vissa sammanhang. Civilsamhällets organisationer representerar, på samma sätt som enskilda individer gör, olika sär- och egenintressen. Skillnaden är att civilsamhällets organisationer genom sina interna processer väger samman olika åsikter till en, samtidigt som man talar för flera individer. Utredningen vill därmed betona att civilsamhällets organisationer, även om de skulle ha färre medlemmar, har ett särskilt värde för beredning av ärenden och andra liknande processer i offentliga organ på statlig, regional och kommunal nivå. I en utveckling där även enskilda medborgare tillfrågas är det därför enligt utredningens bedömning viktigt att organisationernas roll i demokratin värnas när nya sätt att löpande samla in medborgarnas synpunker och åsikter används. Ansvaret att i beredningen av en fråga väga olika egenintressen mot varandra vilar på den offentliga part som efterfrågar synpunkter, och är inte en uppgift för en enskild civilsamhällesorganisation.

Utredningen anser vidare att utvecklingen ställer krav på företrädare för kommunsektorn och statliga myndigheter att vara medveten om ändrade former för organisering när man ska värdera civilsamhällets påverkan. Det belyser också behovet av att offentliga aktörer på olika samhällsnivåer har kunskap om det civila samhälle som man samarbetar med, och visa öppenhet mot vilka organisationer som aktivt bjuds in till samarbeten. Genom att ha strategier för hur det offentliga breddar inbjudan eller hur urvalsprocessen ser ut, kan exempelvis en kommun bredda kontaktytan mot personer som engagerar sig i olika typer av organisationer. I detta sammanhang blir också t.ex. kommuners och landstings syn på mer tillfälliga grupperingar i civilsamhället, som exempelvis nätverk, intressant. Hur staten och kommunsektorn kan underlätta för nya organisationer att bildas blir också relevant i detta sammanhang.

4.2.3 Skolans kompensatoriska roll

Bedömning: Skolan bör få en tydligare roll i att öka ungas kunskap om civilsamhället i stort och möjliggöra ingångar till föreningslivet.

Civilsamhällets och föreningslivet roll i demokratin bör omfattas av ett nationellt skolutvecklingsprogram med inriktning på värdegrunds- och medborgarskapsfrågor.

Skolans demokratiuppdrag

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar (1 kap. 4 och 5 §§ skollagen).

Av de övergripande målen och riktlinjerna för skolan som återfinns i läroplanen för bl.a. grundskolan framgår att skolan har som mål att varje elev har inblick i närsamhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv. Alla som arbetar i skolan ska vidare verka för att utveckla kontakter med kultur- och arbetsliv, föreningsliv samt andra verksamheter utanför skolan som kan berika den som lärande miljö. I kursplanerna för ämnet samhällskunskap i grundskolan beskrivs vidare syftet med undervisningen och det framgår bl.a. att undervisningen i ämnet ska ge eleverna förutsättningar att utveckla sin förmåga i flera avseenden, t.ex. förmågan att ”reflektera över mänskliga rättigheter samt demokratiska värden, principer, arbetssätt och beslutsprocesser”. I årskurs 4–6 ska undervisningen i samhällskunskap behandla beslutsfattande och politiska idéer, något som enligt kursplanen bl.a. omfattar följande: ”Vad demokrati är och hur demokratiska beslut fattas. Det lokala beslutsfattandet, t.ex. i elevråd och föreningar. Hur individer och grupper kan påverka beslut.” För årskurs 7–9 ska undervisningen omfatta bl.a. ”individers och gruppers möjligheter att påverka beslut och samhällsutveckling samt hur man inom ramen för den demokratiska processen kan påverka beslut” (förordningen [SKOLFS 2010:37] om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritids-

hemmet samt Skolverkets föreskrifter [SKOLFS 2011:19] om kunskapskrav för grundskolans ämnen).

Av läroplanen för gymnasieskolan framgår bl.a. att skolans uppdrag omfattar att utbildningen ska främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor, som aktivt deltar i och utvecklar yrkes- och samhällslivet. De övergripande målen och riktlinjerna för gymnasieskolan lyfter t.ex. fram att det är skolans ansvar att varje elev har förutsättningar att delta i demokratiska beslutsprocesser i samhälls- och arbetsliv. Av ämnesplanen för det gymnasiegemensamma ämnet samhällskunskap framgår att undervisningen ska bidra till att skapa förutsättningar för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Det framgår också att kurserna i ämnet samhällskunskap ska behandla bl.a. medborgarnas möjlighet att påverka beslut på olika nivåer (förordningen [SKOLFS 2011:144] om läroplan för gymnasieskolan, förordningen [SKOLFS 2010:14] om examensmål för gymnasieskolan samt förordningen [SKOLFS 2010:261] om ämnesplaner för de gymnasiegemensamma ämnena).

Skolinspektionens kvalitetsgranskning ”Skolornas arbete med demokrati och värdegrund”

Skolinspektionen har i en kvalitetsgranskning studerat skolhuvudmäns och skolors insatser för skolornas arbete med demokrati och värdegrund i 17 skolor[4]. Skolinspektionens kvalitetsgranskning utgår från helheten i skolans demokrati- och värdegrundsarbete, och har bl.a. studerat hur arbetet med demokrati och värdegrund genomsyrar alla ämnen, hur elevinflytande fungerar samt hur kritisk reflektion uppmuntras. Därmed har Skolinspektionens granskning en bredare ansats än vad utredningen har utifrån sitt uppdrag. Utredningen noterar dock att det inte finns något i studien som tyder på att civilsamhällets organisationer involveras i någon större omfattning i de granskade skolornas arbete t.ex. avseende föreningars roll i beredning av ärenden eller hur beslutsfattande kan gå till i en demokratisk förening. Däremot finns det i rapporten några exempel på skolor som i demokrati- och värdegrundsarbetet har samarbetat med föreningar.

[4] Kvalitetsgranskningen ger inte en nationell bild utan iakttagelserna och slutsatserna i rapporten gäller de 17 granskade skolorna. Skolorna har slumpmässigt valts ut i ett antal kommuner med lågt valdeltagande i riksdagsvalet. Granskningen baseras på skolbesök, där undervisningen har observerats, och enkäter till lärare och elever.

Ett exempel är en skola där eleverna i slöjden har tillverkat leksaker som genom ett samarbete med Rädda Barnen har skickats till barnhem i andra länder (Skolinspektionen, Kvalitetsgranskning Rapport 2012:9 *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*).

Skolinspektionens kvalitetsgranskning indikerar enligt utredningen en risk att civilsamhället och dess organisationer inte ingår som en naturlig del i skolors demokrati- och värdegrundsarbete. Såväl det etablerade föreningslivet som de mer icke-formaliserade delarna av civilsamhället som nätverk och upprop tillmäts som framgått av detta kapitel olika roller i demokratin på olika samhällsnivåer. Det handlar dels om den demokratiska fostran som ges i demokratiskt uppbyggda föreningar, dels om den röstbärarroll som olika delar av civilsamhället kan ta i det demokratiska samtalet. Mot den bakgrunden är det viktigt att alla unga får kunskap om civilsamhället som arena och möjligheten att engagera sig i föreningslivet. Mot bakgrund av de studier som pekar på en snedrekrytering av bl.a. unga till civilsamhället vill utredningen peka på skolans kompensatoriska roll även i detta sammanhang.

Nationella skolutvecklingsprogram

Regeringen har uppdragit åt Skolverket att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram. Insatserna påbörjades under 2015 och ska bestå av olika kompetensutvecklings- och stödinsatser riktade till huvudmän och skolor. Innehållet i de nationella skolutvecklingsprogrammen ska baseras på kurs- och ämnesplanerna för de berörda skolformerna samt vetenskap och beprövad erfarenhet. Skälen till Skolverkets uppdrag är flera, bl.a. bedömer regeringen att det finns behov av ytterligare kompetens hos många huvudmän och hos personalen i många skolor inom en rad olika områden i syfte att utveckla verksamheten för att bättre kunna stödja elevernas kunskapsutveckling (regeringsbeslut 2015-07-09 U2013/02553/S, U2013/01285/S, U2015/00941/S, U2015/00299/S, U2015/03844/S). Samtidigt innebär arbetssättet med nationella skolutvecklingsprogram att inriktningen på Skolverkets arbete inte ska detaljstyras, utan att utvecklingsarbetet ska genomföras utifrån Skolverkets långsiktiga planering och prioritering.

Enligt utredningen skulle de nationella skolutvecklingsprogrammen kunna vara ett sätt att stödja huvudmäns och skolors

arbete med demokratiuppdraget. Exempelvis skulle frågor som rör civilsamhällets och föreningslivets roll i demokratin inkluderas i kompetensutvecklings- och stödinsatser som handlar om värdegrunds-, medborgarskaps- och demokratifrågor.

Förslag från andra aktörer i syfte att stärka ungas ingångar till föreningslivet

MUCF har visat på förändringar i ungas föreningsliv under de senaste 30 åren (jämför avsnitt 4.1.3). Studien visar ett föreningsliv på tillbakagång, där föreningslivet når en allt mindre andel av barn och unga i åldern 10–19 år. Barn och unga är med i allt färre föreningar och andelen barn och unga med förtroendeuppdrag har minskat under den studerade 30-årsperioden. MUCF föreslår ett antal åtgärder i rapporten, bl.a. återkommande studier av villkoren för ungas fritids- och föreningsvanor. Ett annat förslag är att genom ett metodmaterial till skolan höja ungas kunskap och stärka deras ingångar till föreningslivet (MUCF, 2014, *Fokus 14. Ungas fritid och organisering*).

2014 års Demokratiutredning har identifierat behov av att stärka ungas egen organisering, föreningskunskap och att främja föreningsengagemanget i skolan. I sitt betänkande gör Demokratiutredningen bedömningen att ungas rätt att, liksom andra medborgare, gå samman för att ägna sig åt gemensamma intressen eller för att driva opinionsbildning och politik, såväl i skolan som på fritiden, bör uppmuntras, respekteras och stödjas (*Låt fler forma framtiden!*, SOU 2016:5, kapitel 14).

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle noterar att ovanstående åtgärder, om de införs, torde kunna bidra till att stärka civilsamhällets roll i demokratin. Ytterligare ett perspektiv som har framförts till utredningen är parallellen mellan föreningskunskap och entreprenörskap i skolan. Utredningen noterar att frågan om entreprenörskap och entreprenöriellt lärande har ett naturligt utrymme i skolan, där t.ex. Skolverket på sin webbplats samlar verktyg och tips, samt erbjuder uppdragsutbildning inom området.[5] I

[5] Information hämtad från Skolverkets webbplats, se http://www.skolverket.se/skolutveckling/larande/entreprenorskap och http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.221389!/Menu/article/attachment/Ramkursplan.pdf

arbetet med att utveckla skolans roll vad gäller ungas kunskap om civilsamhället och föreningslivet, anser utredningen att inspiration kan hämtas från satsningen på lärande om entreprenörskap i skolan.

Skolans demokratiska uppdrag har också varit en utgångspunkt för Utredningen om politisk information i skolan (U 2014:13). Av utredningens direktiv framgår att utredningen bl.a. ska analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig till att bjuda in politiska partier till skolan. Utredningens betänkande *Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget* (SOU 2016:4) presenterades i början på 2016.

Utredningens överväganden och slutsatser

Skolan har genom sitt demokratiuppdrag en möjlighet att introducera deltagande i demokratin genom deltagande i civilsamhället. Därmed kan skolan fungera kompensatoriskt för elever som inte på andra sätt får introduktion till civilsamhällets olika delar och organisationer. Skolans demokratiuppdrag, så som det är formulerat i skollagen och kursplanerna, är utgångspunkten för enskilda skolors och lärares utformning av undervisningen. Samtidigt finns det enligt utredningen indikationer på att civilsamhället och föreningslivet inte ingår i den utsträckning i skolornas arbete med demokrati och värdegrund som skulle kunna förväntas med tanke på den roll civilsamhället har i demokratin på olika samhällsnivåer. Utredningen bedömer därför att skolan bör få en tydligare roll i att öka ungas kunskap om civilsamhället i stort och möjliggöra ingångar till föreningslivet.

Ett sätt att bistå huvudmän och skolor i utformningen av undervisningen är olika statliga kompetensutvecklings- och stödinsatser. Skolverket har regeringens uppdrag att göra detta bl.a. genom nationella skolutvecklingsprogram. Inriktningen på Skolverkets arbete ska inte styras i detalj utan utgå från de behov som myndigheten bedömer finns hos skolhuvudmän, skolor och lärare. Mot bakgrund av utredningens analys gör utredningen bedömningen att det finns behov av att civilsamhällets och föreningslivet roll i demokratin omfattas av ett nationellt skolutvecklingsprogram med inriktning på värdegrunds- och medborgarskapsfrågor.

MUCF har tidigare lämnat förslag i syfte att höja ungas kunskap och stärka deras ingångar till föreningslivet och 2014 års De-

mokratiutredning för resonemang i syfte att underlätta bl.a. ungas egenorganisering. Det finns även på detta område enligt Utredningen för ett stärkt civilsamhälle intressanta paralleller till arbetet med entreprenörskap i skolan. Utredningen anser att ett arbete i enlighet med dessa förslag och satsningar också kan bidra till att stärka civilsamhällets roll i demokratin.

4.2.4 Risken att en prioritering av utförarrollen påverkar röstbärarrollen negativt

Bedömning: Organisationsbidrag bör fortsatt vara ett prioriterat sätt för offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå att ge ekonomiska förutsättningar för civilsamhällets röstbärarroll, och därmed också dess roll i demokratin.

I kapitel 3 har utredningen redogjort för de olika roller som civilsamhällets olika aktörer kan ta, som rollen som röstbärare respektive utförare. I detta avsnitt belyser utredningen några av de intressekonflikter som kan uppstå, och som kan påverka civilsamhällets röstbärarroll negativt.

Organisationsbidragets betydelse för civilsamhällets roll i demokratin

Ett sätt att stärka det civila samhällets organisationers roll i demokratin är att se hur offentliga bidrag till civilsamhället fördelas mellan å ena sidan bidrag för en viss verksamhet eller ett visst projekt och å andra sidan bidrag till organisationernas existens och mer generella behov (jämför prop. 2009/10:55, avsnitt 6.2.2). Verksamhet inom ramen för organisationernas röstbärande funktion finansieras av olika former av organisationsbidrag och motsvarande bidrag på lokal nivå.

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle har inte i uppdrag att utreda frågor om statsbidrag till det civila samhällets organisationer (dir. 2014:40). Samtidigt anger utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2015:38) att ”[g]runden för att det civila samhället ska kunna spela en aktiv roll i demokratin, både i sin röstbärande funktion och i sin

dialog med staten, är att det finns goda och långsiktiga förutsättningar för organisationerna att bedriva såväl verksamhet som organisationsutveckling". I samma avsnitt nämner direktiven resursbrist som ett möjligt hinder för civilsamhället att vara en aktiv del i demokratin. Utredningen vill därför i detta sammanhang understryka den vikt som delar av civilsamhället tillskriver avsaknaden av direkta organisationsbidrag till paraplyorganisationer (jämför kapitel 3) för att ge dem möjligheten att på nationell nivå företräda sina medlemmar. Utredningen konstaterar att det ser olika ut när det gäller statsbidrag inom olika områden vad gäller paraplyorganisationernas möjlighet att få organisationsbidrag. Utredningen anser dock att organisationsbidrag till paraplyorganisationer vore ett sätt att ge långsiktiga ekonomiska förutsättningar för civilsamhällets organisationer att på nationell nivå få bättre möjligheter att utveckla sin del i demokratin.

Även lokalt kan en utveckling mot en större andel organisationsbidrag (eller motsvarande) möjliggöra en stärkt röstbärarroll. Överväganden och beslut om bl.a. inriktning och fördelning av bidrag utgår från de lokala förutsättningarna och behoven. Samtidigt vill utredningen understryka att även civilsamhällets verksamhet i form av lokal dialogpartner samt deltagande i lokala remissprocesser och andra beredningsprocesser är resurskrävande för medverkande organisationer. Sådan verksamhet kan inte finansieras av bidrag som är beviljade för en viss verksamhet eller ett visst projekt. Att på lokal och regional nivå ha en förståelse för det friare organisationsbidragets betydelse för civilsamhällets roll i demokratin bedömer utredningen som viktigt.

I detta sammanhang är det emellertid också viktigt att understryka vikten av att de bidrag som såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting fördelar till det civila samhällets organisationer i sin helhet också möjliggör för nya organisationer samt för organisationer som inte är så kapacitetsstarka. För sådana organisationer kan specifika projektstöd vara avgörande i syfte att möjliggöra för organisationerna att stärkas, eftersom inte alla organisationer uppfyller de krav som ställs för t.ex. organisationsbidrag. Ur det perspektivet menar utredningen att även projektstöd kan vara av stor vikt utifrån både ett demokrati- och ett mångfaldsperspektiv.

Risken för ”gagging clauses”

I Sverige finns en lång tradition av att involvera civilsamhället i offentligt beslutsfattande, men också av att värdesätta ett självständigt civilsamhälle med starka åsikter. Med detta menar utredningen organisationer som, när de inte håller med eller när de ser behov av det, kritiserar såväl den förda politiken som samhällsutvecklingen. Värdet med denna del av civilsamhällets röstbärande roll har också lyfts fram i prop. 2009/10:55.

Det finns exempel på länder, som Storbritannien, där utvecklingen går mot en ökad användning av s.k. ”gagging clauses” (tystnadsklausuler), dvs. där organisationer som deltar som utförare av offentligt finansierade tjänster samtidigt förbjuds att kritisera utvecklingen i samhället (The Panel on the Independence of the Voluntary Sector, 2015, *An Independent Mission: the Voluntary Sector in 2015. The Panel's fourth and final annual assessment*). Det faktum att en organisation har ett kontrakt med det offentliga som utförare medför således att organisationen, för att få behålla sin ersättning, inte längre får ha en funktion som röst.

Företrädare för civilsamhället har till utredningen framfört liknande farhågor för utvecklingen i Sverige, nämligen att organisationer som utför offentligt finansierade tjänster skulle bli bundna av kontrakt som hindrar röstbärarrollen. Utredningen har emellertid inte stött på några sådana konkreta fall i Sverige men vill understryka vikten av att detta inte heller blir fallet.

Röstbärarrollen i relation till utförarrollen

Som framgår av kapitel 3 kan civilsamhällets organisationer ta olika roller. Det är också vanligt att organisationer kombinerar flera roller, allt utifrån medlemmarnas eller grundarnas önskemål. I forskning har det bl.a. problematiserats huruvida en organisations roll som utförare skulle påverka rollen som röstbärare och opinionsbildare (se t.ex. Wijkström F [red], 2012, *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*; Överenskommelsen, 2011, *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle. Perspektiv på en överenskommelse* och Johansson H m.fl., 2015, ”Welfare Mix as a Contested Terrain:

Political Positions on Government-Non-profit Relations at National and Local Levels in a Social Democratic Welfare State").

Även ett pågående forskningsprojekt vid Socialhögskolan vid Lunds universitet tar upp problematiken. I forskningsprojektet undersöks relationerna mellan kommun och lokala civilsamhällesorganisationer som är engagerade i socialt välfärdsarbete. Forskningsprojektet ställer bl.a. frågan om organisationer upplever att de behöver "hålla tillbaka kritik" mot kommun och stat av rädsla för att förlora offentliga bidrag. Forskningen visar att få av de organisationer som är drivna av ett medlemsuppdrag väljer att hålla tillbaka kritik mot det offentliga. Bland de organisationer som sätter ett serviceuppdrag i fokus finns däremot en högre tendens till att vara försiktig i att framföra kritik mot kommunen för att inte äventyra ekonomiskt stöd eller riskera relationer med politiker och tjänstemän. I en vidare mening bekräftar detta, enligt forskarna, att utformningen av de lokala finansieringssystemen för ideella organisationer har konsekvenser för i vilken mån som organisationerna vill och kan företräda grupper gentemot offentliga aktörer samt bidra till utvecklingen av den lokala välfärden (Johansson H m.fl., kommande publicering utifrån forskningsprojektet "Medborgarnas röst eller kommunernas uppdragstagare: ideella organisationers roller i lokala välfärdssamhällen").

Bilden nyanseras något av en uppföljning som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har gjort av det civila samhällets villkor 2014. I den framkommer att andelen ideella föreningar som bedriver någon del av sin verksamhet på uppdrag av det offentliga ökade något mellan 2012 och 2014. Bland dessa organisationer är det dock relativt ovanligt att det offentliga uppdraget begränsar självständigheten och oberoendet när det gäller att uttrycka sig eller framföra kritik i olika frågor (MUCF, 2015, *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014*).

Utredningens överväganden och slutsatser

Civilsamhällets organisationer väljer självständigt vilken verksamhet som organisationen ska driva, och huruvida de vill erbjuda verksamhet i en roll som utförare. Utredningen ser ingen motsättning mellan rollen som röstbärare och rollen som utförare, så länge

som valet utgår från vad medlemmarna i eller grundarna av en organisation önskar och beslutar. En kombination av roller innebär också krav på organisationen att hantera eventuella målkonflikter som kan uppstå. Utredningen ser dock ett stort värde i att det offentliga värnar organisationernas möjlighet att fortsätta vara en kritisk röst och även framöver ha möjlighet att – i den mån en organisation så beslutar – kombinera olika roller. I det sammanhanget spelar tillgången på organisationsbidrag och andra liknande bidrag, som inte är prestationsbaserade, en viktig roll. Därför gör utredningen bedömningen att organisationsbidrag fortsatt bör vara ett prioriterat sätt för offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå att ge ekonomiska förutsättningar för civilsamhällets röstbärarroll, och därmed också roll i demokratin.

4.2.5 Förutsättningar för civilsamhället att delta i samråd och möten

Bedömning: Statliga myndigheter, kommuner och landsting bör använda och utveckla metoder och vägledande dokument för samråd med civilsamhället.

Utredningen har under sina kontakter med myndigheter och besök i kommuner och landsting sett många exempel på när det offentliga på olika sätt vill involvera det civila samhällets organisationer. Det handlar bl.a. om möjligheten att påverka utformningen av politiken och förbättra verksamhet av olika slag, t.ex. genom samråd och andra former av beredningsprocesser. Detta ser utredningen som mycket positivt.

Samtidigt finns det exempel där de praktiska förutsättningarna inte gynnar civilsamhällets deltagande. Det kan bl.a. handla om den tidpunkt på dagen som det offentliga förlägger möten och hur man ser på ersättning för resor och förlorad arbetsinkomst för de individer som representerar civilsamhällets organisationer. Även i detta sammanhang handlar det om det offentligas kunskap om vilken del av civilsamhället man vill samarbeta med. Om de företrädare som man vill bjuda in är ideellt engagerade i organisationer på sin fritid, kan det t.ex. vara problematiskt att förlägga möten till dagtid.

Nedan redogör utredningen för några dokument och modeller som kan fungera vägledande för offentliga aktörer som vill ge civilsamhället förutsättningar att delta i samråd och beredning av beslut. Därutöver finns även andra vägledande dokument som visar hur civilsamhället kan involveras i olika moment. Ett sådant exempel är Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) skrift om hur brukarorganisationer och enskilda kan involveras i upphandling av verksamhet till brukarna (SKL, 2014, *Samverkan med brukare och patienter i upphandlingsprocessen*). Samtidigt vill utredningen understryka att det kontinuerligt sker en utveckling av olika metoder och dokument i syfte att stödja delaktighet. Redogörelsen i detta avsnitt ska därför inte ses som uttömmande.

Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen

I syfte att underlätta för civilsamhället att medverka i beslutsprocessen har Europarådets INGO-konferens 2009 antagit en europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen (förkortat ”koden”). Syftet med koden är att vara ett verktyg riktat till beslutsfattare och idéburna organisationer för att underlätta samverkan mellan olika aktörer och därigenom stärka idéburna organisationers deltagande i demokratiska processer på lokal, regional och nationell nivå. Koden kan också användas av alla offentliga organisationer som vill kunna planera samverkan med civilsamhället och utveckla kontakterna. Genom att använda koden som verktyg synliggörs intensiteten och ömsesidigheten i kontakterna. Koden kan bidra till att båda parter får en samsyn kring innebörden av relevanta begrepp vilket minskar risken för missförstånd och felaktiga förväntningar.

Koden definierar ett antal principer, riktlinjer, verktyg och mekanismer för samråd mellan det offentliga och civilsamhället. Koden beskriver bl.a. fyra olika nivåer för civilsamhällets medverkan: information, samråd, dialog och partnerskap. Dessa nivåer ställs i relation till olika steg i den politiska beslutsprocessen, för att i en avslutande matris på ett konkret sätt visa hur det offentliga och civilsamhället kan kommunicera och samarbeta i olika steg.

Arbetet med koden har granskats i en rapport, som antagits av Europarådet i oktober 2015. Rapporten pekar också ut hur arbetet

med koden ska fortsätta, bl.a. med att syliggöra koden och öka dess användning av lokala och regionala myndigheter (Europarådet, 2015, *Report on the "Partnership between Local and Regional Authorities and Civili Society to foster active citizenship and participation"*).

I Sverige har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ett uppdrag att sprida kunskap om koden. Av MUCF:s uppföljningsrapport framgår att åtminstone delar av det civila samhällets organisationer har begränsad kännedom om koden (MUCF, 2015, *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014*). MUCF överväger även att inleda ett arbete med att ta fram ett vägledande dokument för hur koden kan användas.

Delaktighetstrappan och andra modeller

De principer som den europeiska koden bygger på återfinns även i andra dialogverktyg och modeller för delaktighet. Som exempel kan nämnas den s.k. delaktighetstrappan som bl.a. Boverket använder sig av för att möjliggöra för medborgare att få insyn och kunna påverka planeringsprocesser. I delaktighetstrappan skiljer man mellan de olika "trappstegen" information (nivå 1), förankring (nivå 2), delaktighet (nivå 3) och medbestämmande (nivå 4) i dialogen med t.ex. medborgare. Nivå 2–4 innebär alla någon form av dialog och därmed inflytande, medan nivå 1 enbart handlar om enkelriktad kommunikation. Därmed blir det också viktigt att den offentliga parten som önskar involvera medborgare eller organisationer vid ett givet tillfälle klargör vilken typ av inflytande som det handlar om.[6]

Ett annat exempel på vägledning för myndigheternas samråd med civilsamhället är Myndigheten för delaktighets informationsmaterial (2013) *Att samråda med funktionshinderrörelsen – en vägledning för din myndighet*. Av vägledningen framgår att ett fungerande samråd behöver såväl struktur som spelregler. Genom att i förväg, och i dialog med funktionshinderrörelsen, bestämma sådant som vilka som ska samråda och om vad samrådet ska handla ges

[6] Information hämtad från Boverkets webbplats http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/delaktighetstrappan-beskriver-grad-av-inflytande/. Delaktighetstrappan är inspirerad av forskaren Sherry Arnstein "Ladder of Participation".

förutsättningar för samråd som skapar bättre underlag för beslut. Även frågor som mötesformer och ersättning ingår i vägledningen.

Utredningens överväganden och slutsatser

Ett sätt för t.ex. en myndighet eller en kommun att konkret underlätta civilsamhällets deltagande i demokratin är att använda vägledande dokument och modeller för samråd m.m. Exempel på sådana vägledande dokument med konkret handledning är Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen (”koden”), Myndigheten för delaktighets vägledning ”Att samråda med funktionshinderrörelsen” och Delaktighetstrappan. Även ett strategiskt förhållningssätt i relation till civilsamhällets organisationer kan underlätta för det offentliga att ge civilsamhället en roll i demokratin. Utredningen noterar i detta sammanhang att t.ex. Myndigheten för vårdanalys (2015) rekommenderar myndigheter och landsting att utveckla strategier för samverkan med patient- och funktionshinderrörelsen.

Utredningen konstaterar att det är viktigt för offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå att ge praktiska förutsättningar för civilsamhället att som röstbärare kunna bidra i samråd och möten på att bra sätt. Annars kan inbjudningar till samråd och liknande uppfattas som ett ”spel för galleriet”. Därför gör utredningen bedömningen att statliga myndigheter, kommuner och landsting bör använda och utveckla metoder och vägledande dokument för samråd med civilsamhället.

4.3 Social sammanhållning och ökad mångfald inom det civila samhället

4.3.1 Vilka deltar i det civila samhället och dess organisationer?

Det är inte enkelt att få en bild av vilka som i dag deltar i det civila samhällets verksamheter och organisationer. Civilsamhället är som framgår av kapitel 3 omfattande, med såväl breda folkrörelser som smalare intresseorganisationer särskilt inriktade på vissa grupper av människor. Lokalt finns det ofta en mångfald av organisationer, där

vissa tillhör stora riksorganisationer medan andra är helt lokala. Organisationerna är i olika grad formaliserade, från löst sammanhållna nätverk till stabila, mångåriga folkrörelser.

Organisationernas egen statistik över vilka som är medlemmar begränsar sig ofta till en uppdelning på kön och ålder. Att gå längre och fråga efter medlemmars etniska bakgrund, religion, eventuella funktionsnedsättningar eller sexuella läggning är, med rätta, av naturliga skäl ofta främmande för organisationerna. Likaså att fråga medlemmarna om deras inkomst eller andra socioekonomiska bakgrundsfakta. Att göra sådana kategoriseringar inom ramen för en verksamhet i civilsamhället kan i sig bidra till att öka klyftor mellan människor, genom att så tydligt peka ut ”vi och dom”. För vissa organisationer kan dock några svar vara självklara, t.ex. för etniska organisationer, handikapporganisationer eller religiösa församlingar. De finns ofta till för att samla och representera en viss grupp av människor, medan andra organisationer har ambitionen att samla mer av ett tvärsnitt av befolkningen.

Generellt finns det svårigheter med att samla in statistik utifrån de olika diskrimineringsgrunderna[7]. När det gäller t.ex. Statistiska centralbyråns (SCB) undersökningar av levnadsförhållanden (ULF/SILC) konstaterar Diskrimineringsombudsmannen (DO) att även om det skulle vara möjligt att inkludera fler bakgrundsvariabler utifrån diskrimineringsgrunderna är det sannolikt att det i så fall skulle påverka svarsfrekvensen negativt. ULF/SILC inkluderar i dag kön och ålder. Det finns också vissa uppgifter om hälsa och om nationalitet, dvs. om födelseland i kombination med uppgifter om föräldrars födelseland. DO menar att ULF/SILC kan vara en lämplig grund för vissa ytterligare diskrimineringsgrunder men inte alla, av hänsyn till anonymitet och integritet (Diskrimineringsombudsmannen, 2012, *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering*).

Forskare vid Ersta Sköndal högskola har sedan 1992 regelbundet genomfört befolkningsstudier där man undersöker hur medborgarnas ideella engagemang ser ut. Den senaste undersökningen genomfördes 2014 (von Essen J m.fl., 2015, *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014*). Studien, som utredningen

[7] Dessa är kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

refererar i kapitel 3, visar på ett stabilt högt engagemang, där andelen vuxna som utfört ideellt arbete under de senaste 12 månaderna varierat mellan 48 procent och 53 procent vid de fem undersökningar som genomförts sedan 1992. År 2014 var andelen 53 procent. Män genomför i något högre grad ideellt arbete än kvinnor under hela undersökningsperioden. År 2014 hade 57 procent av männen utfört ideellt arbete och 50 procent av kvinnorna. Skillnaden förklaras av att idrottsorganisationerna är den enskilt största organisationskategorin och där är män överrepresenterade. Den senaste befolkningsstudien visar också att mer resursstarka personer är något överrepresenterade bland dem som deltar aktivt i civilsamhället. Resonemanget har utvecklats i en underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning (von Essen J & Wallman Lundåsen S, 2015, *Medborgerligt engagemang – klassresa eller klassklyfta?)* där forskarna beskriver ett slags civilsamhällets kärntrupp med personer som är mycket aktiva och har varit aktiva länge. I den gruppen återfinns människor med högre utbildning, något högre inkomst och som oftare lever tillsammans med en partner. Detta kan ses som olika former av resurser. Det innebär att man har tillgång till olika arenor i form av bl.a. arbetsplats och skola, dvs. sammanhang där kontakter med andra människor kan knytas och nätverk kan bildas. I den grupp som inte alls arbetar ideellt är mönstret det motsatta, vilket alltså innebär att de kan sägas ha tillgång till färre arenor i samhället. Civilsamhället kan då sägas bli ytterligare en arena som är tillgänglig i första hand för dem som redan är aktiva på många andra samhällsarenor.

Befolkningsstudien säger ingenting om utländsk bakgrund, då detta enligt forskarna inte varit möjligt att mäta i den aktuella studien. Det är dock inte orimligt att anta att det i gruppen som deltar i mindre utsträckning också ingår en stor andel människor med utländsk bakgrund. I Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (MUCF) rapport *Fokus 14* ingår en fördjupningsrapport om ungas deltagande i föreningslivet som visar att socioekonomi och utländsk bakgrund har stor betydelse för i vilken utsträckning unga deltar i föreningslivet. Flickor i de socioekonomiskt mest utsatta grupperna är de som i minst utsträckning är med i någon idrottsförening. Unga med utländsk bakgrund deltar i lägre grad än andra ungdomar, och flickor med utländsk bakgrund deltar i ännu

lägre utsträckning än pojkar med utländsk bakgrund (MUCF, 2014, *Fokus 14 – ungas fritid och organisering*).

Utredningens direktiv talar om att det finns ett behov av kunskap när det gäller varför vissa grupper deltar i det civila samhället i mindre utsträckning än andra (dir. 2015:38). Det har inte varit möjligt att inom ramen för utredningen genomföra egna studier av dessa mekanismer. Befolkningsstudien anger arbetslöshet och ekonomisk instabilitet som skäl till att gruppen unga vid vissa tidpunkter i lägre grad arbetar frivilligt. Forskarna vid Ersta Sköndal högskola för också fram ekonomisk osäkerhet som ett skäl till att kvinnors frivilligarbete var lågt 1992 och 2009 jämfört med övriga år studier har genomförts. Även MUCF:s rapport *Fokus 14* visar att föreningsmedlemskapet är lägre bland unga arbetslösa än bland dem som studerar eller arbetar. Det ter sig utifrån dessa resultat sannolikt att människor generellt behöver ha en viss grundtrygghet i form av t.ex. arbete och bostad för att engagera sig ideellt. I områden där många är arbetslösa och har osäker inkomst kan det också vara svårt att nå ett tillräckligt stort antal människor som engagerar sig för att hålla organisationer igång över tid. Forskarna Listerborn och Nilsson beskriver denna brist på kontinuitet i sin studie av fyra socioekonomiskt utsatta områden i Malmö och Helsingborg (Nilsson A & Listerborn C, 2015, *Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden*).

Individuell människohjälp (IM) tog 2014 fram en rapport om nyanlända ungdomars möten med föreningslivet i Stockholm. Studiens syfte var att ta reda på hur målgruppen uppfattar IM:s verksamhet ”Move it” som ska stötta nyanlända ungdomar att aktivt delta i Sveriges föreningsliv, och hur de uppfattar sina möjligheter till en aktiv fritid och vilka hinder som finns. Rapporten beskriver praktiska hinder, såsom avsaknad av personnummer och legitimation, språkliga utmaningar och bristande ekonomiska förutsättningar, men också brist på kunskap om vilket utbud som finns, svårigheter att komma in sent i idrottsföreningar med tidiga elitsatsningar samt att föreningars interna strukturer kan vara svåra att ta till sig för den som kommer utifrån. Det kan vara svårt att komma in om man inte på förhand känner andra som deltar.

En del aktiva i nyetablerade organisationer i ytterstadsområdena beskriver en känsla av utanförskap i relation till mer traditionella organisationer. Flera eldsjälar inom dessa nybildade organisationer

beskriver också hur de har försökt engagera sig i befintliga organisationer men funnit att samhörigheten blir större i en organisation som bildats just i det egna området eller av människor med liknande livssituation. Alternativet till att engagera sig i en befintlig organisation kan då vara att starta en ny organisation. I många fall finns det dock trösklar att ta sig över, både i fråga om den kunskap som krävs för att starta organisationen (se kapitel 7) och om kvalificeringskrav för att komma i fråga för offentliga bidrag och tillgång till lokaler och annat.

Vilken roll spelar civilsamhället för social sammanhållning?

Vilken roll civilsamhället spelar för den sociala sammanhållningen diskuteras av forskare (se även avsnitt 4.1.2). Statsvetaren Robert Putnam presenterade 1993 en analys byggd på begreppet socialt kapital där han försöker fånga de mellanmänskliga relationer som knyter samman samhället. Putnam använde skillnaderna mellan södra och norra Italien som exempel på hur ett starkt civilsamhälle har ett samband med högre valdeltagande och högre ekonomisk tillväxt. Förklaringen ligger enligt Putnam i ett högre socialt kapital som byggs upp bl.a. genom deltagande i det civila samhället. Putnam skiljer på två typer av socialt kapital, sammanbindande och överbryggande. Sammanbindande socialt kapital betecknar de starka band av lojalitet och samhörighet mellan medlemmar i en specifik grupp, medan överbryggande socialt kapital skapas när människor får möjlighet att skapa band till personer utanför den egna gruppen. Sådana band kan vara ytliga, men är viktiga för att länka samman samhället. Det överbryggande sociala kapitalet är det som är avgörande för den sociala sammanhållning som utredningens direktiv talar om, även om det inte behöver stå i motsats till sammanbindande socialt kapital.

Putnams slutsatser står inte oemotsagda, utan det finns en pågående diskussion om vad som är orsak och verkan. Vissa forskare menar att det går att visa på samband mellan tillit till samhället som helhet och benägenhet att engagera sig ideellt, dvs. att tilliten till det offentliga kommer först, inte tvärtom. I områden där tilliten till det offentliga är låg skulle i så fall också benägenheten att engagera sig ideellt vara lägre. Att engagera sig i civilsamhället blir en del i

det som har kallats det kumulativa medborgarskapet, där de som redan är resursstarka och har tillgång till många arenor och nätverk också kommer att dominera på den arena som civilsamhället utgör.

Listerborn och Nilsson pekar i sin underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning på det lokala civilsamhällets betydelse för människor i de socioekonomiskt utsatta områden de undersöker. Föreningarna fungerar som mötesplatser och ger människor hopp om att förändra sin situation, t.ex. genom att hitta ett jobb. Samtidigt visar de också på utmaningarna för ett föreningsliv att utvecklas när människor inte har mer basala behov i form av arbete, bostad och utbildning tillgodosedda (Nilsson & Listerborn 2015).

Det finns också en diskussion om att civilsamhället inte enbart är av godo. Filip Wijkström har, för att problematisera begreppet, diskuterat om organisationer som Hells Angels och Ku Klux Klan är att betrakta som civilsamhällesorganisationer. De kan sägas bygga starkt sammanbindande socialt kapital inom gruppen, men samtidigt också förhindra utvecklingen av överbryggande socialt kapital (Wijkström F, 1998, *Different Faces of Civil Society)*. Det blir ett exempel på något som kan hända också i andra civilsamhällesorganisationer, att en grupp riktar sig inåt och inte odlar de kontakter som leder till överbryggande socialt kapital.

Vad gör civilsamhällets organisationer för att öka mångfalden?

Många organisationer har själva identifierat brister i mångfalden bland medlemmar och aktiva. De arbetar hårt för att öppna sina organisationer för en bredare mångfald och nå ut till fler olika grupper av människor. Det handlar alltså både om att nå nya grupper med sin verksamhet och om att eftersträva en bredare mångfald i de interna strukturerna. Arbetet sker såväl på nationell nivå som i lokalavdelningar där man lokalt har uppmärksammat problem som man vill göra något åt. Här beskrivs ett par exempel på nationella insatser som utredningen har tagit del av.

Flera stora ungdomsorganisationer har länge bedrivit ett medvetet jämställdhetsarbete. Olika metoder för att mäta jämställdhet har utarbetats, bl.a. inom ramen för nätverket Kön spelar roll. Förbundet Vi unga har omarbetat ett av tidigare Jämställdhetsombudsmannens metodmaterial för arbetsplatser för att passa också

för civilsamhället. (Vi unga, 2010, *ageraguiden*) Materialet innehåller bl.a. metoder för att mäta ojämlikhet och för att motverka orättvisa maktstrukturer.

Flera organisationer har drivit, eller driver, interna projekt för ökad mångfald. Ett exempel är Scouterna som på senare år har genomfört projektet Värsta fördomen i samarbete med Röda Korsets ungdomsförbund, Ungdom mot rasism och Stiftelsen Expo, och med ekonomiskt stöd från Svenska Postkodlotteriet. Syftet med projektet är att göra Scouterna till en ännu öppnare organisation än den är i dag, bl.a. genom att ta reda på varför vissa barn och unga i dag exkluderas för att sedan kunna åtgärda detta.

Inom idrotten har man länge arbetat för att nå en större mångfald av barn och unga. Idrotten beskrivs ofta som särskilt viktig ur ett integrationsperspektiv, även om det finns rapporter om att unga med utländsk bakgrund deltar i idrottsföreningar i lägre utsträckning än andra unga. Många idrotter, t.ex. fotboll, upplevs som lättillgängliga, bygger laganda och kan överbrygga klyftor genom att det är idrottslig prestation som står i fokus i stället för andra faktorer. I Vårändringsbudgeten för 2015 föreslog regeringen att anslaget 13:1 Stöd till idrotten skulle tillföras 32 miljoner kronor 2015 och bedömde att utgifterna kommer att öka med 64 miljoner kronor per år för 2016 och framåt för att stödja idrottsrörelsen i att erbjuda aktiviteter och grundläggande introduktion till föreningslivet och idrottsrörelsen för nyanlända som fått uppehållstillstånd i Sverige (prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255). Genom förslag i Extra ändringsbudget för 2015 ökades anslaget med ytterligare 20 miljoner kronor under hösten 2015 att tillföra idrottsrörelsen för att underlätta insatser för asylsökande och arbetet med etablering av nyanlända. Dessutom tillfördes anslaget 13:6 Insatser för den ideella sektorn 105 miljoner kronor, varav minst 10 miljoner kronor avsågs användas för trossamfundens insatser för asylsökande och arbete med etablering av nyanlända. Vidare tillfördes anslaget 14:3 Särskilda insatser inom folkbildningen 75 miljoner kronor för att studieförbunden ska kunna stärka sina insatser för asylsökande och boende på anläggningsboenden (prop. 2015/16:47, bet. 2015/16:FiU18, rskr. 2015/16:94). Detta innebar en sammanlagd ökning av dessa anslag med 200 miljoner kronor.

Många organisationer med social inriktning har en verksamhetsidé som innebär att man arbetar aktivt för att använda sina resurser där de har förutsättningar att göra mest nytta. Röda Korset arbetar t.ex. sedan länge med utsatthets- och kapacitetsstudier för att avgöra vad de ska fokusera sin verksamhet på. Det leder i många fall till satsningar för och tillsammans med grupper som på olika sätt deltar i mindre utsträckning. Folkets Hus och Parker har påbörjat ett arbete för att skapa nya mötesplatser i socioekonomiskt utsatta områden i Sverige. Även Rädda Barnen bedriver ett omfattande arbete för att nå ut i socioekonomiskt utsatta områden. Bland annat beskriver Listerborn och Nilsson i sin rapport hur Rädda Barnen har tagit en samordningsroll i några av de aktuella områdena, där de arbetar tillsammans med lokala föreningar (Nilsson & Listerborn 2015). Många organisationer som arbetar för att nå nya grupper konstaterar att det har varit nödvändigt med ny kompetens internt för att nå ut på ett bra sätt. Nya grupper måste också få vara med och utveckla verksamheten för att passa de egna behoven och önskemålen, vilket organisationen måste ha en öppenhet för. Flera organisationer pekar också på uthållighet som en viktig framgångsfaktor för att etablera föreningsverksamhet i dessa områden. Alltför kortsiktiga projekt är generellt sett dömda att misslyckas.

Den statliga satsningen på bidrag till engagemangsguider i enlighet med regeringsbeslut den 3 december 2009 (IJ2009/2215/UF) har inneburit en möjlighet för många organisationer att nå ut till nya grupper. KFUM Sverige är en av de organisationer som har arbetat med engagemangsguider och som konstaterar att de har dragit många lärdomar av arbetssättet. De menar att det uppsökande arbetssättet är avgörande för att attrahera människor som inte kommer från en ”föreningsvan” bakgrund. Att erbjuda prova-på-verksamhet och öppna mötesplatser har också visat sig vara framgångsrika metoder.

Lokalt har utredningen mött exempel på hur civilsamhällets organisationer ställer om och öppnar sin verksamhet för nya grupper, bl.a. i Örnsköldsviks kommun. Flera av de mindre orterna i kommunen har de senaste åren tagit emot stora grupper av nyanlända flyktingar. Detta har inneburit att en mängd etablerade föreningar i dag arbetar mycket aktivt med integrationsfrågor. Det kan handla om idrottsföreningar, församlingar eller socialt inriktade föreningar

som har valt att på olika sätt bidra genom att öppna sina verksamheter för de nyanlända och för att medverka till att vardagslivet och samvaron på orten ska fungera. Mellansels IF är ett sådant exempel på en idrottsförening som bl.a. driver ett bad och som har valt att hålla öppet särskilt för nyanlända. Ett annat exempel är Husum IF, som är en brottningsklubb som bl.a. tagit emot flera ensamkommande flyktingbarn i sin verksamhet.

Mångfald och socioekonomisk bakgrund

Utredningens uppdrag är att föreslå åtgärder som det offentliga kan vidta för att underlätta för ökad mångfald och social sammanhållning. Mångfald handlar om inkludering och om att civilsamhällets organisationer ska vara lika tillgängliga för alla människor, oavsett ålder, kön, etnicitet, religion och sexuell läggning. Att skapa social sammanhållning kan också handla om att överbrygga socioekonomiska klyftor, och klyftor mellan dem som har tillgång till många samhällsarenor och dem som står utanför viktiga delar av samhället på grund av arbetslöshet, bristande utbildning eller andra skäl. Ibland sammanfaller de båda perspektiven, så att mångfaldsfrågan också kommer att handla om socioekonomisk tillhörighet. Många organisationer som startar verksamhet i socioekonomiskt utsatta områden vill genom sådana satsningar särskilt nå ut till personer med utländsk bakgrund. Det är enligt utredningen viktigt att hålla isär perspektiven, men samtidigt förstå att perspektiven kan ha samband med varandra. Flera organisationer berättar om att deras satsningar i socioekonomiskt utsatta bostadsområden har lett till en ökad mångfald i organisationen, som sedan spridit sig till andra delar än den nya lokala verksamheten. Utredningen har också tagit del av exempel på att organisationer i liknande satsningar, trots andra ambitioner, framför allt har nått ut till personer med svensk bakgrund i de aktuella områdena. Att utveckla kompetens kring hur man når olika målgrupper och hur man kan anpassa den egna organisationen så att trösklarna blir så låga som möjligt för nya medlemmar är viktigt för ett framgångsrikt mångfaldsarbete.

Integration är ett annat perspektiv på social sammanhållning, där det civila samhällets organisationer spelar stor roll för att skapa mötesplatser mellan olika grupper i samhället. Särskilt aktuell har

under utredningens slutfas den verksamhet varit som riktar sig till nyanlända flyktingar. Verksamheten handlar både om praktiskt mottagande och om att snabbt bidra till introduktionen till samhället. Exemplen ovan från Örnsköldsvik visar hur civilsamhället på ett mycket praktiskt sätt bidrar till social sammanhållning i de orter där organisationer tar stort praktiskt ansvar för att mottagandet av stora grupper nyanlända flyktingar ska fungera så bra som möjligt.

Utredningens utgångspunkter för förslag

Utredningen konstaterar att det inom det civila samhället finns en stor vilja att arbeta för ökad mångfald och för att nå ut till nya grupper. Det är utredningens mening att åtgärder som handlar om att på olika sätt underlätta eller påskynda det arbetet måste utformas med största varsamhet för att inte inkräkta på organisationernas självständighet. Utgångspunkten måste därför vara att organisationerna själva antingen har den kompetens som krävs för att nå nya grupper, eller har förmågan att utveckla kompetensen. Den offentliga sektorn kan inte lära civilsamhället hur det ska göra för att öppna sig för nya grupper. Däremot kan det offentliga bistå organisationerna i deras eget lärande.

Utredningen konstaterar att det på detta område råder en stor projekttrötthet inom civilsamhället. Inte minst när det gäller satsningar i socioekonomiskt utsatta bostadsområden finns det en uppgivenhet när det handlar om offentligt finansierade satsningar som upplevs som många gånger kortsiktiga och dåligt samordnade. För att skapa förtroende i områden där tilliten till samhället generellt sett är lägre än på andra platser krävs uthållighet i engagemanget. Organisationer som t.ex. Fryshuset tar tydligt ställning mot att delta i korta projektsatsningar i nya områden utifrån ett resonemang om att det är viktigt att målgruppen, dvs. ungdomarna, vet att Fryshuset har ett långsiktigt engagemang och kommer att finnas kvar på plats under en överskådlig tid. Det handlar för Fryshuset om att vårda sitt anseende och relationen med dem som organisationen finns till för.

Utredningen konstaterar också att organisationer som särskilt samlar människor utifrån t.ex. etnisk bakgrund, religion eller funktionsnedsättning fyller viktiga syften. De har ett stort egen-

värde oavsett om de arbetar med påverkansarbete utifrån medlemmarnas behov, mötesplatser med andra grupper eller bara internt med medlemsaktiviteter.

4.3.2 Mångfald inom organisationerna

Förslag: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) får i uppdrag att utreda vad som hindrar underrepresenterade gruppers deltagande i det civila samhällets organisationer.

MUCF får vidare i uppdrag att i nära samverkan med civilsamhällets organisationer arrangera regelbundet återkommande konferenser om mångfaldsfrågor i syfte att sprida kunskap och erfarenheter.

MUCF får också i uppdrag att fördela bidrag till satsningar inom det civila samhällets organisationer för att undanröja interna hinder för ökad mångfald.

Stöd i mångfaldsarbetet som efterfrågas av det civila samhällets organisationer

När utredningen har frågat civilsamhällets organisationer om vad de behöver för att bli bättre på att inom sig engagera en större mångfald av människor, har svaren påfallande ofta handlat om generella åtgärder och vilket förhållningssätt det offentliga i allmänhet har till det civila samhället. Detsamma gäller de förslag som fördes fram vid ett möte med Partsgemensamt forum 2014 (MUCF, 2015, *Partsgemensamt forum 2014*), vars tema var just mångfald, inkludering och delaktighet.

Flera organisationer efterlyser högre andel organisationsbidrag som gör att organisationen själv kan välja att långsiktigt satsa på ökad mångfald, i motsats till kortsiktiga projektbidrag. Civilsamhället efterlyser också modeller för enkel samverkan mellan det offentliga och civilsamhället i socioekonomiskt utsatta områden där civilsamhället är svagt, t.ex. i form av idéburet offentligt partnerskap, IOP (se vidare avsnitt 6.4). Regelförenkling och stöd till nystartade föreningar lyfts fram som andra förslag för att göra

det enkelt att engagera sig, oavsett om man har föreningsvana eller inte. Projekttröttheten är förvisso stor inom civilsamhället, men flera organisationer lyfter i kontakterna med utredningen också fram områden där projektformen och offentliga projektbidrag kan göra nytta. Det kan t.ex. handla om interna projekt och utbildningssatsningar som syftar till att synliggöra normer och vidta åtgärder mot diskriminerande strukturer. I fråga om projekt lyfts också behovet av nya möjligheter att utnyttja medel ur Allmänna arvsfonden (se vidare avsnitt 5.1.4).

Att attrahera och rekrytera en mångfald av medlemmar

Flera organisationer har i möten med utredningen beskrivit en intern utveckling där den egna organisationen under de senaste 10–15 åren har skaffat sig mycket kunskap om vad som krävs för att attrahera och engagera nya grupper. Flera menar att anställda kan spela en nyckelroll. Lyckas organisationen anställa nyckelpersoner med egna nätverk bland de människor man vill nå kan det få goda effekter på rekryteringen av frivilliga och deltagare i verksamheten. På sikt kan det också få effekter på strukturen bland frivilliga och förtroendevalda i organisationen i stort. Många har också erfarenhet av att ökad mångfald ibland kräver ökat stöd av anställda. Det tar tid att bygga upp verksamhet på nya platser, när organisationen inte kan förlita sig på redan befintliga strukturer av frivilliga och förtroendevalda. För att etablera en ny och livskraftig verksamhet krävs det att målgrupperna får vara med och utforma verksamheten. De behöver få ”göra den till sin”, och för det krävs en uthållighet från organisationens sida som inte alltid kan bäras av frivilliga krafter. Flera organisationer beskriver också lärdomar som handlar om att inte i första hand rikta in sig på att värva nya medlemmar till den egna organisationen, utan att i stället koncentrera sig på samarbeten med lokala föreningar, församlingar och andra organisationer och då fokusera på att erbjuda verksamhet. Denna inriktning bidrar inte direkt till mångfalden inom själva organisationsstrukturen, men är ett sätt att i enlighet med organisationens ändamål erbjuda verksamhet till en större mångfald av människor. I nästa steg kan organisationerna sedan verka för att fler av dessa vill engagera sig på andra sätt inom den egna organisationen, t.ex. som förtroendevalda.

Behovet av internt mångfaldsarbete

Många organisationer har i kontakterna med utredningen varit självkritiska när det kommer till mångfaldsfrågor. Organisationerna har generellt höga ambitioner och vill nå många människor med sin verksamhet, men konstaterar att de trots olika insatser inte har nått så långt som de önskar. En orsak som nämnts är interna normer som påverkar vilka som får utrymme och vilka som vill engagera sig i en viss organisation. Att vara en öppen och tillgänglig organisation är sannolikt något som kräver ett ständigt pågående arbete. Flera organisationer pekar också på enskilda satsningar som har hjälpt till att påverka t.ex. synen på jämställdhet mellan könen och att synliggöra diskriminerande strukturer. Sådana satsningar har lett till en ökad medvetenhet, och har kunnat bana väg för människor som inte uppfyller den tidigare inom organisationen rådande normen för vilka som t.ex. åtar sig förtroendeuppdrag.

Även i organisationer med fastslagna målsättningar i fråga om ökad mångfald kan frågor som utmanar etablerade normer stöta på internt motstånd, vilket gör att ett riktat stöd från det offentliga kan innebära väsentligt förbättrade möjligheter att genomföra satsningar på internt mångfaldsarbete.

Under perioden 2010–2012 genomförde dåvarande Ungdomsstyrelsen en projektsatsning som innebar att organisationer kunde söka bidrag för arbete mot diskriminering, särskilt mot könsdiskriminering, och för jämställdhet. Totalt avsattes 13 miljoner kronor för satsningen, inklusive myndighetens administrativa kostnader. 16 organisationer fick bidrag för 24 olika projekt. Resultaten sammanfattas i rapporten *Även vi kan diskriminera 3* (Ungdomsstyrelsen 2013). Merparten av projekten har handlat om att använda någon befintlig metod för kartläggning, utarbetande av metoder och därefter en handlingsplan. Erfarenheten av satsningen är överlag positiv, och har bidragit till förbättringar vad gäller jämställdhet hos de deltagande organisationerna.

Det finns i dag också bidrag som ideella organisationer kan söka till jämställdhetsprojekt enligt förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt. Projektbidragen fördelas av MUCF och uppgick 2015 totalt till 7 miljoner kronor.

Behovet av mer kunskap och kunskapsspridning

I utredningens direktiv talas om behovet av mer kunskap om varför vissa grupper av människor inte deltar i det civila samhället i samma utsträckning som andra. Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudie, som utredningen redogjort för i avsnitt 4.3.1, visar på vad som karakteriserar de grupper som deltar i mindre utsträckning jämfört med de som deltar mest. Däremot ger studien inga svar om varför deltagandet skiljer sig åt. Att ytterligare fördjupa kunskapen om vad det är som gör att vissa avstår eller inte får access till den samhällsarena som det civila samhället utgör skulle enligt utredningen leda till bättre anpassade åtgärder från såväl det offentligas som civilsamhällets sida.

Samtidigt som många organisationer har skaffat sig ökad kunskap om och förståelse för mångfaldsområdet efterlyser flera organisationsföreträdare också gemensam kunskapsutveckling och kunskapsspridning över organisationsgränser. Ett förslag som har framförts till utredningen är gemensamma metodkonferenser, där de som särskilt arbetar med mångfaldsfrågor i organisationerna kan mötas och dela erfarenheter och lärdomar för att kunna öka takten i mångfaldsarbetet. Att skapa mötesplatser för dem som arbetar särskilt med mångfaldsfrågor leder också till att kontakter knyts och nätverk lättare kan bildas på civilsamhällets eget initiativ.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen tar sin utgångspunkt i den vilja att öka mångfalden som många organisationer ger uttryck för. Det offentliga kan stödja denna ambition på olika sätt.

Utredningen delar den uppfattning som anges i direktiven om att det i dag saknas tillräckliga kunskaper om varför vissa grupper av människor inte deltar i samma utsträckning som andra. Det behövs mer kunskap för att kunna utforma satsningar på ett relevant sätt. Utredningens bedömning är att det krävs ytterligare forskning på området för att fånga de mekanismer som utestänger eller som på annat sätt gör att människor avstår från deltagande. Det är sannolikt att orsakerna skiljer sig både beroende på vilken del av det civila samhället man väljer att titta på och beroende på vilken grupp

människor man särskilt fokuserar på. Det kan därför vara aktuellt med flera olika studier, som i så fall behöver anknyta till varandra.

Utredningen föreslår att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) får i uppdrag att utreda vad som hindrar underrepresenterade gruppers deltagande i det civila samhällets organisationer. Utredningen bör genomföras med stöd av forskare.

För att tillgodose den ökade kunskapsspridning som efterlysts föreslår utredningen vidare att MUCF får i uppdrag att tillsammans med organisationer från det civila samhället anordna en regelbundet återkommande konferens om mångfaldsfrågor för civilsamhällets organisationer. Konferensen syfte bör vara att underlätta kunskapsspridning organisationerna emellan och sprida erfarenheter från olika projektsatsningar på området. Utredningens bedömning är att konferenserna bör genomföras vartannat år.

Slutligen föreslår utredningen att MUCF får i uppdrag att fördela bidrag till satsningar inom det civila samhällets organisationer, där arbete bedrivs med att undanröja interna hinder för ökad mångfald. Utredningen menar att detta är ett område där projektmodellen har visat sig mer framgångsrik än på andra områden, varför satsningarna kan utformas som projekt. Utredningens förslag är att bidraget ska användas till internt arbete med strukturer, attityder och bemötande i syfte att göra organisationen mer inkluderande och öka den interna mångfalden. Projekten kan beröra alla aspekter av mångfald och bidraget ska vara öppet att söka för rikstäckande ideella föreningar. För att satsningen ska få genomslag bör minst 15 miljoner kronor avsättas under en treårsperiod.

Sammantaget menar utredningen att genomförandet av de tre föreslagna åtgärderna kommer att bidra till att öka kunskapen om mångfaldsfrågor och ge civilsamhällets organisationer ett bra stöd i deras strävan efter ökad mångfald.

4.3.3 Nybildade organisationer

Bedömning: Bidragsgivarna bör vid bestämmande av villkor för bidrag till paraplyorganisationer på nationell, regional och lokal nivå överväga om krav ska ställas på att organisationerna erbjuder stöd till nybildade organisationer som vill bli medlemmar.

Ett sätt att öka mångfalden inom det civila samhället är att ge goda förutsättningar för nybildade organisationer och för organisationer som särskilt samlar vissa grupper av människor, såsom t.ex. etniska organisationer och HBTQ-organisationer. Det finns enligt utredningen god anledning att inte bara ge stöd till mångfaldsarbetet inom etablerade organisationer och de stora folkrörelseorganisationerna. Stöd bör också ges till nya organisationer och initiativ som bildas av dem som inte hittat sin tillhörighet i befintliga organisationer eller till organisationer som särskilt samlar vissa grupper och som särskilt för vissa gruppers talan. Det handlar både om ett demokratiskt perspektiv, dvs. att alla röster ska få komma till tals på ett jämlikt sätt, och om ett inkluderande perspektiv, dvs. vikten av att alla har lika möjligheter att engagera sig i det civila samhället.

I april 2015 anordnades en konferens för olika s.k. förortsorganisationer. Ett antal etablerade organisationer, såsom Rädda Barnen, ABF och Folkets Hus och Parker stod värd för konferensen som syftade till att skapa ett nätverk mellan nya rörelser och organisationer i förorterna till större städer i Sverige. Bland andra deltog organisationerna Pantrarna, Megafonen och Hassela help line. Av flera av de inledande anförandena från företrädare för organisationerna framgick att de upplevde det som angeläget att få skapa sina egna organisationer utifrån egna behov och önskemål. Samtalet visade tydligt på behovet av ett dynamiskt civilsamhälle och vikten av att det finns möjligheter för nya organisationer att bildas och få utrymme på olika sätt.

Hinder för nybildade organisationer

En nyckelfråga för många nybildade organisationer är tillgången till lokaler. Befintliga organisationer har ofta löst frågan om lokaler och har upparbetade relationer med kommunen och andra lokalägare, medan nybildade organisationer kan vara helt beroende av att hitta lokaler för möten och andra aktiviteter. Tillgången till lokaler lyfts också fram i en underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning, som en nyckelfaktor för ett livaktigt civilsamhälle, särskilt i socioekonomiskt utsatta områden (Nilsson A & Listerborn C, 2015, *Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden)*.

Nybildade organisationer har ofta behov av olika former av administrativt stöd, särskilt om de inte tillhör någon riks- eller paraplyorganisation som kan bistå (se kapitel 7). Att relevanta regelverk är enkla och lättillgängliga är viktigt för att engagemanget inte ska kvävas av omfattande administration och byråkrati.

Studieförbunden spelar ofta en viktig roll som stöd till nybildade organisationer. Många etniska organisationer har fått stöd i sin etablering av olika studieförbund. Till exempel spelade Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV) en viktig roll för bosniska organisationer när många bosniska flyktingar kom till Sverige under 1990-talet, och senare också för somaliska organisationer. Sensus studieförbund agerade under 2000-talet värdorganisation för de muslimska organisationer som bildade studieförbundet Ibn Rushd. Det stöd som studieförbunden ger handlar om traditionellt stöd till bildningsverksamhet och utbildning i t.ex. föreningskunskap, men också om tillgång till lokaler, gemensamma projektansökningar och anställningar samt mycket annat. Många nybildade lokala föreningar och andra organisationer tillhör inget riksförbund eller paraplyorganisation, vilket innebär att de står utan det stöd som en sådan kan erbjuda. Då blir studieförbunden viktiga, liksom det stöd som kommunen kan erbjuda.

Ingår den nybildade organisationen i ett riksförbund är det naturligt att få hjälp därifrån. IOGT-NTO är ett exempel på en riksorganisation där det regelbundet tillkommer nya lokalföreningar som får hjälp och stöd att komma igång. Även civilsamhällets olika paraplyorganisationer, på nationell, regional och lokal nivå kan bistå nybildade organisationer. Ett exempel är LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer, som har en särskild satsning i form av ett slags mentorskap för att hjälpa organisationer som vill bli bidragsberättigade nationella ungdomsorganisationer. Till exempel har Ensamkommandes förbund fått hjälp på detta sätt. På lokal nivå finns det ofta föreningsråd eller liknande som kan bistå nyetablerade föreningar med stöd och råd.

Att nybildade organisationer och organisationer som samlar minoritetsgrupper ges lika förutsättningar i samverkan med det offentliga som andra organisationer är viktigt. 2014 års Demokratiutredning föreslår att kommunfullmäktige ska få ansvar för att alla kommunmedlemmar har lika förutsättningar att bidra med synpunkter (se avsnitt 4.1.5). Det skulle innebära ett krav på större

ansvarstagande för att ge även nya och mindre etablerade organisationer möjlighet att komma till tals. I fråga om dialogarbete och lokala och regionala överenskommelser skulle ett krav på lika förutsättningar kunna innebära att man måste satsa särskilt på sådana organisationer. Ett exempel på ett arbete för att förbättra förutsättningar för ungdomsorganisationer att delta i överenskommelsearbete är det projekt som Forum – Idéburna organisationer med social inriktning driver tillsammans med några andra organisationer i Linköping och Västerås. Projektet handlar om att på allvar få med ungdomsorganisationerna i arbetet med de lokala överenskommelserna, bl.a. genom uppsökande verksamhet. Arbetssättet kan sannolikt fungera även för andra grupper av organisationer som deltar i mindre utsträckning. Ibland kan det också handla om en så praktisk sak som tolk- eller översättningshjälp för att möjliggöra verklig delaktighet. Utredningen har vid ett par tillfällen mött företrädare för det offentliga som uttryckt besvikelse över att vissa organisationer inte kommer när de bjuds in till samråd eller annan samverkan. Utredningen anser i detta sammanhang att det är angeläget att dels fundera över hur deras deltagande skulle kunna underlättas, dels också ställa sig frågan för vilket syfte organisationerna har bildats. För en nybildad eller liten förening kan det inte sällan vara så att engagemanget och orken inte räcker för mer än den egna kärnverksamheten. Detta har också uttryckts som ett problem av paraplyorganisationen SIOS som samlar etniska föreningar. De upplever att det finns en stor förväntan på deras medlemsorganisationer att delta i många olika sammanhang, också sådana som ligger utanför deras kärnuppdrag och kompetens.

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningen konstaterar att det är angeläget att det finns utrymme för en stor mångfald av organisationer inom det civila samhället. Organisationerna fyller olika syften och attraherar olika människor. Ett livskraftigt civilsamhälle måste vara dynamiskt och organisationer måste både få bildas och avvecklas, som en del i en naturlig utveckling. Det kan finnas anledning för det offentliga att se över de olika stödsystemen så att nya grupper och organisationer inte missgynnas. Bidragssystem kan t.ex. ha en viss konserverande

effekt, särskilt ifall det krävs tillförsel av nya pengar för att nya aktörer ska kunna komma ifråga för bidrag. Det kan finnas trösklar för att kunna komma ifråga för bidrag, t.ex. att organisationen ska ha funnits i ett visst antal år. Bidragsystem kan också påverka hur föreningar samarbetar med varandra, eftersom det kan finnas en konkurrens om bidragsmedlen. Då samverkan mellan föreningar med olika resurser och kompetenser verkar vara en nyckelfaktor för att nå ut i områden där en lägre andel av befolkningen deltar i civilsamhällets organisationer är det enligt utredningen angeläget att bidragssystemens utformning inte står i vägen för sådan samverkan.

Om det offentliga noterar att vissa grupper av organisationer, trots inbjudan, inte deltar i t.ex. samråd och andra möten med den offentliga parten, finns det anledning att närmare undersöka varför de inte deltar, och vad som skulle krävas för att de ska vilja delta. Det behöver också finnas en respekt för att civilsamhällets organisationer har ett värde i sig, även om de väljer att inte samverka med det offentliga. Om t.ex. en idrottsförening väljer att fokusera på sin idrott framför andra insatser som det offentliga gärna skulle se att de också utförde behöver det respekteras. Idrotten måste få vara sig själv nog och det gäller självklart också organisationer på andra verksamhetsområden. Att det offentliga sedan kan ställa vissa krav när det kommer till verksamhetsbidrag är en annan sak.

Utredningen konstaterar att civilsamhällets egna stödstrukturer, såsom paraplyorganisationer, studieförbund och samlingslokaler, har många funktioner. Genom t.ex. paraplyorganisationerna kan även små organisationer göra sig hörda, och de står ofta för såväl kompetensutveckling som erfarenhetsspridning. Att från det offentligas sida, dvs. stat, kommun och landsting, ge stöd till paraplyorganisationer kan ge stora mervärden, t.ex. genom att det offentliga får en part att samtala med. Utredningen konstaterar att de statliga bidragen till paraplyorganisationer på nationell nivå ser mycket olika ut. Vissa bidrag är förordningsstyrda medan andra organisationer är beroende av årliga regeringsbeslut. Nivåerna varierar också beroende på målgrupp och verksamhetsområde. Även på regional och lokal nivå är skillnaderna stora. Det kan finnas argument för att se över bidragen, men ett sådant förslag ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen gör emellertid bedömningen att när det gäller stöd till nybildade organisationer kan det finnas anledning att från bidragsgivarens sida överväga att ställa

krav på paraplyorganisationer att de har en plan för hur de tar emot och ger stöd till nya organisationer som vill bli medlem. Enligt vad utredningen har tagit del av ges sådant stöd redan i stor utsträckning, och för många paraplyorganisationer är det en självklarhet att göra det, men ett krav blir ett sätt för det offentliga att visa på vikten av att nybildade organisationer ges någon form av stöd.

4.3.4 Ökad social sammanhållning

Förslag: En statlig delegation tillsätts med uppdrag att i nära samverkan med civilsamhällets organisationer och berörda kommuner etablera långsiktiga lokala plattformar för det civila samhället i socioekonomiskt utsatta bostadsområden.

Civilsamhället och social sammanhållning

Som konstateras ovan kan det civila samhället bidra till ökad social sammanhållning på olika sätt. Organisationerna kan medverka till att människor som inte möts i andra sammanhang ändå kan samlas kring gemensamma intressen. Civilsamhället kan spela en nyckelroll i glesbygdsområden och kan ibland utgöra en avgörande faktor för att människor väljer att bo kvar, genom att möjliggöra viss service och ge ett socialt sammanhang. Att människor träffas i föreningssammanhang, t.ex. i körer, som föräldrar till idrottande barn, i intresseföreningar och mycket annat, bidrar självklart till gemenskap. Ännu starkare blir perspektivet när själva verksamheten syftar till att skapa just dessa möten, såsom integrationssatsningar som t.ex. flyktingguider, volontärverksamhet på äldreboenden och besöksverksamhet i kriminalvården. I sådan verksamhet finns förutsättningar för människor med helt olika livssituation att mötas och bygga förståelse för varandra. Så gott som alla som själva har deltagit i det civila samhället kan vittna om den gemenskap som aktiviteterna skapar.

Utredningens bedömning är att en av de viktigaste utmaningarna i dag när det kommer till social sammanhållning är klyftan mellan människor som har utbildning, arbete och en trygg ekonomi och dem som inte har det. Den förra gruppen deltar också i större

utsträckning i det civila samhället, medan den senare är den grupp som deltar i minst utsträckning (von Essen J & Wallman Lundåsen S, 2015, *Medborgerligt engagemang – klassresa eller klassklyfta?*). Att skapa social sammanhållning kan handla om att arbeta för att överbrygga sådana socioekonomiska klyftor. Utredningen anser att civilsamhället och dess organisationer har en viktig roll att spela i detta arbete, även om tillgång till utbildning, arbete och försörjning kanske är det allra viktigaste.

Många etablerade organisationer har, som redan nämnts, identifierat detta behov och arbetar hårt för att etablera sig i socioekonomiskt utsatta områden, där de tidigare inte har varit verksamma. Man etablerar samarbeten med lokala föreningar för att nå ut till många människor. Det har också bildats många nya, lokala föreningar och nätverk i områden, där människor går samman för att på olika sätt förbättra sin situation och gemensamt föra talan.

Folkets Hus och Parker publicerade i juni 2015 rapporten *Nya mötesplatser: Kartläggning av möjligheterna att skapa nya medborgardrivna kultur- och samlingslokaler i socioekonomiskt utsatta områden i Sverige*. Rapporten visar ett stort behov av medborgardrivna samlingslokaler i socioekonomiskt utsatta områden, där det finns många som efterfrågar egna lokaler att bedriva sin verksamhet i. Medborgardrivna kultur- och samlingslokaler skapar, enligt Folkets Hus och Parker, social hållbarhet, understödjer engagemang och delaktighet samt är ur ett offentligt perspektiv kostnadseffektiva att bedriva, då de till stora delar bygger på ideellt engagemang. Bland annat har organisationen fått stöd från Svenska Postkodlotteriet för att starta verksamhet i stadsdelarna Husby i Stockholm och Vivalla i Örebro. Arbetet sker tillsammans med föreningar, medborgargrupper, kommuner och kommunala bostads- och fastighetsbolag.

Lokala resurscenter

I september 2015 beslutade regeringen om förordningen (2015:565) om statsbidrag till verksamhet för demokratisk delaktighet genom lokala resurscenter. Bidraget förmedlas av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) som fördelar bidrag till ideella organisationer som vill arbeta för att ”stärka individer med svag demo-

kratisk delaktighet som aktörer i demokratin". Bidraget går till verksamheter i områden med ett lågt valdeltagande och svag demokratisk delaktighet i övrigt, och ska syfta till att ge individer bättre förutsättningar att delta genom att utgöra en mötesplats för lokalt engagemang, ge stöd till egen organisering, fungera som länk till etablerade föreningar och organisationer samt ge stöd och vägledning i demokratisk påverkan. I första omgången fördelades 1 650 000 kronor, bl.a. till Folkets Hus och Parker, för ovan nämnda satsning. Av regleringsbrevet till MUCF för år 2016 framgår att en summa om 4,5 miljoner kronor avsätts för verksamheten, varav 350 000 kronor får användas till administration.

Kulturverksamheter i vissa bostadsområden

Regeringen har också gett Kulturrådet i uppdrag att ta fram ett förslag på en satsning under 2016–2018 för att stärka kulturen i ett antal bostadsområden i landet med lågt valdeltagande och lågt deltagande i offentligt finansierad kultur. Kulturrådet föreslår en satsning som syftar till att stödja projekt som genom bred lokal samverkan initierar och utvecklar konst och kultur i vissa bostadsområden (Kulturrådet, 2015, *Kulturverksamheter i vissa bostadsområden*). Satsningen ska ge bidrag till projekt som bidrar till att en mångfald av konst och kultur kommer till stånd. Projekten ska drivas genom lokala partnerskap och huvudmannen får inte vara en offentlig part. Kulturrådet ser framför sig en bred samverkan mellan ideella organisationer, aktörer från det lokala näringslivet och offentliga parter såsom t.ex. bibliotek eller stadsdelsnämnd.

Exempel på tidigare satsningar

I propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) föreslogs en försöksverksamhet med engagemangsguider. Verksamheten inleddes 2010 då Ungdomsstyrelsen (numera MUCF) fick i uppdrag att utlysa medel som kunde sökas av ungdomsorganisationer för att nå ut särskilt till unga och kvinnor i utsatta boendemiljöer för att länka samman dem med organisationer inom det civila samhället. Satsningen kan beskrivas som ett slags uppsökande verksamhet och en rekryteringsmöjlighet

för civilsamhällets organisationer. Under perioden 2010–2013 fördelades cirka 39 miljoner kronor till projekt med engagemangsguider som metod. Finansieringen skedde genom att överskott från Svenska spel togs i anspråk.

En tidigare satsning var det s.k. PLUS-projektet (Lokalt utvecklingsarbete i samverkan), som pågick mellan 1991 och 1994. Det startade genom att regeringen den 30 augusti 1990 beslutade (FU 1664/90) att ge Barn- och ungdomsdelegationen i uppdrag att genom särskilda överenskommelser med kommuner, föreningar och andra organisationer stimulera ett intensifierat lokalt utvecklingsarbete för ungdomar i utsatta livssituationer. För detta ändamål avsattes 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden. Åtgärderna skulle i första hand riktas mot att förbättra ungdomars villkor i befolkningstäta bostadsområden. Den övergripande arbetsplanens huvudsakliga syfte var att utveckla metoder för individinriktat projektarbete, utveckla metoder för allmänt förebyggande insatser samt stimulera ökad lokal samordning mellan föreningsliv och offentlig sektor.

De lokala Plus-projekten bedrevs i tolv bostadsområden i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Sundsvall. Sammanlagt ett sjuttiotal föreningar beviljades projektmedel och resurser avsattes även för utvärdering och andra stödinsatser (Ds 1995:54 *Plus för unga – slutsatser från lokalt utvecklingsarbete*).

Plus-projektet blev sedan en utgångspunkt för Samverkansprojektet i vilket Ungdomsstyrelsen på regeringens uppdrag arbetade tillsammans med femton medelstora kommuner i deras utvecklingsarbete när det gäller ungdomar i riskmiljöer. Projektet pågick under perioden 1997 till 2001. I rapporten *Ungdomsprojekt i brytningstid. På spaning efter en senmodern offentlig sektor* (Ungdomsstyrelsen 2002) ställs frågan om det finns en modell för samverkan mellan kommunerna och andra aktörer såsom civilsamhällets organisationer, eller om det finns flera. Efter att ha följt både Plusprojektet och Samverkansprojektet drar rapportförfattarna slutsatsen att det finns flera olika modeller av samverkan, bl.a. eftersom kommunernas arbete utgår från lokala förutsättningar. Faktorer som spelar in är hur kommunerna är organiserade och vilken kommunal tradition som finns av samverkan med andra organisationer och med brukarna, dvs. människor som bor och verkar i samhället. Under ungefär samma period som Samverkansprojektet pågick

också Storstadssatsningen. Storstadssatsningens mål var att minska segregationen, skapa förutsättningar för tillväxt och generellt förbättra livsvillkoren för de boende i storstadsregionernas socialt utsatta förorter. Tanken var att det statliga bidraget till satsningen skulle kompletteras med minst samma summa av berörda kommuner. En annan central del av satsningen var att projekten skulle ske i samverkan mellan berörda institutioner inom folkhälsa, integration, arbetsmarknad, utbildning och det lokala föreningslivet (*Storstad i rörelse*, SOU 2005:29).

Behovet av att stöd är långsiktigt har konstaterats i utvärderingarna av Plusprojektet, Samverkansprojektet och Storstadssatsningen. Viss kritik har riktats mot Storstadssatsningen för att inte ha gett några permanenta strukturella förbättringar utan bara en tillfälligt ökad bidragstillförsel till de berörda områdena.

Mellan 2006 och 2008 genomförde Ungdomsstyrelsen aktiviteter och verksamheter i syfte att stärka förebyggande och främjande insatser för unga i riskmiljöer. Inom ramen för satsningen beviljades 113 miljoner kronor i bidrag till 229 olika projekt. (Ungdomsstyrelsen 2008:8 *Insatser för unga i riskmiljöer*).

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen konstaterar att det finns en stor samhällsutmaning när det gäller s.k. socioekonomiskt utsatta bostadsområden. Dessa områden karakteriseras av en hög grad av segregation, och det sker inte mycket umgänge mellan människor i dessa områden och människor i mindre utsatta områden. Klyftorna bidrar till att minska den sociala sammanhållningen i Sverige och det är angeläget att insatser görs för att minska klyftorna.

Att engagera sig i civilsamhället kan vara ett sätt att göra sin röst hörd. Det kan också vara ett forum för att skaffa sig erfarenheter, kompetens och nätverk som underlättar för att hitta ett arbete. Att engagera sig kan också handla om gemenskap och vara ett sätt att göra vardagen meningsfull. Civilsamhället kan vara en arena för möten över olika gränser, såsom i detta fall gränser mellan olika socioekonomiska grupper.

Utredningen noterar att det genom åren har gjorts ett antal satsningar, både i offentlig regi och genom civilsamhällets egen

verksamhet. Det finns därmed mycket erfarenhet och kunskaper om vad som krävs för att lyckas etablera verksamheter som fungerar. Nyckelord som lyfts fram i utvärderingsrapporter från olika satsningar är långsiktighet och samverkan mellan olika aktörer.

Även i dag finns det ett antal närliggande statliga initiativ, som syftar till att på olika sätt stärka människor i de aktuella områdena genom samverkan med det civila samhället. Det finns också flera satsningar som helt drivs av det civila samhället, både av etablerade organisationer och av mer lokala organisationer som har sökt samverkan med kommun och andra.

För att få ut maximal effekt av pågående och nya satsningar behöver det ske en samordning så att resursutnyttjandet blir effektivt. Utredningen föreslår därför att en statlig delegation tillsätts med uppdrag att i nära samverkan med civilsamhällets organisationer och berörda kommuner etablera lokala plattformar för det civila samhället i socioekonomiskt utsatta bostadsområden. Satsningen bör vara långsiktig med minst ett tioårsperspektiv. Samverkan mellan mer etablerade organisationer och lokala föreningar bör eftersträvas, liksom samverkan med andra intressenter såsom offentliga aktörer och aktörer från näringslivet. Befintliga strukturer bör tillvaratas, såsom samlingslokaler, lokalt aktiva studieförbund, m.m. En etablerad lokalt aktiv organisation kan utses till lokal samordnare. Samordning med andra liknande satsningar, såväl statliga som kommunala, ska ske. En lämplig form för strukturerad samverkan mellan aktuell kommun och samordnande organisation i berört område kan vara idéburet offentligt partnerskap (IOP), som utredningen beskriver närmare i kapitel 6.4. En viktig uppgift för den föreslagna delegationen blir att finna möjligheter till långsiktig finansiering av den lokala verksamheten. Inledningsvis bör pengar för verksamhet kunna sökas bl.a. ur Allmänna arvsfonden, under förutsättning att fondens målgrupper innefattas. Även möjligheten till bidrag ur EU:s strukturfonder, t.ex. socialfonden, bör undersökas. Det är dock angeläget att långsiktig finansiering möjliggörs för att verksamheten ska få varaktig effekt.

5 Förslag för att underlätta civilsamhällets verksamhet

I utredningens uppdrag ingår att brett undersöka möjligheterna att underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sina verksamheter. Av direktiven (dir. 2014:40) framgår att det på flera områden kan finnas hinder för den verksamhet som bedrivs inom civilsamhället. Utredningen ska därför identifiera sådana regelverk och tillämpningar som utgör hinder eller begränsningar för civilsamhällets verksamhet. Utredningen ska också analysera och bedöma hur organisationernas särart beaktas i regelverk och lagstiftning. I uppdraget ingår att vid behov lämna förslag till ändringar i regelverk i syfte att öka organisationernas frihet att bedriva sin verksamhet eller minska sin administration. Utredningen ska vidare föreslå åtgärder på nationellt, landstings och kommunalt plan som underlättar organisationernas verksamheter. Arbetet ska ske med utgångspunkt i de nationella överenskommelserna (se kapitel 3) och utifrån hinder som definierats i de dialoger som föregick överenskommelserna. Förslag till åtgärder ska vara förankrade med det civila samhällets organisationer och stå i överensstämmelse med principerna i politiken för det civila samhället.

Utredningen har i denna del arbetat brett. Kontakter med organisationer verksamma nationellt, regionalt och lokalt har mynnat ut i en ”hinderkatalog”, som diskuterats med företrädare för statliga myndigheter, landsting och kommuner. Arbetet med åtgärder har utgått från politiken för det civila samhället och det övergripande syftet har varit att underlätta för civilsamhället att bedriva verksamhet.

I detta kapitel redovisar utredningen sina bedömningar och förslag. Kapitlet omfattar såväl generella och mer övergripande hinder, som hinder som är mer specifika för ett regelverk eller en myndighet.

Utredningen redogör även för hinder som rör civilsamhällets kontakter med kommuner, landsting och regioner. Avslutningsvis redogör utredningen för några områden där utredningen har identifierat hinder men som ligger utanför utredningens uppdrag att närmare undersöka.

5.1 Övergripande hinder

Utredningens kontakter med civilsamhällets organisationer har identifierat ett antal övergripande hinder för organisationernas verksamheter. Det handlar om strukturella hinder i relation till offentliga aktörer, som inte direkt hör samman med enskilda regelverk men som negativt påverkar organisationernas handlingsutrymme. I detta avsnitt redovisar utredningen dessa hinder.

5.1.1 Samhällets bristande tilltro till och förståelse för civilsamhället

Bedömning: Det bör inte införas en lag om ideella föreningar och för närvarande inte heller en lagreglerad frivillig registrering av ideella föreningar.

Hos det civila samhällets organisationer finns en utbredd känsla av att det råder brist på tilltro och förtroende från offentlig sektor. Flera av de organisationer som utredningen har mött under utredningsarbetet menar att de upplever en ökande kontroll och styrning från det offentligas sida. Det tar sig bl.a. uttryck i ökade krav på interna kontrollsystem, ökade krav på redovisning av bidrag och ökade krav på mätbarhet och evidens. Det tar sig också uttryck i ökad reglering. Verksamheter som tidigare har fått skötas i princip utan tillsyn från det offentliga ska nu kontrolleras och uppfylla krav som organisationerna upplever inte står i proportion till vare sig verksamhetens art eller till dess omfång.

Ett annat exempel handlar om associationsformen ideell förening, som är den associationsform inom civilsamhället som är vanligast förekommande (jämför kapitel 3). Missuppfattningar om vad en ideell förening är och vilken verksamhet en sådan kan bedriva

förekommer bland företrädare för offentlig sektor, t.ex. kring huruvida en ideell förening kan bedriva ekonomisk verksamhet. Även det faktum att associationsformen ideell förening inte är reglerad i lag är något som utredningen har uppfattat medför en svårighet för offentliga aktörer att förstå den typen av organisation.

Frågan om särskild lag om ideella föreningar

Bakgrund

De ideella föreningarna utgör kärnan i det civila samhället. Som framgått i kapitel 3 är associationsformen ideell förening inte lagreglerad i civilrättsligt hänseende. I rättspraxis anses emellertid en ideell förening ha rättskapacitet och utgör en juridisk person då den antagit stadgar av acceptabel kvalitet samt valt en styrelse.

Med hänsyn till den roll de ideella föreningarna spelar i samhället kan avsaknaden av lagstiftning tyckas otillfredsställande. Utredningen har gjort bedömningen att det finns anledning att överväga behovet av lagstiftning eller lagreglerad frivillig registrering utifrån vad som har beskrivits ovan gällande de rättsliga villkoren för ideella föreningar (se avsnitten 3.1.1 och 3.1.7).

Skatteverket har i en promemoria till Brottsförebyggande rådet (2015-07-03) konstaterat en ökad ekonomisk brottslighet inom ideell sektor, och då inte minst med den ideella föreningen som bas. Skatteverket har som de två främsta orsakerna till denna utveckling pekat på den ideella föreningens oreglerade ställning och ökade utbetalningar från den offentliga sektorn till den ideella sektorn. Samtidigt har Skatteverket till utredningen understrukit att det inte finns någon statistik som visar hur stor andel av de ideella föreningarna som det handlar om men att de allra flesta ideella föreningar inte berörs.

Det har gjorts flera försök att stifta lag om ideella föreningar. Bidragande orsaker till att någon sådan lag inte kommit till stånd är att de ideella föreningarna sinsemellan är mycket olika och har olika behov och funktionssätt. Den viktigaste anledningen är dock troligen att det är en dominerande uppfattning att det är både värdefullt och ändamålsenligt att de ideella föreningarna har stor handlingsfrihet. Ett annat skäl till att statsmakterna valt att undvika lagreglering är intresset av att inte avskräcka medborgare från föreningslivet på grund

av krångliga och tidsödande regelverk (Trägårdh L, m.fl., 2013, *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital – välfärd, mångfald, framtid*). Regeringen uttalade i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55 s. 11) att Sverige har ett mycket rikt föreningsliv som fungerar väl och att det därför inte finns något behov av lagstiftning eller annan författning för de ideella föreningarna utöver de regler som redan finns, bl.a. genom rättspraxis. Vidare konstateras i propositionen (s. 58 f.)

> att de rättsliga villkoren för ideella föreningar är goda och att området av tradition till stora delar är oreglerat. Området präglas av en betydande frihet och självständighet för de ideella föreningarna. Det finns för närvarande inga planer på att förändra detta, och skulle en sådan bli aktuell i framtiden vore det otänkbart att genomföra åtgärder utan att först diskutera och förankra dem med det civila samhället.

Kartläggning av de ideella föreningarnas rättsliga villkor

I nämnd proposition refereras till rapporten *Kartläggning av ideella föreningars rättsliga villkor (*IJ2007/209/D) som professor Erik Nerep gjort på uppdrag av Regeringskansliet. Uppdraget var att göra en kartläggning av de ideella föreningarnas rättsliga villkor. Som ett led i kartläggningen genomfördes en undersökning med enkäter riktade till 1 840 ideella föreningar. Enkäten besvarades av 1 263 föreningar. Enligt rapporten visade undersökningen entydigt att de föreningar som hade svarat på enkäten inte uppfattade att de hade några nämnvärda svårigheter eller problem av rättslig karaktär. På frågan om gränsdragningen mellan en ideell förening och andra organisationsformer svarade 80–85 procent att det överhuvudtaget inte fanns några svårigheter. I andra frågor, t.ex. om det sätt på vilket stadgarna antagits i föreningen, huruvida föreningen är en juridisk person, om föreningen har rättskapacitet osv. var också osäkerheten obetydlig. Cirka 80 procent av föreningarna svarade att det inte fanns någon osäkerhet alls i dessa frågor. I enkätundersökningen ställdes även frågan om ideella föreningar ska registreras. En stor andel av föreningarna var positiva till en obligatorisk registrering av ideella föreningar. En mindre andel föredrog frivillig registrering och en än mindre andel motsatte sig någon form av registrering. I anslutning till denna fråga ställdes också frågan om vad en registrering bör omfatta. Som svar på

denna fråga nämndes centrala, formella uppgifter om föreningen, såsom stadgar, adressuppgifter, firmatecknare, revisorer och eventuellt styrelseledamöter och medlemsantal. Med beaktande av enkätresultatet borde således slutsatsen bli att det saknas behov av lagstiftning vilket också regeringen kom fram till i ovan nämnd proposition. Samtidigt visade undersökningen att en stor andel föreningar var positiva till registrering vilket är en fråga som utredningen hanterar i följande avsnitt.

Utredningens överväganden och slutsatser

En lag om ideella föreningar skulle innehålla en rad formkrav avseende de rättsliga förutsättningarna för att bilda en juridisk person med full rättskapacitet. Det innebär att endast sådana föreningar som uppfyller lagens villkor för en association skulle kunna godtas som ideella föreningar.

Utredningen delar regeringens uppfattning om lagstiftningsfrågan så som den har kommit till uttryck i propositionen *En politik för det civila samhället*. Föreningssektorn har en självständig och oberoende ställning i det svenska samhället och det skulle enligt utredningens uppfattning stå i strid med denna självständighet att införa en tvingande reglering av föreningsverksamheten. Utifrån de samtal som utredningen har haft med företrädare för det civila samhällets organisationer ser utredningen inte heller att det finns ett behov av lagreglering av ideella föreningar.

Frågan om det finns ett behov av lagreglerad registrering av ideella föreningar

Bakgrund

En ideell förening behöver inte registreras hos någon myndighet för att ha rättskapacitet men om föreningen önskar ett organisationsnummer görs en anmälan till Skatteverket i enlighet med 2 § lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. När Skatteverket bedömer om föreningen ska tilldelas ett organisationsnummer görs endast en formell prövning av om en juridisk person har uppstått. Genom Skatteverkets organisations-

nummerregister ges information om föreningens namn och adress men registret saknar uppgifter om exempelvis firmatecknare och styrelseledamöter i föreningen. Det finns inte någon skyldighet att anmäla namn- eller adressändring, även om det ligger i föreningarnas intresse att anmäla sådana förändringar. Skatteverket registrerar även uppgifter om ideella föreningar som är av betydelse för beskattningsverksamheten.

Näringsidkande ideella föreningar är skyldiga att låta sig registreras i handelsregistret om de är skyldiga att upprätta årsredovisning, se 2 § handelsregisterlagen (1974:157). Övriga ideella föreningar som utövar eller avser att utöva näringsverksamhet har rätt att låta sig registreras. Handelsregistret förs av Bolagsverket. Bland de uppgifter som registreras kan nämnas föreningens firma och dess namn, organisationsnummer, näringsverksamhetens art, säte, postadress, uppgifter om styrelseledamöterna och firmatecknare. Registrering i handelsregistret ger inte några rättsverkningar annat än firmaskydd, se 2 § firmalagen (1974:157). En registrerad uppgift om vem som tecknar föreningens firma kan således inte göras gällande av tredje man vid tvist med föreningen.

Ett frivilligt register i Norge

I Norge inrättades i december 2008 Frivillighetsregisteret. Registret är lagreglerat (lov om register for frivillig virksomhet) och infördes efter önskemål från den ideella sektorn. Alla organisationer som bedriver frivillig verksamhet och som uppfyller lagens villkor i övrigt har rätt att få organisationen registrerad. Registrering är således inte obligatorisk och omfattar utöver icke-ekonomiska ideella föreningar även vissa stiftelser och bolag. Ett av syftena med att införa registreringsmöjligheten var att förenkla samverkan mellan den ideella sektorn och det offentliga. Registret skulle också säkerställa en strukturerad information för att bl.a. ge legitimitet till och kunskap om den ideella sektorn. Vidare skulle registret underlätta för politiken på området genom att synliggöra sektorn. Strukturerad information bedömdes även bidra till bättre förutsättningar gällande statistik och forskning på området. Ungefär 35 000 organisationer är registrerade och mellan 50 och 70 organisationer registreras fortfarande per vecka. Det finns uppskatt-

ningsvis cirka 90 000 organisationer i Norge och 45 000 till 50 000 av dessa bedöms vara aktuella för att ingå i registret.

Frivillighetsregisteret administreras av den statliga myndigheten Brønnøysundregistrene som även administrerar Enhetsregisteret till vilket Frivillighetsregisteret är knutet. Enhetsregistret samordnar grundläggande information om företag, andra organisationer och myndigheter. Registret ligger bl.a. till grund för tilldelning av organisationsnummer. Frivillighetsregisteret använder de uppgifter om organisationen som finns i Enhetsregisteret.

Utredningen har efter kontakt med Kulturdepartementet i Norge förstått att Frivillighetsregisteret är under fortsatt utveckling. Den norska regeringen har nyligen tagit bort registreringskostnaderna för organisationerna och utvecklat lösningar för att förenkla för användarna. Det pågår också en diskussion om vilka uppgifter som ska vara obligatoriska respektive frivilliga att rapportera till registret. För närvarande finns det bl.a. uppgifter om styrelseledamöter och stadgar vilka hämtas från Enhetsregistret.

Eftersom registret innehåller olika former av grunddata ger registret en möjlighet för myndigheter att återanvända inrapporterade uppgifter för att reducera uppgiftsskyldigheten och minska organisationernas administrativa börda. Regeringen avser framöver att ställa krav på registrering för subventioner och återanvändning av uppgifter.

Enligt uppgift från företrädare vid det norska Kulturdepartementet har registret bidragit till att tydliggöra det civila samhällets roll i samhället, vilket medfört att man utöver offentlig och privat sektor även talar om ideell sektor som en sektor.

Utredningens överväganden och slutsatser

En åtgärd som skulle bidra till att skingra delar av den rättsliga oklarhet som finns kring ideella föreningar vore att införa ett lagreglerat föreningsregister. Företrädare för olika myndigheter har i kontakt med utredningen pekat på fördelar med ett sådant register. Arbetsförmedlingen har bl.a. sett ett sådant behov. Även Skatteverket har i tidigare angiven promemoria till Brottsförebyggande rådet förespråkat ett register över företrädare för föreningar. Enligt promemorian skulle detta bidra till att minska antalet oseriösa ide-

ella föreningar. Enligt uppgift från Skatteverket utreds för närvarande frågan om myndigheten bör föreslå en regelförändring som gör det möjligt att upprätta ett företrädarregister för ideella föreningar. Bland annat undersöks vilka fördelar ett sådant register skulle ha för en effektiv kommunikation mellan föreningar och Skatteverket.

Registrering av ideella föreningar skulle medföra att en del av den osäkerhet som kan vara förenad med den ideella föreningens status som juridisk person undanröjs. Ett register som innehåller uppgifter om föreningens styrelse och stadgar skulle också kunna bidra till att skingra sådan rättslig oklarhet som medför en del av det som civilsamhällets organisationer uppfattar som onödig byråkrati i kontakten med den offentliga sektorn. En registreringsmöjlighet kan därmed också ses som ett sätt att underlätta för ideella föreningar att bedriva sin verksamhet.

Frågan om behovet av ett föreningsregister måste också ses i ljuset av den betydelse som de ideella föreningarna har i samhället vilket finns beskrivet i kapitel 3. Det civila samhället ges i allt högre grad uppdrag som är offentligt finansierade vilket ställer krav på organisationernas transparens, bl.a. utifrån den offentliga sektorns behov av kontroll. Det civila samhällets förväntningar om att den offentliga sektorn ska bidra till att underlätta dess verksamhet för även med sig krav från myndigheter och kommunala organ vad gäller ideella föreningars förmåga och effektivitet. Ett register skulle sannolikt bidra till öppenhet och insyn och därmed undanröja onödig oklarhet.

Registrering skulle också säkra en systematisk information och även ge ökad kunskap om de ideella föreningarna eftersom ett register ger god grund för statistik och forskning. Förbättrade statistikuppgifter skulle göra det möjligt att följa och analysera utvecklingen på området vilket också bidrar till att stärka politikområdet för det civila samhället (se avsnitt 5.2.14).

Avsaknaden av företrädarregister försvårar även de rättsvårdande myndigheternas arbete när det gäller dess insatser mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Financial Action Task Force (FATF), ett mellanstatligt organ för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen, har uppmärksammat att svenska ideella föreningar inte är föremål för en särskild associationsrättslig

reglering. Frågan om behovet av reglering av ideella föreningar aktualiseras även i en av regeringen tillsatt utredning (Fi 2014:16) som ska lämna förslag för genomförande av det fjärde penningtvättsdirektivet (direktiv 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism). En fråga i direktivet är införandet av ett register över vad som kallas verkliga huvudmän. Sådana ska enligt direktivet identifieras i varje juridisk person som är bildad med stöd av nationell rätt. Kraven omfattar således i princip alla ideella föreningar. Om dessa föreningar kan identifiera en verklig huvudman, dvs. den eller de personer som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person, ska denna person eller personer rapporteras in till ett centralt register. Utredningen lämnade sitt betänkande *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansering av terrorism – fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag* (SOU 2016:8) den 1 februari 2016. Utredningen för ett stärkt civilsamhälle har av tidsskäl inte haft möjlighet att redovisa och bedöma de förslag som lämnas i detta betänkande.

Organisationen Sveriges Kommuner och landsting (SKL) har uppmärksammat utredningen på att digitala tjänster kan medföra behov av registrering. Inom den kommunala sektorn utvecklas exempelvis system för bokningar av kommunala anläggningar, fastigheter och lokaler som utnyttjas av civilsamhällets aktörer. Eftersom det inte finns en motsvarighet till e-legitimation för ideella föreningar kan dessa tjänster inte användas av föreningen som juridisk person. För att förenkla för föreningar att exempelvis använda de anläggningar och lokaler som ofta utgör en av förutsättningarna för deras verksamhet skulle det enligt SKL vara värdefullt med en nationell registrering.

Att samla information i ett register för att underlätta informationsspridning måste enligt utredningen balanseras mot skyddet för den personliga integriteten hos dem som företräder ideella föreningar, vilket bl.a. ställer krav på reglerad registerhållning och överväganden kring sekretessreglering. Engagemang i organisationer med politiska, religiösa, filosofiska eller fackliga syften samt i exempelvis etniska organisationer och hbtq-organisationer kan röja uppgifter om enskildas personliga förhållande som kan anses skyddsvärda. Frågan om ett eventuellt register måste därför även bedömas utifrån att detta skulle komma att innehålla känsliga upp-

gifter om namn, adress och personnummer för styrelseledamöter i föreningar av detta slag.

Liksom när det gäller frågan om en lag om ideella föreningar skulle en obligatorisk registrering riskera att komma i konflikt med principen om ideella föreningars självständiga ställning. Givet utredningens utgångspunkt för uppdraget om att frihetsgraden hos det civila samhällets organisationer ska öka anser utredningen att det endast kan vara aktuellt att överväga en lagreglerad frivillig registrering av ideella föreningar. Farhågor om att även en sådan reglering skulle innebära ingrepp i det civila samhällets självständighet måste samtidigt tas på stort allvar. Därtill ska enligt utredningens uppfattning tilläggas att modellen med frivillig lagreglerad registrering riskerar att medföra att de ideella föreningarna indelas i ett slags A- och B-lag vilket bedöms motverka målet att stärka det civila samhället. Oregistrerade föreningar kan komma att betraktas som mindre seriösa i kontakten med den offentliga sektorn och registrerade föreningar kan förväntas vinna fördelar gentemot oregistrerade föreningar vad gäller t.ex. tilldelning av resurser.

De behov som sektorn själva ser av registrering bör också beaktas enligt utredningen. I förarbetena till den norska lagstiftningen underströks särskilt att det var sektorn själv som såg behov av ett register. Tidigare nämnd enkätundersökning från 2007 skulle kunna tyda på att det finns ett intresse även bland föreningarna i Sverige av ett registreringsförfarande. Utredningen har i sina omfattande kontakter med föreningssektorn emellertid inte fått några signaler om att det i dag finns tydliga önskemål eller uttryckliga behov av ett registreringssystem.

Frågan om ett frivilligt register inrymmer inte endast en analys kring behovet av ett register utan även ställningstaganden kring hur en eventuell lag om ett föreningsregister skulle vara utformad för att inte komma i konflikt med principen om föreningars självständighet gentemot staten. Överväganden måste göras kring vilka uppgifter som *ska* registreras, vilka uppgifter som *får* registreras, vilka föreningar som ska ges rätt att registrera sin verksamhet och hur registret ska vara organiserat (offentligt, privat eller i civilsamhällets regi). Utredningen saknar möjlighet att inom ramen för sitt uppdrag utreda dessa frågor. Uppdraget inrymmer inte heller att utreda behovet av ett register utifrån ett brottsförebyggande perspektiv. En sådan utredning innefattar att undersöka och bedöma

omfattningen av problemet med oseriösa ideella föreningar och i vad mån ett registreringsförfarande skulle avhjälpa detta problem. Sådana skäl för registrering behöver därför utredas i särskild ordning. Vidare menar utredningen att behovet av ett register kan komma att förändras på grund av initiativ från den ideella sektorn eller genom att sektorn utvecklas till följd av samhällsförändringar och ändrad reglering.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som underlättar för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet. Utredningens åtgärdsförslag kan komma att skapa en djupare förståelse för den ideella sektorns förutsättningar att bedriva verksamhet, och därmed förbättras och förenklas även relationen till den offentliga sektorn vilket gör behovet av ett register mindre angeläget. Utredningen anser att utifrån principen om det civila samhällets självständighet och oberoende bör frågan övervägas på nytt om utredningens förslag och analys inte skulle leda till ökad kunskap om det civila samhället och förbättrad samverkan. Det bör också tilläggas att ideella organisationer har framfört att inrapportering av uppgifter till ett register i sig medför ökad administration. Den enda fördelen med ett register är enligt Riksidrottsförbundet att säkerställa att en ideell förening är just en ideell förening. Förbundet, liksom andra delar av civilsamhällets organisationer, menar att nackdelen med en ökad administration, samt vikten av att värna föreningslivets självständighet, överväger nyttan med ett register.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att det i nuläget saknas nödvändiga förutsättningar att lämna ett förslag om ett frivilligt register.

För det fall registrering aktualiseras vill utredningen särskilt understryka behovet av att utreda sekretessregleringen till skydd för uppgift om enskildas personliga förhållanden i syfte att förebygga våld, hot eller annan förföljelse.

5.1.2 Bristande kunskap om det civila samhället

Bedömning: Statliga myndigheter bör inom sina respektive verksamheter bidra till att politiken för det civila samhället genomförs.

Det bör i samband med arbetet med myndighetsstyrningen övervägas om ett förtydligande av att myndigheten ska samarbeta med det civila samhällets organisationer ska föras in i instruktionen för enskilda myndigheter.

I de regelbundna kontakterna mellan regeringen och myndigheterna bör frågan om myndighetens samverkan med det civila samhället diskuteras.

Förslag: Ett tillägg görs i bestämmelsen i myndighetsförordningen om myndigheters skyldighet att samarbeta med myndigheter och andra så att det anges att samarbetet med andra även ska omfatta det civila samhällets organisationer när det är relevant för genomförandet av myndighetens uppdrag.

Vid varje rekrytering av en myndighetschef ska ansvarigt departement överväga om kunskap om och erfarenhet från det civila samhället ska ingå i den kravprofil som upprättas, antingen som ett krav eller som en merit.

En av slutsatserna från Partsgemensamt forum (PGF) 2013 är att det behövs mer kunskap hos myndigheter om hur den idéburna sektorns organisationsformer och verksamhetsidéer skiljer sig från marknadens logik (Partgemensamt forum, 2013, *En dialog för att utveckla civilsamhällets villkor*). Detta är också något som har återkommit i utredningens möten med organisationer. Flera organisationer beskriver att det är svårt att få svar på frågor och att man möter tjänstemän som inte vet hur regelverk ska appliceras på civilsamhällets organisationer. Många organisationer, särskilt nystartade och/eller små, beskriver vidare att det är svårt att få tillförlitliga svar om specifika förhållanden och regler för civilsamhällets organisationer.

En liknande bild framkommer i den uppföljning av civilsamhällets villkor som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har genomfört. Av uppföljningen framkommer att tillfrågade organisationer upplever att offentliga

tjänstemän generellt saknar kunskap om organisationernas villkor och förutsättningar. Uppföljningen visar också att kommunala tjänstemän bedöms ha större kunskap om ideella föreningar, jämfört med tjänstemän på regional och statlig nivå. Ungefär 20 procent av de ideella föreningarna instämde i ganska eller mycket stor utsträckning i påståendet att statliga tjänstemän har kunskap om den ideella föreningens villkor och förutsättningar (MUCF, 2015, *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014*). Detta resultat är, enligt utredningen, inte så förvånande då statliga myndigheter på nationell nivå inte har samma kontakt med lokalt verksamma organisationer på det sätt som en kommun har.

Utredningen har utifrån de problemområden som civilsamhällets organisationer framfört haft kontakter med cirka 25 statliga myndigheter (se förteckning i bilaga 3). Kontakterna har varit med myndigheter av olika storlek och med sinsemellan mycket olikartade uppdrag. Det är naturligtvis svårt att utifrån utredningens övergripande kontakter dra generella slutsatser om hur kunskapen om det civila samhället ser ut bland statliga myndigheter. Samtidigt har utredningen noterat att mötet mellan utredningen och berörda myndigheter påfallande ofta har präglats av okunskap om vad det civila samhället är och ibland också av oförståelse för hur den aktuella myndigheten inom ramen för sitt uppdrag kan bidra till att underlätta för civilsamhället att bedriva verksamhet. Det ska dock också noteras att det finns undantag från den generella bilden. Utredningen har även mött myndighetsföreträdare som har varit väl insatta i civilsamhällets villkor och förutsättningar, och där myndigheten har haft många naturliga samarbetsområden med civilsamhället.

Utredningen återkommer till aspekter som rör kommunsektorns kunskap om det civila samhället i avsnitt 5.3.

Styrning av statliga myndigheter

Riksdagen beslutade 2010 om en politik för det civila samhället (jämför kapitel 3). Målet för politiken är att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin. Detta ska ske, i dialog med det civila samhällets organisationer, genom att utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga,

genom att stärka det civila samhällets förutsättningar att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden samt genom att fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället. Politiken för det civila samhället är en s.k. horisontell eller tvärgående fråga som berör alla politikområden. Samtidigt framgår det inte av styrningen av de myndigheter som utredningen har haft kontakt med om det ingår i uppdraget att bidra till att politiken för det civila samhället genomförs.

En orsak till den bristande kunskapen och oförståelsen för det civila samhället anser utredningen är att få statliga myndigheter har ett specifikt uppdrag att samverka med det civila samhällets organisationer. Utredningen har inför myndighetsbesöken gått igenom bl.a. respektive myndighets instruktion, regleringsbrev, årsredovisning och webbplats för att bilda sig en uppfattning om i vilken mån myndigheten förväntas samarbeta med eller beakta civilsamhället i genomförandet av sitt uppdrag samt hur myndigheten på webbplats och i årsredovisning beskriver och rapporterar sitt arbete. Utifrån denna genomgång noterar utredningen att det är få myndigheter som har något generellt uppdrag att samråda eller samverka med just det civila samhällets organisationer, även om vissa myndigheter har specifika uppdrag att t.ex. fördela statsbidrag till civilsamhällets organisationer. Det är i sig inte förvånande med tanke på att politiken för det civila samhället kan ses som en horisontell eller tvärsektoriell fråga, som berör flera departement och myndigheter. Det finns en risk att tvärsektoriella perspektiv, som politiken för det civila samhället, får stå tillbaka för kärnverksamheten i den samlade styrningen av en myndighet (Statskontoret 2006:13 *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*).

Utredningen redovisar nedan översiktligt hur statliga förvaltningsmyndigheter styrs samt utredningens överväganden kring de förändringar som bedöms behövas.

Myndighetsförordningens roll i styrningen

En av de förordningar som kan anses vara övergripande i regeringens styrning av de statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen är myndighetsförordningen (2007:515). Myndighetsförordningen kan beskrivas som en generell instruktion som

gäller för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen. I denna förordning regleras samlat frågor som är gemensamma för samtliga myndigheter, såsom ledningsformer, ansvar och uppgifter, myndighetens organisation, ärendenas handläggning, arbetsgivarpolitik, anställningar och myndighetens rätt att företräda staten vid domstol. Myndighetsförordningen är direkt tillämplig på alla förvaltningsmyndigheter under regeringen. Det innebär att bestämmelserna i myndighetsförordningen gäller för en viss myndighet om inte en lag eller en annan förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen (1 §). Om regeringen vill att någon bestämmelse i myndighetsförordningen inte ska gälla för en viss myndighet anges detta i förordningen med instruktion för myndigheten.

I 6 § andra stycket myndighetsförordningen anges som en allmän uppgift att myndigheten ska verka för att *genom samarbete med myndigheter och andra* (utredningens kursivering) ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. ”Andra” inbegriper det civila samhällets organisationer och myndigheter har alltså en generell uppgift att samarbeta även med det civila samhällets organisationer. Om regeringen däremot särskilt vill precisera att en myndighet generellt ska samverka med en eller flera specificerade myndigheter eller andra regleras detta i berörda myndigheters instruktioner.

Instruktion, regleringsbrev och särskilda uppdrag

Varje myndighets uppdrag regleras i en förordning med instruktion för myndigheten. När regeringen vill att en myndighet ska ha en särskilt uttalad uppgift skrivs den in i myndighetens instruktion. Till exempel anges det särskilt i 2 § förordningen (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att myndigheten ska verka för att målen inom ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället uppnås genom att bl.a. särskilt samverka med det civila samhällets organisationer för att tillvarata de kunskaper och erfarenheter som finns hos dessa. Andra exempel är att det i instruktionerna för flera myndigheter på kulturområdet särskilt har skrivits in att de ska samverka med det civila samhällets organisationer (se bl.a. förordningen [2013:71]

med instruktion för Statens centrum för arkitektur och design och förordningen [2007:1188] med instruktion för Statens konstråd).

I regleringsbrevet ger regeringen anvisningar för en myndighet för varje år. Regleringsbreven gäller för ett kalenderår och kompletterar myndighetens instruktion. Om regeringen bedömer att det finns behov av att under en kortare period eller mer i detalj styra en myndighets arbete kan det anges i regleringsbrevet. Uppgifter som däremot ska gälla på lång sikt ska inte regleras i regleringsbrevet, utan i instruktionen. Samverkan kan anses vara en sådan uppgift som gäller på längre sikt.

Vid sidan av instruktionen och regleringsbrevet kan en myndighet genom ett regeringsbeslut få ett särskilt uppdrag. I regeringsbeslutet kan regeringen, om så bedöms viktigt, ange att myndigheten vid uppdragets genomförande särskilt ska samarbeta eller samråda med vissa andra specificerade myndigheter eller andra aktörer, som t.ex. det civila samhällets organisationer.

Utredningens överväganden och förslag i syfte att förtydliga styrningen

Riksdagen har fattat beslut om en politik för det civila samhället. Av målet för politiken för det civila samhället framgår bl.a. att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Utredningens utgångspunkt är att statliga myndigheter har en viktig funktion i genomförandet av riksdagens beslut. Därför bedömer utredningen att statliga myndigheter inom respektive verksamheter bör bidra till att politiken för det civila samhället genomförs.

Utredningen har vidare övervägt olika tillvägagångssätt för att förtydliga styrningen av statliga myndigheter i syfte att öka myndigheternas samverkan med civilsamhället och därigenom öka myndigheternas kunskap om och förståelse för det civila samhällets organisationer. I detta sammanhang vill utredningen understryka att samverkan och samarbete med civilsamhällets organisationer både syftar till att bidra till genomförandet av myndigheternas verksamhet och till förståelsen för att även hela eller delar av civilsamhället kan beröras av den verksamhet som myndigheten ska genomföra.

Ändring i myndighetsförordningen

Då utredningens myndighetskontakter har indikerat ett behov av att tydliggöra att även civilsamhället berörs av många myndigheters uppdrag har utredningen övervägt att förtydliga att myndigheter ska samarbeta med det civila samhället. Av 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) framgår att myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Genom ett förtydligande av denna bestämmelse kan vikten av samarbete med det civila samhällets organisationer lyftas fram på ett allmänt sätt för alla myndigheter under regeringen.

Ett argument mot att ändra i myndighetsförordningen är att den gäller alla myndigheter och därmed bör hållas på en allmän nivå. Beroende på verksamhetsområde skulle en skyldighet i myndighetsförordningen att samverka med civilsamhället vara aktuell för vissa myndigheter men i praktiken inte för andra. Alla myndigheter har dock till uppgift att internt prioritera inom uppdraget och självständigt göra överväganden om vad som krävs för att utföra uppdraget. En generell styrning genom ett sådant förtydligande i myndighetsförordningen lyfter fram samarbetet med det civila samhällets organisationer för alla myndigheter som därefter gör sin egen analys av vad som krävs utifrån den samlade styrningen för att genomföra myndighetens uppdrag. Utredningen anser därför att det i myndighetförordningen ska anges att myndigheter ska samarbeta med det civila samhällets organisationer för att ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda och staten. Eftersom ett samarbete med det civila samhällets organisationer inte är aktuellt för alla myndigheter bör det i författningstexten preciseras att samarbete ska ske då det är relevant för genomförandet av myndighetens uppdrag. Utredningen föreslår således att ett tillägg görs i bestämmelsen i myndighetsförordningen om myndigheters skyldighet att samarbeta med myndigheter och andra så att det anges att samarbetet med andra även ska omfatta det civila samhällets organisationer när det är relevant för genomförandet av myndighetens uppdrag.

Samarbete med civilsamhället i enskilda myndigheters instruktioner

Utredningen har också övervägt om det finns särskild anledning att framhålla vikten av samarbete med det civila samhällets organisationer inom vissa specifika områden där samarbete i dag inte betonas särskilt och därmed föreslå att samarbete med det civila samhällets organisationer förs in i förordningen med instruktion för vissa myndigheter. En nackdel med en sådan lösning är att den inte är generell på samma sätt som en ändring i myndighetsförordningen (2007:515) och därmed inte utgår från att varje myndighet gör en analys av huruvida samarbete med civilsamhället behövs för genomförandet av myndighetens uppdrag.

Utredningen har inte förutsättningar i form av tillräcklig kunskap om bredden i olika myndighets uppdrag för att kunna bedöma i vilken omfattning som civilsamhällets organisationer kan komma att beröras inom en viss myndighets ansvarsområden. En sådan analys görs enligt utredningen bäst av personer med gedigen kunskap om respektive myndighets uppdrag, dvs. av Regeringskansliets myndighetshandläggare. Utredningen anser därför att regeringen inom ramen för det kontinuerliga arbetet med myndighetsstyrningen bör överväga om ett förtydligande ska föras in i en enskild myndighets instruktion av att myndigheten särskilt ska samarbeta med det civila samhällets organisationer.

Civilsamhället i de regelbundna kontakterna mellan regeringen och myndigheterna

Enligt utredningen kan regeringen också i myndighetsstyrningen medverka till att lyfta fram betydelsen av myndigheternas kontakter och samarbete med det civila samhällets organisationer inom olika verksamhetsområden. Det kan göras i de regelbundna kontakter som regeringen och Regeringskansliet har med myndigheterna i form av t.ex. myndighetsdialoger, möten och utbildningar. Utredningen gör bedömningen att frågan om myndighetens samverkan med det civila samhället bör diskuteras i de regelbundna kontakterna mellan regeringen och myndigheterna. Därmed kan regeringen och Regeringskansliet också bidra till att myndigheter med ansvar inom olika samhällsområden gör en intern analys av vilka behov som myndigheten ser av kontakter och samarbete med civilsamhällets olika organisationer.

Rekrytering av myndighetschefer

Betydelsen av myndighetschefer med kunskap om det civila samhället

Vid utredningens möten med myndigheter och myndighetschefer har det framgått att en myndighetschefs egen kunskap om och erfarenhet av det civila samhället och dess organisationer har viss betydelse för myndighetens hantering av frågor som rör det civila samhället. Eftersom kontakterna med det civila samhället ofta är ett område som inte är tydligt reglerat i myndighetens styrdokument, i fråga om hur samråd ska ske eller i fråga om hur regelverk ska tillämpas när det gäller just dessa organisationer, är det frågor där ledningens erfarenhet kan ha extra stor betydelse. Många av de myndighetschefer utredningen har mött har en gedigen kunskap om civilsamhället, men det finns också fall där utredningen har mött en viss oförståelse inför det civila samhället. Utredningen gör bedömningen att det är angeläget att kunskap om och erfarenhet från det civila samhällets organisationer tillmäts vikt vid tillsättningen av myndighetschefer, eftersom kunniga chefer både har förutsättningar att fatta välgrundade beslut på området och kan sprida kunskap inom den egna organisationen. Detta gäller både för myndigheter som har mycket kontakter med civilsamhället, men också för vissa myndigheter som har mindre kontakt men där utformning av regler och praxis ändå kan få stor betydelse för förutsättningarna för civilsamhällets organisationer att bedriva sin verksamhet.

Ett positivt exempel som illustrerar vad kännedom om och förståelse för civilsamhällets organisationer kan innebära är arbetet vid Länsstyrelsen i Värmland, som utredningen har besökt. Samtliga företrädare för myndigheten som utredningen mötte visade stor förståelse för civilsamhällets speciella förutsättningar. Myndigheten arbetar med dialog och olika mötesformer för att nå bästa möjliga samverkan inom de uppdrag som länsstyrelsen har. Landshövdingen har tagit initiativ till att bjuda in företrädare för det civila samhället till residenset som ett sätt att tydligt visa uppskattning och bidra till att värdefulla kontakter mellan såväl länsstyrelsen och civilsamhället som civilsamhällets olika organisationer emellan. Samtidigt sänder det signaler inom myndighetens egen organisation om att kontakter med det civila samhället är viktiga.

Kravprofiler vid rekrytering av myndighetschefer

Regeringen har i dag en chefspolicy för myndighetschefer, *Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet*. Den är baserad på Regeringens skrivelse Utnämningspolitiken (Skr. 2009/10:43). Policyn behandlar såväl rekrytering som chefsutveckling och myndighetsdialog. Policyn anger inga specifika kompetenskrav annat än ledarskapsförmåga och kommunikativ förmåga. I övrigt ska specifika krav formuleras utifrån behoven på den enskilda myndigheten. Detta sker hos respektive fackdepartement, varpå kravprofilen granskas av enheten för statlig arbetsgivarpolitik inom Finansdepartementet, innan rekryteringen slutligen genomförs.

Utredningens överväganden och förslag gällande rekrytering av myndighetschefer

Utredningen konstaterar att de genomförda myndighetsbesöken visar att myndighetschefens egen kunskap om det civila samhällets organisationer är av betydelse för hur myndigheten hanterar frågor som gäller det civila samhället, både i fråga om samråd och i fråga om utformning av regelverk och annat. Ett sätt att öka kunskapen hos myndigheters högsta ledning är att vid rekrytering av myndighetschefer särskilt söka personer som har denna kompetens, antingen genom att ställa krav på egen erfarenhet från, eller dokumenterad kunskap om, civilsamhället eller genom att lyfta fram sådana kunskaper och erfarenheter som meriterande i de kravprofiler som upprättas av Regeringskansliet vid varje rekrytering. Utredningen föreslår att ansvarigt departementet vid rekrytering av ny myndighetschef ska överväga om det är lämpligt att ställa sådana krav, och att enheten för statlig arbetsgivarpolitik bör säkerställa att det sker.

Förslag om uppdrag till MUCF kan bidra till att reducera hinder

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i sin uppföljning av det civila samhällets villkor bl.a. konstaterat att det finns ett behov av fortsatt arbete med att stärka kompetensen och kvaliteten i offentliga aktörers arbete och dialog med civil-

samhället (MUCF, 2015, *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor* 2014, s. 64 och 68 f.). Utredningen noterar också att det finns en stor spridning i kunskapen bland statliga myndigheter, där vissa myndigheter har utvecklat en god kunskap medan andra ibland saknar kunskap. Av MUCF:s uppföljning framgår också att det är vanligare att tjänstemän på statlig nivå upplevs sakna kunskaper om det civila samhället jämfört med tjänstemän på den kommunala nivån (MUCF 2015, s. 68).

Utredningen har i avsnitt 4.2.1 föreslagit att MUCF får i uppdrag att arbeta kompetenshöjande mot offentlig sektor, däribland statliga myndigheter. Uppdraget beskrivs mer i detalj i avsnitt 4.2.1 men utgångspunkten för de kompetenshöjande insatserna bör enligt utredningen vara bredden i civilsamhället, både vad gäller organiseringsformer och verksamheter, samt civilsamhällets olika roller och därmed olika relationer till offentliga aktörer. Enligt utredningen bedöms ett sådant uppdrag generellt öka statliga myndigheters kunskap om det civila samhället, samt om sektorns särdrag och förutsättningar. Uppdraget till MUCF kan därmed bidra till att reducera hinder som uppstår i relationen mellan statliga myndigheter och det civila samhällets organisationer, och som har sin grund i bristande kunskap.

5.1.3 Hänsyn tas inte till det civila samhällets särart

Förslag: Det införs ett krav i kommittéförordningen på att om förslagen i ett betänkande har betydelse för villkoren för det civila samhällets organisationer ska konsekvenserna i det avseendet redovisas i betänkandet.

Det införs också ett krav i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning om att förvaltningsmyndigheter i samband med regelgivning som kan påverka organisationer inom det civila samhället ska göra en konsekvensutredning avseende vilka effekter som ett genomförande av de nya eller ändrade reglerna får för dessa organisationer.

Bland andra Riksidrottsförbundet har lyft frågan om den tendens man tycker sig se där föreningar i allt högre grad likställs med företag i myndigheters ögon. En tolkning är att detta kan bero på

EU-rättens inflytande. En annan möjlig orsak är att delar av civilsamhället har professionaliserats kraftigt under senare år, vilket gör att skillnaderna mot näringslivet är mindre i dag. Några av de exempel som har lyfts handlar om att civilsamhällets organisationer upplever att de drabbas av regelverk som inte är anpassade efter civilsamhällets förutsättningar, medan andra delar av kritiken handlar om svårigheter som snarare beror på organisationens relativa storlek.

I Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (MUCF) uppföljning av villkoren för ideella föreningar och trossamfund framkommer bl.a. kritik från trossamfunden om att församlingar i relation till regelverk betraktas som vinstdrivande (MUCF 2015 *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014*).

Civilsamhället i konsekvensanalyser i utredningar och vid regelgivning

För statsförvaltningen finns det olika regler och rekommendationer som styr hanteringen av de konsekvensanalyser som ska upprättas i samband med förslag till nya eller ändrade regler. Syftet med analyserna är att ge beslutsfattarna så bra beslutsunderlag som möjligt.

I kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om de konsekvensanalyser som ska genomföras och redovisas av kommittéer och särskilda utredare som har ett utredningsuppdrag beslutat av regeringen. Av 14–15 a §§ framgår att det ska lämnas en redovisning av utredningsförslagens olika ekonomiska konsekvenser. Vidare ska det redovisas om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags förutsättningar, jämställdheten mellan kvinnor och män eller förutsättningarna att nå de integrationspolitiska målen.

För övriga myndigheter regleras kravet på konsekvensanalys i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt förordningen ska myndigheter utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning. I förordningen anges vad

en konsekvensutredning ska innehålla (6 §). Det handlar om en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, alternativa lösningar, vilka som berörs, vilka bemyndiganden som regelgivarens beslutanderätt grundar sig på, uppgifter om kostnadsmässiga och andra konsekvenser, bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU, och en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller ikraftträdandet och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Om reglerna som övervägs kan ha effekter för företag ska konsekvensutredningen dessutom bl.a. innehålla en beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher de är verksamma i samt storleken på företagen, påverkan på konkurrensförhållandena för företagen, påverkan i andra avseenden samt om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket svarar för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av förordningen. Vid Tillväxtverket finns också ett särskilt beslutsorgan: Regelrådet. Innan en myndighet beslutar om föreskrifter som kan få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska myndigheten enligt förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet ge Regelrådet tillfälle att yttra sig över den konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning som legat till grund för förslaget. Regelrådets granskning sker ur ett företagsperspektiv vilket även kan inrymma det civila samhällets organisationer.

För Regeringskansliet finns det inget formellt regelverk som reglerar hur och vilka frågor som ska behandlas i samband med att regeringen presenterar propositioner för riksdagen eller beslutar om en ny förordning. Det har dock internt inom Regeringskansliet fastställts riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet. Av dessa framgår att när nya eller ändrade regler tas fram av Regeringskansliet, ska det så tidigt som möjligt göras en konsekvensutredning och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning bör tjäna som vägledning.

Utgångspunkter

Det civila samhällets betydelse i samhället har allt mer kommit i blickpunkten. Riksdagen har, som tidigare har framgått av kapitel 3, fattat beslut om en politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). Det övergripande målet för politiken på området är att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin. Politiken för det civila samhället följs upp utifrån de sex principerna självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald (prop. 2009/10:55 s. 44 ff.). Inom ramen för politiken genomförs numera fortlöpande uppföljningar bl.a. i Partsgemensamt forum (se avsnitt 4.1.5). Utredningen menar dock att de direkta politiska insatserna för att stärka det civila samhället endast i begränsad omfattning har förutsättningar att förbättra villkoren för det civila samhället. För att nå de politiska målen krävs en helhetssyn och medvetenhet kring olika aspekter av det civila samhället. Det är bl.a. angeläget att uppmärksamma de förändringar som det civila samhället genomgår, avseende både dess sammansättning och former och dess roll i förhållande till samhället i stort.

Utredningens överväganden och förslag

Det civila samhällets aktörer verkar inom olika sakområden och utredningen anser därmed att det civila samhället inte får ses som en isolerad företeelse. Inom i stort sett alla samhällsområden bör därför frågor om konsekvenserna för det civila samhällets organisationer analyseras och redovisas i ett tidigt skede för att kunna utgöra underlag för politikens utformning och åtgärder. Utredningen anser därför att kommittéer och särskilda utredare bör ge det civila samhällets organisationer ökad uppmärksamhet i utredningsverksamheten. Därigenom förebyggs uppkomsten av förbisedda och oönskade konsekvenser av nya regler.

Utredningen är samtidigt medveten om att förutsättningarna för att bedöma konsekvenser för det civila samhällets organisationer på olika sätt begränsas. I promemorian *Mervärdesskatt för den ideella sektorn, m.m.* (Ds 2009:58 s. 216 f.) genomfördes en konsekvensanalys avseende den ideella sektorn. Det påtalades då

att en av svårigheterna är att sektorn präglas av mångfald vad gäller verksamheters innehåll, arbetsformer, organisationernas storlek, m.m. samt att avsaknaden av statistik försvårarar möjligheterna att ge en fullständig och kvalitetssäkrad bild av de ekonomiska konsekvenserna för den ideella sektorn. Dessa problem kan således anföras som skäl mot att ställa krav på att utföra konsekvensanalyser. Utredningen gör dock bedömningen att behovet av konsekvensanalyser avseende det civila samhälles organisationer väger tyngre, och att svårigheterna på sikt kommer att minska till följd av ökade kunskaper om det civila samhället och förbättrade statistikuppgifter.

I arbetet med konsekvensanalyser kommer det att framgå vilka sektorer inom det civila samhället som påverkas av ett förslag. Förutsättningarna för relevanta organisationer inom det civila samhället att delta i det fortsatta regelgivningsarbetet som remissinstans ökar därmed vilket säkerställer civilsamhällets perspektiv på olika frågor, se avsnitt 4.1.4.

För att kommittébetänkanden ska utgöra ett tillräckligt underlag vid remissbehandlingen och i beredningsarbetet inom Regeringskansliet bör således kommittéer och särskilda utredare belysa konsekvenserna för det civila samhällets organisationer av sina förslag. Det gäller bl.a. förslag som rör den ekonomiska politiken och den sociala välfärden. Utredningen föreslår därför att regeringen inför krav i kommittéförordningen på att om förslagen i ett betänkande har betydelse för villkoren för det civila samhällets organisationer ska konsekvenserna i det avseendet redovisas i betänkandet.

När myndigheter meddelar föreskrifter påverkas ibland även det civila samhällets organisationer. Utredningen föreslår att regeringen i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning inför ett krav på förvaltningsmyndigheter att i samband med regelgivning genomföra en kartläggning av vilka ekonomiska och andra konsekvenser som ett genomförande av de nya eller ändrade reglerna får för organisationer inom det civila samhället. En sådan konsekvensutredning ska innehålla en särskild redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort avseende vilka verksamhetsområden bland de civila samhällets organisationer som berörs, antalet organisationer som bedöms beröras, i vilka avseenden regleringen kan komma att påverka dessa och om särskilda hänsyn behöver tas till organisationerna vid reglernas utformning.

5.1.4 Svårigheter att finansiera verksamhet

Förslag: En översyn ska göras av kriterierna för stöd ur Allmänna arvsfonden enligt lagen om Allmänna arvsfonden, i syfte att möjliggöra långsiktigt stöd.

Det civila samhällets organisationer finansierar sina verksamheter på flera sätt. Vid flera av utredningens möten med civilsamhällets organisationer har problem med att finna finansering för sin verksamhet lyfts som ett av de hinder organisationerna möter. I utredningens direktiv tas inte finansieringsfrågan upp specifikt. Däremot finns det en avgränsning av utredningens uppdrag genom att det anges att uppdraget inte omfattar frågor om statsbidrag eller skatte- och socialavgiftsfrågor. I uppdraget finns vidare en hänvisning till Ägarprövningsutredningens uppdrag att analysera i vilken utsträckning det ur kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för mindre företag inom välfärdssektorn och ge förslag på åtgärder för att reducera eventuella hinder (dir. 2012:131). Detta uppdrag till Ägarprövningsutredningen togs dock bort och uppdraget renodlades till att enbart omfatta frågor om ägar- och ledningsprövning (dir. 2014:141). Arbetet redovisades i betänkandet *Krav på privata aktörer i välfärden* (SOU 2015:7).

Olika typer av finansieringshinder

Utredningens uppdrag omfattar inte statsbidragen till det civila samhällets organisationer. Samtidigt har utredningens kontakter med civilsamhällets organisationer tydliggjort att det finns flera hinder som rör olika former av finansiering som det civila samhällets organisationer använder sig av. I syfte att ge en samlad beskrivning av de hinder som civilsamhället upplever har utredningen därför valt att nedan sammanfatta hinder som rör finansiering generellt. Utredningen återkommer till kommunala och regionala bidrag i avsnitt 5.3. Eftersom utredningens uppdrag är att ge förslag på hur den offentliga sektorn kan underlätta för det civila samhällets organisationer är det naturligt att de hinder som framförts till utredningen även berör offentliga bidrag. Utredningen noterar också att det finns en relativt utbredd upplevelse hos det civila

samhällets organisationer av att olika regelverk har gjort det svårare att skapa egna intäkter. Ett exempel är frågan om moms på second hand, som under utredningens gång varit föremål för livlig diskussion, och som nu emellertid funnit sin lösning genom att riksdagen har beslutat om att undanta ideella organisationers second handförsäljning från mervärdesskatt.

Hinder för finansiering av en organisations baskostnader

Många upplever att en ökande andel av de offentliga bidragen är öronmärkta för viss verksamhet och att de mer generella organisationsbidragen minskar till förmån för de mer inriktade verksamhetsbidragen. Detta sker samtidigt som de administrativa kraven ökar för organisationerna. Utvecklingen leder till ett större behov av anställd personal, professionell revision m.m., något som räknas till en organisations baskostnader. Dessa baskostnader upplever organisationerna samtidigt ökade svårigheter att få täckning för genom bidrag.

Bidrag är en viktig finansieringsgrund för många organisationer, men det är också många som har andra typer av finansiering som sin huvudsakliga bas. Det kan röra sig om medlemsavgifter, särskilt om verksamheten inte är så omfattande. Det kan också röra sig om t.ex. lotterier, försäljning eller insamling. Utredningen har tagit del av en del av den problembild som gäller lotterier och spel, men konstaterar också att spellagstiftningen är föremål för en särskild utredning (Utredningen om omreglering av spelmarknaden, Fi 2015:11, dir. 2015:95) och väljer därför att inte beröra dessa frågor specifikt. Vad gäller försäljning och näringsverksamhet handlar de huvudsakliga hinder som utredningen har tagit del av om skattefrågor, något som innebär att de inte ingår i utredningens uppdrag. I fråga om insamling har de hinder som har framförts i första hand handlat om riksdagens beslut att slopa skattereduktion för gåvor till ideella organisationer. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2016.

Hinder för finansiering av ordinarie verksamhet

Vissa organisationer menar att det är svårt att hitta pengar för verksamhet som inte är nyskapande eller kan organiseras i projekt. Även om en organisation sedan lång tid tillbaka driver en verksamhet med goda resultat kan det vara svårt att finna finansiering för denna och många beskriver en stor projekttrötthet, och en ständig strävan efter att finna nya vinklar och utvecklingsaspekter i befintlig verksamhet för att kunna ta del av offentliga bidrag eller bidrag från fonder och stiftelser. Att kommuner och andra alltmer går från verksamhetsbidrag till upphandling av verksamhet beskrivs också som en utmaning som utredningen återkommer till i kapitel 6.

Flera av de hinder som har beskrivits ovan i fråga om organisationers baskostnader gäller också för finansiering av verksamhet. Det vanligaste är kanske att ordinarie verksamhet finansieras med deltagaravgifter, ofta i kombination med någon form av offentligt bidrag. Det gäller t.ex. för barn- och ungdomsverksamhet, breddidrott och mycket annat.

Hinder i fråga om likviditet

För många av civilsamhällets organisationer kan ekonomiska problem också uppstå tillfälligt, då likviditeten periodvis kan vara ett problem i en organisation som saknar tillgång till eget kapital. Det blir t.ex. tydligt när verksamhet finansieras av EU-bidrag, där utbetalning ibland sker i efterhand. Det kan vara svårt för en organisation att få lån eller krediter för att täcka kostnader under bidragstiden, vilket gör att en del organisationer avstår från att söka vissa bidrag. Även i fråga om statsbidrag kan problemet uppstå då bidrag betalas ut när verksamhetsåret redan har påbörjats, men samtidigt inte får överföras till nästkommande år. Saknar organisationen eget kapital eller har andra intäkter uppstår även i sådana fall likviditetsproblem.

Hinder för finansiering av ny verksamhet

Det finns en rad möjligheter att söka projektbidrag för satsningar på ny verksamhet, t.ex. från EU:s strukturfonder eller från Allmänna arvsfonden. Även dessa finansieringsmöjligheter är behäftade med vissa problem. EU:s olika fonder upplevs ofta som administrativt tunga att både söka från och redovisa till. Att det är olika myndigheter som är ansvariga för olika fonder bidrar till att många organisationer upplever möjligheten som svårtillgänglig. Mycket är styrt av EU:s förordningar. Olika delar av EU har också arbetat på olika sätt med förenklingsarbete inom sina respektive fonder. I Sverige har ESF-rådet haft en person anställd på heltid för att arbeta med förenklingar kopplade till socialfonden. Myndigheten har också begärt att Sverige ska få en s.k. ”delegerad akt” från EU, vilket också har genomförts (Kommissionens delegerade förordning [EU] 2015/2195 av den 9 juli 2015). Detta ger myndigheten möjlighet att underlätta för projektägare när det gäller redovisning av bl.a. lönekostnader och indirekta kostnader genom att i stället använda schablonbelopp. ESF-rådet, Tillväxtverket och Jordbruksverket arbetar också nära varandra i en s.k. partnerskapsöverenskommelse för att underlätta för dem som söker och får bidrag.

När det gäller Allmänna arvsfonden har en mängd synpunkter framförts till utredningen, framför allt avseende kravet på att verksamhet ska vara ”nyskapande” för att komma i fråga för bidrag ur fonden. Fondens konstruktion innebär att den är en mycket stor bidragsgivare till nya verksamheter till förmån för fondens målgrupper barn, unga och personer med funktionshinder.

Behov av förändring av Allmänna arvsfondens ändamål och kriterier för stöd

Bakgrund om Allmänna arvsfonden

Allmänna arvsfonden skapades 1928, då arvsrätten begränsades så att kusiner och andra avlägsna släktingar uteslöts från arvsrätt. Om en avliden person varken hade skrivit ett testamente eller hade närstående släktingar skulle arvet tillfalla Allmänna arvsfonden, i stället för statskassan. Fondens ändamål avsåg ursprungligen främjande av

barns och ungdomars vård och fostran. År 1969 utvidgades ändamålet till att också avse omsorg om personer med funktionsnedsättning.

År 1991 tillsattes en utredning med uppdrag att se över Allmänna arvsfondens ändamål. Utredningen konstaterade i sitt betänkande *Allmänna arvsfonden* (SOU 1992:120) att det fortfarande fanns behov av stöd hos de befintliga målgrupperna. Utredningen konstaterade vidare att det kunde anses rimligt att just arv i första hand används för det uppväxande släktet och eftersom fondens medel inte översteg de behov av stöd som bedömdes finnas hos de befintliga målgrupperna föreslogs ingen utvidgning eller förändring av målgrupperna. Utredningen föreslog dock en ny lag för Allmänna arvsfonden där tidigare ändamål och målgrupper kvarstod, men där vissa förtydliganden gjordes, bl.a. i fråga om att bidrag ska ges till ideella ändamål. Detta framgick inte av tidigare lag men däremot av den praxis som hade utvecklats. Lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden antogs av riksdagen 1994.

Arvsfondens ändamål

Enligt lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden ska fonden främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder. Stöd ur fonden ska i första hand lämnas till verksamhet som är nyskapande och utvecklande. Sådant stöd får också, om det bedöms som särskilt angeläget, lämnas till anläggningar, lokaler och utrustning. Stöd får lämnas till organisationer som bedriver ideell verksamhet. Stöd till verksamhet (men däremot inte stöd till lokaler) får, om det finns särskilda skäl, lämnas även till en offentlig huvudman. Enskilda personer kan aldrig beviljas stöd ur fonden.

Utifrån lagen har det utvecklats en praxis för hur bidrag fördelas. Verksamheten ska bedrivas i form av projekt. Projekten bedöms utifrån tre kriterier: de ska vara nyskapande och utvecklande, de ska bygga på delaktighet (dvs. att målgruppen ska delta aktivt i utformning och genomförande av projektet) och det ska finnas en plan för den långsiktiga överlevnaden. Bidrag till projekt kan ges för upp till tre år.

När det gäller stöd till lokaler och anläggningar gäller samma kriterier men med den skillnaden att det räcker att verksamheten bedöms vara nyskapande på orten, inte i hela landet.

Allmänna arvsfondens nyttjande

Arvsfondsdelegationen ansvarar för beslut om bidrag, uppföljning av projekt och information om fondens ändamål. Arvsfondsdelegationen är en nämndmyndighet som får kanslistöd från Kammarkollegiet, som fungerar som värdmyndighet åt Arvsfondsdelegationen. Kammarkollegiet är också den myndighet som ansvarar för fondens förvaltning och bevakar fondens rätt till arv.

Hur mycket disponibla medel Arvsfondsdelegationen kan förfoga över årligen beror dels på hur mycket pengar som tillförs genom arv, dels på hur fondens avkastning utvecklas. Båda faktorerna är osäkra, vilket gör att det behövs en viss marginal. Eftersom projektstöden kan vara treåriga behövs också ett utrymme för att klara dessa åtaganden. Under en rad av år har denna ekonomiska buffert vuxit, vilket bl.a. har lett till att Arvsfondsdelegationen har avsatt resurser för att kunna hantera en större volym av ansökningar med bibehållen kvalitet i handläggningen.

Sedan 2004 har utbetalningarna ökat med mer än 150 procent. År 2014 beviljades 616 miljoner kronor till 427 projekt. En dryg tredjedel av alla inkomna ansökningar beviljades. I genomsnitt fick varje projekt cirka 1,4 miljoner kronor i bidrag (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2014).

När 1991 års arvsfondsutredning lämnade sitt betänkande (SOU 1992:120) uppgick fondens bokförda värde till 606 miljoner kronor och marknadsvärdet till 823 miljoner kronor. År 2014 var motsvarande belopp 4 739 miljoner kronor och 7 124 miljoner kronor. Budgetåret 1991/92 tillfördes 154 miljoner kronor, att jämföra med 469 miljoner kronor år 2014, enligt Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse. Även med beaktande av inflationen har fondens värde mångdubblats genom att hela det disponibla beloppet inte har kunnat utbetalas varje år samtidigt som det årliga inflödet har ökat.

Det utbetalningsbara beloppet år 1992 var 195 miljoner kronor. Ett konstaterande i 1991 års arvsfondsutredning var att det

utbetalningsbara beloppet alltid förbrukades. Fonden behövde prioritera hårt bland ansökningar och öka kraven på egenfinansiering för att pengarna skulle räcka. I dag ser situationen alltså annorlunda ut. I Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2014 anges att volymen disponibla medel för 2015 ökat med 30 miljoner kronor till drygt 1 366 miljoner kronor. Beslutsvolymen beräknades uppgå till 600 miljoner kronor och den bedöms fortsätta att öka under kommande år. Detta har lett till förstärkta satsningar på kommunikationsinsatser samt till utveckling av administration och handläggning för att öka effektiviteten.

Arvsfondsdelegationen har möjlighet att peka ut särskilda satsningar, i syfte att få in fler ansökningar på ett visst område eller med en viss inriktning som bedöms särskilt angelägen. De särskilda satsningarna är ändå inte dominerande bland det totala antalet ansökningar och det är inte heller så att Arvsfondsdelegationen avsätter en viss summa pengar som bara kan gå till dessa ändamål. Så länge en organisation från det civila samhället bedriver verksamhet för och tillsammans med någon av de tre målgrupperna och har en idé om en satsning som uppfyller de tre kriterierna utgör fonden en god möjlighet till finansiering. Det gör att Allmänna arvsfonden spelar en mycket viktig roll för utvecklingen av civilsamhällets verksamhet för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Stora insatser görs från Arvsfondsdelegationen och dess kansli för att sprida kännedom om fonden och sänka trösklarna för organisationer att söka pengar för olika projekt. Bland annat har man kontaktpersoner i många kommuner som i sin tur sprider information om fonden. Det finns telefontider då intresserade organisationer kan ringa till handläggare för att testa sina projektidéer muntligen innan de formulerar ansökan. Det pågår också ett omfattande arbete med uppföljning och utvärdering av projekten för att de ska kunna bidra till lärande och kunskapsspridning även utanför den projektägande organisationen.

Frågeställningar gällande Allmänna arvsfonden

Allmänna arvsfonden är i dag genom sina omfattande bidrag och sin utformning en viktig finansiär av nya initiativ inom det civila samhället. De summor som betalas ut är substantiella och det

faktum att fonden utgör en permanent möjlighet till finansiering av ny verksamhet för de tre målgrupperna gör att den skiljer sig från andra typer av projektsatsningar som är tillfälliga och ändras. Fonden beskrivs som reaktiv, dvs. den svarar mot de behov som identifieras av andra i stället för att själv identifiera behov och problembilder. Detta upplevs som positivt utifrån förmågan hos det civila samhällets organisationer att själva tidigt identifiera problem och föreslå lösningar.

Även om de beviljade stöden har ökat kraftigt under senare år utnyttjas i dag inte hela det belopp som finns att tillgå. Detta har uppmärksammats av civilsamhällets organisationer, som menar att Allmänna arvsfondens ändamål därmed inte uppfylls fullt ut. Flera organisationer föreslår en utvidgning av målgrupperna, på samma sätt som skedde 1969 när gruppen personer med funktionsnedsättning inkluderades. Ett alternativt förslag som har framförts till utredningen är att en ny fond inrättas där social innovation står i fokus, i stället för en specifik målgrupp, i syfte att möjliggöra finansiering även av andra delar av civilsamhällets verksamheter. Ytterligare en variant är att det skapas en ny fond som fungerar som en social investeringsfond.

Andra organisationer har i sina kontakter med utredningen uttryckt att problemen framför allt handlar om avgränsningar som följer av de kriterier som anges i lagen och som används vid bedömningen av projekt. Att verksamheten ska vara nyskapande leder enligt vissa till att organisationer ständigt söker nya vinklar på välfungerande verksamheter, för att på så vis kunna ta del av fondens medel. Resultatet kan bli att det utvecklas många nya metodmaterial och liknande, men att verksamhet baserad på de redan utvecklade metoderna sedan är svår att finansiera. Många organisationer vittnar också om att det är svårt, och ibland upplevs som orealistiskt, att hitta en långsiktig finansiering för projekt efter bara tre år.

Många lyfter också bristen på samordning mellan projekten, när många olika organisationer kan driva liknande projekt i samma områden, men utan samordning sinsemellan. Det ger en känsla av att resurserna används ineffektivt om man tar sin utgångspunkt i de problem som projekten vill komma till rätta med. Vissa organisationer har i kontakten med utredningen pekat på dagens sociala utmaningar, såsom klyftor mellan olika grupper och andra mot-

sättningar i samhället, och undrat om det inte borde finnas bättre sätt att mer långsiktigt och med bättre samordning använda pengarna för att de ska komma till större nytta.

Ytterligare ett hinder som har lyfts till utredningen är långa handläggningstider. Som komplement till de nuvarande bidragen har möjligheten att inrätta någon form av mindre projektbidrag lyfts fram, som en lösning. De beviljade beloppen skulle kunna vara lägre och handläggningen skulle därmed kunna ske snabbare och enklare. Det skulle också kunna innebära en möjlighet för mindre organisationer, som inte är mogna att ta sig an en stor projektsatsning, att få ta del av Allmänna arvsfondens medel.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen konstaterar att Allmänna arvsfonden utgör en mycket viktig finansieringsmöjlighet för verksamheter som drivs av det civila samhällets organisationer. Det är positivt att fondmedlen har ökat och att den totala bidragssumman som beviljas därmed också har ökat. Samtidigt är det enligt utredningen angeläget att de pengar som finns att fördela används fullt ut och kommer till största möjliga nytta, såväl för fondens målgrupper som för samhället i stort. Utredningens bedömning är att det i dag kan finnas onödiga begränsningar i det regelverk som styr fonden och den praxis som har utvecklats för bidragstilldelning.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att göra en översyn av Allmänna arvsfonden eller nyttjandet av fonden. Utredningens uppfattning utifrån det som framförts från civilsamhällets organisationer är dock att det är särskilt angeläget att göra en översyn av kriteriet ”nyskapande” i 6 § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden. Utredningens bedömning är att kriteriet utgör en begränsning av vilka projekt som kan beviljas bidrag, utifrån om projektens metod och verksamhet kan anses vara nyskapande. Det kan därför finnas anledning att föreslå en omformulering för att möjliggöra andra typer av stöd till verksamhet till förmån för fondens målgrupper för att möta de utmaningar samhället i dag står inför, såsom växande sociala klyftor och andra samhällsproblem. Utredningens bedömning är att sådan verksamhet ofta behöver mer långsiktigt stöd, och att det dessutom ofta finns beprövade metoder

och tillvägagångssätt som kan ge bättre effekt än att försöka hitta ett nyskapande sätt för att nå resultat.

Utredningen bedömer att kriterierna för att få stöd ur fonden behöver ses över. Senast en sådan utredning gjordes var för mer än 20 år sedan och samhällsutvecklingen kan ge skäl till andra bedömningar. Utredningen föreslår därför att en översyn ska göras av kriterierna för stöd ur Allmänna arvsfonden enligt 6 § lagen om Allmänna arvsfonden, i syfte att möjliggöra långsiktigt stöd.

Kapitalförsörjning

I Ägarprövningsutredningens uppdrag (dir. 2012:131) ingick ursprungligen att analysera i vilken utsträckning det ur kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- och tillväxthinder för mindre företag inom välfärdssektorn, och vid behov lämna förslag för att undanröja sådana hinder. Särskilt nämns aktörer inom idéburen vård och omsorg i direktiven. Uppdraget förändrades dock genom tilläggsdirektiv (dir. 2014:141) och utredningens betänkande *Krav på privata aktörer i välfärden* (SOU 2015:7) innehåller inte några förslag på området. Därefter har i stället Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) fått i uppdrag att utreda i vilken utsträckning det från kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för idéburna aktörer inom välfärdssektorn och, vid behov, föreslå åtgärder för att reducera sådana hinder (dir. 2015:22).

Hinder i fråga om kapitalförsörjning

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle har i möten med civilsamhällets organisationer tagit del av deras problembeskrivning vad gäller kapitalförsörjning. Främst berör det organisationer som är verksamma inom vård, skola och omsorg, och som vill växa och utvecklas. Famna – riksorganisationen för idéburen vård och omsorg har t.ex. framfört att cirka 40 procent av deras medlemmar ser problemet med att finna finansiering för att växa och utvecklas som ett av de viktigaste hindren för tillväxt. För att ge sig in på en marknad och svara på anbud behövs kapital, både under upphandlingsfasen och för att starta verksamheten innan det går att fakturera.

Kapitalförsörjningsproblemet handlar om både möjligheten att få lån och tillgången till riskkapital.

Kapitalförsörjningsbehoven hos civilsamhällets organisationer varierar dock utifrån typ av verksamhet, organisationens storlek och dess ålder. Generellt kan dock sägas att organisationernas utmaning i att få tillgång till finansiering i många fall liknar dem som småföretagen möter. Därtill finns det några specifika hinder som civilsamhällets organisationer möter, framför allt på grund av att organisationerna drivs utifrån andra förutsättningar än kommersiella företag. Ändamålet är ideellt, dvs. målet är inte att generera vinst till ägare eller andra intressenter. Ett hinder är därför att det hos potentiella finansiärer inte alltid finns tillräcklig kännedom om och förståelse för de affärsmodeller, drivkrafter, särarter och mervärden som finns inom det civila samhället. Genom att det saknas insikt i det som kännetecknar dessa modeller (t.ex. begränsad eller ingen vinstutdelning, ett brukar- eller behovscentrerat fokus, ett delat beslutsfattande, eller gemensamt ägande) kan det vara svårt för civilsamhällets organisationer att få tillgång till traditionell finansiering, i form av både bankkrediter och riskkapital, och till de instrument som stödjer små och medelstora företag generellt.

Avkastning på investeringar i civilsamhällets organisationer är främst den sociala påverkan de åstadkommer och inte finansiell avkastning. Det faktum att det sociala uppdraget går före vinstmaximering kan leda till missuppfattningen att dessa företag och organisationer innebär högre risker och är mindre tillförlitliga än andra företag. Externt ägande är ofta inte heller möjligt i relation till de organisationsformer som förekommer inom det civila samhället.

En brist som har framförts till utredningen är att det i Sverige saknas aktörer som är speciellt inriktade på kapitalförsörjning för civilsamhällets organisationer. I en del andra länder finns det kooperativa banker eller större sociala finansiärer som erbjuder skräddarsydda instrument för finansiering av civilsamhällets organisationer. Denna sektor är fortfarande inte särskilt utvecklad i Sverige. De sociala investeringsfonder som finns är ofta inriktade på satsningar inom offentlig sektor. Det finns exempel på länder där det finns sociala investeringsfonder består av både offentliga och privata medel som fördelas som lån eller ett anpassat socialt riskkapital. Särskilt kan Storbritanniens Big Society Capital och Quebecs sociala investeringsfonder nämnas.

Exempel på åtgärder för kapitalförsörjning

Mikrofonden Sverige är ett samarbete mellan Hela Sverige ska leva, Coompanion, Ekobanken och JAK-banken. Fonden är registrerad hos Finansinspektionen och fungerar som ett nav för regionala mikrofonder. Fonden är fortfarande under uppbyggnad och hade i oktober 2015 ställt 19 garantier om totalt cirka två miljoner kronor till organisationer från det civila samhället (fondens beteckning på målgruppen är den sociala ekonomin). Det är Mikrofonden Sverige som ställer ut garantierna där antingen den regionala mikrofonden eller Mikrofonden Sverige pantsätter motsvarande belopp som säkerhet mot långivande bank. De regionala Mikrofonderna erbjuder också ägarkapital i form av förlagslån och medlemsinsatser i ekonomiska föreningar eller aktieandelar i medlemsägda aktiebolag och aktiebolag med särskild vinstudelningsbegränsning.

Mikrofondernas kapital anskaffas av respektive mikrofond, vilket innebär att det finns kapital både centralt i Mikrofonden Sverige och regionalt. Regionalt har både medlemmar, den etablerade kooperationen och mindre banker investerat i mikrofonderna. Fackförbundet Kommunal har investerat nationellt i Mikrofonden Sverige. Det finns också exempel på investeringar från den offentliga sektorn. I Mikrofonden Väst har två kommuner, Göteborgs stad och Bengtsfors kommun, bidragit med kapital.

Mikrofonderna är i uppbyggnadsfasen och beroende av offentligt projektstöd för utveckling och drift av verksamheten. På längre sikt kan verksamheten inte överleva på projektbidrag utan det krävs ett permanent driftsstöd. Mikrofonderna menar att de utgör ett komplement till ALMI, som är ett statligt företag som erbjuder rådgivning, lån och riskkapital till företag.

Ett annat exempel är Röstånga Utvecklings AB, som grundades 2011 av den lokala ideella föreningen Röstånga Tillsammans. De saknade en samlande finansiell plattform för lokal utveckling. Genom att bilda ett aktiebolag gavs bättre möjligheter att binda kapital, resurser och arbetstillfällen i bygden. Bolaget skapades med 50 000 aktier à en krona. När kapital behövs för investeringar säljer man aktien för 500 kronor, men den ideella utvecklingsgruppen vill ha kvar 51 procent av aktierna. På så sätt behåller

föreningen kontrollen och försäljningen genererar ett överskott som överförs som ovillkorat aktieägartillskott till aktiebolaget och kan investeras i bygden. Kapitalet kan användas fritt för investeringar och det ursprungliga aktiekapitalet på 50 000 kronor hålls intakt.

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningen har inte haft i uppdrag att undersöka hur kapitalförsörjningsproblemet för civilsamhällets organisationer ser ut. Flera organisationer, särskilt sådana som är verksamma som utförare av offentligt finansierade välfärdstjänster, beskriver att de har problem med att få tillgång till lån, garantier och riskkapital. Även aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb-bolag) beskriver ett problem, utifrån den krock som uppstår mellan en kommersiell logik och den idéburna eller icke-vinstdrivande logik som civilsamhällets organisationer arbetar utifrån. Eftersom Välfärdsutredningen enligt sina direktiv (dir. 2015:22) ska utreda i vilken utsträckning det finns inträdes- eller tillväxthinder för idéburna aktörer och vid behov föreslå åtgärder har Utredningen för ett stärkt civilsamhälle valt att inte fördjupa analysen, utan nöjer sig med att konstatera att främjandeåtgärder i form av tillgång till garantier, kapital och rådgivning särskilt anpassat efter förutsättningar och behov hos det civila samhällets organisationer med största sannolikhet skulle innebära att fler organisationer skulle välja att bli utförare inom välfärdssektorn.

5.1.5 Omfattande administration

Bedömning: Civilsamhällets organisationer bör inkluderas som målgrupp i relevanta myndigheters förenklingsarbete.

Förslag: Tillväxtverket får i uppdrag att i sin årliga uppföljning av vissa myndigheters förenklingsarbete också, i relevanta fall, efterfråga åtgärder avsedda att förenkla för civilsamhällets organisationer.

Många organisationer beskriver en ökad administrativ börda, och menar att kraven på framför allt bidragsansökningar och redovisningar har ökat markant de senaste åren. Till utredningen har man bl.a. framfört att myndigheter ställer krav på effektmätning och evidens i redovisningen av verksamhets- och projektbidrag. Från organisationshåll framför man att även ansökningar om organisationsbidrag ofta innebär omfattande krav. Även kommuner lägger ibland på olika ”standardkrav” för att bevilja relativt små bidrag (se avsnitt 5.3). Organisationer beskriver vidare ökade krav på intyg från auktoriserade revisorer för enskilda projekt, något som också det kan gälla projekt med relativt liten omfattning.

Civilsamhället har i detta sammanhang lyft fram ett antal myndigheter som man upplever har just en omfattande administration i samband med bidragsansökningar. Det handlar t.ex. om de bidrag som kan sökas från Socialstyrelsen för verksamhet inom folkhälsans och socialtjänstens områden. Även bidragsansökningar från EU:s strukturfonder, något som innebär kontakter med bl.a. Svenska ESF-rådet, är exempel som civilsamhället visar på vad gäller betungande administration.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor drar i en uppföljningsrapport slutsatsen att en begränsad andel ideella föreningar upplever lagar och regler som hinder för att bedriva kärnverksamheten. Av rapporten framgår emellertid också att andelen ideella föreningar som instämmer i påståendet att man upplever lagar och regler som *oproblematiska* när det gäller att bedriva sin kärnverksamhet har minskat från 68 procent (2012) till 52 procent (2014). En minskning har även skett vad gäller ideella föreningars instämmande i påståendet att lagar och regler *inte* försvårar möjligheten att utveckla verksamheten, från två tredjedelar som instämde 2012 till hälften som instämmer 2014 (MUCF 2015 *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014*).

I möten med företrädare för civilsamhällets organisationer har utredningen vid flera tillfällen tagit del av beskrivningar av en upplevd ökad byråkratisering och en känsla av att det kan finnas regelverk som gäller för organisationerna som man som företrädare inte ens känner till. Det riskerar att hämma både verksamhet och engagemang. På det lokala planet vittnar flera organisationer om att det har blivit svårare att finna personer som vill ställa upp som t.ex. kassör i en styrelse på grund av att de administrativa kraven på bl.a. bokföring upplevs ha ökat.

Förenklingsarbete

Det görs i dag många insatser för att förenkla regelverk och minska administrativa krav, särskilt i förhållande till företag. Arbetet bedrivs både på EU-nivå och på nationell nivå. Ett viktigt instrument i arbetet är konsekvensanalyser (se kapitel 5.1.3), som om de genomförs noggrant fångar upp negativa konsekvenser redan innan beslut fattas.

I Sverige arbetar flera myndigheter också med förenkling av befintliga regelverk och av de krav som ställs på företag i kontakten med myndigheten. Det kan t.ex. handla om vilka uppgifter som begärs in för olika ändamål, på vilket sätt det sker och vilken kontrollapparat som regler åtföljs av. Myndigheterna arbetar med förenkling inom sina egna verksamhetsområden. Exempelvis driver Jordbruksverket projekten Förenklingsresan för livsmedelsindustrin i samverkan med Livsmedelsverket och Tillväxtverket, och Förenklingsresan för lantbruket tillsammans med Lantbrukarnas riksförbund (LRF). När det gäller företag har Tillväxtverket också ett övergripande uppdrag som gäller förenkling generellt (se nedan). Vissa myndigheter med ett stort antal företagsärenden ska särskilt följa upp regeringens mål att öka service, minska handläggningstiderna samt öka förståelsen för företagens villkor (Ändring av uppdrag att följa upp mål för förenklingsarbetet på centrala myndigheter, regeringsbeslut 22 december 2014 N2014/5377/ENT). I beslutet anges 19 myndigheter som omfattas av förslaget. Ett antal uppföljningspunkter anges till varje målområde. Tillväxtverket får ett särskilt uppdrag att årligen sammanställa rapporteringen från myndigheterna, samt att följa kundnöjdheten utifrån myndigheternas svar. Utifrån denna sammanställning ska Tillväxtverket analysera resultatet och föreslå vidare insatser för råd och stöd till myndigheterna i deras förenklingsarbete.

Tillväxtverkets förenklingsuppdrag

Tillväxtverket har i uppdrag att bidra till att företagens förutsättningar och villkor blir enklare och mer attraktiva. Enligt förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket är myndighetens huvudsakliga uppgift att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt genom att bl.a.

utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, hållbar tillväxt och utveckling i företag, stärkt konkurrenskraft samt förenkling för företag. Enligt 2015 års regleringsbrev ska myndigheten inom sitt uppdrag gällande förenkling för företag redovisa följande:

- De insatser och det arbete som myndigheten har genomfört med syfte att sänka företagens kostnader till följd av regler.
- Genomförda insatser och arbete med syfte att förenkla myndighetskontakter på länsnivå och kommunal nivå.
- Insatser och arbete som myndigheten har genomfört med syfte att få till bättre konsekvensutredningar vid regelgivning.
- Vilka insatser myndigheten genomfört i syfte att samlat erbjuda myndighetsinformation till företagare, t.ex. via verksamt.se, samt bedöma resultatet av dessa insatser.

Inom ramen för uppdraget bedrevs under perioden 2012–2014 ett projekt med namnet Förenklingsjakten, med det övergripande målet att det ska vara enkelt att driva företag. Fokus låg på hur företagare upplever och hanterar regler. I projektet valde man att fokusera på fyra särskilt regeltunga branscher med tillväxtpotential. I dialog med företag inom branscherna identifierades upplevda hinder som sedan analyserades och kommunicerades mellan myndighet och företag. Uppdraget ter sig inte helt olikt den del i Utredningen för ett stärkt civilsamhälles uppdrag som handlar om att kartlägga hinder för det civila samhällets organisationer och föreslå åtgärder.

I dag drivs förenklingsarbetet inom ramen för myndighetens ordinarie arbete, dvs. inte längre i projektform. På webbplatsen verksamt.se finns det möjlighet för företagare att lämna förslag på förenklingsåtgärder. Tillväxtverket erbjuder kunskap, nätverk, utbildningar och verktyg för dem som arbetar med att förenkla för företag inom t.ex. kommuner. Tillväxtverket beskriver sitt uppdrag som att de ska ”samordna, driva på och utveckla förenklingsarbetet i samverkan med departement, myndigheter, kommuner och näringsliv” och konstaterar att det är viktigt att förenklingsarbetet pågår i alla delar av regelgivningskedjan, från riksdag och regering som stiftar lagar respektive beslutar om förordningar, till myndigheter som

utfärdar föreskrifter och allmänna råd, och länsstyrelser och kommuner som har viktiga roller bl.a. vad gäller tillämpning, tillsyn och kontroll. En stor del av regelverken har dessutom sitt ursprung i beslut som fattas på EU-nivå.

Förenklingsarbetet omfattar inte bara utformningen av reglerna utan också hur reglerna tillämpas och områden som bemötande, service och tillgänglighet. Det omfattar därför många olika slags åtgärder som kan minska företagens kostnader eller förenkla deras vardag, t.ex. att

- göra reglerna överskådliga och lätta att läsa och förstå
- utveckla elektroniska tjänster
- förkorta handläggningstider
- utreda konsekvenser för företag innan beslut om nya eller ändrade regler
- upphäva regler eller använda alternativ till regler
- arbeta för bättre bemötande, service och information
- se över och samordna uppgiftsinhämtande från företag.

Förenklingsarbete för civilsamhällets organisationer

Sannolikt innebär en del av det förenklingsarbete som Tillväxtverket och andra myndigheter bedriver i dag också att förenklingar kommer civilsamhällets organisationer till nytta. Särskilt gäller det förstås för organisationer som bedriver någon form av näringsverksamhet. Andra problem som civilsamhällets organisationer upplever när det gäller oproportionerligt stora krav på administration och svårtillgängliga regelverk har mer att göra med storlek och kapacitet att hantera administrationen än med att man är en organisation inom det civila samhället. Svårigheterna torde då åtminstone delvis likna dem som små och medelstora företag kan uppleva. Utredningen har under materialinsamlingen konstaterat att vissa hinder som lyfts fram av organisationer från det civila samhället i första hand har sin grund i att regelverken är anpassade för betydligt större verksamheter, inte i att de inte är anpassade för civilsamhällets organisationsformer. Ett sådant exempel är frågor om regler

för djurhållning som har lyfts fram av organisationer som är verksamma på området. Organisationerna menar att delar av regelverket snarare är anpassat för industriell djurhållning än för t.ex. en kennel, oavsett om denna drivs i föreningsform eller som ett kommersiellt bolag.

Tillväxtverket redogör i sin rapport *Regler som tillväxthinder och företagens kontakter med offentliga aktörer* (2015) för en enkätundersökning där myndigheten har ställt frågor till företagare om hur de upplever regler och kontakter med offentliga aktörer. En slutsats är att företag som vill växa ser myndighetsregler som ett större tillväxthinder. När det gäller små företag handlar det särskilt om regler kring anställning. Sammantaget upplever företagen att lagar och myndighetsregler utgör det tredje största hindret för tillväxt. Störst upplevs problemet vara inom branscher som energi, vatten och el samt transport och magasinering, dvs. branscher där det civila samhällets organisationer inte är verksamma. Men även inom branscher som vård och omsorg, kultur, nöje och fritid, och utbildning anser mellan 19 och 31 procent av företagen att lagar och myndighetsregler utgör ett stort hinder. Särskilt lyfts lagar och regler kring anställning och uppsägning, sjuklön och offentlig upphandling fram. Detta är hinder som även det civila samhällets organisationer möter. De olika regelverken kring anställningar kan också upplevas svårtillgängliga, även för organisationer som inte driver näringsverksamhet (se t.ex. avsnitt 5.2.5).

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen konstaterar att givet den problembild som civilsamhällets organisationer presenterar med en ökande administration, svårtillgängliga regler och brister i kontakterna med ansvariga myndigheter finns det ett stort behov av ett kontinuerligt förenklingsarbete också för dessa organisationer. Även om det finns likheter med företag på vissa områden finns det också skillnader som gör att regelverk kan upplevas som extra krångliga av civilsamhällets organisationer. Inte minst handlar det om när gränsdragningen är otydlig mellan vad som i lagens mening är ett företag och vad som inte är det. Det åligger naturligtvis i första hand respektive ansvarig myndighet att inom sitt ansvarsområde eftersträva enkla

regler, rimliga krav och ett kostnadseffektivt förhållningssätt till de organisationer som man på olika sätt samverkar med. Det förslag som utredningen lämnar om konsekvensutredning med avseende på konsekvenser av förslag och regler för det civila samhällets organisationer bör bidra till att onödiga eller svårtolkade regler inte införs. Utredningen konstaterar också att Tillväxtverket använder sig av en bred definition av ordet företag vilket gör att många av civilsamhällets organisationer inkluderas i myndighetens arbete med att underlätta för företag.

Utredningen anser att det är angeläget att myndigheter i sitt arbete med förenkling också inkluderar civilsamhällets organisationer. En viktig del i detta är att information ska vara relevant, lättillgänglig och lättbegriplig. Det är angeläget att civilsamhällets organisationer enkelt kan få del av information om alla de regelverk som berör dem. Utredningen återkommer till denna frågeställning i kapitel sju, om administrativt stöd. Det är också angeläget att civilsamhällets organisationer inte belastas med onödig administration i sina kontakter med myndigheter, särskilt eftersom de ofta drivs på ideell basis.

Utredningen föreslår att Tillväxtverket får i uppdrag att i sin årliga uppföljning av vissa myndigheters förenklingsarbete också, i relevanta fall, efterfråga åtgärder avsedda att förenkla för civilsamhällets organisationer. Syftet är att synliggöra vilka åtgärder som vidtas. I förlängningen ska förenklingarbetet för civilsamhällets organisationer syfta till att frigöra kraft, som i dag måste läggas på administration, för verksamhet.

5.2 Hinder i regelverk och dess tillämpning samt förslag för att undanröja hindren

Utredningen har i kontakterna med det civila samhällets organisationer uppmärksammats på flera problem och hinder för organisationernas verksamheter som beror på olika regelverk och/eller regelverkens tillämpning. I detta avsnitt redogör utredningen för dessa hinder och problem med främsta fokus på regelverk som hindrar organisationerna att driva verksamhet. I några fall finns det bestämmelser som försvårar för organisationer att som utförare bedriva en viss verksamhet. Utredningen tar även upp sådana bestämmelser i redogörelsen.

Utredningen gör utifrån identifierade problem i detta avsnitt områdesvis bedömningar av det faktiska sakläget, vilka möjligheter som finns att reducera förekommande hinder samt lämnar förslag på tillvägagångssätt. I några fall gör utredningen bedömningen att frågeställningen måste beredas vidare innan förslag till åtgärd kan läggas.

Utredningen har i arbetet med att förstå regelverken och deras tillämpning haft kontakt med ett stort antal myndigheter. I det arbetet har utredningen noterat flera exempel på samarbeten mellan myndigheter och organisationer inom olika verksamhetsområden. Som exempel kan nämnas att Sida samverkar i stor omfattning med det civila samhällets organisationer inom ramen för myndighetens arbete med humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete. Ett annat exempel är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som i arbetet med såväl krisberedskap som krishantering samarbetar med olika organisationer. Även länsstyrelserna har omfattande kontakter med civilsamhället i genomförandet av sina uppdrag. Vid utredningens besök på Länsstyrelsen Värmland framgick t.ex. att länsstyrelsen hade kontakter och samarbetade med organisationer bl.a. i arbetet med frågor som rör våld i nära relationer, integration, regional utveckling/landsbygdsutveckling, naturvård och ANDT-frågor (alkohol, narkotika, dopning och tobak).

5.2.1 Konkurrensrätten

Bedömning: Möjligheterna att utveckla den nationella konkurrensrättsliga lagstiftningen i förhållande till det civila samhällets organisationer styrs av EU-rätten. Det finns dock utrymme att vid tillämpningen av gällande reglering ta hänsyn till organisationernas särart.

Regeringen bör verka för ett klargörande av det EU-rättsliga läget i frågan om idrottens ideella verksamhet i Sverige strider mot EU:s konkurrensregler. Skulle ett sådant klarläggande innebära att så är fallet bör regeringen verka för att en förändring kommer till stånd som säkerställer idrottens särart ur ett konkurrensrättsligt perspektiv.

Det finns även konkurrensrättsliga frågeställningar på nationell nivå som regeringen i sitt fortsatta arbete bör se över. Regeringen bör på det sätt regeringen anser lämpligt genomföra ett översynsarbete avseende konkurrensrättens tillämpning på idrotten.

Idrott och konkurrensrätt

På senare år har det skett en ökad professionalisering av föreningslivet. Allt fler föreningar har anställda för att utföra verksamhet. Kraven på föreningarna och de ideellt verksamma har ökat med ökad styrning, kontroll och kvalitetssäkring av deras arbete. Vidare finns det verksamheter som omsätter allt större belopp. Det finns också flera exempel på situationer då myndigheter likställer allmännyttiga ideella föreningars verksamhet med privat vinstdrivande näringsverksamhet. Två exempel på det senare illustreras av hur de konkurrensrättsliga reglerna kan beröra idrotten och hur konsumentlagstiftningen kan tillämpas på ideella föreningar. I avsnitt 5.2.2 behandlas frågan om konsumenträtt och näringsverksamhet i förhållande till ideella föreningar.

Viss idrottsverksamhet utgör en stor och växande ekonomisk sektor som bidrar till tillväxt och jobb. Dess mervärde och effekter på sysselsättningen överstiger den genomsnittliga tillväxten och ungefär två procent av världens BNP genereras av idrottssektorn enligt uppgifter från *World Economic Forum*, Davos 2009 (KOM [2011] 12) den 18 januari 2011 *Utveckling av idrottens europeiska dimension.* Trots idrottens ekonomiska betydelse bedrivs idrottsverksamhet i Sverige av allmännyttiga ideella föreningar, med undantag av ett begränsat antal s.k. idrottsaktiebolag, och det finns ur detta perspektiv ett särskilt intresse av att beakta idrottens särart. I takt med att idrottsverksamhet blivit kommersiellt intressant har fråga uppkommit om och hur idrottens särart bör beaktas vid tillämpning av den konkurrensrättsliga regleringen.

Regler inom idrottsrörelsen har flera gånger varit föremål för prövning i EU-domstolen och av kommissionen. EU-domstolen fastslog i Meca-Medina-målet att det inte finns något generellt konkurrensrättsligt undantag för idrott som utgör ekonomisk verksamhet. Däremot kan en viss regel eller ett förfarande som i ett första bedömningssteg anses utgöra en förbjuden begränsning av konkurrensen vara rättfärdigad med hänvisning till vissa legitima syften. En förutsättning är dock att de konkurrensbegränsande effekterna är en nödvändig följd av, och proportionerliga i förhållande till, de bakomliggande legitima syftena (Wouters mål C-309/99 och Meca-Medina mål C-519/04 P).

Utredningen behandlar närmast de olika intressen som i ett konkurrensrättsligt sammanhang gör sig gällande då de marknadsekonomiska principerna som ligger till grund för EU:s konkurrensregler ska balanseras mot idrottens särart.

Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (2008:579) (KL) syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktionen av och handel med varor, tjänster eller andra nyttigheter. Lagen innehåller ett förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (2 kap. 1 §) och förbud mot missbruk av företags dominerande ställning (2 kap. 7 §). Dessutom innehåller konkurrenslagen regler om kontroll av företagskoncentrationer (4 kap.).

Konkurrenslagen är utformad med EU-rätten som förebild. Förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete respektive förbudet mot missbruk av dominerande ställning har sin förebild i artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Förhållandet mellan konkurrenslagen och EU-rätt

Av rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (nu artikel 101 och 102 i EUF-fördraget) följer att det för Konkurrensverket och domstolarna finns en skyldighet att tillämpa artikel 101 och 102 i EUF-fördraget om nationell konkurrensrätt tillämpas på avtal och förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna inom EU (artikel 3). Förordning (EG) nr 1/2003 bygger på s.k. parallella kompetenser. Kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna inom EU har behörighet att tillämpa artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget fullt ut beträffande avtal och förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. I förordningen finns bestämmelser som syftar till att garantera en enhetlig tillämpning av unionens konkurrensregler. Detta innebär att när svensk domstol tillämpar t.ex. 2 kap. 1 § KL på ett avtal mellan två företag som kan påverka handeln mellan medlemsstater, är domstolen också skyldig att tillämpa artikel 101 i

EUF-fördraget. Med andra ord blir en svensk reglering i KL som strider mot artikel 101 och 102 i EUF-fördraget utan verkan då båda regelverken ska tillämpas parallellt.

Marknadsdomstolens beslut i målet mellan Konkurrensverket och Svenska Bilsportförbundet

Vad gäller tillämpningen av de konkurrensrättsliga reglerna inom idrotten i Sverige har utredningen valt att redogöra närmare för några frågor som uppkommer med anledning av Marknadsdomstolens beslut den 20 december 2012 i mål mellan Konkurrensverket och Svenska Bilsportförbundet (SBF) (mål nummer 2012:16). I målet prövades frågan om regler som antagits av Svenska Bilsportförbundet stred mot EU:s konkurrensregler (förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag) då de hindrade licensinnehavare att ställa upp som förare eller funktionärer i tävlingar som inte hade sanktionerats av SBF.

Bakgrund i målet

Svenska Bilsportförbundet (SBF) är en allmännyttig ideell förening som av Riksidrottsförbundet (RF) har antagits som s.k. specialidrottsförbund för bilsporten i den svenska idrottsrörelsen. SBF har till ändamål att främja och administrera bilsporten i Sverige, vilket bl.a. innefattar att utfärda regler och bevilja tillstånd att anordna vissa tävlingar. SBF:s medlemmar består av knappt 500 motorklubbar som är allmännyttiga ideella föreningar.

I SBF:s ”Gemensamma regler” återfinns de i målet aktuella lojalitetsklausulerna. Dessa lojalitetsklausuler förbjuder SBF-licensierade funktionärer och tävlingsdeltagare att inneha uppdrag, anmäla sig till eller delta vid bilsporttävlingar som inte har sanktionerats av SBF i den mån deltagandet är bestraffningsbart enligt RF:s regler om förbundsbestraffning. Den som bryter mot reglerna riskerar böter eller förlust av licens, vilket bl.a. utesluter deltagande i SBF:s tävlingar. Vad gäller licenser i allmänhet kan i sammanhanget nämnas att licensinnehav är förenat med vissa förmåner för den licensierade, i synnerhet rätten att delta i vissa idrottsliga aktiviteter, men samtidigt förutsätter utfärdandet av licensen att

vissa krav uppfylls av idrottsförening respektive idrottsutövare (Lindholm J, *Kommersiell exploatering av idrottslig verksamhet ur ett konkurrensrättsligt perspektiv*, Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2015:5). Det kan tilläggas att såvitt utredningen har fått kunskap om är systemet med licenser vedertaget inom den svenska och internationella idrotten.

I det aktuella fallet hade en SBF-medlem och licensinnehavare startat näringsverksamhet vid sidan av SBF, där denne anordnade och försäkrade motorsportevenemang. På grund av denna verksamhet blev medlemmen anmäld till Riksidrottsnämnden för illojalitet. Medlemmen anmälde då SBF till Konkurrensverket som beslutade att ålägga SBF att vid vite om en miljon kronor ändra reglerna då dessa ansågs utgöra en konkurrensbegränsning på marknaden för anordnande av bilsporttävlingar i Sverige. SBF överklagade beslutet till Marknadsdomstolen.

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag

Enligt 2 kap. 1 § KL är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Med avtal jämställs samordnade förfaranden och beslut av en sammanslutning av företag. I bestämmelsens andra stycke ges exempel på avtal som typiskt sett är märkbart konkurrensbegränsande.

För att förbudet i paragrafen ska vara tillämpligt förutsätts någon form av överenskommelse mellan två eller flera företag. Ett avtal kan ha formen av formellt bindande muntliga eller skriftliga överenskommelser mellan två eller flera företag liksom ett arrangemang där ett företag gentemot ett annat frivilligt åtar sig att begränsa sin frihet att agera på marknaden (se t.ex. Marknadsdomstolens avgörande, MD 2003:2).

Enligt 1 kap. 6 § KL omfattar förbudet i 2 kap. 1 § KL även beslut av en sammanslutning av företag. Med ett beslut av en sammanslutning av företag avses exempelvis beslut av en branschförening där föreningens stadgar ger möjlighet att fastställa eller ändra företagens beteende på marknaden. Ett samordnat förfarande innebär att två eller flera företag utan direkt avtal tillämpar ett visst förfarande i samförstånd. Samförståndet behöver inte ha uppkom-

mit genom uttryckliga muntliga eller skriftliga förklaringar. För att ett samordnat förfarande ska föreligga krävs dock att det förekommit direkta eller indirekta kontakter mellan företagen (MD 2005:7).

För att ett samarbete mellan företag ska träffas av förbudsbestämmelsen krävs att samarbetets syfte eller resultat varit att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen. Ett samarbete vars syfte är konkurrensbegränsande är förbjudet i sig (se t.ex. MD 2005:7). Det krävs i ett sådant fall inte att samarbetets effekter på marknaden kan påvisas. Om avtalet i sig inte har ett konkurrensbegränsande syfte, får i stället bedömas om det har ett sådant resultat. Vad som är det konkreta resultatet av en konkurrensbegränsning avgörs i det enskilda fallet efter ett s.k. konkurrenstest, dvs. en närmare prövning av avtalets faktiska eller potentiella påverkan på konkurrensen på den relevanta marknaden.

En ytterligare förutsättning för att ett konkurrensbegränsande förfarande ska omfattas av förbudet är att det begränsar konkurrensen på ett märkbart sätt. Därvid har företagens marknadsandelar stor betydelse. Beräkningen av ett företags marknadsandel förutsätter att den relevanta marknaden avgränsas. Av praxis framgår att avtal mellan konkurrenter som har till syfte att fastställa priser eller att begränsa produktion eller försäljning eller att dela upp marknader eller inköpskällor i princip alltid är märkbart konkurrensbegränsande, oavsett företagens marknadsandelar (se t.ex. de förenade målen T-374 m.fl. European Night Services mot Europeiska kommissionen, REG 1998 II-3141).

Marknadsdomstolens bedömning

I Marknadsdomstolen var SBF:s första materiella invändning att det överklagade beslutet inte var förenligt med den grundlagsskyddade föreningsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen) och EU:s rättighetsstadga ifråga om inskränkning i föreningsfriheten. Marknadsdomstolen fann i denna del att Konkurrensverkets beslut inte inskränkte föreningsfriheten och anförde att en otillåten verksamhet inte kan undgå ingrepp på grund av att den drivs i föreningsform.

Genom hänvisning till EU-domstolen konstaterade Marknadsdomstolen att även ideella föreningar kan bedriva ekonomisk verksamhet och att det saknar betydelse om intäkter helt eller delvis används för att täcka kostnaderna för arrangemanget. Marknadsdomstolen ansåg det vara klarlagt att omsättningen var tillräckligt stor för att kvalificeras som ekonomisk verksamhet. SBF-anslutna föreningar var alltså att betrakta som företag i konkurrensrättslig mening. Marknadsdomstolen prövade därefter om det var fråga om ett beslut av en företagssammanslutning. Enligt 1 kap. 6 § KL omfattar förbudet i 2 kap. 1 § KL även beslut av en sammanslutning av företag. Domstolen hänvisade här till praxis enligt vilken medlems- och branschföreningars stadgar kan utgöra beslut av företagssammanslutningar, om dessa ger föreningen möjlighet att styra medlemmarnas agerande på marknaden. Regelverket ansågs utgöra ett beslut av en företagssammanslutning och ett avtal i konkurrensrättslig mening.

SBF hade vidare invänt att det inte fanns någon relevant marknad att pröva de ifrågasatta reglerna mot. Marknadsdomstolen fann att den relevanta markanden utgjordes av anordnandet av bilsporttävlingar i Sverige. Eftersom tävlingar hölls i hela landet uppfylldes samhandelskriteriet, vilket gjorde artikel 101 FEUF, som reglerar förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete på EU-nivå, direkt tillämplig. Vid bedömningen av huruvida SBF:s ifrågasatta regler snedvrider konkurrensen menade Marknadsdomstolen att de aktuella bestämmelserna i praktiken genom sin blotta existens hade en inverkan på förares benägenhet att delta i andra tävlingar med hänsyn till risken att förlora sin SBF-licens. Då RF:s regler om förbundsbestraffning inte begränsade förbudet, innebar lojalitetsklausulerna i själva verket ett totalförbud som i sig kunde innebära en konkurrensbegränsning. Konkurrensbegränsningen bedömdes vara märkbar.

SBF hade vidare invänt att även om Marknadsdomstolen skulle anse att det förelåg en konkurrensbegränsning, innebar de legitima syftena bakom reglerna samt principen om idrottens särart att de aktuella klausulerna inte skulle omfattas av konkurrensreglerna. Marknadsdomstolen fann att de av SBF åberopade syftena som påstods ligga bakom de ifrågasatta reglerna var legitima. Syftena utgjordes av ”tillhandahållande av idrott åt alla”, ”stödjande av barn- och ungdomsverksamhet”, ”säkerställa att tävlingsverksam-

het kan anordnas under ordnade, likartade och rättvisa former" samt "att säkerställa att bilsporttävlingar arrangeras på ett säkert sätt". Domstolen ansåg emellertid inte att syftena "tillhandahållande av idrott åt alla" samt "stödjande av barn- och ungdomsverksamhet" var uppfyllda genom SBF:s regler. Övriga åberopade syften ansågs genom SBF:s regler vara uppfyllda. Utredningen i ärendet gav emellertid inte stöd för att reglerna enligt sin ordalydelse var nödvändiga för att uppnå syftena. Marknadsdomstolen fann att även om syftena var att betrakta som legitima krävdes en prövning av huruvida reglerna ansågs vara nödvändiga och proportionerliga för att uppfylla syftena. Marknadsdomstolen konstaterade att även om reglerna hade ett legitimt syfte var ett totalförbud alltför långtgående. De legitima syftena kunde således inte rättfärdiga de konkurrensbegränsande reglerna.

Frågor som aktualiseras med anledning av bilsportmålet

Frågan om ekonomisk verksamhet

Idrotten som sådan faller inte på grund av verksamhetens art, organisationsform eller andra omständigheter, innanför eller utanför konkurrensbestämmelserna. Avgörande är istället om en verksamhet är av ekonomisk art i unionsrättslig bemärkelse, och därmed i konkurrensrättslig mening betraktas som ett företag alternativt en företagssammanslutning. EU-domstolens rättspraxis antyder att de flesta former av idrottsverksamhet är ekonomiska till sin natur och i dessa fall omfattas verksamheten av konkurrensrätten, se Bosmanmålet (mål C-415/93) och Meca-Medina-målet (mål C-519/04). Vad som utgör ekonomisk verksamhet tolkas extensivt och således kommer även konkurrensreglernas tillämpningsområde att tolkas extensivt. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör enligt EU-domstolens praxis ekonomisk verksamhet, se t.ex. mål C-118/85 kommissionen mot Italien (punkt 7), mål C-35/96 kommissionen mot Italien (punkt 36) och mål C-49/07 "MOTOE" (punkt 22). Vid bedömningen av om det är en ekonomisk verksamhet måste var del av en verksamhet bedömas för sig. Det är således möjligt att en aktör som inte är vinstdrivande och som huvudsakligen bedriver icke-ekonomisk verksamhet ändå bedriver vissa verksamheter som är att betrakta

som ekonomiska i konkurrensrättslig bemärkelse. De flesta svenska idrottsliga aktörer befinner sig i denna situation. (Lindholm J, 2015, s. 30 f.).

I nämnd rapport refereras även till EU-domstolens praxis som klargjort under vilka förutsättningar olika aktörer bedriver ekonomisk verksamhet och således omfattas av konkurrensbestämmelserna. En första fråga vid en sådan bedömning är om begreppet förutsätter att verksamheten bedrivs med vinstintresse. Denna fråga är enligt rapporten av särskild betydelse för svenska förhållanden då den idrottsliga verksamheten huvudsakligen bedrivs av ideella föreningar. EU-domstolen prövade denna fråga i målet Höfner & Elser (mål C-41/90 punkt 21) som gällde huruvida konkurrensrätten omfattade arbetsförmedlingstjänster som tillhandahölls av en offentlig organisation utan ersättning. EU-domstolen slog därvid fast att det är den aktuella åtgärdens art som är styrande, inte vilken rättslig form som den aktör som vidtar åtgärden har eller hur åtgärden är finansierad. Att de flesta svenska idrottsliga aktörer inte är vinstdrivande saknar därför enligt rapportförfattaren betydelse vid bedömningen om verksamheten omfattas av konkurrensreglerna.

I målet MOTOE (mål C-49/07 p. 20–22 med vidare hänvisningar, REG 2008 s. I-4863) slog EU-domstolen fast att en idrottsorganisation, oavsett associationsform, finansiering eller vinstintresse, kan utgöra ett företag i konkurrensrättslig mening. I målet ansågs kravet på ekonomisk verksamhet uppfyllt om den idrottsliga verksamheten utgör en inkomstkälla och därigenom faller inom artikel 101 FEUF:s tillämpningsområde, t.ex. genom att generera intäkter i form av deltagaravgifter, biljettförsäljning samt försäljning av sponsor- eller medierättigheter.

Frågan om medlemskap och lojalitetskrav i en förening

Bilsportmålet väcker frågor om innebörden av ett medlemskap och vilka lojalitetskrav som kan anses följa med ett medlemskap. I artikeln *Svensk idrotts organisation och uppbyggnad – igen* beskriver Christer Pallin, chefsjurist vid Riksidrottsförbundet (Svensk Idrottsjuridisk förenings Artikelsamling 2013 i *Idrottsjuridisk skriftserie* nr 18) hur Riksidrottsförbundet (RF) ser på medlemskapet som en

röd tråd som binder samman den nationella idrottsorganisationen. Individen är medlem i en idrottsförening, som i sin tur är medlem i ett eller flera specialidrottsförbund vilka tillsammans bildar det paraplyorgan som finns för svensk idrott, dvs. RF. Enligt artikeln kopplar medlemskapet samman de olika organisationsleden och stadgarna är det avtal som reglerar villkoren för medlemskapet. I artikeln understryks också att medlemskapet är frivilligt, och att den som inte längre vill vara medlem har rätt att när som helst lämna sin organisation. Artikelförfattaren menar att så länge medlemskapet gäller har individer, föreningar och förbund förbundit sig att följa det regelverk som finns för organisationen.

I artikeln nämns bestraffningar i form av tillfällig utvisning enligt spelreglerna och flera års avstängning enligt bestraffningsreglerna som exempel på sanktioner som följer av det avtal som ingåtts genom medlemskapet.

Skulle medlemmen inte lojalt ställa upp bakom den egna organisationen utan i stället t.ex. delta i en med förbundet konkurrerande idrottsaktivitet, kan fråga om uteslutning uppkomma. Den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär att vem som helst har rätt att bilda nya organisationer och i nämnd artikel förklarar artikelförfattaren att det inte finns hinder mot att bilda nya fotbollsförbund, eller andra typer av sammanslutningar för idrott. Vad som kan inträffa i ett sådant fall är att den egna organisationen ställer krav på sina medlemmar att de ska välja vilken av organisationerna de önskar tillhöra. På motsvarande sätt skulle, enligt artikeln, krav kunna ställas på enskilda idrottsutövare att, om de önskar representera den egna föreningen och det egna förbundet, inte samtidigt delta i idrottsarrangemang som inte är sanktionerade av den egna organisationen. Artikelförfattaren lyfter fram detta som något positivt genom att kommersiella aktörer på idrottens område kan ”hållas på avstånd”, och de etablerade idrottsorganisationerna ges möjlighet att utveckla idrotten inte bara som publik underhållning utan också som en viktig del av samhället.

Föreningsfrihet

I bilsportmålet gjorde SBF gällande att en tillämpning av konkurrensrättsliga regler på SBF:s stadgar skulle utgöra ett grundlagsstridigt ingrepp i föreningsfriheten så som den uttrycks i 2 kap. 1 § regeringsformen och i EU:s rättighetsstadga. Som nämnts ovan gjorde Marknadsdomstolen bedömningen att de konkurrensrättsliga bestämmelserna som aktualiserades i ärendet inte kunde anses som en inskränkning av föreningsfriheten.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (föreningsfrihet). Föreningsfriheten innefattar inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (SOU 1975:75 s. 194 och prop. 1975/76:209 s. 144). Föreningsfriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen). Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller vissa särskilda förutsättningar i fråga om begränsningsändamål. I 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen anges för vilka ändamål som en begränsning av föreningsfriheten får göras.

I förarbetena till regeringsformen, i anslutning till behandlingen av föreningsfriheten, lyftes det fram några exempel på föreskrifter som inte ansågs utgöra begränsningar av föreningsfriheten. Det påpekades att de formkrav som för skilda typer av föreningar ställs upp i lagarna om ekonomiska föreningar, aktiebolag osv. inte kan anses som begränsningar av föreningsfriheten. Grundlagsberedningen framhöll att dessa regler har till funktion att ange de rättsliga ramarna för dem som vill begagna en särskild juridisk konstruktion som innebär särskilda fördelar i form av ansvarighetsbegränsning, minoritetsskydd osv. (SOU 1972:15 s. 157). Departementschefen ställde sig bakom denna bedömning. Han framhöll även att sådan näringsrättslig lagstiftning, som innebar att viss verksamhet – t.ex. bank- och försäkringsrörelse – bara kunde bedrivas i föreningsform, inte stred mot föreningsfriheten. Ett annat exempel som nämndes var att inte heller verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person kan vara friad mot ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Det framhölls att vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig

verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 112–113). I propositionen påpekades att det låg i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga (s. 139). Det anfördes vidare att en föreskrift anses innebära en begränsning av regeringsformens rättighetsreglering endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. I propositionen betonades även vikten av att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften (s. 153–154). Denna snäva syn på rättighetsbegränsningar vidgades något i den proposition som låg till grund för lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall. I propositionen togs hänsyn till de tänkbara effekterna av den föreslagna regleringen. Det innebar att de föreskrifter som var aktuella ansågs utgöra en begränsning av demonstrationsfriheten och mötesfriheten (prop. 2005/06:11 s. 30). I propositionen *Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering* (prop. 2013/14:70 s. 96 f.) gjorde regeringen bedömningen att en reglering om skyldighet för partierna att redovisa sina intäkter inte utgör någon *direkt* begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål eftersom det av regleringen inte följer något hinder för en ideell förening att verka för politiska syften. Det gjordes även en bedömning om de *indirekta* effekter som en insynsreglering skulle kunna få när det gäller medborgarnas möjligheter att verka gemensamt inom ramen för ett parti trots detta måste anses innefatta en begränsning av föreningsfriheten. Regeringen gjorde bedömningen att lagförslaget inte innebar någon begränsning av föreningsfriheten (s. 94–98 och 137).

Utredningen konstaterar att begränsande lagreglering avseende sammanslutningar (exempelvis ideella föreningar) är möjlig att införa, men enbart under förutsättning att lagen ges en utformning som innebär att den inte begränsar friheten för enskilda att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften och att tillsammans verka för dessa syften inom ramen för sammanslutningen. Av redovisade förarbetsuttalanden drar utredningen samtidigt slutsatsen att det inte enbart är de direkta och uttalade begränsningarna av en rättighet som lagstiftare och domstol har att beakta, utan det är de verkliga effekterna av en reglering som måste

beaktas för att avgöra om regleringen är att betrakta som rättighetsbegränsande. De tänkbara effekterna av en offentligrättslig regel måste därför alltid analyseras av lagstiftare och domstol för att inte komma i konflikt med föreningsfriheten. Om regeln i sig inte har ett föreningsbegränsande syfte, får i stället bedömas om det har ett sådant resultat. Vad som är det konkreta resultatet av en begränsning avgörs i det enskilda fallet.

Särartsfrågan och pyramidstrukturen – förhållandet mellan EU-rätten och idrott

Av EU-domstolens rättspraxis och kommissionens beslut framgår att man har erkänt och tagit hänsyn till idrottens särart. Kommissionen presenterade i juli 2007 *Vitbok om idrott* KOM(2007) 391 i vilken idrottens viktiga roll i samhället och idrottens särart underströks. Det påpekas dock att idrottens särart inte kan uppfattas som en motivering för ett allmänt undantag från tillämpningen av EU-rätten.

Av vitboken framgår att den europeiska idrottens särart kan avse dels idrottsverksamhet och idrottsregler, dels idrottsstrukturen. Som exempel på det förstnämnda nämns separata tävlingar för kvinnor och män, begränsningar av antalet deltagare i tävlingar, eller behoven av att se till att resultaten är säkra och att behålla en jämvikt mellan klubbar som deltar i en och samma tävling. När det gäller särarten i idrottsstrukturen, inbegripet idrottsorganisationernas självständighet och mångfald, anges en pyramidstruktur för tävlingar från gräsrotsnivå till elitnivå och organiserade omfördelningsmekanismer mellan de olika nivåerna och aktörerna, den nationella organisationen av idrott och principen om ett förbund per idrottsgren. Att idrottsorganisationernas självständighet, pyramidstrukturen och principen om ett förbund per idrott särskilt lyfts fram av kommissionen kan ses som ett erkännande av idrottens rätt att i demokratisk ordning bestämma över inte bara sin verksamhet utan även sin organisering. Traditionellt finns det ett nationellt förbund per idrott och land, som i sin tur är medlem i ett europeiskt och ett internationellt förbund. Denna struktur och organisation brukar benämnas pyramidstrukturen och syftar bl.a. till att underlätta för idrottsrörelsen att utse det som benämns nationella och internationella mästare.

Johan Lindholm har i tidigare nämnd rapport *Kommersiell exploatering av idrottslig verksamhet ur ett konkurrensrättsligt perspektiv* (s. 18) beskrivit hur denna organisatoriska modell i vissa fall kan bidra till en ökad risk för att konkurrensen begränsas, dels genom att den försvårar för nya, konkurrerande aktörer att etablera idrottslig verksamhet, dels genom harmoniserad reglering bland de etablerade aktörerna. Enligt Johan Lindholm kan sådana konkurrensbegränsningar drabba konsumenter, olika externa aktörer (t.ex. mediebolag, produkttillverkare och sponsorer) och andra idrottsliga aktörer (t.ex. när det gäller idrottsutövarnas, idrottsföreningarnas och idrottsförbundens inbördes förutsättningar att teckna sponsoravtal). I sammanhanget kan nämnas att idrottsrörelsen anser att denna organisatoriska modell är nödvändig för att skydda idrottens intressen och därmed också den marknad som idrotten skapar. Utifrån en svensk kontext anses också att man bör beakta den allmännyttighet som lagstiftningen tillerkänt idrottsrörelsen.

Det kan också nämnas att idrottens särart inbegriper bl.a. folkhälsoaspekter och idrottens sociala och kulturella betydelse.

Som tidigare nämnts finns det inte något allmänt undantag för regleringar inom idrott utan bedömningen av om konkurrensreglerna har överträtts måste göras i varje enskilt fall. Av vitboken framgår att det finns regler för idrottsorganisationer som på grund av sina legitima mål sannolikt inte bryter mot EUF-fördragets regler om konkurrensbegränsande samverkan. Detta förutsätter att eventuella konkurrensbegränsande effekter är ändamålsenliga och proportionella i förhållande till dem. Även legitima syften måste således vägas mot intresset av ”fungerande konkurrens”.

EU-domstolen har i målen Wouters (mål C-309/99) och Meca-Medina (mål C-519/04 P) utvecklat en analysmetod som innebär att bedömningen görs mot bakgrund av det övergripande sammanhang i vilket beslutet har fattats. I Meca-Medina ansåg EU-domstolen att de i målet omtvistade antidopningsreglerna syftade till att säkerställa en sund tävlan mellan idrottsutövare och att de begränsningar i klagandenas handlingsfrihet som reglerna innebar var nödvändiga för att idrottstävlingar skulle kunna anordnas på ett riktigt sätt. Andra legitima syften kan enligt kommissionens meddelande om idrott från 2011 vara att säkerställa rättvisa tävlingar, ovisshet om tävlingars utgång, skydd för tävlandes hälsa och åskådares säkerhet, främjandet av ungdomsidrott, ekonomisk stabilitet

hos klubbar eller lag samt enhetliga spelregler. Motsvarande analysmetod tillämpades av Marknadsdomstolen i beslut den 3 december 2012 i mål A/12 (SHL-målet). Domstolen fann att ett förbud mot korttidskontrakt inom ishockey utgjorde en nödvändig och proportionell åtgärd för att uppnå ett legitimt syfte.

Av EU-domstolens praxis och kommissionens uttalanden kan utläsas att regler som är en naturlig del av tävlingsmomentet i idrottsserier eller internationella tävlingar, och som alltså inte syftar till att reglera tillträdet till marknaden, kan utgöra godtagbara inskränkningar. Som framgår av kommissionens *Vitbok om idrott* torde t.ex. spelregler, regler om urvalskriterier för idrottstävlingar, sammansättning av landslag och anti-dopningsregler kunna rättfärdiga konkurrensbegränsningar med hänvisning till reglernas legitima syften.

Den av kommissonen och EU-domstolen framdrivna rättsutvecklingen av begreppet idrottens särart kan enligt utredningens mening ses i ljuset av den politiska viljan att skydda idrotten som framförts inom EU. I Kommissionens Helsingforsrapporten om idrott, KOM(99) 644, december 1999 framhålls att när unionens konkurrensregler tillämpas på idrotten bör hänsyn tas till idrottens särart och särskilt det ömsesidiga beroendet mellan idrotten och den ekonomiska verksamhet den genererar. Kommissionens Helsingforsrapport följdes upp av Europeiska rådets idrottsdeklaration år 2000. Europeiska rådet bekräftade här stödet för idrottens rätt att verka inom lämpliga föreningsstrukturer. Den demokratiska föreningsidrottens sammanhållna och solidariska karaktär skulle enligt Europeiska rådet skyddas. Idrottens särart och dess frivilliga strukturer lyfts även fram i artikel 165 EUF-fördraget som tillsammans med artikel 6 lägger fast ramarna för unionens kompetens på idrottsområdet.

Det har alltså gjorts politiska viljeyttringar i form av deklarationer och uttalanden på allt högre nivå, vilka bl.a. återspeglas i EUF-fördraget markering av idrottens specifika karaktär, dess särskilda strukturer och sociala och pedagogiska funktion. Särskilt den svenska, och nordiska, idrottsrörelsen bygger sedan över ett sekel på demokratiska och öppna ideella föreningar, i vilka medlemmarna har bestämmanderätten över den verksamhet de själva skapar och utövar utifrån ett ideellt ändamål. Det är medlemmarna som på

årsmötet både bestämmer över föreningsändamålet och hur idrottsverksamheten ska bedrivas, utformas och finansieras.

I bilsportärendet tillämpades konkurrensreglerna i ett dittills oprövat sammanhang, nämligen inom ramen för den svenska idrottsorganisationen och strukturen. Konkurrensverket och Marknadsdomstolen ställdes inför en grannlaga uppgift som krävde att det togs hänsyn till andra intressen än de som normalt ligger till grund för en konkurrensrättslig prövning.

Medlemsstaternas särart

Det finns betydande skillnader inom EU när det gäller idrottens roll i samhället. I rapporten *Study on the funding of grassroots sports in the EU (*den 27 juni 2011) definieras fyra huvudsakliga typer av finansieringsmodeller för idrott där hänsyn har tagits till följande.

- Nivån på deltagande inom idrotten (mätt som antal medlemmar)
- Den genomsnittliga nivån på den offentliga finansieringen per capita
- Den relativa betydelsen av direkta bidrag från hushållen
- Det samlade bidraget i form av frivilligt arbete.

I rapporten betonas att varje modell speglar olika historiska, institutionella och kulturella faktorer, olika nivåer av ekonomisk utveckling samt skilda regelverk i medlemsstaterna.

I Jörgen Hettnes artikel *Bilsport, EU och marknadsdomstolen – är den svenska idrottsrörelsen hotad?* (Svensk Idrottsjuridisk förening, Artikelsamling 2014 i *Idrottsjuridisk skriftserie* nr 19) konstateras att det finns betydande skillnader inom EU när det gäller idrottens roll i samhället. I artikeln hänförs Sverige och länder i norra och västra Europa till den grupp länder som uppvisar ett högt deltagande från allmänheten i idrottsverksamheten (cirka 20 procent av befolkningen) och förhållandevis höga nivåer av både privat och offentlig finansiering. Vidare anges att omfattande insatser i form av ideellt arbete sänker kostnaderna för att upprätthålla en hög nivå på idrottsverksamheten i dessa länder.

I rapporten (s. 25) talas om behovet av att uttryckligen erkänna idrott som ett legitimt samhällsintresse och inför planerade förändringar i beskattning eller andra regelförändringar analysera konsekvenserna i syfte att säkerställa en hållbar tillväxt inom idrottssektorn. I rapporten påpekas också behovet av att erkänna intresset av att idrott bedrivs på gräsrotsnivå, t.ex. genom idrottens fostrande och sociala funktion, vilket bör skapa incitament för offentliga myndigheter på alla nivåer att värna nyttan av idrott.

Utredningens överväganden och slutsatser

Idrottens särart har beaktats i tillämpningen av EU-fördragen och är numera en del av EU-rätten, men utgör inget allmänt undantag i regleringen utan bedöms från fall till fall. Vid denna bedömning är det fråga om det finns något legitimt syfte med ”konkurrensbegränsningen” och om effekten av konkurrensbegränsningen kan anses nödvändig och proportionell.

Syftet med idrottsverksamheten är ideellt men för att finansiera verksamheten tas t.ex. entré-, tränings- och tävlingsavgifter ut. Dessa avgifter och andra intäkter som har sitt ursprung i den ideella verksamheten konstituerar i rättslig mening regelmässigt näringsverksamhet och de skapar en marknad i konkurrensrättslig mening.

Marknadsdomstolen prövade det aktuella målet bl.a. utifrån idrottens särart och kom fram till att det fanns syften bakom regeln som inte uppnåddes med förbudsregeln. I målet hänvisades bl.a. till lojalitetsplikten som följer av licensreglerna.

Kravet på licensinnehav för deltagande i idrottslig verksamhet medför att licensvillkoren får ett betydande inflytande på de idrottsliga aktörerna och på den idrottsliga verksamheten. I domen prövades om licensreglerna har något legitimt syfte och därmed skulle kunna falla utanför konkurrensreglerna. Här kan noteras att det enligt domstolen fanns syften som motiverade lojalitetsplikten och som, under vissa förutsättningar, också i sig skulle kunna anses legitima. Utredningen tolkar detta som att det finns situationer där det saknas intressekonflikt och lojalitetsplikten inte är nödvändig. I just detta fall gjordes bedömningen att det var en långtgående lojalitetsplikt som skyddade Svenska Bilsportförbundet (SBF) från konkurrens utifrån, och att lojalitetsplikten inte var proportioner-

lig. Ytterligare en central aspekt som var avgörande för det aktuella fallet var att SBF i konkurrensrättslig bemärkelse betraktades som ett företag.

Som framgått är kravet för att en verksamhet i konkurrensrättslig bemärkelse ska bedömas som ekonomisk lågt ställt. På de högre nivåerna av organiserad idrott är det i allmänhet sällsynt med verksamhet som saknar ekonomisk effekt. Svensk idrott utgörs samtidigt av en verksamhet med betydande ideella inslag och den är till stora delar inte renodlat ekonomisk till sin natur. Utredningen har i detta sammanhang ställt sig frågan om en medlems intresse av att bedriva näringsverksamhet på den idrottsliga marknaden ur ett konkurrensrättsligt perspektiv kan väga tyngre än en förenings intresse av att kunna finansiera den allmännyttiga och demokratiska föreningsverksamheten. Det finns ett behov av att hitta en balans mellan respekten för de EU-rättsliga marknadsekonomiska grundprinciperna och idrottens särart.

Utredningen har i kapitel 3 resonerat kring organisationernas särart och EU har som nämnts klart uttalat att idrottens särart ska beaktas. EU-rätten slår samtidigt fast att det inte finns något konkurrensrättsligt undantag för sådan idrott som utgör ekonomisk verksamhet. Utredningen ser flera goda skäl för att beakta särart inom ideella sektorer. När det gäller möjligheter att i dessa avseenden föreslå lagstiftningsåtgärder så kringskärs de emellertid av att konkurrensfrågorna styrs av EU-rätten. Det finns däremot skäl för utredningen att understryka det utrymme som finns inom gällande reglering att beakta särart.

Att en avvägning ska ske för att skydda idrottens särart innebär en betydande rättsosäkerhet eftersom det är svårt att förutse vad betydelsen av särart omfattar. En avvägning ska ske enligt proportionalitetsprincipen och de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall blir avgörande. Den osäkerhet som idrottsrörelsen upplever kring vad som gäller i dessa avseenden försvårar dess verksamhet.

Till följd av de begränsningar som det konkurrensrättsliga regelverket anses medföra för vissa ideella verksamheter finns det skäl för regeringen att verka för åtgärder som bidrar till ett stärkt och självständigt civilsamhälle. Regeringen bör därför medverka till ett klargörande av det EU-rättsliga läget i frågan om idrottens ideella verksamhet strider mot EU:s konkurrensregler. Skulle ett sådant

klarläggande innebära att så är fallet bör regeringen verka för att en förändring kommer till stånd som säkerställer idrottens särart ur ett konkurrensrättsligt perspektiv.

Utredningens arbete med dessa frågeställningar har visat på en komplex materia där målkonflikter uppstår mellan konkurrensrätten och den politiskt uttalade viljan att allmännyttig föreningsverksamhet ska kunna bedrivas utan konkurrensrättsliga begränsningar. Det finns därför anledning för regeringen att söka undanröja den osäkerhet som utredningen har pekat på. Regeringen bör därför i detta syfte genomföra ett översynsarbete, vilket kan bedrivas på det sätt regeringen anser lämpligt, inom Regeringskansliet eller i en särskild utredning.

5.2.2 Konsumenträtten och förhållandet mellan medlem och förening

Förslag: Konsumentverket får i uppdrag att avseende ideella föreningars verksamhet utarbeta en exempelsamling över vad som *är* respektive *inte är* näringsverksamhet enligt konsumentlagstiftningen. Arbetet ska bedrivas i samverkan med civilsamhällets organisationer i syfte att utforma exempelsamlingen utifrån de behov av tydliggöranden som organisationerna ser.

I detta avsnitt belyser utredningen fall där den verksamhet som en ideell förening bedriver kan komma att bedömas som näringsverksamhet i konsumenträttsligt hänseende och på vad sätt detta även kan återspeglas i relationen mellan föreningen och medlemmen.

Konsumenträttsliga krav på en ideell förening

År 2011 anmäldes den ideella föreningen Friskis & Svettis till Konsumentverket för att föreningen krävde skriftlig uppsägning av medlemsavtal. Enligt Konsumentverkets bedömning var det av föreningen tillämpade villkoret oskäligt och myndigheten hänvisade till Marknadsdomstolens praxis om att skriftligt formkrav vid uppsägning i konsumentförhållanden är att betrakta som oskäligt mot konsumenten enligt lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i kon-

sumentförhållanden. Konsumentverket kommenterade även vissa andra villkor som framgick av Friskis & Svettis medlemsavtal. Det gällde att föreningen friskrev sig från ansvar för personskador uppkomna genom olycksfall. Vidare reagerade Konsumentverket på att Friskis & Svettis förbehöll sig rätten att efter den inledande bindningstiden automatiskt höja priset enligt gällande prislista, samt att föreningen även kunde göra förändringar i sina avtalsvillkor med hänvisning till information om gällande bestämmelser på föreningens webbplats. Slutligen kommenterades ett villkor om att föreningen inte gjorde någon återbetalning till medlem som avstängts eller uteslutits på grund av avtalsbrott.

Friskis & Svettis invände att föreningen inte är att betrakta som näringsidkare och att lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden därför inte är tillämplig. Mot detta argument anförde Konsumentverket att ur ett konsumenträttsligt perspektiv kan även ideella organisationer anses såsom näringsidkare. Bland annat menade myndigheten att det fick beaktas att Friskis & Svettis riktar sig till allmänheten och tillhandahåller tjänster av sådant slag som även tillhandahålls av andra konkurrerande näringsidkare inom branschen. På grund av detta och att verksamheten inte heller ansågs ske i så obetydlig omfattning att den inte kunde anses yrkesmässig, gjorde Konsumentverket bedömningen att Friskis & Svettis utgör en näringsidkare i konsumenträttslig mening och därmed omfattas av nämnd lag. Föreningen har efter Konsumentverkets bedömning valt att ändra villkoren i medlemsavtalet.

Frågor som aktualiseras i anledning av Friskis & Svettis-fallet

Genom ärendet aktualiseras frågor om skiljelinjen mellan konsumenttvist och medlemstvist, när en förening betraktas som näringsidkare, medlems möjligheter till inflytande och föreningars självständighet.

Konsumenttvist eller medlemstvist

Konsumenträtten reglerar avtalsförhållandet mellan näringsidkare och konsument. Utredningen återkommer till begreppet näringsidkare i närmast följande avsnitt. Här behandlas de fall då den

ideella föreningen är en näringsidkare och tvist uppstår med en medlem gällande köp av en vara eller en tjänst. I sådana fall kan det finnas skäl att göra en bedömning av om det är en konsumenttvist, som grundas i att det är en relation mellan näringsidkare och konsument, eller om det är en tvist som rör ett förhållande mellan en föreningsmedlem och förening. Utredningen har inte funnit några rättsliga avgöranden som klargör denna distinktion. Efter kontakter med Allmänna reklamationsnämnden har det dock framgått att frågan är relevant för nämndens bedömning då det gäller att avgöra dess behörighet att pröva ett ärende.

Allmänna reklamationsnämnden ska enligt 1 § förordningen (2007:1041) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nyttighet som näringsidkaren har tillhandahållit konsumenten och rekommendera en lösning av tvisten. Nämnden har haft ärenden som rört tvister mellan medlemmar och ideella föreningar och då tagit ställning till frågan om nämnden varit behörig att pröva tvisten som konsumenträttslig. Med utgångspunkt från behörighetsfrågan har nämnden vid ett ordförandemöte 2009 uttryckt skiljelinjen på följande sätt:

> Nämnden har genomgående ansett sig behörig att pröva tvister där köpet av en vara eller tjänst framstått som det väsentliga medan medlemskapet i föreningen varit nödvändigt för att kunna ingå avtalet. När däremot medlemskapet i föreningen varit det primära har utgången blivit den motsatta. Det kan i vissa fall vara svårt att klart dra gränsen för när det ideella intresset i själva föreningsverksamheten ska anses väga tyngre än det kommersiella inslaget.

Om inga särskilda skäl talar för att ett ärende är en föreningstvist har Allmänna reklamationsnämnden således ansett att det är en tvist som kan prövas av nämnden vilket inneburit ett ställningstagande för att det är en konsumenträttslig fråga. I vad mån nämnd distinktion även är tillämplig då det gäller att pröva tvistefrågor mellan förening och medlem materiellt är oklart eftersom det således saknas rättspraxis i frågan. Utredningen återkommer till den praxis som gäller för föreningars beslut om uteslutning av medlem och i vad mån dessa ska avgöras av domstol eller av föreningen.

Frågan om begreppet näringsverksamhet

Begreppet näringsverksamhet är vidsträckt och en väsentlig fråga är hur begreppet ska tolkas i förhållande till ideella föreningar. De flesta aktiviteter som ideella föreningar bedriver och som innebär någon form av ekonomisk verksamhet som är yrkesmässig innefattas i begreppet näringsverksamhet. Begreppet förekommer inom olika rättsområden, däribland inom civilrätten (främst inom konsumenträtten), redovisningslagstiftningen, skattelagstiftning och straffrättslig lagstiftning. Det finns dock ingen enhetlig definition, men man har strävat efter att använda samma metodik i de olika konsumenträttsliga lagarna (prop. 2001/02:134 s. 27). Med näringsverksamhet brukar man benämna verksamhet av ekonomisk natur som kan betecknas som yrkesmässig. Något vinstsyfte med verksamheten lär inte kunna ställas upp (prop. 1989/90:89 s. 60). För att belysa hur begreppet tolkas redovisas närmast några av de definitioner som förekommer inom civilrätten (konsumenträtten), den offentliga rätten och straffrätten.

Konsumentköplagen (1990:932) gäller bl.a. vid köp av lösa saker som en näringsidkare säljer till en konsument. Med konsument avses i detta sammanhang en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet, och med näringsidkare avses en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten (1 §). Så snart mer än något enstaka uppdrag eller försäljning genomförs, så ska personen ifråga normalt anses som näringsidkare, och för att rekvisiten ska vara uppfyllda krävs inte att verksamheten är inriktad på vinst (Herre J, under medverkan av Ramberg J, *Konsumentköplagen En kommentar*, [1 juni 2014, Zeteo], kommentaren till 1 kap. 1 §). I konsumentkreditlagen och konsumenttjänstlagen definieras begreppet på samma sätt som i köplagen. Enligt förarbetena till konsumenttjänstlagen (prop. 1984/85:110 s. 141 f.) ska begreppet näringsidkare förstås i vidsträckt mening. Den omfattar varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig. Detta innebär inte några större krav på verksamhetens omfattning. En person som på sin fritid mot ersättning utför tjänster åt andra bör således betraktas som närings-

idkare i lagens mening så snart det inte bara är fråga om något enstaka uppdrag.

Av 2 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden framgår att med konsument avses en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet, och med näringsidkare avses en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med hans näringsverksamhet, oavsett om den är offentlig eller privat.

En ideell förening som utövar näringsverksamhet ska enligt 2 § handelsregisterlagen (1974:157) ansöka om registrering i handelsregistret. Registreringskravet inbegriper ideella föreningar men omfattar endast dem som enligt bokföringslagen (1999:1078) är skyldiga att upprätta en årsredovisning. Denna inskränkning har gjorts för att näringsidkarkretsen ansågs onödigt vid för handelsregisterändamål (prop. 1975:104, s. 144 f.).

I 13 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) finns regler som avgränsar inkomstslaget näringsverksamhet. I 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen anges att med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Definitionen använder uttrycket förvärvsverksamhet för att begränsa inkomstslaget till sådan verksamhet som bedrivs med ett förvärvssyfte, dvs. syftet ska vara att verksamheten ska ge ett ekonomiskt utbyte, man talar ibland om ett vinstsyfte (se Andersson M, m.fl, *Inkomstskattelagen En kommentar* [den 1 juli 2015, Zeteo] kommentaren till 13 kap. 1 §). Av nämnd kommentar framgår vidare att uttrycket förvärvsverksamhet innebär en avgränsning mot hobbyverksamhet liksom mot rent ideell verksamhet. Att verksamheten ska bedrivas yrkesmässigt innebär vidare enligt kommentaren att den ska bedrivas regelbundet och varaktigt samt att den ska ha en viss omfattning.

I kommentaren till den straffrättsliga bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken anges att begreppet näringsidkare även i det fallet ska förstås i vidsträckt mening och omfattar varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art (Berggren N-O, m.fl., *Brottsbalken En kommentar* [den 1 juli 2015 Zeteo] kommentar till 16 kap. 9 §). Vidare sägs att aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar undantagslöst är näringsidkare, om de driver verksamhet,

samt att stiftelser och ideella föreningar är näringsidkare då de främjar sitt syfte genom att driva näringsverksamhet.

Frågan om ideella föreningar som näringsidkare aktualiserades i ett mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen (dom 2006-04-26 vid Kammarrätten i Stockholm i mål 6516-05). I målet prövades om Friskis & Svettis IF i Haninge var att bedöma som näringsidkare enligt 2 kap. 8 § kommunallagen. Kommunen hade i det aktuella fallet riktat stöd till föreningen (ett borgensåtagande). Mot bakgrund av det närmast totala förbudet för kommuner att lämna individuellt riktat stöd ansåg domstolen att begreppet näringsidkare skulle ges en vid tolkning och att den inkomstskatterättsliga klassificeringen av en association (dvs. en sammanslutning som har medlemmar eller delägare) därför inte ensamt kunde styrka att denna inte betraktas som näringsidkare i kommunallagens mening.

Utredningen konstaterar att skilda definitioner i olika regelverk av begreppet näringsverksamhet/näringsidkare kan medföra olika tillämpningsproblem för ideella föreningar. En tolkning kan behöva göras i bokföringssammanhang, medan en annan tolkning måste ske i civilrättsliga sammanhang med hänsyn till att begreppet har en vidsträckt innebörd enligt konsumentlagstiftningen. Ytterligen en tolkning kan aktualiseras för att avgöra hur verksamheten bedöms inkomstskattemässigt. Lagstiftningen riskerar att uppfattas som såväl komplicerad som inkonsekvent och det tycks därför finnas ett behov av att klargöra vad begreppet innefattar i olika sammanhang. Detta är särskilt angeläget eftersom ideell verksamhet i regel drivs av privatpersoner på deras fritid.

Regler som styr det föreningsrättsliga åtagandet

De konsumenträttsliga reglerna kan visserligen aktualiseras gällande ideella föreningar men de utgör ingen norm i sig för föreningars och medlemmars inbördes rättigheter och skyldigheter. De föreningsrättsliga åtagandena utgår istället från avtalsförhållandet mellan föreningar och dess medlemmar. Genom medlemskapet har medlemmen ingått ett avtal med föreningen som reglerar parternas inbördes rättigheter och skyldigheter. För att lösa ett rättsligt problem som uppkommer inom en ideell förening så finns det olika

normkällor såsom allmän lagstiftning, möjligheter till paralleller till annan lagstiftning, rättspraxis, föreningens stadgar, föreningens interna praxis och generell föreningssed samt det individuella medlemsavtalet. Utredningen vill i detta sammanhang även peka på majoritetsprincipen och likhetsprincipen som är grundläggande för den demokratiska föreningsverksamheten (Hemström C, 2011, *Organisationernas rättsliga ställning: Om ekonomiska och ideella föreningar*).

Majoritetsprincipen innebär att den mening som fått majoriteten av röster från medlemmar respektive styrelseledamöter i regel avgör hur frågan ska lösas. I anfört arbete (Hemström) beskriver författaren att majoritetsprincipen utgör i varje fall i de större föreningarna en nödvändig förutsättning för en demokratisk föreningsverksamhet. Det kan dock krävas kvalificerad majoritet för vissa beslut och man kan även tänka sig fall då minoriteten ges rätt att framtvinga ett beslut. Likhetsprincipen innebär att majoriteten vid sitt beslutsfattande inte utan stadgestöd får utsätta de enskilda medlemmarna för olika behandling. Principerna är som sagt inte lagfästa men det råder enligt vad som framgår i anfört arbete (Hemström) inte någon tvekan om att båda är grundläggande för verksamheten på både stämmo- och styrelsenivå.

Förhållandet mellan föreningen och medlemmen och föreningars självständighet

När det gäller tvister mellan en medlem och en förening, där parterna inte har ett konsument- och näringsidkarförhållande, är frågan om det är föreningarna själva som ska avgöra frågan eller om domstol respektive myndighet kan pröva ett föreningsbeslut utifrån allmänna avtalsrättsliga regler. I fallet med Friskis & Svettis och frågan om dess avtalsvillkor aktualiserades frågan om ändring av föreningens medlemsavtal till följd av myndighets bedömning i frågan. Utredningen ser här behov av att redogöra för vad som allmänt gäller i frågor om domstols behörighet att pröva föreningsinterna angelägenheter.

Utredningen har i tidigare avsnitt berört frågan om medlems skyldigheter gentemot den ideella föreningen och i det sammanhanget tagit upp stadgeföreskrifter om förbud för medlemmar att vara illojala. I åtskilliga föreningar är sanktionen mot medlemmar

som bryter mot föreningens regler uteslutning ur föreningen (Hemström 2011).

Frågan i vad mån beslut om uteslutning av medlem ur en ideell förening kan bli föremål för rättslig prövning är inte reglerad i lag utan är överlämnad åt domstolarna att bedöma enligt allmänna rättsprinciper. Länge ansåg domstolarna att föreningarna själva borde ha rätt att avgöra om medlemmen avvikit från föreningens normer på ett sådant sätt att han eller hon borde uteslutas. I praxis har frågan prövats beträffande vissa typer av ideella föreningar och då inte bara i formellt hänseende utan också på materiell grund enligt avtalsrättsliga principer. Så har varit fallet då medlemskapet i föreningen ansetts ha betydelse för medlemmens yrkesverksamhet och därmed i ekonomiskt hänseende, såsom beträffande vissa fackliga och andra organisationer (NJA 1945 s. 290, 1946 s. 83, 1958 s. 654 respektive NJA 1977 s. 129). I dessa fall har det prövats om den uteslutne gjort sig skyldig till något som enligt föreningens stadgar berättigat föreningen att utesluta denne, och när föreningen inte förmått visa detta, har uteslutningsbeslutet förklarats sakna verkan. Prövningen får antas ha skett på avtalsrättsliga grunder, varvid stadgarna ansetts som led i rättsförhållandet mellan föreningen och medlemmen. Beslut om uteslutning ur en ideell föräldrakooperativ förskoleförening har också ansetts kunna bli föremål för domstolsprövning på materiell grund (NJA 1998 s. 293). Som skäl för bedömningen anfördes bl.a. att medlemskapet gav rätten till en förskoleplats som drevs av föreningen och att denna rätt i allmänhet fick anses vara av stor praktisk och ekonomisk betydelse för föräldrarna. Domstolen ansåg att det fanns ett påtagligt behov av rättsskydd och att uteslutningen skulle kunna sakprövas av domstol enligt avtalsrättsliga principer. Däremot har det ansetts att uteslutning ur vissa andra ideella föreningar, som t.ex. religiösa föreningar (NJA 1906 s. 317 och 1931 s. 604) och idrottsföreningar (NJA 1990 s. 687), inte kunnat prövas på materiell grund. Det senare fallet rörde en tvist mellan en orienteringsklubb och två av dess medlemmar. I detta fall var medlemskapet inte av ekonomisk betydelse för medlemmarna vid deras utövande av yrkesverksamhet eller på annat liknande sätt. Högsta domstolen (HD) anförde att idrottsföreningar i allmänhet har ett klart ideellt syfte och att till följd av detta får medlemmarnas deltagande i verksamheten ett personligt inslag, som i princip saknas i föreningar där det ekonomiska

intresset är det mest framträdande. HD gjorde utifrån detta bedömningen att det inte är väl förenligt härmed att uteslutning skulle kunna prövas enligt avtalsrättsliga principer. HD tillade följande angående medlemskapets betydelse.

> Intresset för utövande av sport i olika former omfattas numera av många. Medlemskap i idrottsföreningar torde därmed ha fått ökad betydelse. Särskilt mot bakgrund härav skulle det kunna hävdas att det numera finns ett behov av sådant rättsskydd vid uteslutning som en domstolsprövning erbjuder. Sådana synpunkter gör sig gällande även beträffande medlemskap i vissa andra typer av ideella föreningar, inte minst sådana som tillgodoser fritidsintressen av olika slag.
>
> Den ideella inriktning och det personliga inslag som präglar idrottsföreningars verksamhet utgör emellertid ett så starkt skäl för att föreningarna själva bör få avgöra frågan, huruvida en medlem avvikit från en förenings regler på sådant sätt att han bör uteslutas ur föreningen, att det inte är lämpligt att sådana frågor generellt skulle vara underkastade domstols prövning, inte ens om den rättsliga prövningen begränsades till att avse huruvida en uteslutning var oskälig (jfr 36 § avtalslagen).
>
> Man kan dock inte bortse från att det undantagsvis kan förekomma fall, då det framstår som angeläget att uteslutning ur en idrottsförening kan prövas av domstol, trots förhållandets i princip personliga karaktär. Här åsyftas fall då uteslutningen påstås innebära en diskriminering av den uteslutne på grund av dennes ras, religion eller annan liknande omständighet eller vara grundad på annat jämförbart förhållande som får anses göra uteslutningen uppenbart otillbörlig.

Domstol kan även pröva andra frågor som ligger nära uteslutningsmålen. Svea hovrätt avgjorde ett mål (RH 1997:111) där det var frågan om domstol borde pröva ett beslut fattat av ett organ inom Svenska Travsportens Centralförbund. Tvisten rörde påföljd för travtränare som visat sig ha brutit mot bestämmelser i tävlingsreglementet. Hovrätten fann att beslutet kunde prövas av domstol på materiell grund. I ett annat fall från Svea hovrätt (RH 1999:92) prövades också om domstol borde pröva ett beslut fattat av en ideell förening. Frågan gällde ett beslut av Svenska Kennelklubbens Centralstyrelse om att frånta en medlem dennes auktorisation som tävlingsdomare. Hovrätten kom i detta mål fram till att beslutet kunde prövas i formellt men inte materiellt hänseende. I målet angavs att en bedömning av beslutets art måste göras med beaktande av bl.a. klubbens verksamhet och syfte samt vilka personliga och ekonomiska konsekvenser beslutet får för medlemmen.

Domstol prövar även talan om medlems skyldighet att betala medlemsavgift vilket framgår av en rad olika avgöranden (NJA 1927 s. 481 II och NJA 2000 s. 365). Likaså kan klander av stämmobeslut prövas rättsligt av domstol. HD prövade en tvist mellan ett fackförbund och ett antal medlemmar (NJA 1987 s. 394). Medlemmarna klandrade ett beslut bl.a. på den grunden att det inte ankom på ett fackförbund att träffa avtal om en försäkring som låg utanför förbundets uppgift att ta tillvara medlemmarnas intressen på arbetsmarknaden och inom näringslivet. HD uttalade att det av allmänna rättsprinciper får anses följa, att en medlem av en ideell förening genom klandertalan ska kunna få rättslig prövning av frågan om ett beslut som har fattats av föreningens högsta beslutande organ strider mot stadgarna och på den grunden är ogiltigt.

Utifrån redovisade rättsfall drar utredningen slutsatsen att domstolarna tvekar om de bör överpröva beslut som fattats av ideella föreningar om uteslutning av medlemmar. En rad olika omständigheter får betydelse för föreningarnas självständighet och domstolens möjligheter att överpröva beslut. I de fall då det rör sig om föreningar med ett rent ideellt syfte och värdet av medlemskapet är klart icke-ekonomiskt kan generellt sägas att föreningarna har en betydande självständighet. I de fall ett beslut får yrkesmässig eller ekonomisk betydelse görs dock av bl.a. rättssäkerhetsskäl bedömningen att det finns förutsättningar för rättlig prövning vilket inskränker föreningens självständighet. Frågan får i sådana fall prövas av domstol på avtalsrättsliga grunder, varvid exempelvis stadgarna är att anse som ett led i rättsförhållandet mellan föreningen och medlemmen. Hur frågan ska avgöras i andra fall än vid uppsägning har utredningen endast kunnat ge exempel på.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningens uppdrag är att identifiera sådana regelverk och tillämpningar som utgör hinder eller begränsningar för verksamhet inom det civila samhället samt analysera och bedöma hur organisationernas särart beaktas i regelverk och lagstiftning. Det beskrivna fallet med Friskis & Svettis illustrerar ett sådant hinder som grundas på uppfattningen att ideell verksamhet på en rad punkter

skiljer sig från privata aktörer och därför inte ska ses som näringsverksamhet. I utredningens samtal med företrädare för Konsumentverket beskrivs en förståelse för att det kan vara svårt för företrädare från ideella föreningar att förstå att olika bedömningar görs i fråga om betydelsen av begreppet näringsidkare beroende på vilken myndighet föreningen har kontakt med. Här nämns t.ex. inkomstskattelagen och att ideella föreningars särart beaktas i denna lag.

Utredningen har i frågan om det konsumenträttsliga regelverkets tillämplighet på tvister med ideella föreningar som part tagit upp frågan om föreningstvister och konsumenttvister. Allmänna reklamationsnämnden har vad gäller nämndens behörighet gjort en åtskillnad mellan sådana tvister. Utredningen anser att det är rimligt att skilja mellan föreningstvister och konsumenttvister och att frågan om medlemskapets karaktär är en sådan faktor som kan vara av betydelse. Andra faktorer skulle kunna vara att det finns en övervägande ideell inriktning och att verksamheten präglas av ett starkt personligt inslag från medlemmarna. Utredningens uppfattning är att det är lämpligt att föreningarna själva avgör frågor där det ideella intresset i själva föreningsverksamheten kan anses väga tyngre än det kommersiella inslaget. Eftersom det är en fråga som, enligt vad utredningen känner till, inte är rättsligt prövad går det dock inte att uttala något bestämt i fråga om en tvist kring ett köp av en vara eller en tjänst kan bedömas som en föreningstvist, och på vilka grunder en sådan bedömning i så fall kan göras.

Den konsumentskyddande lagstiftningen grundas på att det är en relation mellan näringsidkare och konsument och att konsumenten har en svagare ställning än näringsidkaren. För att avgöra om det är en sådan situation får man bedöma omständigheterna i det enskilda fallet. Många gånger bedriver ideella föreningar inte sådan ekonomisk verksamhet att de bedöms som näringsidkare, och i dessa fall aktualiseras inte det konsumenträttsliga skyddet. I strikt konsumenträttslig mening kan dock ideella föreningar vara att betrakta som näringsidkare när de bedriver ekonomisk verksamhet. Konsumenträttslig lagstiftning kan då bli tillämplig. Om det är en utåtriktad föreningsverksamhet som verkar i konkurrens med privata företag torde den undantagslöst vara att hänföra till sådan näringsverksamhet som faller under konsumenträttslig reglering. En konsument har i dessa fall inte anledning att förvänta sig

olika resultat av exempelvis en reklamation beroende på om det är en ideell organisation eller annan aktör som bedriver näringsverksamhet. Det civilrättsliga begreppet näringsverksamhet har dock som framgått en vidsträckt innebörd och omfattar även aktiviteter som inte uppfattas som kommersiella. Frågan om vilka ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet måste avgöras från fall till fall.

I svensk lagstiftning anses konsumenternas intressen starkt skyddsvärda. Utredningen anser att eftersom konsumentskyddet grundas på att det är en relation mellan näringsidkare och konsument, och att konsumenten har en svagare ställning än näringsidkaren saknas skäl att föreslå undantag i konsumenträttslig lagstiftning för ideella föreningar. Det kan dock finnas skäl att vid en rättslig prövning i enlighet med konsumenträtten också ta hänsyn till om det är en ideell verksamhet som bedriver näringsverksamhet med de förutsättningar som detta innebär. Därvid bör det beaktas vilka förväntningar som konsumenten rimligen kan ha på en sådan tjänst eller vara.

På grund av oklarheter kring begreppet näringsidkare och eftersom ideella föreningar riskerar att missbedöma om konsumenträttsliga regelverk är tillämpliga föreslår utredningen att Konsumentverket får i uppdrag att utarbeta en exempelsamling. I denna ska Konsumentverket – med förbehåll för att det alltid krävs en analys i det enskilda fallet – samla exempel på hur vissa former av ideella föreningsverksamheter oftast bör bedömas med avseende på om det *är* respektive *inte är* en näringsverksamhet enligt konsumentlagstiftningen.

För att exempelsamlingen ska ge civilsamhällets organisationer konkret hjälp vid tolkning av näringsidkarbegreppet bör arbetet bedrivas i samverkan med organisationerna. Exempelsamlingen kan därmed utformas utifrån organisationernas behov vilket i förlängningen även gagnar det konsumentskyddande perspektivet genom att det skapas tydlighet.

Utredningen har i anslutning till det beskrivna fallet även berört frågan om föreningens förhållande till sina medlemmar och därvid kommit in på frågor om medlemmars inflytande och föreningens självständighet. Utredningens slutsats är att den praxis och de regelverk som i dessa avseenden gäller inom föreningen verkar parallellt med det konsumenträttsliga regelverket i de fall det även finns

ett konsument- och näringsidkarförhållande. Medlemmen kan således välja att utöva inflytande i föreningen även då det är ett konsumenträttsligt förhållande. Vidare finns det skäl för föreningar att vara uppmärksamma på att deras självständighet, i meningen att beslut inte kan överprövas av domstol, inte är absolut. Flera exempel visar på att föreningsbeslut kan bli föremål för domstols prövning.

5.2.3 Livsmedelsregelverket och civilsamhällets serveringsverksamheter

Förslag: Livsmedelsverket får i uppdrag att ge ytterligare vägledning till kommunerna när det gäller att göra bedömningen av vilka verksamheter inom det civila samhället som utgör livsmedelsföretag och ge tydlig information om detta till civilsamhällets organisationer.

Bedömning: Regeringen bör verka för att det i EU-lagstiftningen ges möjlighet att undanta det civila samhällets organisationer från registreringskrav i fråga om livsmedelshantering om kravet riskerar att få till följd ett i förhållande till riskerna i verksamheten oproportionerligt regelverk för organisationerna.

Definitionen av livsmedelsföretag

Många organisationer inom det civila samhället bedriver någon form av serveringsverksamhet. Det kan ske vid enstaka tillfällen, såsom basarer, matcher, firande av olika högtider och liknande, eller mer regelbundet i form av caféverksamhet eller på annat sätt. Syftet kan vara t.ex. att tjäna pengar till verksamheten, att erbjuda service till medlemmar och andra som deltar i verksamheten eller som en del i samvaron för medlemmarna. Ofta bedrivs verksamheten med hjälp av ideella krafter, som förbereder det som ska säljas antingen i det egna hemmet eller i organisationens lokaler.

Det finns ett mycket stort antal EU-bestämmelser på livsmedelsområdet. Det mest grundläggande regelverket är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedels-

lagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EU-förordningen). I förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien finns grundläggande krav som ställs på alla livsmedelsföretag. I Sverige finns livsmedelslagen (2006:804) som anger samma syfte med regleringen som EU-förordningen, nämligen att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel. Lagen tillämpas inte på primärproduktion för användning inom privathushåll eller enskildas handhavande av livsmedel för konsumtion inom privathushåll.

I 2 § livsmedelslagen anges att vissa centrala begrepp som används i lagen ska ha samma betydelse som i de EU-förordningar där de definieras. Enligt artikel 3 i EU-förordningen definieras *livsmedelsföretag* som varje privat eller offentligt företag som med eller utan vinstsyfte bedriver någon av de verksamheter som hänger samman med alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel. För att räknas som livsmedelsföretag krävs dock att verksamheten har en viss kontinuitet och en viss grad av organisation (se beaktandesats 9 i förordning 852/2004). Enkla verksamheter som ställer låga krav på organisation eller bedrivs vid enstaka tillfällen omfattas normalt inte av de allmänna hygienreglerna. Med *livsmedelsföretagare* avses de fysiska eller juridiska personer som ansvarar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls i det livsmedelsföretag de driver.

Definitionen innebär att många föreningar och andra organisationer i det civila samhället betraktas som livsmedelsföretag i lagens mening, eftersom de regelbundet bedriver någon form av servering. Kontrollen av den typ av livsmedelsföretag som är aktuella för föreningslivet, dvs. små caféer och liknande, sköts av kommunerna och den som bedriver livsmedelsverksamheten ska anmäla det till kommunen för att bli registrerad. När en kommun får in en anmälan om registrering, så bedömer kommunen först om verksamheten ska räknas som livsmedelsföretag eller inte, utifrån kontinuitet och organisation. Enstaka försäljningstillfällen, t.ex. vid en basar eller annat arrangemang, kan vara verksamhet som inte behöver registreras. Att föräldrar bakar bullar som säljs i samband med skolavslutning eller liknande behöver inte heller registreras, enligt Livsmedelsverket. För närmare riktlinjer om vilken verksamhet

som behöver registreras uppmanas organisationen av Livsmedelsverket att kontakta sin kommun.

Livsmedelsverket ger vägledning till kommunerna när det gäller bedömning av om en verksamhet är att betrakta som ett livsmedelsföretag eller inte, bl.a. i sin publikation *Godkännande och registrering av livsmedelsanläggningar – vägledning* (2015-09-08).

Oavsett om verksamheten räknas som ett livsmedelsföretag eller inte är det alltid förbjudet att servera något som kan skada konsumenten. Denna regel gäller alla som erbjuder mat åt andra oavsett hur lite eller hur få personer det gäller. För livsmedelsföretag gäller ett större regelverk, som bl.a. handlar om ansvar, spårbarhet, öppenhet, förebyggande och kontroll.

Kommunerna tar ut en avgift av livsmedelsföretag för registrering och kontroll. Kontroller genomförs utifrån en riskbedömning.

Problem med livsmedelsregelverket för civilsamhällets organisationer

Flera organisationer, bl.a. Riksidrottsförbundet, har till utredningen uttryckt en oro för att definitionen av livsmedelsföretag riskerar att innebära att många av civilsamhällets organisationer klassas som livsmedelsföretag, eftersom de bedriver serveringsverksamhet i olika omfattning. Det skulle innebära att organisationerna måste sätta sig in i och anpassa sig till det regelverk som gäller livsmedelshantering. Organisationerna menar att det riskerar att bli både kostsamt och svårt, inte minst om verksamheten drivs med hjälp av ideella krafter, och att det också riskerar att innebära att föreningar avstår från sådan verksamhet och därmed förlorar en viktig intäktskälla. Organisationerna vänder sig också mot att definieras som företag och menar att det är en definition som inte stämmer med deras ideella ändamål.

Livsmedelsverkets syn på problemet

Enligt Livsmedelsverkets bedömning är det sannolikt relativt få av det civila samhällets organisationer som kan sägas vara livsmedelsföretag. Merparten av föreningar som bedriver någon form av försäljning av livsmedel gör det i så liten omfattning att de inte behö-

ver registrera sig hos kommunen. Området är också, enligt Livsmedelsverket, sannolikt oftast lågt prioriterat av kommunernas kontrollverksamhet eftersom det rör sig om verksamhetsområden med låga risker. Föreningar och andra som bedriver professionell serveringsverksamhet, t.ex. ett café som är öppet dagligen och bemannas av anställda, är i lagens mening däremot alltid ett livsmedelsföretag i denna del av sin verksamhet. Utredningen har inte tagit del av några invändningar från det civila samhällets organisationer mot detta, utan civilsamhällets oro handlar om den ideellt drivna, småskaliga verksamheten.

Livsmedelsverket konstaterar också att nivån på de avgifter som ska betalas beror på den kontrolltid en viss verksamhet behöver. Enklare verksamheter kräver lite kontrolltid och genererar därmed lägre avgifter. Reglerna är anpassade till vilken verksamhet som bedrivs och enklare verksamhet ställer låga krav. Eftersom ideella verksamheter typiskt sett bedriver enklare verksamhet så är kraven oftast enkla att leva upp till.

Möjligheten att utarbeta branschriktlinjer

För att tydliggöra vilken verksamhet som berörs av regelverket finns det också möjlighet att utarbeta branschriktlinjer. I artikel 8 i förordning (EG) nr 852/2004, anges att nationella riktlinjer för god hygienpraxis ska utarbetas och spridas av livsmedelsbranschen. Medlemsstaterna ska uppmuntra utarbetandet av sådana riktlinjer.

Förordningens uttryck är ”nationella riktlinjer”. I Sverige benämns dessa istället ”nationella branschriktlinjer” eftersom begreppet branschriktlinjer är väl känt och på ett tydligare sätt uttrycker att det är branschen som är avsändaren. Nationella branschriktlinjer är branschens möjlighet att föreslå hanteringsåtgärder för hur riskerna med olika hälsofaror kan minimeras inom branschen.

Nationella branschriktlinjer är branschens egen beskrivning av hur företagen kan göra för att uppfylla livsmedelslagstiftningens krav. Nationella branschriktlinjer utgör även ett stöd för kontrollmyndigheterna när de i kontrollen kan hänvisa till hur branschen anser att reglerna kan tillämpas.

Denna möjlighet har utnyttjats av idrottsrörelsen och samlingslokalerna, i *Säker mat i idrottsrörelsen – Riksidrottsförbundets*

branschriktlinjer för dig som säljer och hanterar mat och dryck i föreningens regi (Riksidrottsförbundet 2015) och i *Branschriktlinjer för säker mat i samlingslokaler* (Folkets Hus och Parker, Sveriges Hembygdsförbund, Våra Gårdar och Bygdegårdarnas riksförbund). Det finns också branschriktlinjer för matlagning utomhus där ett antal organisationer från civilsamhället har medverkat i framtagandet (*Branschriktlinjer Utomhusmatlagning*, Progrezzum Ekonomisk Förening i samarbete med Ekoturismföreningen, Slow Food Sapmi, Friluftsfrämjandet, Scouterna och Sveriges Fiskturismföretagare, 2013). Branschriktlinjerna utarbetas av organisationerna själva, ofta med hjälp av en konsult, och granskas sedan av Livsmedelsverket. Granskningen handlar om att säkerställa att de överensstämmer med ”golvet” i livsmedelslagstiftningen, vilket är den miniminivå som riktlinjerna måste ange. I idrottsrörelsens och samlingslokalernas branschriktlinjer fastslås hur omfattande verksamheten får vara utan att omfattas av regelverket. T.ex. anges i samlingslokalernas riktlinjer (s. 3) att ”vår förening räknas som livsmedelsföretag om vi:

1. driver café, som vänder sig till allmänheten, och har öppet varje vecka hela året eller varje dag under säsong.
2. lagar mat för catering eller servering åt andra och det sker tio gånger per år eller oftare.
3. lagar maten till fester och middagar som inhyrda gäster bokar hos oss och det sker tio gånger per år eller oftare.
4. bjuder in allmänheten till arrangemang eller kurser där vi lagar mat från råvaror och det sker tio gånger per år eller oftare.

Om föreningen gör något eller flera av ovanstående alternativ, 1–4, så räknas verksamheten som livsmedelsföretag.” Lagstiftningens krav ska då uppfyllas och branschriktlinjerna ger en guidning till hur det kan göras.

Branschriktlinjerna blir ett sätt för riks- eller paraplyorganisationer att hjälpa lokalföreningarna genom att dels tydliggöra vad som räknas som livsmedelsföretag och vad som inte räknas, dels ge stöd till dem som är livsmedelsföretag att uppfylla de krav som lagstiftningen ställer.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen konstaterar att detta är ett område där målsättningen om säker mat möter målsättningen om goda förutsättningar för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet. Ett regelverk som i första hand är anpassat för att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel i förhållande till professionella aktörer ska också fungera för verksamheter med andra förutsättningar. Det är rimligt att anta att den som köper en korv eller en bulle av ideella föreningsmedlemmar vid något arrangemang i och för sig förväntar sig att korven eller bullen ska vara säker att äta, men samtidigt också har förståelse för att de som hanterar den inte har samma utbildning eller utrustning som man har i en kommersiellt driven verksamhet. Det är enligt utredningen olyckligt att det inte finns något tydligt undantag för ideellt drivna verksamheter av ringa omfattning när det gäller den av EU fastlagda definitionen av livsmedelsföretag. Möjligheten att med hjälp av branschriktlinjer tydliggöra vilken verksamhet som inte omfattas av regelverket är positiv, men utgör även den en administrativ börda och en kostnad för civilsamhället. Branschriktlinjerna innebär inte heller någon garanti för att kommunen gör samma bedömning av vilken verksamhet som omfattas av lagstiftningen. Små föreningar som inte tillhör något riksförbund eller någon paraplyorganisation har inte någon nytta av denna möjlighet, utan behöver genom kontakter med kommunen ta reda på vad som gäller för just deras verksamhet. Att på olika sätt sälja livsmedel är en traditionell intäktskälla av stor vikt för många lokala föreningar och det är angeläget att den möjligheten finns kvar, också eftersom sådan försäljning ofta bidrar till att bygga gemenskap och social sammanhållning i lokalsamhället.

Den vägledning Livsmedelsverket ger till kommunerna när det gäller bedömning av om en verksamhet är att betrakta som ett livsmedelsföretag eller inte är inte särskilt inriktad på sådan enklare serveringsverksamhet och liknande som förekommer inom det civila samhället. Utredningen föreslår därför att Livsmedelsverket får i uppdrag att ge ytterligare vägledning till kommunerna när det gäller att göra bedömningen av vilken verksamhet inom det civila samhället som utgör livsmedelsföretag, så att likartade bedöm-

ningar görs över hela landet. Livsmedelsverket bör samverka med det civila samhällets organisationer för att säkerställa att den vägledning som ges till kommunerna är relevant. Livsmedelsverket bör också ge tydlig information till civilsamhällets organisationer om vad som gäller, i syfte att undvika onödig oro för om verksamhet omfattas av regelverket eller inte.

Enligt vad utredningen har erfarit pågår det diskussioner inom EU om en ny kontrollförordning, och bl.a. diskuteras om den kommande förordningen ska omfatta kontroller av aktörer snarare än av livsmedelsföretag. En särskild diskussion kopplad till just ”professionella” och ”icke-professionella” aktörer eller livsmedelsföretag i förhållande till icke-livsmedelsföretag har förts under förhandlingarna. Eventuellt kommer medlemsstaterna att få undanta aktörer från registreringskrav i fråga om livsmedelshantering om registrering skulle innebära en oproportionerlig administrativ börda för dem jämfört med den risk som är kopplad till deras aktiviteter. Detta skulle kunna innebära en möjlighet att i vissa fall undanta verksamheter som bedrivs av det civila samhällets organisationer. Nya regler med detta innehåll skulle sannolikt kunna tillämpas först 2019. Utredningens bedömning är att regeringen bör verka för en sådan möjlighet att undanta civilsamhällets organisationer från kravet på registrering i de fall kravet riskerar att få till följd ett i förhållande till riskerna i verksamheten oproportionerligt regelverk för organisationerna.

5.2.4 Regelverket kring resegaranti

Bedömning: Frågan om ideella föreningars skyldighet att i vissa fall ställa säkerhet enligt resegarantilagen vid anordnande av resor för de egna medlemmarna bör behandlas inom ramen för pågående utredning om införandet av paketresedirektivet och översyn av resegarantilagen, och konsekvenserna för det civila samhällets organisationer av förändringar som föreslås bör noggrant analyseras av den utredningen. Resegarantilagen bör utformas så att kraven inte leder till onödiga merkostnader och administration för föreningar som ordnar verksamhet i form av resor för sina medlemmar.

Vem ska ställa säkerhet enligt resegarantilagen?

Resegarantin kan ge resenärer ersättning när de har köpt en resa som blir inställd eller avbruten. Ett skäl kan vara att researrangören har gått i konkurs. Alla som säljer eller marknadsför arrangemang som omfattas av resegarantilagen (1972:204) måste ha resegaranti hos Kammarkollegiet för att skydda sina resenärer. Resegarantin omfattar paketresor och vissa andra arrangemang. Det behöver inte ingå en transport med för att arrangemanget ska räknas som paketresa.

Resegarantilagen anger att den som har verksamhet som omfattas av lagen dels måste anmäla omfattningen på verksamheten till Kammarkollegiet, dels följa Kammarkollegiets beslut om säkerhetens belopp. Lagen gäller alla som, annat än tillfälligtvis, arrangerar paketresor enligt lagen (1992:1672) om paketresor. En paketresa definieras av att den innehåller minst två av de tre komponenterna resa, boende och turisttjänst.

Tidigare lagstiftning gällde enbart de aktörer som anrodnade resor yrkesmässigt eller i förvärvssyfte. År 1972 togs kravet på att verksamheten skulle bedrivas i viss bolagsform eller i vinstsyfte bort vilket innebar att även föreningar och andra som arrangerar resor kom att inkluderas. I förarbetena till paketreselagen diskuterades frågan på nytt. Förarbetena är delvis otydliga eftersom det dels anges att det underförstådda kravet på kundförhållande som föreligger i och med lagens uttryck ”säljer eller marknadsför” utesluter resor som föreningar anordnar för sina medlemmar (prop. 1992/93:95 s. 67), dels konstateras att det vore olämpligt att undanta föreningar från reglerna för paketreseverksamhet eftersom riskerna för resenärerna många gånger är särskilt stora i dessa fall (prop. 1992/93:95 s. 25).

Kammarkollegiets praxis för att bedöma om det föreligger en kundrelation är att bedöma om organisationen tillämpar normala betalningsvillkor på marknaden och/eller om marknadsföring förekommer. Är svaret på någon av frågorna ja så anses det föreligga en kundrelation och resegarantilagens bestämmelser gäller. Det görs också en bedömning av omfattningen på verksamheten och om resorna är regelbundet återkommande. Det innebär att en förening som ordnar en intern resa för ett litet antal medlemmar och inte på något sätt marknadsför denna externt inte omfattas av kraven. Om

föreningen däremot anordnar en resa och marknadsför den till allmänheten gäller lagen. Här finns det ett antal svåra gränsdragningsproblem som Kammarkollegiet har uppmärksammat i en promemoria till Justitiedepartementet om problem relaterade till nuvarande resegarantilagstiftning (Kammarkollegiet, 2012-11-15, dnr 509-3272-12). Vad gäller t.ex. om en mindre förening informerar sina medlemmar via marknadsföring och också passar på att värva nya medlemmar genom att locka med resan? Eller om en mindre förening marknadsför sina arrangemang till medlemmar och det framgår att också icke-medlemmar, t.ex. föräldrar, kan följa med?

Våren 2015 prövades ett fall som gällde Ungdomsförbundet Sveriges Flotta (USF) i Högsta förvaltningsdomstolen. Förbundet hade ålagts att ställa resegaranti för de seglarläger de anordnar, men överklagade beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen fastställde att USF är skyldig att ställa resegaranti för sina läger (Högsta förvaltningsdomstolens dom 2015-02-06 i mål 7822-13). USF är en av Sveriges största arrangörer av seglarläger och vänder sig i sin marknadsföring till allmänheten. Deltagare i lägren blir också medlemmar i organisationen, men man behöver inte vara medlem i förväg för att delta. Organisationen har inget vinstsyfte utan tar ut en självkostnadsavgift för sina läger.

Ett annat aktuellt fall rör Scouterna som våren 2015 överklagade Kammarkollegiets beslut om resegaranti för organisationens resor till läger och andra arrangemang. Resorna är inte öppna för andra än de som redan tidigare är medlemmar i organisationen, men Kammarkollegiet hade tagit fasta på att resorna också är omfattande och i flera fall årligen återkommande. Det aktuella beslutet om resegaranti omfattade bl.a. det svenska deltagandet i Världsscoutjamboreen i Japan där cirka 2 000 svenska scouter deltog. Ärendet avgjordes under hösten 2015 av Kammarrätten i Stockholm (dom 2015-11-24 i mål 5047-15). Domstolen gjorde bedömningen att det inte förelåg någon kundrelation mellan Scouterna och de medlemmar som deltog i resorna och arrangemangen, vilket innebar att Scouterna inte var att betrakta som arrangör och därmed inte skyldiga att ställa säkerhet enligt resegarantilagen för de aktuella resorna.

Problem med kravet på resegaranti enligt civilsamhällets organisationer

Att ställa resegaranti upplevs av de organisationer som utredningen har mött som krångligt och administrativt tungrott. Att ställa en ekonomisk säkerhet kostar också pengar och fördyrar verksamheten. Följer man inte lagen riskerar organisationen böter. Ändå är det i dag sannolikt relativt okänt bland civilsamhällets organisationer att de kan omfattas av denna lagstiftning. Kammarkollegiets egen bedömning är att om praxis skulle skärpas när det gäller vad som utmärker en kundrelation skulle antalet organisationer som behöver ställa resegaranti öka markant.

För många organisationer är resor av olika slag en naturlig och regelbundet återkommande del av verksamheten, t.ex. för idrottsklubbar som reser till matcher och träningsläger, ungdomsorganisationer som anordnar läger och andra arrangemang, utbytesorganisationer som anordnar utbyten med andra länder. Det kan röra sig om både små och stora organisationer med olika inriktning, men som har det gemensamt att de anordnar resor för medlemmar till självkostnadspris som en del av verksamheten. Rör det sig om enstaka resor eller arrangemang bedöms de inte behöva ställa resegaranti, men för många handlar det om att det faktiskt är återkommande arrangemang. Beloppen som ska ställas som säkerhet beror på resornas ekonomiska omfattning. Detta gör att även om beloppen för många av de föreningar som i dag har utfärdat resegaranti kan tyckas ganska låga, så kan de innebära en stor ekonomisk belastning för en liten förening. För andra rör det sig om stora belopp, t.ex. för Scouternas resa till storläger i Japan, och då blir kostnaden för banksäkerhet en ekonomisk börda. Att det dessutom kräver ett stort mått av administration av föreningar som har begränsade resurser riskerar att medföra att färre organisationer väljer att anordna den typen av aktiviteter för sina medlemmar.

Det finns också en principiell frågeställning som handlar om i vilken utsträckning det är rimligt att staten tar ansvar för att skydda medlemmar gentemot den egna föreningen. Medlemmen har genom sin möjlighet till påverkan en annan relation till sin förening än en konsument har till ett kommersiellt företag.

Utredningen har inte någon kännedom om i vilken utsträckning medlemmar i ideella föreningar har behövt utnyttja resegarantier,

eller i vilken utsträckning det finns fall där säkerhet inte har ställts men något har inträffat som inneburit att resegarantin skulle ha lösts ut om den hade funnits, dvs. fall där medlemmar har blivit lidande.

Nytt paketresedirektiv och översyn av resegarantilagen

Den 25 november 2015 antogs Europaparlamentets och rådets nya direktiv (EU) 2015/2302 om paketresor och sammanlänkade researrangemang. Regeringen tillsatte i juni 2015 en utredning, Paketreseutredningen (Fi 2015:08), med uppdrag att dels lämna förslag på hur paketresedirektivet kan genomföras i svensk rätt, dels se över resegarantisystemet och lämna förslag på ändringar. Utredaren ska enligt direktiven ha som utgångspunkt att resegarantisystemet bör vara enkelt att administrera, inte innebära alltför stor administrativ börda eller höga kostnader för företagen samtidigt som det ska ge resenärerna det skydd som följer av förslaget till nytt direktiv och av eventuella förslag som utredaren lämnar (dir. 2015:69).

Det nya paketresedirektivet fastslår att resor som tillfälligtvis arrangeras i icke vinstdrivande syfte inte ska beröras av regelverket. Det är alltså ett visst förtydligande när det gäller vad som är att betrakta som en paketresa jämfört med nuvarande lagstiftning som inte berör frågan om icke vinstdrivande syften.

Paketresedirektivet är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna inte får behålla eller införa bestämmelser som avviker från direktivet. När det gäller resegarantier är det dock upp till medlemsstaterna att själva utforma sina system utifrån vissa kriterier.

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningens bedömning är att det är viktigt att det tydliggörs i vilka fall resegarantilagen gäller också ideella föreningar och andra icke vinstdrivande organisationer. Denna avgränsning bör göras så att värdefull föreningsverksamhet inte riskerar att hämmas genom att det blir oproportionerligt dyrt och administrativt betungande

för föreningar och andra organisationer från det civila samhället att anordna resor som en del av sin verksamhet.

Utredningen gör bedömningen att det, givet arbetet med genomförandet av det nya paketresedirektivet och översynen av resegarantisystemet i den pågående Paketreseutredningen (Fi 2015:08), inte är effektivt att lämna förslag på förändringar i nuvarande resegarantilag. Frågan om ideella föreningars skyldighet att i vissa fall ställa säkerhet enligt resegarantilagen vid anordnande av resor för de egna medlemmarna bör behandlas inom ramen för den pågående utredningen. Utredningen anser att det är av största vikt att konsekvenserna för det civila samhällets organisationer av föreslagna förändringar noggrant analyseras av Paketreseutredningen. Resegarantilagen bör utformas så att kraven inte leder till onödiga merkostnader och administration för föreningar som ordnar verksamhet i form av resor för sina medlemmar.

5.2.5 Reglering av arbetstid

Utredningen har i kontakterna med civilsamhället noterat ett hinder som rör arbetstidsfrågor och civilsamhällets organisationer, nämligen minderårigas arbetsmiljö. Arbetsmiljöverket är ansvarig tillsynsmyndighet i dessa frågor.

Arbetsmiljöverket har regeringens och riksdagens uppdrag att se till att lagar om arbetsmiljö- och arbetstider följs av företag och organisationer. I uppdraget ingår bl.a. att ha tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen samt att meddela föreskrifter och allmänna råd med stöd av dessa regleringar (2 § förordningen [2007:913] med instruktion för Arbetsmiljöverket).

Frågor som rör arbetsmiljö regleras i arbetsmiljölagen (1977:1160). Arbetsmiljölagen omfattar t.ex. arbetsgivarens skyldigheter att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Frågor som rör arbetstider regleras i arbetstidslagen (1982:673). Arbetstidslagen reglerar bl.a. hur mycket en anställd får arbeta per dygn, per vecka och per år samt vad som gäller för raster och pauser.

Minderårigas arbete

Arbetsmiljöverket har implementerat ett EU-direktiv om skydd av minderåriga i arbetslivet (rådets direktiv 94/33/EG av den 22 juni 1994 om skydd av minderåriga i arbetslivet) genom myndighetens föreskrifter och allmänna råd. Därutöver har en vägledning tagits fram. Med minderåriga avses unga som inte fyllt 18 år. Som en del av Arbetsmiljöverkets arbete genomfördes en remissrunda som avslutades i februari 2014 (dnr RES 2007/5741). Remissrundan omfattade inte det civila samhällets organisationer, något som fick bl.a. organisationen Forum – Idéburna organisationer med social inriktning (Forum) att agera. Forum lämnade i mars 2010 synpunkter till Arbetsmiljöverket eftersom förändringarna av arbets- och vilotid m.m. i det remitterade förslaget ansågs försvåra ungas möjlighet till föreningsaktivitet. Genom att inkludera skoltid och arvoderade förtroendeuppdrag i den föreslagna definitionen av ungas arbetstid skulle, enligt Forum, effekten bli att unga inte skulle kunna ha arvoderade ledaruppdrag m.m. under kvällar, helger och lov. Forum framförde att de av Arbetsmiljöverket föreslagna förändringarna, och konsekvenserna av dessa för ungas ideella verksamhet, inte hade belysts tillräckligt. Forum pekade vidare på ett antal konkreta fall där man menade att oklarheter uppstår om förslaget genomförs. Sammantaget skulle effekten bli negativ på minderårigas möjlighet att engagera sig i föreningslivet (Forum 2010-03-06 *Kommentar till Arbetsmiljöverkets remiss av förslag till föreskrifter om minderåriga samt allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna*). Även Riksidrottsförbundet identifierade liknande problem i Arbetsmiljöverkets förslag vad gäller unga med tränaruppdrag (Riksidrottsförbundet, intern promemoria *Föreningsidrottens framtida förutsättningar*).

Av utredningens kontakter med Arbetsmiljöverket har det framkommit att myndigheten med anledning av synpunkterna tog initiativ till ett antal hearings med civilsamhällets organisationer som en del i myndighetens fortsatta arbete med att ta fram föreskrifter m.m. på området. Arbetsmiljöverkets sammanlagda arbete resulterade i *Minderårigas arbetsmiljö. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om minderårigas arbetsmiljö och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna* (AFS 2012:3) samt i *Om minderårigas arbetsmiljö. Vägledning till Arbetsmiljöverkets föreskrifter Minderårigas arbetsmiljö, AFS 2012:3*, som båda finns på myndighetens webbplats.

Föreskrifter och allmänna råd – Minderårigas arbetsmiljö

Den 19 juni 2012 beslutade Arbetsmiljöverket om föreskrifter och allmänna råd om minderårigas arbetsmiljö (AFS 2012:3). Syftet med föreskrifterna är att förebygga att den som inte fyllt 18 år genom sin arbetsmiljö drabbas av ohälsa och olycksfall eller får sämre förutsättningar att utvecklas eller tillgodogöra sig utbildning (1 §). Förskrifterna gäller arbetsgivare, uppdragsgivare, skolhuvudmän och praktikgivare som låter minderåriga utföra arbete eller genomgå utbildning (2 §). Av de allmänna råden framgår att föreskrifterna inte gäller mot en minderårig själv om denne utför arbete på eget initiativ. För att arbetet ska omfattas av arbetsmiljölagen (1977:1160) och aktuella föreskrifter krävs enligt de allmänna råden att arbetet utförs yrkesmässigt och inte som en fritids- eller hobbysysselsättning. Bedömningen av om en arbetsuppgift är yrkesmässigt utförd tar hänsyn till om den är av ekonomisk art, om det finns uppställda prestationskrav samt om den utförs regelbundet och varaktigt. Om det finns ett anställningskontrakt är arbetet alltid yrkesmässigt. De allmänna råden exemplifierar också när föreskrifterna *inte* är tillämpliga. Av exemplet framgår att det kan handla om enstaka uppdrag som en minderårig utför åt en idrottsförening utan att vara anställd.

Vägledningen ”Om minderårigas arbetsmiljö”

Vägledningen *Om minderårigas arbetsmiljö, Vägledning till Arbetsmiljöverkets föreskrifter Minderårigas arbetsmiljö, AFS 2012:3* (Arbetsmiljöverket 2012) ger råd och rekommendationer till hur föreskrifterna ska tillämpas. Vägledning till 2 § i AFS 2012:3 återfinns på s. 19–21 i vägledningen. Där framgår tydligt att föreskrifterna inte gäller föreningsverksamhet, idrott, fritids- eller hobbysysselsättning.

Samtidigt framgår av vägledningen att en bedömning måste göras i varje enskilt fall och att det ytterst är domstol som avgör om det handlar om ett arbete eller idrott, fritids- eller hobbysysselsättning. Vid bedömning av om ett arbete är idrott, fritids- eller hobbysysselsättning, tar man hänsyn till om arbetet är av ekonomisk art och om det finns ett prestationskrav uppställt. Det har även betydelse för bedömningen om den som är minderårig arbetar

regelbundet och varaktigt. Om det skulle finnas ett anställningskontrakt så är arbetet alltid yrkesmässigt, även om det sker inom ramen för en förening.

En minderårig som mot betalning vid enstaka tillfällen utför ett arbete åt t.ex. en förening som den minderåriga är medlem i, kan ändå anses ägna sig åt idrott, fritids- eller hobbysysselsättning. I detta fall bedöms det inte vara regelbundet eller varaktigt. Om arbetet däremot utförs regelbundet, t.ex. varje helg, mot ersättning så kan det bedömas som yrkesmässigt även om det sker åt en förening.

Vägledningen tar upp några exempel på sysselsättningar där arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter *inte* gäller för minderåriga. Exempelvis anges försäljning av majblommor, julltidningar och liknande då det handlar om enstaka kortvariga uppdrag. Inte heller att delta i ren fritids- eller hobbyverksamhet omfattas av arbetsmiljölagen och föreskrifterna (vägledningen s. 20).

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningen gör, mot bakgrund av ovanstående, bedömningen att det inte föreligger något hinder i regelverket för minderåriga att engagera sig icke yrkesmässigt i föreningslivet. Av Arbetsmiljöverkets föreskrifter, allmänna råd och vägledning framgår att det finns ett utrymme som exkluderar minderårigas engagemang i exempelvis idrott och andra fritidsaktiviteter. Det utrymmet omfattar också vissa enstaka kortvariga uppdrag som viss försäljning och insamlingar. Utredningens slutsats är därför att det inte finns ett behov av att ändra regelverket kring minderårigas arbete. Utredningen noterar också att arbetet med regleringen inkluderade företrädare för civilsamhällets organisationer, något som enligt utredningen bidragit positivt till regelverkets utformning.

5.2.6 Socialförsäkringen

Bedömning: Det utrymme som socialförsäkringsbalken ger för personer med sjukersättning, aktivitetsersättning eller sjukpenning att delta i en ideell verksamhet, utan att rätten till ersättning påverkas, bör tas tillvara. Kunskapen om regelverket bör också förstärkas hos Försäkringskassan.

Ett hinder som civilsamhället har lyft fram är frågan om enskildas möjlighet att arbeta ideellt samtidigt som man uppbär sjukersättning eller sjukpenning. Det är särskilt handikapporganisationerna som upplever oklarheter i regelverket. De har framfört att det finns individer som inte vågar åta sig förtroendeuppdrag i deras organisationer av rädsla för att förlora sin sjukersättning på grund av att de då kan antas ha viss arbetsförmåga, något som i så fall skulle påverka ersättningen.

En organisation som har etablerat en typ av samarbete med Försäkringskassan är Ung Cancer, som efter ett uppmärksammat fall i media har regelbunden kontakt med myndigheten i frågor som rör cancerdrabbades sjukpenning. Utöver detta sker kontakterna med civilsamhället, enligt Försäkringskassan, framför allt på lokal nivå, och där ser det olika ut över landet. Det finns ingen samlad strategi för dessa kontakter, men myndigheten arbetar för att skapa en mer strukturerad samverkan.

Enligt Försäkringskassans ledning görs individuella bedömningar av personers arbetsförmåga, varför det inte går att säga något generellt om hur ideellt arbete bedöms. Försäkringskassan har också en förståelse för att ideella uppdrag kan vara en möjlighet för långtidssjukskrivna personer att börja komma tillbaka till arbetslivet.

Gällande reglering

En grundläggande princip i sjukförsäkringen är att en person inte har rätt till ersättning för den del som personen förvärvsarbetar eller för övrigt kan antas ha arbetsförmåga. För sjukersättning finns dock särskilda regler om rätten att arbeta utan att det påverkar ersättningen.

De personer som har sjukersättning enligt de regler som gällde före den 1 juli 2008 har möjlighet att arbeta ideellt och ändå behålla sin sjukersättning. I Försäkringskassans faktablad *Arbeta med sjukersättning – gäller även dig som studerar eller arbetar ideellt* (uppdaterad 2015-03-24) anges bl.a. att det är bara när personen ifråga arbetar och får lön eller arvode som denne måste lämna in en ansökan om att arbeta med sjukersättning. Övriga personer med hel sjuk- eller aktivitetsersättning, och som inte omfattas av de regler

som gällde före den 1 juli 2008, har möjlighet till ideellt arbete eller förvärvsarbete inom ramen för den restarbetsförmåga som personerna kan antas ha kvar, den s.k. åttondelen (prop. 1997/98:111). Från och med den 1 januari 2009 gäller dock att en person som avser att påbörja ett förvärvsarbete i förväg ska anmäla detta till Försäkringskassan. Detta gäller även ett arbete som utförs inom ramen för åttondelen.

Av Försäkringskassans vägledning 2013:1 Version 2 *Sjukersättning* framgår följande avseende bl.a. ideellt arbete och fritidsaktiviteter:

> Vilka bisysslor och uppdrag en person klarar av trots sin funktionsnedsättning, ska alltid vägas in i bedömningen av rätten till sjukersättning.
>
> Det är inte anställningsförhållandets art som är av betydelse utan vilken insats bisysslan eller uppdraget kräver. Det är inte heller förekomsten av lön eller arvode som avgör om den försäkrade bedöms ha arbetsförmåga. I princip bedöms oavlönat arbete inte på något annat sätt än avlönat arbete. (Prop. 1997/98:111, Reformerad förtidspension, m.m. s. 36–37)
>
> Av detta följer att det vid bedömningen av arbetsförmågan tas hänsyn till om den försäkrade utan ersättning regelbundet utför arbete av sådan omfattning och sådant värde för arbetsgivaren/uppdragsgivaren att en person skulle behöva anställas om den försäkrade eller någon annan motsvarande person inte utförde arbetsuppgiften. Även arbete som utförs på ideell basis kan därför påverka bedömningen av arbetsförmåga/försörjningsförmåga.
>
> Fritidsaktiviteter som en yrkesverksam person i normalfallet utför på sin fritid, exempelvis deltagande i föreningslivet eller kursverksamhet, påverkar inte rätten till sjukersättning. (Prop. 1997/98:111 s. 36).
>
> Men om fritidsintressen växer i omfattning så att de är mer att jämställa med förvärvsarbete eller näringsverksamhet kan de påverka rätten till sjukersättning.
>
> Omfattningen av aktiviteterna, och vilken grad av sjukersättning som övervägs, är det som avgör på vilket sätt rätten till sjukersättning påverkas. Den som bedöms ha rätt till hel sjukersättning har ett visst utrymme för att ägna sig åt sysslor som kan jämställas med arbete utan att rätten till sjukersättning påverkas.

Man kan få sjukpenning även om man kan utföra uppdrag på fritiden och deltar i olika fritidsaktiviteter. Storleken på sjukpenningen kan dock påverkas av sådan ersättning som utgår för ideellt arbete.

Det ideella arbetet ska alltid vägas in i bedömningen av arbetsförmågan i det enskilda ärendet. Om det arbete som man utför kan jämställas med en arbetsförmåga påverkar det rätten till

sjukpenning oavsett om det ideella arbetet kan likställas med förvärvsarbete eller inte. Detta framgår av Försäkringskassans vägledning 2015:1 Version 2 *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning.* Rättspraxis visar att man måste ta ställning i det enskilda fallet till hur aktiviteter som den försäkrade normalt gör på fritiden påverkar rätten till sjukpenning. Det är när insatserna kan jämställas med ett förvärvsarbete, eller visar att den försäkrade har en arbetsförmåga som kan användas i förvärvsarbete, som de påverkar bedömningen av rätten till sjukpenning (RÅ 2006 ref. 56 och, RÅ 2006 ref. 17).

Utredningens överväganden och slutsatser

Det har således framkommit att det inom ramen för dagens regelverk finns möjligheter för personer med sjukersättning, aktivitetsersättning eller sjukpenning att arbeta i ideell verksamhet, utan att rätten till ersättning påverkas. Att utöka dessa möjligheter ytterligare skulle, enligt utredningens bedömning, innebära ett frånsteg från grundläggande principer för sjukförsäkringen om att en person inte har rätt till ersättning för den del som personen har arbetsförmåga. Utredningen ser därför inte skäl att föreslå några ändringar avseende gällande reglering. Det finns dock anledning att understryka vikten av att tillämpningen är enhetlig över landet, vilket förutsätter att Försäkringskassan tillser att det finns kunskap inom organisationen när det gäller möjligheterna till ideellt arbete inom ramen för regelverket kring sjukersättning och sjukpenning. För att tydliggöra och öka kunskapen om dessa möjligheter kan Försäkringskassan exempelvis ta fram en strategi för strukturerad samverkan med civilsamhällets organisationer. Utredningen vill i detta sammanhang även understryka värdet av ideellt arbete när det gynnar den enskildes rehabilitering och återgång i arbete. Det behöver också poängteras att ideellt arbete i regel inte kan likställas vid förvärvsarbete. Det finns exempelvis bättre möjligheter att utföra ideellt arbete på den enskildes villkor, vilket bör vägas in vid bedömning av arbetsförmåga. Försäkringskassans dialog med det civila samhällets organisationer kan i dessa avseende bidra till en väl avvägd tillämpning av regelverket.

5.2.7 Civilsamhällets deltagande i mottagande av asylsökande

Bedömning: Regeringen bör överväga åtgärder som underlättar för det civila samhällets organisationer att långsiktigt bidra till verksamheter som gör tiden i väntan på beslut om uppehållstillstånd meningsfull och förbättrar möjligheten till en snabbare etablering i samhället, t.ex. svenskundervisning och sociala mötesplatser.

Migrationsverkets samarbete med civilsamhällets organisationer

I Migrationsverkets uppdrag ingår att pröva ansökningar från asylsökande som av olika anledning söker skydd i Sverige. Enligt 2 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) har Migrationsverket huvudansvaret för mottagande av asylsökande. Migrationsverket ska i lämplig omfattning ge asylsökande m.fl. sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull (4 § LMA). Asylsökandes deltagande i sysselsättning som erbjuds av Migrationsverket är obligatorisk till följd av sanktionsbestämmelserna i 10 § LMA. Det innebär att Migrationsverkets erbjudande om sysselsättning är att betrakta som myndighetsutövning. Om utlänningar ska delta i sådan verksamhet och verksamheten drivs av någon annan än Migrationsverket ska skriftligt avtal om villkoren för verksamheten träffas mellan verket och den som driver verksamheten (6 § LMA).

Migrationsverket samverkar med civilsamhällets organisationer inom ramen för den s.k. mottagningsverksamheten, något som beskrivits i Riksrevisionens granskning *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet* (RiR 2014:3).[1] Under en period upphandlade Migrationsverket svenskundervisning från studieförbund och utbildningsföretag, men när den verksamheten till följd av kortare väntetider i asylprocessen upphörde förlängdes inte dessa avtal. Istället rekommenderade myndigheten sina lokala mottagningsen-

[1] Migrationsverket har även samarbete med civilsamhällets organisationer i andra delar av myndighetens uppdrag, som t.ex. i utvecklingen av asylprocessen och i förvarsverksamheten.

heter att utöka kontakterna med organisationer och föreningar i närsamhället. Syftet med detta var att öppna kontaktvägar för asylsökande till närsamhället. Av Riksrevisionens granskning framgår att Migrationsverket ser svårigheter att ekonomiskt stödja civilsamhällets olika verksamheter (RiR 2014:3).

Migrationsverket har i kontakter med utredningen framfört att myndigheten önskar utöka samarbetet med frivilligorganisationer, bl.a. mot bakgrund av att väntetiderna i asylsystemet ökar. Organisationer kan bidra med t.ex. språkstödjande verksamhet, praktikplatser, samhällsinformation men också fungera som länk mellan asylsökande och innevånare på en ort i s.k. mötesplatser. Det finns också flera exempel på mottagningsenheter som har god samverkan med lokala organisationer. Utredningen har t.ex. vid sitt besök i Örnsköldsvik tagit del av det samarbete som finns mellan Migrationsverket, kommunen och olika delar av civilsamhället på orten Mellansel.

Migrationsverkets interna arbete i syfte att underlätta civilsamhällets deltagande

Migrationsverket har till utredningen framfört att man gärna ser över möjligheten att öka civilsamhällets roll att bidra i mottagandet av asylsökande. I myndighetens arbete att i större utsträckning inkludera och tillvarata den kompetens och det engagemang som finns inom det civila samhället ser man dock ett antal svårigheter. En sådan svårighet är att verksamhet som Migrationsverket ansvarar för men som inte bedrivs i myndighetens egen regi, behöver bli föremål för upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) innan avtal kan slutas enligt 6 § LMA. Myndigheten bedömer emellertid intresset från aktörer inom civilsamhället att delta i upphandling som lågt.

Migrationsverket arbetar internt med att ta fram tydliga ramar och riktlinjer för hur samverkan ska ske och vilket stöd som myndigheten kan bistå civilsamhället med. Utredningen noterar att Migrationsverket strävar efter att anpassa sitt interna arbete i syfte att öka civilsamhällets möjlighet att bidra i mottagandet av asylsökande.

Civilsamhällets deltagande i svenskundervisning för asylsökande

Som nämnts ovan ska Migrationsverket i lämplig omfattning ge asylsökande sysselsättning bl.a. genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning (4 § LMA).

Mot bakgrund av att antalet personer som sökt asyl i Sverige ökat kraftigt under hösten 2015 har utmaningarna för det svenska asylsystemet ökat. I oktober 2015 enades därför regeringen och allianspartierna kring insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända. Överenskommelsen betonar vikten av tidiga insatser under asyltiden. Väntan på att få asylansökan prövad ska användas för att stärka individens möjligheter till etablering och sysslolöshet ska motverkas. Enligt överenskommelsen ska svenskundervisning ges redan under asyltiden liksom en obligatorisk samhällsorientering. Överenskommelsen lyfter också fram studieförbund som lämpliga utförare, även av de insatser som Migrationsverket enligt LMA ansvarar för.[2]

Studieförbunden bedriver sedan augusti 2015 särskilda insatser för asylsökande och nyanlända som bor kvar i anläggningsboende. Verksamheten syftar till att stärka kunskaper i svenska språket, om samhället och främja deltagande i arbets- och samhällslivet. Det är Folkbildningsrådet som efter ansökan från studieförbunden fördelar statsbidrag till verksamheten enligt förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare. Enligt 3 § i förordningen får statsbidrag lämnas för avgiftsfria verksamheter som syftar till att stärka kunskaper i svenska språket och om samhället och till att främja deltagande i arbets- och samhällslivet för asylsökande och för personer som har fått uppehållstillstånd och bor i Migrationsverkets anläggningsboende[3]. Syftet med statsbidraget är enligt förordningen att ge en meningsfull sysselsättning under asyltiden och påskynda en framtida etablering i arbets- och samhällslivet för dem som beviljats

[2] Överenskommelsen Insatser med anledning av flyktingkrisen 2015-10-23, http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/

[3] En person som har fått uppehållstillstånd och som fortfarande bor i Migrationsverkets anläggningsboende har rätt till utbildning i svenska för invandrare (sfi) så snart personen har blivit folkbokförd i en kommun.

uppehållstillstånd. Verksamheten anordnas således på frivillig basis av studieförbunden.

Förordningen om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare gör det möjligt att statsbidrag kan lämnas till studieförbund som på frivillig basis bedriver den form av svenskundervisning som Migrationsverket ska ge asylsökande tillfälle att delta i. Efter riksdagens beslut om regeringens proposition *Extra ändringsbudget för 2015* har ytterligare medel tillförts anslaget, som statsbidraget finansieras från, vilket gör det möjligt för studieförbunden att utöka verksamheten (prop. 2015/16:47, bet. 2015/16:FiU18, rskr. 2015/16:94). Inom ramen för detta arbete sker samverkan mellan Migrationsverket och Folkbildningsrådet.

Lagändring framförs som en möjlig lösning

I 21 kap. 5 §, 26 kap. 1 § och 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess för uppgifter som rör en utlänning. Migrationsverket har till utredningen framfört att sekretessen kring asylsökande försvårar myndighetens samarbete med civilsamhällets organisationer vad gäller svenskundervisning. Sammantaget menar Migrationsverket att samarbetet kan innebära att en organisation som genomför svenskundervisning för asylsökande för bedrivandet av undervisningen kan behöva få uppgifter om en utlänning, vilket hindras av att uppgiften är föremål för sekretess enligt de nämnda bestämmelserna hos Migrationsverket. Migrationsverket har övervägt olika lösningar som att den enskilde asylsökande lämnar medgivande till att vissa uppgifter lämnas ut, eller att uppgifter lämnas med sekretessförbehåll till anordnande organisation. Inga av dessa tillvägagångssätt har av Migrationsverket bedömts som framkomliga vägar.

Migrationsverket ser ett behov av en långsiktig lösning vad gäller ansvaret för svenskundervisning för asylsökande och man ser gärna en lösning som öppnar för civilsamhället, t.ex. folkbildningen, att bedriva svenskundervisning. Mot den bakgrunden har Migrationsverket till utredningen föreslagit att LMA ändras så att svenskundervisningen tas bort från de utpekade uppgifter som Migrationsverket har när det gäller att bereda asylsökande syssel-

sättning. Den föreslagna ändringen innebär enligt Migrationsverket att myndighetens möjlighet att tillhandahålla svenskundervisning kvarstår, samtidigt som undervisningen även kan tillhandahållas av frivilligorganisationer i annan ordning än i egenskap av entreprenörer. När en asylsökande på egen hand kontaktar en frivilligorganisation sker ingen informationsöverföring från Migrationsverket till frivilligorganisationen, varför det inte heller uppstår några sekretessproblem.

Migrationsverket har i detta sammanhang även framfört att myndigheten på olika nivåer har många kontakter med civilsamhällets organisationer. Därmed skulle myndigheten, vid ett förändrat uppdrag, ha goda möjligheter att informera asylsökande om möjligheten att få tillgång till svenskundervisning i civilsamhällets regi.

Utredningens överväganden och slutsatser

Folkbildningen är en erkänd aktör i det civila samhället med omfattande verksamhet och ett stort nätverk över hela landet. Vid beslut om uppehållstillstånd kan tidiga insatser i form av svenskundervisning bidra till att underlätta asylsökandes etablering och integration på arbetsmarknaden och i samhället. Det blir enligt utredningen särskilt viktigt då väntetiderna i mottagningssystemet förväntas öka och fler asylsökande kommer från länder, som gör att sannolikheten är hög för att ansökan om uppehållstillstånd beviljas. Utredningen noterar att utökade medel tillförs anslaget som finansierar statsbidrag till den verksamhet för asylsökande med bl.a. svenskundervisning som studieförbunden bedriver, vilket möjliggör att verksamheten utökas och når fler.

Utredningen konstaterar att Migrationsverket bedömer viljan från folkbildningen att delta i upphandling som svag, samtidigt som deras vilja att medverka till svenskundervisning är stark. Utredningens uppdrag enligt direktiven omfattar dock inte att föreslå ändringar av Migrationsverkets uppgifter enligt LMA. I sammanhanget vill utredningen understryka vikten av civilsamhället som en resurs i mottagandet av asylsökande, t.ex. i form av folkbildningen som utbildningsaktör för svenskundervisning för asylsökande. Eftersom kunskaper i svenska och om det svenska samhället

underlättar livet under väntetiden och gör att integrationen går snabbare för den som får uppehållstillstånd anser utredningen att det bör övervägas vilka åtgärder som kan vidtas för att öka folkbildningens långsiktiga förutsättningar att bidra. Det kan t.ex. handla om en översyn av lagstiftningen i syfte att ändra Migrationsverkets uppdrag i denna del. Både folkbildningens roll i demokratin (jämför kapitel 4) och det faktum att folkbildningen finns över i princip hela landet är perspektiv som enligt utredningen bör utgöra en utgångspunkt om Migrationsverkets uppdrag i denna del ses över.

Mötesplatser för asylsökande i civilsamhällets regi

Civilsamhällets organisationer bidrar även på andra sätt i mottagandet av asylsökande, bl.a. genom att anordna aktiviteter i samband med sociala mötesplatser för asylsökande. Organisationer som Forum – Idéburna organisationer med social inriktning och Röda Korset har i detta sammanhang till utredningen framfört att ett problem är svårigheten att få finansiering för de kostnader som uppstår i samband med de verksamheter som erbjuds asylsökande. I samband med verksamheten vid mötesplatserna uppstår kostnader för organisationerna i arbetet med att t.ex. organisera och utbilda frivilliga. Ibland kan organisationer även ha lokalkostnader för mötesplatserna eller för de frivilligas resor till verksamheten. Från organisationshåll finns också en oro för att det ska bli administrativt krångligt att erbjuda mottagningsverksamhet och att möjligheterna att göra detta är beroende av den enskilda mottagningsenhetens vilja.

Migrationsverket har till utredningen framfört att myndigheten inom ramen för ordinarie verksamhetskostnader kan anskaffa lokaler där även civilsamhället kan möta och ha aktiviteter för asylsökande. Därutöver har myndigheten inte något utrymme att bidra ekonomiskt till civilsamhällets egna mötesplatser. Migrationsverket anser sig inte heller vara rätt myndighet för att administrera bidrag för övriga kostnader som kan uppstå i samband med dessa mötesplatser.

Även ungdomsorganisationer är engagerade i arbetet för unga nyanlända och ensamkommande barn och ungdomar. Under ett

möte med Ungdomspolitiska rådet[4] i december 2015 diskuterades det unga civilsamhällets roll för unga nyanlända och vilka förutsättningar som krävs för att skapa möten mellan unga nyanlända och andra ungdomar. I diskussionen framkom vikten av att det finns möteplatser för ungdomsorganisationerna. Genom mötesplatser kan ungdomsorganisationerna träffas och utbyta kompetens och på så sätt stärka varandras arbete när det gäller unga nyanlända och ensamkommande barn och unga. Av uppgifter som utredningen tagit del av framgår också att även ungdomsorganisationer har svårt att få tillgång till finansiering och lokaler för verksamhet för nyanlända ensamkommande barn och unga.

Behovet av mötesplatser för organisationer som arbetar med verksamhet för asylsökande och nyanlända är inte unikt för ungdomsorganisationer. Enligt uppgifter till utredningen har många organisationer som startat ny verksamhet alternativt breddat befintlig verksamhet i syfte att utgöra ett stöd i mottagandet av asylsökande och nyanlända ett behov av att träffas över organisationsgränserna för att lära av varandra och samordna sig.

Utredningens överväganden och slutsatser

Genom kontakt med civilsamhällets organisationer får asylsökande under asylprocessen både ökade kontakter med lokalsamhället och möjlighet att delta i verksamhet som kan bidra till att göra väntan på beslut i fråga om uppehållstillstånd meningsfull. Migrationsverket har till utredningen framfört att myndigheten inom ramen för ordinarie verksamhetskostnader kan anskaffa lokaler där även civilsamhället kan möta och ha aktiviteter för asylsökande. Samtidigt konstaterar utredningen att civilsamhället framför att svårigheten att få ersättning för kostnader som uppstår vid genomförandet av verksamheten i de sociala mötesplatserna är ett stort problem.

Utredningen noterar att civilsamhällets organisationer i nuvarande system inte kan få ersättning för kostnader som uppstår. Det är något som enligt utredningen på sikt skulle kunna minska civil-

[4] Ungdomspolitiska rådet samlar företrädare för ett flertal ungdomsorganisationer och är ett forum för dialog mellan regeringen och det unga civilsamhället.

samhällets vilja att bidra på detta sätt i mottagandet av asylsökande. Det vore i så fall enligt utredningen en negativ utveckling. Det är utredningens slutsats att civilsamhället ska ses som en resurs i mottagandet av asylsökande. Därför bör regeringen överväga åtgärder i syfte att öka förutsättningarna för civilsamhället att bidra även i denna del. En sådan åtgärd kan enligt utredningen vara att pröva frågan om en särskilt riktad insats i syfte att säkra den verksamhet som civilsamhällets organisationer bedriver på mötesplatser för asylsökande.

5.2.8 Civilsamhällets deltagande i insatser på arbetsmarknadsområdet

Förslag: Det ska utredas om det bör införas en författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag.

Arbetsförmedlingens uppdrag är enligt förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen att ansvara för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Myndigheten har ett samlat ansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken och ett särskilt ansvar för nyanlända invandrares etablering. På rehabiliteringsområdet ska Arbetsförmedlingen samverka med bl.a. Försäkringskassan, kommuner och landsting.

Arbetsförmedlingens uppdrag innebär kontakter med civilsamhällets organisationer även om det inte direkt framgår av uppdraget att myndigheten ska ha den typen av kontakter. Civilsamhällets organisationer ingår i kollektivet ”arbetsgivare” men omfattas inte särskilt av myndighetens uppdrag. Undantag finns dock, t.ex. i 2 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, där det framgår att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och *organisationer*. Av Arbetsför-

medlingens verksamhetsplan för 2015 framgår att det krävs en intensiv samverkan med kommuner, landsting, myndigheter, arbetsmarknadens parter och *andra aktörer* vars uppdrag eller verksamhet kompletterar Arbetsförmedlingen för att uppfylla myndighetens uppdrag (Arbetsförmedlingen 2015-01-16, dnr Af-2014/272384).

Arbetsförmedlingens samarbete med civilsamhällets organisationer, t.ex. arbetsintegrerande sociala företag, återfinns främst i myndighetens arbete med uppdragen kring sjukskrivna och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, i arbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering, nyanlända flyktingar i etableringsuppdraget samt långtidsarbetslösa, dvs. i verksamhet för grupper som står längre från arbetsmarknaden. Till exempel visar uppgifter från Arbetsförmedlingen till utredningen att cirka 40 procent av de personer som har en sysselsättningsplats inom den s.k. sysselsättningsfasen återfinns hos utförare som kan räknas till det civila samhällets organisationer.[5] Även inom ramen för tjänsten ”Stöd och matchning” återfinns bl.a. civilsamhällets organisationer som leverantörer. Tjänsten ”Stöd och matchning”, som finns i fyra nivåer, vänder sig till arbetssökande som behöver intensivt och individuellt anpassat stöd i sökandet efter arbete.

Olika modeller för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och civilsamhället

Arbetsförmedlingens samverkan med civilsamhällets organisationer kan ske på flera sätt. Syftet med samverkan är att bredda utbudet av de insatser som kan erbjudas de arbetslösa som är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Exempelvis kan Arbetsförmedlingen *upphandla* verksamhet till det arbetsmarknadspolitiska uppdraget från bl.a. studieförbund, folkhögskolor, ideella föreningar och arbetsintegrerande sociala företag. Arbetsförmedlingens upphandling sker centralt av myndigheten. Utredningen behandlar frågor som rör offentlig upphandling och de förändringar i regelverket som skulle kunna

[5] Arbetsförmedlingen har i framtagandet av dessa uppgifter räknat med allmännyttiga ideella föreningar, registrerade trossamfund, organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen (oegennyttigt uppdrag) samt aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Enligt Arbetsförmedlingen är dock uppgifterna behäftade med en viss osäkerhet.

underlätta för myndigheten att ta del av civilsamhällets verksamhet i kapitel 6.

Civilsamhällets organisationer kan också inom ramen för *valfrihetssystem* erbjuda vissa verksamheter för arbetssökande efter upphandling enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Många av civilsamhällets organisationer föredrar upphandling enligt LOV i stället för upphandling enligt LOU, se Riksrevisionens granskning *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet* (RiR 2014:3). Tjänsten ”Stöd och matchning” är en sådan verksamhet, där den arbetssökande själv väljer utförare. Tidigare kunde Arbetsförmedlingen också erbjuda nyanlända invandrare etableringslotsar, som också var upphandlade enligt LOV. Enligt Riksrevisionens granskning kunde knappt 10 procent av etableringslotsarna räknas till det civila samhället (RiR 2014:3). Arbetsförmedlingen avslutade i februari 2015 sina avtal med etableringslotsarna, då det förekom fusk bland lotsleverantörer (Riksrevisionen, RiR 2014:14, *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*). Regeringen har i sin proposition om avskaffande av systemet med etableringslotsar bedömt bl.a. konsekvenserna för civilsamhället. De organisationer som erbjöd nyanlända lotstjänst förlorade en inkomstkälla när Arbetsförmedlingen sa upp avtalen och fick omorganisera sin verksamhet om man även fortsättningsvis ville bedriva stödarbete för nyanlända. Propositionens förslag, att avskaffa systemet med etableringslotsar, bedömdes dock ha marginell effekt på civilsamhället i stort (prop. 2015/16:30).

Civilsamhällets organisationer kan också vara anordnare av platser för vissa av Arbetsförmedlingens arbetssökande efter *enskilda beslut om insatser*. Dessa beslut kan föregås av s.k. överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen lokalt och t.ex. en organisation. Möjligheten för lokala arbetsförmedlingar att ingå överenskommelser med bl.a. civilsamhällets organisationer regleras av förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin. I dessa fall handlar det om att civilsamhällets organisationer, liksom andra arbetsgivare, kan teckna överenskommelser om att anordna t.ex. arbetspraktik, arbetsträning för nyanlända, förstärkta arbetstränings-

platser och sysselsättningsplatser[6] för Arbetsförmedlingens arbetssökande. Utredningens material indikerar att enskilda beslut om insatser och de föregående överenskommelserna är en samarbetsform som uppskattas av civilsamhället. Den kritik som framförts från civilsamhället kring överenskommelserna är att de är ettåriga, och att de därmed inte möjliggör ett mer långsiktigt samarbete. Orsaken till detta är att överenskommelserna är kopplade till myndighetens ettåriga regleringsbrev, och därmed till riksdagens beslut om budgetpropositionen. Arbetsförmedlingen har också framfört att det utifrån myndighetens uppföljning av verksamheten är en fördel att överenskommelserna inte rullar på utan slutdatum. Samtidigt finns det svårigheter att centralt följa upp dessa samarbeten, då överenskommelserna träffas lokalt.

För att Arbetsförmedlingen ska kunna fatta ett enskilt beslut om insatser för en arbetssökande hos en arbetsgivare, ställer regelverket flera krav på arbetsgivaren. Arbetsförmedlingen har till utredningen framfört att dessa krav ofta är utformade på ett sätt som medför svårigheter att utföra kontroll av arbetsgivare som driver verksamhet under associationsformerna ideell förening och stiftelse. I dessa fall är myndighetens insyn mindre än i t.ex. ett aktiebolag. Svårigheterna att utföra krävda kontroller medför att Arbetsförmedlingen därmed ser en risk för felaktiga utbetalningar.

Problem i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och civilsamhället

Arbetsförmedlingen har för utredningen påtalat att otydligheten i definitionen av ”det civila samhället” och ”det civila samhällets organisationer” utgör ett problem för myndigheten. Det är inte Arbetsförmedlingens uppgift att definiera vilka organisationer som ska räknas till civilsamhället, vilket man menar blir följden av den bristande konkretionen i begreppet. Som myndighet ser man också problem vad gäller möjligheten till insyn i vissa av de associationsformer som kan räknas till civilsamhället (t.ex. ideella föreningar och stiftelser) och myndigheten menar att ett företrädarregister är en nödvändighet (jämför avsnitt 5.1.1). I myndighetsuppdraget

[6] Sysselsättningsplatserna i jobb- och utvecklingsgarantin kommer successivt att ersättas, se prop. 2015/16:1, utgiftsområde 14.

finns också ett ansvar att följa upp den verksamhet som leverantörerna bedriver, något som innebär såväl ett behov av att ställa krav på tjänsterna som en möjlighet till uppföljning och kontroll.

Företrädare för folkbildningen har till utredningen också framfört att bristen på kunskap om det civila samhället hos enskilda förmedlare medför att Arbetsförmedlingen som myndighet inte förmår anvisa arbetssökanden till insatser i civilsamhällets regi. Som exempel har nämnts att myndigheten inte når upp till de centralt uppsatta nivåerna om anvisningar till studiemotiverande kurser i folkhögskola[7]. Arbetsförmedlingen har vidare i underlag till utredningen framfört att en ökad kunskap hos arbetsförmedlarna om arbetsintegrerande sociala företag i relation till arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden är något som myndigheten överväger i interna utbildningssatsningar. En annan anledning till bristen i kunskap om det civila samhället är, menar Arbetsförmedlingen, att begreppet i sig är otydligt.

Möjligheten för Arbetsförmedlingen att samarbeta med civilsamhällets organisationer i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten begränsas också i praktiken till organisationer med anställda. Orsaken till detta är att det måste finnas personal som kan handleda den arbetssökande på plats. Då många av de arbetssökande som är aktuella för olika typer av arbetsträning m.m. står längre från arbetsmarknaden är det också en fördel om organisationen som bistår med platser har vana av att vara arbetsgivare.

Samarbete med arbetsintegrerande sociala företag

Inom ramen för sitt uppdrag har Arbetsförmedlingen även samarbete med arbetsintegrerande sociala företag[8]. Ett arbetsintegrerande socialt företag har som mål att genom arbete och delaktighet integrera människor i samhälle och arbetsliv. Enligt den icke lagreglerade definitionen på webbplatsen www.sofisam.se driver det ar-

[7] Studiemotiverande kurser i folkhögskola är en arbetsmarknadspolitisk insats framför allt riktad till ungdomar 16–24 år som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och varken har högskolebehörighet eller gymnasieexamen. Syftet med satsningen är att motivera deltagarna att påbörja eller återgå till reguljär utbildning.

[8] Regeringen har i oktober 2015 aviserat att man avser att underlätta för arbetsintegrerande sociala företag att fortsatt vara en aktör för långtidsarbetslösa även efter avvecklingen av sysselsättningsfasen.

betsintegrerande sociala företaget näringsverksamhet, dvs. producerar varor eller tjänster, samtidigt som det övergripande ändamålet är att integrera människor som har stora svårigheter att få och/eller behålla ett arbete, i arbetsliv och samhälle. Medarbetarna är delaktiga genom t.ex. ägande eller avtal, vinsten återinvesteras och företaget är organisatoriskt fristående från det offentliga.[9] Det finns i dag drygt 300 arbetsintegrerande sociala företag på den frivilliga lista som återfinns på den samlade webbplatsen med information om arbetsintegerande sociala företag, www.sofisam.se. Det är Tillväxtverket som ansvarar för webbplatsen. Arbetsförmedlingen är en av flera myndigheter som står bakom www.sofisam.se och på webbplatsen beskrivs hur Arbetsförmedlingen kan bidra genom att anpassa bl.a. insatser för sysselsättning i arbetsintegrerande sociala företag.

Arbetsintegrerande sociala företag bedöms sänka trösklarna in på arbetsmarknaden för vissa grupper arbetssökande. Arbetsförmedlingens samarbete med arbetsintegrerande sociala företag rör särskilt uppdraget med rehabilitering till arbete, långtidsarbetslösa och etablering av nyanlända invandrare. Från hösten 2014 har Arbetsförmedlingen därför flyttat ansvaret för myndighetens fortsatta arbete med dessa företag från Avdelning Rehabilitering till arbete till Avdelning Förmedlingstjänster. Syftet med att centralisera ansvaret till Förmedlingstjänster är att fler från s.k. utsatta grupper omfattas av vad de arbetsintegrerande sociala företagen kan erbjuda i samarbetet med Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2014-09-23, dnr Af-2014/439613).

Arbetsförmedlingen (dnr Af-2014/439613) har i myndighetens interna arbete med att erbjuda utsatta grupper sysselsättning genom arbetsintegrerande sociala företag identifierat olika problem. Arbetsförmedlingen har mot den bakgrunden till utredningen framfört ett behov av en tydligare definition av arbetsintegrerande sociala företag. En författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag skulle ge myndigheten ett tydligare ramverk bl.a. kring vilka beslut som myndigheten kan fatta exempelvis vad gäller anvisningar av arbetssökanden till dessa företag.

[9] Se webbplatsen www.sofisam.se för kriterier och definition om arbetsintegrerande sociala företag. Samma kriterier och definition återfinns i Handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag (regeringsbeslut 2010-04-22, dnr N2010/1894/ENT).

Vidare har Arbetsförmedlingen identifierat ett behov av att myndigheten i den myndighetssamverkan som sker runt webbplatsen www.sofisam.se verkar för att den frivilliga förteckningen över arbetsintegrerande sociala företag får officiell status och uppdateras varje år. Detta skulle möjliggöras med en lagreglerad definition som utgångspunkt för företagsförteckningen. Det är också en åtgärd som bedöms underlätta Arbetsförmedlingens samarbete med dessa företag. Till utredningen har Arbetsförmedlingen även framfört att man konstaterat missbruk av begreppet sociala företag. En författningsreglerad definition av begreppet arbetsintegrerande sociala företag kan till viss del skydda dessa verksamheter från missbruk, men bör kombineras med överväganden kring hur kontroller ska göras.

Utredningens överväganden och förslag

På arbetsmarknadsområdet kan civilsamhällets organisationer bidra som utförare till Arbetsförmedlingen på flera sätt: genom enskilda beslut om insatser, i valfrihetssystem samt efter upphandling enligt LOU. Det civila samhällets organisationer är ofta leverantörer av verksamhet för grupper som står längre från arbetsmarknaden. En del av civilsamhället som Arbetsförmedlingen lyfter fram i detta avseende är arbetsintegrerande sociala företag. Enligt Arbetsförmedlingen försvåras dock samarbetet med dessa företag av att det saknas en formell definition av arbetsintegrerande sociala företag. Utredningen föreslår därför att det ska utredas om det bör införas en författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag. Utredningsuppdraget bör innefatta att belysa såväl för- och nackdelar med en författningsreglerad definition, som hur behovet av kontroll kan tillgodoses. I ett sådant utredningsarbete utgår utredningen från att synpunkter från bl.a. arbetsintegrerande sociala företag och deras intresseorganisationer inhämtas.

Utredningen noterar vidare att andra problem som uppges hindra Arbetsförmedlingens samarbete med civilsamhället i dessa frågor hör samman med både Arbetsförmedlingens myndighetsroll och affärsmässiga roll som upphandlare. I det ligger att t.ex. ställa krav på *alla* typer av leverantörer, bl.a. i syfte att möjliggöra upp-

följning av verksamheten, något som civilsamhället kan uppfatta som exkluderande.

Även brister i kunskap om civilsamhället och dess organisationer lyfts upp som en förklaring. Utredningen ser därför positivt på Arbetsförmedlingens arbete att inkludera information om t.ex. arbetsintegrerande sociala företag i myndighetens interna utbildningssatsningar. Även andra delar av civilsamhället och hur de kan bidra i genomförandet av Arbetsförmedlingens uppdrag kan enligt utredningen med fördel belysas i dessa utbildningar. Utredningens förslag om ett uppdrag till MUCF att arbeta med kompetenshöjande insatser kan i detta sammanhang bidra (se avsnitt 4.2.1).

5.2.9 Sjukvårdsinsatser i ideell regi

I samband med idrottstävlingar, ungdomsläger och musikfestivaler är det vanligt att legitimerad vårdpersonal engageras för att hjälpa till om någon skadas eller blir sjuk. Det är exempelvis medicinskt kunniga föräldrar som ställer upp på fritiden och gör vårdinsatser. Dessa varierar dock i art och omfattning och arbetet kan vara såväl ideellt som ett arvoderat uppdrag.

År 2012 fastslog Socialstyrelsen att frivilligorganisationer som använder legitimerad sjukvårspersonal vid sina arrangemang är tvungna att ta fullt vårdgivaransvar, vilket bl.a. innebar journalföring. Organisationerna menade att det inte var rimligt att ideella föreningar skulle omfattas av samma regler som sjukvården generellt varför man efterlyste en förenklad hantering. Vidare visade det sig att ideellt arbetande läkare och sjuksköterskor befarade att de riskerade att förlora sina legitimationer till följd av det nya regelverket.

Socialstyrelsen utredde frågan och har överlämnat en rapport till regeringen (*Hälso- och sjukvård i ideella föreningar*, 2015-04-01) där det konstateras att det finns en osäkerhet om när olika delar av hälso- och sjukvårdens regelverk ska tillämpas i dessa sammanhang och att det är svårt för det ideella föreningslivet att leva upp till regelverkets krav på vårdgivare. Socialstyrelsen utvecklar sin syn på vad som gäller enligt regelverket och lämnar förslag om att förtydliga regelverket så att det blir enklare för vårdpersonal att arbeta ideellt. Bland annat föreslås att det tydliggörs vem som är vård-

givare. I den numera upphävda lagen (1983:531)om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (1 kap. 3 §) fanns det ett uttryckligt krav på yrkesmässighet i definitionen av vårdgivarbegreppet. När det gäller dagens regelverk gör Socialstyrelsens bedömning att det är först när hälso- och sjukvård bedrivs yrkesmässigt som en ideell förening är vårdgivare och omfattas av det organisatoriska hälso- och sjukvårdsansvar som det innebär. Stora delar av det ideella föreningslivet bedriver inte hälso- och sjukvård yrkesmässigt och är därför enligt Socialstyrelsen inte vårdgivare.

I regeringens regleringsbrev till Socialstyrelsen för budgetåret 2016 anges att Socialstyrelsen ska ta fram ett informationsmaterial om hälso- och sjukvårdens regelverk särskilt anpassat för ideella föreningar. Vidare framgår att informationsmaterialet ska syfta till att underlätta för hälso- och sjukvårdspersonal att verka inom ideella föreningar genom att kraven på verksamheten och på hälso- och sjukvårdspersonalen tydliggörs.

Utredningen gör bedömningen att det finns anledning att tro att det informationsmaterial som Socialstyrelsen tar fram under våren 2016 kommer att stödja sjukvårdsinsatser i ideell regi. Utredningen anser därmed inte att det finns skäl att lämna något åtgärdsförslag med anledning av beskrivet hinder. Det bör dock noteras att gjorda regelförändringar avseende vårdgivarbegreppet har medfört en osäkerhet hos det civila samhällets organisationer och utgör exempel på vad som sker när konsekvenserna för dessa inte har beaktats i tillräcklig omfattning.

5.2.10 Fortifikationsverkets markupplåtelse

Förslag: En översyn ska ske av bestämmelsen om upplåtelse i förordningen om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. i syfte att införa ett undantag i bestämmelsen som möjliggör att avgift inte tas ut för korttidsupplåtelser av allmännyttiga, ideella organisationer.

Bedömning: Fortifikationsverket bör se över och förtydliga sin information på webbplatsen bl.a. med avseende på civilsamhällets verksamhet.

Utredningen har tagit del av friluftsorganisationernas synpunkter på Fortifikationsverkets hantering av korttidsupplåtelser av mark och om avgifternas storlek. Bland annat har organisationerna haft synpunkter på krånglig hantering och höga avgifter, något som utredningen utvecklar nedan.

Fortifikationsverkets uppdrag vid markupplåtelse vid arrangemang

Fortifikationsverket är en av Sveriges största markägare och ska enligt förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket ansvara för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Civilsamhällsorganisationer som t.ex. Scouterna, Svenska Orienteringsförbundet och Bilsportförbundet använder ofta Fortifikationsverkets mark för olika arrangemang. För exempelvis orienteringsrörelsen är tillgången till mark en grundförutsättning för att bedriva orientering som idrott.

Före 2010 innebar organisationernas markanvändning kontakter med enskilda regementen. Numera finns en delöverenskommelse mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten som anger att det är Fortifikationsverkets uppgift att administrera upplåtelser till tredje part. Fortifikationsverket har sedan 2013 centraliserat sin hantering av arbetet med upplåtelser i syfte att få en sammanhållen och likartad hantering av korttidsupplåtelserna inom myndigheten. Under utredningstiden har det pågått en process för att ta fram en ny delöverenskommelse mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten för att revidera och förtydliga Fortifikationsverkets arbete med upplåtelser.

Fortifikationsverkets hantering av korttidsupplåtelser av mark

Fortifikationsverket uppger till utredningen att myndigheten överlag ställer sig positiv till upplåtelse av mark och att myndigheten under 2014 mottog 116 stycken förfrågningar från allmänheten avseende nyttjande av mark och/eller byggnader. Av 116 inkomna förfrågningar har enligt Fortifikationsverket 66 stycken resulterat i bifall. Resterande förfrågningar resulterade i 18 stycken

avslag och 6 stycken återtagna förfrågningar, medan 26 stycken fortfarande var under handläggning under inledningen av 2015. Avslagen har främst berott på att Försvarsmakten vid tillfället haft sin egen verksamhet inom området eller att en upplåtelse skulle kunna komma att påverka Försvarsmakten negativt.

Den största delen av alla förfrågningar under 2014 kom enligt Fortifikationsverket från ideella föreningar (75 procent). Förfrågningar har också inkommit från privata företag, kommuner och privatpersoner. Förfrågningarna avser arrangemang inom många olika områden, som exempelvis orientering, rally, terrängkörning, löpning, krigsspel och filminspelningar.

Avgiftsbeläggning av korttidsupplåtelse

Vid bifall till en förfrågan om korttidsupplåtelse av mark upprättar Fortifikationsverket ett avtal som bl.a. reglerar områdets yta, upplåtelsetid och ansvar för uppkommen skada. Upplåtelsen är avgiftsbelagd i enlighet med förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. Enligt 12 § ska upplåtelser ske på ”marknadsmässiga villkor”. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas ”efter vad som kan anses skäligt”. Enligt förordningen kan fastighetsförvaltande myndighet i de fallen ta hänsyn till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd, men inte till andra faktorer som t.ex. organisationsform hos den som ansöker eller till den verksamhet som ska utföras på den upplåtna marken.

När Fortifikationsverket inte kan bedöma en marknadsmässig hyra har myndigheten i stället tillämpat en kostnadsbaserad hyra för upplåtelsen som består av dels en avgift för myndighetens handläggning, dels de kostnader som uppstår till följd av arrangemanget (t.ex. för- och efterarbeten). I kontakter med utredningen har Fortifikationsverket framfört att man behandlar förfrågningar från civilsamhällets organisationer på samma sätt som förfrågningar från andra, t.ex. kommersiella aktörer. Orsaken till detta är att förordningen som reglerar myndighetens avgifter för markupplåtelser inte lämnar något annat utrymme.

Fortifikationsverket har till utredningen framfört att myndigheten 2014 hade en intäkt om 690 000 kronor för korttidsupplåtelser. För 2015 har intäkten bedömts bli ungefär den samma. Myndighetens kostnader för åtgärder inför, under och efter en

korttidsupplåtelse är i samma nivå som intäkten, eller högre. Fortifikationsverket uppskattar att cirka hälften av alla intäkter kommer från civilsamhällets aktörer. Att civilsamhällets andel av intäkterna är lägre än sektorns andel av förfrågningarna, beror på att andra aktörer än civilsamhället står för ett fåtal stora intäkter. Evenemang av allemansrättslig karaktär genererar inte någon intäkt till myndigheten eftersom avtal inte upprättas för sådana evenemang.

Civilsamhällets synpunkter på hanteringen av markupplåtelser

Fortifikationsverkets hantering upplevs som krånglig

Från organisationshåll har man framfört att Fortifikationsverkets centraliserade hantering i vissa fall har försvårat möjligheten att få tillträde till mark jämfört med före 2010, då enskilda regementen hanterade frågan lokalt. Ansökningsförvarandet uppfattas av organisationer som krångligare jämfört med tidigare, och avtalen som Fortifikationsverket upprättar upplevs som ”juridiskt tunga”.

Till utredningen har Fortifikationsverket framfört att myndigheten ser över alla delar i hanteringen av korttidsupplåtelser, dvs. hela processen från att en förfrågan inkommer från en extern part till att ett eventuellt avtal tecknas. Syftet med översynen, som ska vara klar under 2016, är att se om myndigheten kan förenkla rutiner och effektivisera processen. Även de avtalsmallar som myndigheten använder ingår i Fortifikationsverkets översyn. Myndigheten framför dock att ett avtal om korttidsupplåtelse måste reglera vilka rättigheter och skyldigheter som respektive part har.

Samtidigt har civilsamhället också till utredningen framfört att det finns en god kontakt mellan Fortifikationsverket och civilsamhället. Ett exempel på det är att Svenska Orienteringsförbundet tillsammans med myndigheten har tagit fram en lathund för att underlätta de enskilda orienteringsklubbarnas kontakter med myndigheten i frågor som rör markanvändning (Svenska Orienteringsförbundet, 2014-05-26, *Lathund för dialog med Fortifikationsverket vid nyttjande av Fortifikationsverkets marker för orienteringstävlingar*).

Utredningen ser positivt på samarbeten mellan Fortifikationsverket och civilsamhällets organisationer i syfte att underlätta hanteringen av markupplåtelse. Svenska Orienteringsförbundets lat-

hund är ett exempel på sådan samverkan som utredningen bedömer underlättar för organisationer att veta hur kontakt med Fortifikationsverket ska tas vid frågor som rör nyttjande av myndighetens mark i t.ex. tävlingar.

Avgifterna anses vara för höga

Till utredningen har företrädare för Svenskt Friluftsliv och Svenska Orienteringsförbundet framfört att Fortifikationsverkets avgifter för korttidsupplåtelse är för höga. Storleken på Fortifikationsverkets avgifter uppges vara högre än när enskilda regementen tidigare hanterade frågan. Företrädarna för civilsamhället menar också att nyttjandet av Fortifikationsverkets mark i viss utsträckning handlar om s.k. allemansrättsligt tillgänglig mark, dvs. mark som borde kunna nyttjas utan kostnad. Från organisationshåll efterlyses också ett system där organisationer som i sin verksamhet i stort värnar skog och mark, och som ofta använder sig av Fortifikationsverkets mark, skulle få ansvar för mer av egenkontroll i syfte att hålla avgifterna för markupplåtelsen på en lägre nivå.

Konsekvenserna av avgifternas storlek blir enligt friluftsorganisationerna höga kostnader för en organisation som vill anordna en tävling eller ett arrangemang i skog och mark. En organisation som ska anordna en tävling har ofta kontakt med flera olika markägare, något som gör att summan av ersättningarna för markupplåtelse blir hög för evenemanget i fråga. Fortifikationsverkets avgifter bidrar därmed till att den eventuella vinst som t.ex. en tävling tidigare kunde generera och som användes i ungdomsverksamheten, i dag går till att ersätta en statlig myndighets handläggning av ansökningarna om markanvändning. Det rimmar, enligt företrädare för friluftsorganisationer, illa med det värde som idrott och friluftsliv tillför i form av ökat välbefinnande och ökad folkhälsa för befolkningen i stort.

Fortifikationsverket framför att myndigheten inte tar ut avgifter för arrangemang av allemansrättslig karaktär. Varje extern part får själv avgöra om man ska kontakta Fortifikationsverket vid nyttjande av myndighetens fastigheter på allemansrättsliga grunder. Eftersom Försvarsmaktens verksamhet pågår kontinuerligt inom Fortifikationsverkets fastigheter, brukar dock externa parter vilja

ha kännedom om försvarets verksamhet, i syfte att kunna planera sina arrangemang på ett bra sätt.

Fortifikationsverket har också redogjort för den interna översyn som pågår vad gäller myndighetens hantering av korttidsupplåtelser och som ska vara klar 2016. I den ingår även en översyn av avgiftsnivåerna. Enligt myndigheten är förfrågningarna, och därmed avgifterna, av olika karaktär och storlek. Majoriteten av ersättningarna uppges variera mellan 2 000 och 10 000 kronor per dag. Fortifikationsverket anser vidare att det är nödvändigt att myndigheten t.ex. gör en egen eftergranskning för att säkerställa att återställandet av marken skett på ett korrekt sätt. För detta finns flera motiv, bl.a. för att Fortifikationsverket ska ha en kontroll över fastigheternas skick och kunna säkerställa att den primära hyresgästen – Försvarsmakten – kan nyttja marken för sin verksamhet. Ett annat motiv är att mark som används för försvarsändamål ibland kan utgöra riskområden, vilket motiverar förarbete inför korttidsupplåtelse.

I detta sammanhang bör också nämnas de riktlinjer som riksdagen fastställt för statens fastighetsförvaltning. Av proposition 1991/92:44 *om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.* framgår att statens fastigheter måste kunna vårdas så att värdet inte urholkas. För att detta ska vara möjligt måste fastighetsförvaltarens kostnader inklusive reinvesteringar, underhåll m.m. täckas av intäkter. Samma principer ska enligt propositionen gälla även för statens innehav av mark. I propositionen lades ett antal riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen fast. En av riktlinjerna är att fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett – så långt möjligt – marknadsmässigt avkastningskrav. Det kan vidare konstateras att Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning i sitt betänkande *En effektivare förvaltning av statens fastigheter* (SOU 2010:92) föreslog att principerna för uthyrning av statliga fastigheter som framgår av 12 § i den nämnda förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. skulle ligga fast.

Oklarheter i Fortifikationsverkets information

Från organisationshåll menar man också att Fortifikationsverket tar ut en ersättning för markanvändningen som organisationerna uppfattar är en marknadshyra, dvs. en avgift som skulle vara högre

än myndighetens kostnader. Enligt utredningen förefaller den uppfattningen vara baserad på ett missförstånd och en sammanblandning av begreppen.

Utredningen konstaterar att det på Fortifikationsverkets webbplats (http://www.fortv.se/) inte finns någon särskild information som vänder sig till civilsamhällets organisationer eller annan tredje part som önskar ansöka om korttidsupplåtelse av mark för olika evenemang. Den information som finns om Fortifikationsverkets hyresmodell handlar om fastigheter som används av Försvarsmakten. Där framkommer att statens fastigheter avsedda för försvarsändamål ska förvaltas så att god resurshållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås. Enligt webbplatsen tillämpar Fortifikationsverket för de försvarsnära myndigheterna en självkostnadsbaserad hyressättning i enlighet med förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. I samma avsnitt anger Fortifikationsverket att ”för uthyrning av lokaler, mark och anläggningar på marknaden tillämpas marknadshyror”. Därmed är informationen på webbplatsen, enligt utredningen, inte tydlig om hur ersättning för korttidsupplåtelse av mark till tredje part faktiskt tas ut. Det kan förklara den uppfattning som finns inom civilsamhället.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen konstaterar att den förordning som styr avgiften för korttidsupplåtelse av fastigheter förvaltade av Fortifikationsverket, förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m., är exempel på ett regelverk som inte möjliggör någon särbehandling av organisationer inom det civila samhället med hänsyn till deras särart. De idrotts- och friluftsorganisationer som använder sig av Fortifikationsverkets mark för sin verksamhet anser att avgiften är för hög. Huruvida det är ett påstående som stämmer är för utredningen svårt att värdera, eftersom det utgår från den enskilda organisationens ekonomi. Vissa organisationer kan ha lättare att täcka kostnaden för markanvändningen med deltagaravgifter, medan andra kan ha svårigheter med det. Mot den bakgrunden har utredningen övervägt olika möjliga åtgärder.

En översyn av bestämmelsen om upplåtelse i förordningen om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

Den verksamhet som friluft- och idrottsorganisationer bedriver på den mark som Fortifikationsverket förvaltar, bidrar positivt till folkhälsan. En sänkning av avgiften för att nyttja marken för sådana verksamheter som dessa organisationer bedriver skulle därmed kunna motiveras med folkhälsoskäl. Utredningen föreslår därför att en översyn sker av bestämmelsen om upplåtelse i 12 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. i syfte att införa ett undantag i bestämmelsen som möjliggör att avgift inte tas ut för korttidsupplåtelser av allmännyttiga, ideella organisationer. En sådan översyn bör också omfatta frågan om vilka juridiska personer och verksamheter som ska undantas.

Ett förslag som undantar vissa juridiska personer från avgiftskravet skulle innebära ett visst avsteg från riktlinjerna som fastställts när det gäller förvaltning av statens fastigheter och behöver därför underställas riksdagen. Utredningen anser att det finns goda skäl för att på detta sätt möjliggöra ett hänsynstagande till den verksamhet organisationer inom det civila samhället bedriver.

Enklare förfaranden för organisationer

En möjlig dellösning på de problem som civilsamhället framfört skulle kunna vara att överväga ett enklare förfarande inom Fortifikationsverket när det gäller hantering av ansökningar från just civilsamhällets organisationer. Av Fortifikationsverkets underlag till utredningen framgår att myndigheten för närvarande gör en intern översyn över hanteringen av korttidsupplåtelser, avgifterna och avtalsmallar etc. Den ska vara klar under 2016. Det är rimligt att anta att kritiken från civilsamhället ingår i översynen eftersom organisationerna står för 75 procent av förfrågningarna till myndigheten. Utredningen ser positivt på översynen, men kan av förklarliga skäl inte bedöma utfallet av den. Utredningen har inte heller ansett det vara tidseffektivt att överväga förslag till förenklingar parallellt med myndighetens egen översyn.

Behov av förbättrad information till civilsamhällets organisationer

Utredningen noterar att det på Fortifikationsverkets webbplats saknas information som vänder sig till organisationer och andra som önskar nyttja myndighetens mark samt att den allmänna information som finns om hyressättning på webbplasten kan ge upphov till missförstånd kring hur Fortifikationsverket sätter sina avgifter. Utredningen får vidare en mycket blandad bild av kommunikationen och samarbetet mellan myndigheten och civilsamhället. Som nämnts har en lathund tagits fram i syfte att underlätta enskilda medlemsorganisationers kontakter med myndigheten. Samtidigt visar det faktum att organisationerna tolkar dagens avgiftssättning som marknadshyra att det kan finnas ett problem i Fortifikationsverkets information till och kommunikation med sektorn.

Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att Fortifikationsverket bör se över och förtydliga sin information på webbplatsen bl.a. med avseende på civilsamhällets verksamhet. Samarbeten med organisationer kring lathundar som redovisas ovan är också något som utredningen bedömer är positivt i syfte att förtydliga informationen och kommunikationen med civilsamhället. Den typen av samarbeten är något som kan behövas även om undantag görs i tillämpningen av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. för vissa organisationer.

5.2.11 Verksamhet i nationalparker

Regelverket kring nationalparker

Syftet med att skydda natur som nationalpark är enligt nationalparksförordningen (1987:938) att långsiktigt bevara särskilt värdefulla områden. Riksdagen beslutar om vilka områden som ska bli nationalparker och Naturvårdsverket beslutar om föreskrifter för respektive nationalpark. Nationalparkens regler kan begränsa allemansrätten för att skapa ett bättre skydd, bl.a. genom att begränsa möjligheten för grupper att anordna vissa verksamheter i området. Samtidigt konstaterar Naturvårdsverket på sin webbplats (www.naturvardsverket.se) att ideella organisationer, skolor och turistföretag är viktiga aktörer för att göra nationalparkerna mer

tillgängliga i syfte att möjliggöra för många människor att ta del av de naturupplevelser som nationalparkerna erbjuder under ledning av kunniga och erfarna guider. Utmaningen ligger i att finna former för att minimera slitage och störningar.

Naturvårdsverket fick i 2012 års regleringsbrev i uppdrag att se över föreskrifterna för landets nationalparker. Uppdraget skulle redovisas senast i juni 2014. Målet med översynen var enligt uppdraget att ta bort onödiga begränsningar för kommersiell verksamhet och friluftsliv samtidigt som syftet med inrättandet av nationalparken skulle värnas. Totalt 16 av Sveriges 29 nationalparker kom att omfattas av översynen. Urvalet gjordes utifrån att föreskrifterna för dessa 16 nationalparker innehöll förbud mot eller tillståndsplikt för kommersiell verksamhet.

Ett resultat av översynen är att Naturvårdsverket har tagit bort förbudet mot kommersiell verksamhet i sju nationalparker. Förbudet har i de flesta fall ersatts med tillstånds- eller samrådsplikt för all organiserad verksamhet med viss omfattning, oberoende av om den är av kommersiell eller ideell art. I de flesta fall har också en tillståndsplikt för idrottstävlingar och idrottsarrangemang införts. I något fall rör det sig om ett förbud mot idrottstävlingar som har ersatts med tillståndsplikt. Annan ideell verksamhet än idrottsarrangemang har tidigare inte reglerats i föreskrifterna. Naturvårdsverket har avrapporterat sitt uppdrag till regeringen i skrivelsen *Översyn av föreskrifter för nationalparker* (NV-00291-12).

De nya föreskrifterna innebär alltså viss ökad administration och kan innebära sämre möjligheter att genomföra verksamhet om tillstånd inte beviljas för det civila samhällets organisationer, samtidigt som kommersiella aktörers möjligheter ökar. Utredningen har mot den bakgrunden tagit del av bl.a. paraplyorganisationen Svenskt Friluftslivs kritik mot detta. Flera organisationer i civilsamhället var också i remissrundan kritiska till andra delar av Naturvårdsverkets förslag, samtidigt som man välkomnade t.ex. ökade möjligheter till övernattning i tält och till eldning.

Naturvårdsverket har besvarat kritiken genom att peka på att föreskrifterna framför allt syftar till att skydda nationalparkerna och att det därför inte är rimligt att skilja på i vilken form verksamheten bedrivs. Det myndigheten anser vara avgörande är vad som görs och hur det görs, inte av vem det görs. Myndigheten har, efter det att de nya föreskrifterna fastställdes i juni 2014, tagit fram en

vägledning för organiserat friluftsliv, riktad till förvaltare (Naturvårdsverket, 2015, *Organiserat friluftsliv och naturturism i skyddad natur*), liksom en broschyr med tips, råd och regler för organiserad verksamhet i skyddad natur (Naturvårdsverket, 2015, *Friluftsliv och naturturism i skyddad natur*). De båda skrifterna gäller alltså både nationalparker och naturreservat. Myndigheten erbjuder också webbaserade utbildningar i dessa frågor för förvaltare. Ett syfte med dessa hjälpmedel är att öka möjligheterna för organiserade aktiviteter i de skyddade områdena, och att vara ett stöd för förvaltare i bedömningar av ansökningar.

Svenskt Friluftsliv konstaterar i samtal med utredningen att Naturvårdverket har tagit till sig många av de synpunkter som civilsamhällets organisationer framförde i remissomgången och i den påföljande dialogen, även om grundproblemet kvarstår att villkoren för civilsamhällets organisationer delvis blir sämre i och med de nya föreskrifterna. Förhoppningen är också att vägledning och annat stöd från myndigheten ska leda till en så enkel administration och snabb handläggning som möjligt av tillståndsärenden.

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningen konstaterar att det har genomförts samråd och dialog mellan myndigheten och civilsamhällets organisationer i fråga om föreskrifter för de aktuella nationalparkerna. Civilsamhällets synpunkter har tagits tillvara och utredningen ser inte behov av förslag om ändring i föreskrifterna. Utredningen noterar dock att detta är ett exempel på ett sammanhang där civilsamhällets organisationer, som icke kommersiell aktör, gynnades av det tidigare gällande regelverket. Genom att det inte görs någon åtskillnad mellan civilsamhällets organisationer och kommersiella aktörer tillkommer tillståndsplikt för vissa typer av arrangemang som organisationerna tidigare kunnat genomföra utan föregående myndighetskontakt. Det är angeläget att en praxis utvecklas där hänsyn tas till att de organisationer, som t.ex. friluftsorganisationer och miljöorganisationer, som har som ändamål att skydda och värna naturen kan antas vara mycket aktsamma om naturen vid sina arrangemang. Detta bör beaktas vid prövning av tillstånd att genomföra arrangemang.

5.2.12 Behörighetskrav vid inskrivningsärenden

Aktuellt regelverk

Som ett exempel på administration som upplevs onödigt betungande har frågan om Lantmäteriets handläggning av inskrivningsärenden när civilsamhällets organisationer är ingivare till utredningen. Lantmäteriet är den myndighet som sköter fastighetsregistret och ansvarar för inskrivning enligt jordabalken (1970:994), vilket innebär att myndigheten hanterar ärenden om lagfart, inteckning eller annan inskrivning samt skriver in ny fastighetsinformation i fastighetsregistret. Alla fastigheter i Sverige registreras i fastighetsregistret. Genom registret skapas ordning och reda samt offentlighet åt fastighets- och ägarförhållanden. Registret är också viktigt för att fastigheter ska kunna köpas och säljas samt intecknas och belånas på ett säkert och smidigt sätt.

Den som har förvärvat en fastighet är skyldig att söka lagfart, dvs. inskrivning av förvärvet vid Lantmäteriets fastighetsinskrivning, senast tre månader efter överlåtelsen. Någon övergång av äganderätten sker inte genom att lagfart beviljas. Lagfarten medför dock vissa betydelsefulla rättsverkningar, t.ex. behörighet att ansöka om inteckningar och andra inskrivningar. I samband med ansökan kontrollerar myndigheten ett antal uppgifter för att säkerställa att överlåtelsen är giltig. Om en ideell förening är köpare eller säljare av fastigheten ska registreringsbevis (om sådant finns) och föreningens stadgar ges in. För förening som inte är registrerad behövs protokoll som visar vilka personer som ingår i styrelsen och vem som är behörig att företräda föreningen. Vidare krävs protokoll från behörigt organ i föreningen med beslut om att förvärva alternativt överlåta fastigheten. I det senare protokollet ska fastighetsbeteckningen framgå.

Svenskt Friluftsliv har beskrivit en situation där en medlemsorganisation har haft svårigheter att få lagfart även för fastigheter till ett litet värde eftersom Lantmäteriet har bedömt att styrelsen saknat behörighet att fatta beslut om förvärvet. Svenskt Friluftsliv menar att styrelser i ideella föreningar precis som styrelser i andra typer av organisationer kan ha långtgående behörighet att fatta beslut för föreningens räkning, och att krav på årsmötesbeslut blir betungande, särskilt om det rör sig om relativt små värden. Ibland kan

sådana krav också omöjliggöra affärer där säljare eller köpare kräver ett snabbare beslut än vad som är möjligt att åstadkomma.

Styrelsens behörighet måste styrkas

Vid kontakt med Lantmäteriet konstaterar myndigheten att frågan handlar om styrelsens behörighet snarare än om dess befogenhet. En styrelse har inte automatisk behörighet att företräda en ideell förening i alla frågor utan det krävs stöd i stadgarna. Därför ombeds oregistrerade ideella föreningar att skicka in sina stadgar och handlingar som visar vem som är behörig firmatecknare när lagfart, inteckning eller inskrivning av rättighet söks i ett ärende. Det är inte alla ideella föreningar som registreras. Endast de ideella föreningar som bedriver en näringsverksamhet registreras i handelsregistret. För dessa ideella föreningar finns det uppgift i handelsregistret om vem som tecknar den ideella föreningens firma samt uppgifter om vem som ingår i styrelsen. När lagfart/inteckning/inskrivning av rättighet söks i ett ärende där ena parten är en ideell förening som är registrerad i handelsregistret kan fastighetsinskrivningen kontrollera uppgifterna om firmatecknare genom ett registerutdrag. Om den ideella föreningen inte är registrerad i handelsregistret krävs annan utredning för att Lantmäteriet ska kunna kontrollera behörigheten för den som undertecknat rättshandlingen. Om det är styrelsen som har fattat beslut och det inte finns något årsmötesbeslut i frågan behöver det framgå av stadgarna eller av annat årsmötesbeslut att styrelsen har rätt att fatta beslutet för att ansökan om lagfart ska beviljas.

Det finns ett avgörande från Hovrätten för Västra Sverige som berör frågan (RH 2008:74). I ärendet hade en bygdegårdsförenings styrelse, som var behörig ställföreträdare för föreningen enligt stadgarna, sålt fastigheten med föreningens bygdegård. Inskrivningsmyndigheten avslog lagfartsansökan med motiveringen att styrelsen inte hade rätt att överlåta fastigheten eftersom det stred mot föreningens syfte enligt stadgarna. Hovrätten konstaterade att en ställföreträdare för en förening är bunden av dess stadgar vilka utgör den yttre gränsen för ställföreträdarens befogenhet. Avtalets giltighet är då beroende av motpartens goda tro. Enligt hovrätten är det upp till en tredje man att på egen risk skaffa sig kännedom om en icke registrerad ideell förenings ändamål eller verksamhets-

föremål. God tro är ändå möjligt att uppnå i vissa fall eftersom det kan vara svårt för tredje man att bedöma om ett avtal faller utanför en förenings syfte eller verksamhetsföremål. I det aktuella ärendet konstaterade hovrätten att det var fråga om ett så klart överskridande av föreningens ändamål enligt stadgarna att förvärvaren inte kunde åberopa god tro och att förvärvet var uppenbart ogiltigt. Lagfartsansökan skulle därför, såsom inskrivningsmyndigheten funnit, avslås.

Det exempel som har framförts till utredningen gäller i första hand Lantmäteriets kontroll av behörigheten att företräda en ideell förening. Om det inte går att utläsa av stadgarna att det räcker med styrelsebeslut för en viss åtgärd, exempelvis försäljning av fast egendom, så ska beslut fattas på års- eller föreningsmöte eftersom det då inte finns något annat behörigt organ inom föreningen. Det behöver dock inte, enligt Lantmäteriet, uttryckligen framgå av stadgarna att föreningens styrelse får besluta om en specifik rättshandling. Som huvudregel är det enligt Lantmäteriet tillräckligt om det i stadgarna exempelvis står att:

– Styrelsen beslutar i och ansvarar för föreningens alla angelägenheter
– Föreningens tillgångar handhas och förvaltas av styrelsen
– Styrelsen beslutar i och ansvarar för föreningens angelägenheter, förutom det som undantas i dessa stadgar (under förutsättning att försäljning/förvärv av fast egendom inte är upptaget som undantag i stadgarna).

Vid förvärv av fast egendom menar Lantmäteriet att behörighetskraven i allmänhet kan sättas lägre än vid försäljning. Det får avgöras från fall till fall om det är tillräckligt att firmatecknarna skrivit under förvärvshandlingen eller om beslut av styrelse eller föreningsmöte fordras.

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningen konstaterar att Lantmäteriet har redogjort för rimliga rutiner och krav i hantering av frågor som rör inskrivningsärenden. Refererad dom (RH 2008:74)visar på risker för föreningar om kraven på dokumentation av behörighet är för lågt ställda. För

föreningar som för sin verksamhet är beroende av att köpa och sälja fastigheter med regelbundenhet är det möjligt att undgå att återkommande behöva hantera dessa frågor på årsmöten, genom att i stadgarna tydliggöra att styrelsen är behörig att fatta sådana beslut. I andra föreningar, där fastigheten t.ex. är nära kopplad till föreningens ändamål, kan organisationen välja att inte ge styrelsen motsvarande behörighet. Normalt sett innebär föreningars demokratiska uppbyggnad att en styrelse noggrant överväger om den ska fatta beslut i avgörande frågor eller om den ska efterfråga årsmötets vilja, eftersom årsmötet kommer att utkräva ansvar av styrelsen för fattade beslut.

Såsom framhållits i förarbetena till jordabalken (prop. 1970:20) är det av flera skäl viktigt att de för fastighetsköp stadgade formkraven upprätthålls strängt. Utredningen konstaterar att det finns tungt vägande skäl för de formella krav som ställs på en överlåtelse av fast egendom och som kontrolleras i samband med lagfartsansökan. Dessa skäl väger enligt utredningens bedömning tyngre än ideella föreningar intresse av minskad byråkrati. Det får också anses vara relativt enkelt för en förening att genom formuleringar i stadgarna ge styrelsen den behörighet medlemmarna anser att den ska ha för att kunna sköta verksamheten på ett bra sätt. Utredningen anser därför inte att det finns skäl att föreslå några ändringar i regelverket på detta område.

5.2.13 Folkhälsomyndigheten och kravet på vetenskaplig grund

Den 1 januari 2014 inrättades Folkhälsomyndigheten. Myndigheten är en sammanslagning av Statens folkhälsoinstitut och Smittskyddsinstitutet, och har också tagit över vissa uppgifter från Socialstyrelsen. Folkhälsomyndigheten ska enligt 1 § förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten verka för god folkhälsa, utvärdera effekterna av metoder och strategier på folkhälsoområdet, följa hälsoläget i befolkningen och faktorer som påverkar detta samt genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Verksamheten ska enligt bestämmelsen stå på vetenskaplig grund.

Forum – Idéburna organisationer med social inriktning har till utredningen framfört synpunkter på svårigheter i samarbetet

mellan vissa av Forums medlemsorganisationer och Folkhälsomyndigheten. Enligt vad som framförts till utredningen handlar det om att myndighetens krav på att verksamheten ska stå på vetenskaplig grund försvårar samverkan med det civila samhällets organisationer. Även om civilsamhället ofta arbetar med väl beprövade metoder i sina verksamheter är det sällan som en organisation har råd eller möjlighet att faktiskt forskningsmässigt utvärdera verksamheten. Enligt utredningen kan detta ses som ett exempel på när den offentliga sektorns krav är svåra för det civila samhällets organisationer att möta, givet organisationernas förutsättningar.

Folkhälsomyndigheten konstaterar också att samverkan med det civila samhällets organisationer är nödvändig för utförandet av myndighetens uppdrag. Det kan handla om samverkan kring förebyggande arbete, men också mer praktiskt att nå ut till vissa målgrupper där civilsamhällets organisationer kan utgöra en viktig mellanhand.

Kravet på vetenskaplig grund

Att en verksamhet inom folkhälsoområdet vilar på ”vetenskaplig grund” innebär att det ska finnas vetenskapligt stöd för att verksamheten har avsedd effekt. Begreppet kan jämföras med ”beprövad erfarenhet” som i stället innebär att verksamheten grundar sig på professionella utövares erfarenhet. Inom forskning används också begreppet ”evidens” som innebär att en verksamhet är evidensbaserad när det utifrån tillgänglig vetenskaplig litteratur kan göras en samlad bedömning om effekt.

Utredingens kontakter med myndigheten visar att myndigheten på flera områden har ett tätt samarbete med det civila samhällets organisationer. Det pågår också ett arbete i syfte att ge Folkhälsomyndigheten ett genomtänkt förhållningssätt till civilsamhället och en plan för hur samverkan ska se ut. Till utredningen har Folkhälsomyndigheten bl.a. framfört att samverkan med civilsamhället är nödvändig för att genomföra många av de regeringsuppdrag som myndigheten får. Det kan handla om uppdrag i fråga om hälsan hos olika grupper, t.ex. romska flickor eller transpersoner, då myndigheten har stort behov av kontakter med civilsam-

hällets organisationer för att på ett bra sätt förankra uppdraget och nå ut till målgruppen.

Det finns hos Folkhälsomyndigheten en förståelse för att kravet på vetenskaplig grund för verksamheten kan påverka samverkan med civilsamhällets organisationer. Samtidigt kan inte myndigheten frångå instruktionens krav på att arbetet ska vila på vetenskaplig grund, även om det kan medföra en konflikt bl.a. i myndighetens bidragsgivning till civilsamhället. Det statliga kunskapsstödet syftar till att skapa ett mer kunskapsbaserat förebyggande arbete. För myndigheten är det viktigt att syftet med olika bidrag som ska förmedlas är tydligt. Om det rör sig om kunskapsutveckling med krav på vetenskapligt förankrad metodik kan det, enligt myndigheten, krävas att civilsamhällets organisationer knyter till sig forskningskompetens. Däremot kan organisationerna bidra på andra sätt. Myndigheten ser mot den bakgrunden positivt på att bidragsförordningar ger möjlighet till organisationsstöd, såsom det görs på t.ex. HIV-området genom förordningen (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar. Sedan sommaren 2015 finns också förordningen (2015:456) om statsbidrag till organisationer som bedriver förebyggande arbete för att minska tobaksbruket eller verksamhet mot överdrivet spelande.

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningen konstaterar att frågan om Folkhälsomyndighetens uppdrag och kravet på vetenskaplig grund ligger utanför utredningens uppdrag. Samtidigt är det enligt utredningen nödvändigt att myndigheten fortsätter föra en diskussion om i vilka delar kravet är tillämpligt och hur det kan hanteras för att inte omöjliggöra samarbete med civilsamhällets organisationer inom delar av myndighetens uppdrag, utan att det medför kostsamma krav på vetenskaplig utvärdering av verksamhet i civilsamhällets regi. Extra vikt bör läggas vid att vårda myndighetens samarbete med civilsamhällets organisationer och hitta möjliga vägar till samverkan, bl.a. i fråga om kunskapsspridning, förebyggande arbete och kontakter med olika målgrupper. Det är i detta sammanhang även angeläget att regeringen noga överväger utformningen av olika uppdrag till

myndigheten i syfte att möjliggöra kontakter och samarbete med civilsamhällets organisationer. Till exempel kan utrymme för organisationsbidrag i de statsbidrag myndigheten fördelar möjliggöra viktigt stöd till organisationer som på olika sätt arbetar för att främja folkhälsan och som myndigheten är beroende av för att kunna utföra sitt uppdrag.

5.2.14 Statistiken om det civila samhället och statistikens tillgänglighet

Statistiska centralbyråns uppdrag

Frågan om statistik om det civila samhället har behandlats i *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55). I propositionen beskrivs den statistik som finns och regeringen gör bl.a. bedömningen att Statistiska centralbyrån (SCB) bör få i uppdrag att ta fram samlad och kompletterad statistik om det civila samhället. År 2010 fick SCB i uppdrag av regeringen (regeringsbeslut den 28 januari 2010, IJ2010/137/UF) att ta fram statistik över det civila samhället i enlighet med FN:s statistiksystem för satelliträkenskaper om ideella organisationer (ICNPO). Enligt uppdraget ska statistiken i första hand omfatta uppgifter från befintlig ekonomisk statistik över organisationer i det civila samhället där även deras relation till den offentliga sektorn ska ingå. I andra hand ska SCB undersöka det som ligger utanför dagens statistik. Statistikredovisningen ska också innehålla befintlig statistik om befolkningens deltagande i civilsamhället. Uppdraget regleras också i myndighetens regleringsbrev. SCB har utifrån detta uppdrag redovisat publikationer med statistik över det civila samhället för redovisningsåren 2009–2013.

SCB ser statistiken för det civila samhället som ett utvecklingsuppdrag och har hösten 2014 lämnat ett underlag till Utbildningsdepartementet (SCB, 2014-10-10, *Underlag till Utbildningsdepartementet avseende statistik över det civila samhället*, dnr 2014/1320). I underlaget beskriver SCB hur myndigheten skulle vilja utveckla statistiken och vad det skulle kosta. Av underlaget framgår att SCB ser behov av ett ökat anslag för att kunna täcka ökade merkostnader för den befintliga statistiken gällande civila samhället samt för att kunna utveckla rampopulationen gällande det civila samhället.

Underlaget innehåller också förslag på hur statistiken skulle kunna utvecklas ytterligare under perioden 2015–2017, bl.a. avseende utveckling av s.k. satelliträkenskaper för ideella organisationer. Satelliträkenskaper kan beskrivas som en uppskattning av ett områdes (t.ex. civilsamhället) ekonomiska betydelse.

Kritik mot befintlig statistik

Utredningen har från flera av civilsamhällets organisationer tagit del av kritik mot SCB:s statistik över det civila samhället. I korthet handlar kritiken om att man har synpunkter på omfattningen och kvaliteten på befintlig statistik. Bristerna i statistiken menar organisationerna bidrar till att kunskapen om civilsamhället är låg och att sektorn för många är osynlig.

Utredningen noterar att en av orsakerna till kvalitetsbristerna i statistiken hör samman med att det inte finns något krav på registrering av ideella föreningar (jämför avsnitt 5.1.1).

Utredningen noterar vidare att SCB arbetar med att utveckla statistiken och att myndigheten i det arbetet har en dialog med ansvarigt departement. Mot den bakgrunden avstår utredningen från att utreda denna fråga ytterligare.

SCB har också uppmärksammat utredningen på att förändringar som föreslås i Redovisningsutredningens slutbetänkande *En översyn av årsredovisningslagarna* (SOU 2015:8), där det bl.a. finns förslag som riskerar att innebära att det stora flertalet ideella föreningar kommer att undantas från gruppen bokföringsskyldiga. En sådan förändring menar SCB försvårar myndighetens arbete med att ta fram statistik för det civila samhället samt försämrar kvaliteten i statistiken i fråga (SCB 2015-11-25, Yttrande En översyn av årsredovisningslagarna [SOU 2015:8], dnr 2015/1001).

Möjligheten att få tillgång till statistik för forskning och studier

Den statistik som SCB samlar in om civilsamhället kan också utgöra en grund för forskning och studier genomförda av myndigheter. Civilsamhällets organisationer har till utredningen framfört att man välkomnar forskning och studier då det ökar kunskapen om civilsamhället och bidrar till att synliggöra sektorn. I ett fall

med Stockholm School of Economics Institute for Research (SCB, Beslut 2014-04-08, dnr 2014/0032 och Kammarrätten i Stockholm, dom 2014-10-14, mål nr 3112-14) har forskare begärt ut mikrodata om det civila samhället med identifierbar information på organisationsnivå. Syftet är att med begärd mikrodata kunna genomföra en ny studie där nya data analyseras och jämförs med tidigare studier från 1992 och 2002.

SCB skiljer mellan statistik (dvs. bearbetad data som är tillgänglig och gratis) och mikrodata (som är det primärmaterial som bygger upp statistiken). Mikrodata skyddas av ett starkt lagreglerat sekretesskydd, den s.k. statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Motivet till detta skydd är att individer, företag och organisationer ska känna sig trygga med att uppgifter som lämnas till statistikansvariga myndigheter i Sverige inte ska lämnas vidare. Det svenska regelverket som reglerar statistiksekretessen kopplar till principer tagna av FN och EU:s statistikförordning. Vid förfrågningar om utlämnande av mikrodata gör SCB en sekretessprövning. Myndighetens policy är att inte lämna ut identifierbara uppgifter, för att inte försvåra SCB:s framtida uppgiftsinhämtning.

Utredningen har i kontakterna med SCB fått information om att en lösning har arbetats fram med de aktuella forskarna och att myndigheten infört rutiner för att, inom regelverket, effektivt hantera denna typ av ärenden framöver. Med det som grund, och med beaktande av att frågan om statistiksekretess är en frågeställning som är mer omfattande än utredningens uppdrag, avstår utredningen från att gå vidare med denna fråga. Utredningen konstaterar dock att forskning och myndighetsrapporter om det civila samhället är viktigt för att synliggöra såväl sektorns vikt, som viktiga utvecklingstrender i civilsamhället. Det är därmed av största vikt att SCB, så långt som regelverket tillåter, finner lösningar i de enskilda fallen.

5.3 Hinder på lokal och regional nivå

Utredningen har inte något uppdrag att kartlägga relationerna mellan civilsamhället och det offentliga på lokal eller regional nivå. Däremot ska utredningen identifiera regelverk och tillämpningar

som utgör hinder samt föreslå åtgärder på bl.a. det landstings- och kommunala planet som underlättar organisationernas verksamheter (dir. 2014:40). Arbetet redovisas i detta avsnitt. Ett viktigt underlag i arbetet har varit utredningens besök i och kontakter med olika kommuner och landsting samt möten med företrädare för organisationer verksamma lokalt[10] och regionalt (se kapitel 2). Utredningen har även haft kontakter med och tagit del av underlag från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Den relation som uppstår mellan civilsamhällets organisationer och kommunsektorn utifrån civilsamhällets roll i demokratin, t.ex. i form av deltagande i beredning- och beslutsprocesser, har utredningen behandlat i kapitel 4. De avvägningar som kommunsektorn gör vad gäller upphandling av verksamhet eller bidragsgivning behandlar utredningen i kapitel 6. I det kapitlet behandlas även samarbetsformen idéburet offentligt partnerskap (IOP) mer utförligt. I kapitel 7 återfinns avsnitt som handlar om kommunsektorns stöd till det civila samhället.

5.3.1 Många kontakter mellan civilsamhället och kommunsektorn

Kommunernas befogenheter regleras i kommunallagen (1991:900) (KomL). Där framgår att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap. 1 § KomL). Det kommunala verksamhetsfältet kan delas in i två huvudområden: ett frivilligt och ett obligatoriskt. Befogenheter och skyldigheter på vissa områden regleras i särskilda föreskrifter (2 kap. 4 § KomL). Verksamhetsområden som faller inom det obligatoriska området är t.ex. skolan, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Dessa uppgifter regleras i speciallagstiftning. Någon lagreglering av kommunens ansvar i relation till civilsamhället finns inte. Områden som kultur och fritid, dit frågor som rör civil-

[10] Organisationer som är verksamma lokalt kan verka på kommunal nivå, men även på en underliggande nivå, t.ex. i en viss stads-/kommundel eller i en by. När utredningen redogör för den lokala nivån, så avses båda dessa nivåer.

samhället ofta räknas, faller inom det s.k. frivilliga området. Därmed finns det en stor frihetsgrad för den enskilda kommunen och landstinget vad gäller vilken samverkan man önskar med civilsamhället lokalt och regionalt.

Trots detta är det för utredningen tydligt att det förekommer många och omfattande kontakter och samarbeten mellan organisationer verksamma lokalt och regionalt å ena sidan och kommuner och landsting (kommunsektorn, med ett samlat begrepp) å andra sidan. För många civilsamhällesorganisationer kan kontakterna med den kommun där man är verksam vara en av få kontakter med företrädare för offentlig sektor. Hinder som uppstår utifrån lokala och regionala beslut och regelverk kan därför ha stor betydelse för den enskilda organisationens möjlighet att bedriva verksamhet.

Kommunsektorns samverkan med civilsamhället – en översikt

Kommunsektorns samverkan med civilsamhället kan ha många former. Till exempel finns det olika samverkansformer som rådsfunktioner (bl.a. handikapp-, pensionärs- och brukarråd där organisationer ingår), skriftliga överenskommelser och subventionering vid upplåtelse av lokaler eller anläggningar. Vidare finns exempel på projekt där samhällsutmaningar möts genom ett samarbete mellan det offentliga i form av professionen och civilsamhället i form av brukare eller patienter och deras organisationer (s.k. medskapande projekt). Det finns också exempel på kommuner som inte har något dokumenterat eller beslutat samarbete med civilsamhället, men som i kraft av en samarbetskultur har en stor mängd kontakter i konkreta frågor och verksamheter.

Andra exempel på kontakter mellan kommunsektorn och civilsamhället är bidragsgivning och det som benämns köp av verksamhet. Genom olika typer av bidrag, som organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag, kan kommunsektorn stödja organisationerna och deras verksamhet. Genom köp av verksamhet, t.ex. upphandling, kan kommunsektorn ta del av verksamhet som drivs av civilsamhällets organisationer i rollen som utförare. Nära upphandlingen finns organisationernas deltagande i valfrihets- och pengsystem, där man t.ex. kan erbjuda skola eller hemtjänst i ideell regi. Merparten (74 procent) av kommunernas kostnader för köp

av verksamheter från föreningar och stiftelser ligger inom de pedagogiska verksamheterna, som erbjuds via pengsystem (SKL, 2014, *Idéburna utförare i lokal välfärd. Kommunernas köp av verksamheter från föreningar och stiftelser åren 2009–2012*).

Statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) visar, som framgår av kapitel 3, att kommunernas ekonomiska relationer med civilsamhället är mer omfattande än landstingens. Av SCB:s statistik över det civila samhället framkommer att kommunernas samlade bidrag och transfereringar till ideella föreningar och stiftelser (dvs. två av civilsamhällets organisationsformer) var 4,2 miljarder kronor under år 2013, där den enskilt största posten (ungefär en tredjedel) avsåg bidrag till fritidsverksamhet. Under samma år köpte kommunerna verksamhet från ideella föreningar och stiftelser för 13,5 miljarder kronor, bl.a. inom förskola, skolbarnomsorg, grundskola samt vård och omsorg av äldre och funktionshindrade. Landstingens köp av verksamhet från ideella föreningar och stiftelser är betydligt mindre i omfattning: 1 miljard kronor för år 2013. Då avses främst specialiserad somatisk vård, som står för drygt hälften av det totala beloppet. Landstingens totala bidrag till ideella föreningar och stiftelser uppgick år 2013 till 1,8 miljarder kronor, där bidrag till kultur var den enskilt största posten (SCB, 2015, *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*, s. 54ff.).

Bredden i samverkan

Enligt underlag från SKL till utredningen är den vanligaste relationen mellan kommuner och civilsamhället den som uppstår vid informationsutbyte. Antingen handlar det om kommuner som ger information eller rådgivning till organisationer, eller organisationer som ger information till kommunen. Relationen kan även bestå av samarbete kring enstaka aktiviteter eller tidsbegränsade projekt. Underlaget visar att även det förhållande som uppstår när en organisation är remissinstans är relativt vanlig.

Av SKL:s underlag till utredningen framkommer också att överlägset mest samarbete sker inom verksamhetsområdet fritid/idrott. Andra verksamhetsområden med mycket samarbete med civilsamhället är vägar, ekonomi/finans (dvs. föreningar som arbetar med bl.a. insamlingsverksamhet och ekonomisk rådgivning

mot enskilda), kultur samt frågor som rör översiktsplaner/detaljplaner/bygglov. SKL:s underlag visar också att kommunsektorn har kontakter med många olika delar av det civila samhällets organisationer, som exempelvis handikapp/patientföreningar, idrottsföreningar, föräldraföreningar, studieförbund, ungdomsorganisationer, hembygdsföreningar och pensionärsföreningar. Mångfalden i det lokala och regionala organisationslivet har också framgått av utredningens möten med organisationer verksamma lokalt och regionalt.

En mer långsiktig samverkan

Utredningens material visar också att delar av kommunsektorn börjar se samverkan med civilsamhällets organisationer ur ett mer strategiskt och långsiktigt perspektiv. Det förefaller finnas en förståelse hos vissa kommuner och landsting för att man inte alltid kan möta utmaningar i samhället på egen hand eller i traditionella strukturer. Det finns också en insikt om att organisationerna bidrar med olika värden till samhället samt med kompetens som kommunsektorn saknar. Mot den bakgrunden framstår en mer långsiktig samverkan med det lokala civilsamhället som önskvärd, något som sker bl.a. i framväxten av lokala och regionala dialog- och överenskommelseprocesser.

En lokal/regional dialogprocess med civilsamhället innebär, enligt SKL:s definition, att föreningslivet, ideella krafter och/eller sociala företag eller kooperativ vid en serie träffar för samtal med kommunen alternativt landstinget. En lokal/regional överenskommelse mellan civilsamhället och kommun/landsting avser ett dokument som tagits fram tillsammans och med utgångspunkt i lokala/regionala behov och frågor som deltagande parter identifierar. Enligt SKL:s uppgifter förekom dialogprocesser i 112 kommuner 2013 och samma år hade lokala överenskommelser utvecklats till styr- och ledningsverktyg i 78 kommuner. Samtidigt fanns på landstingsnivå fyra regionala överenskommelser och ytterligare fem var på väg att tas fram. SKL stödjer detta arbete, bl.a. genom nätverksträffar för lärande och erfarenhetsutbyte (SKL, 2014, *Dialoger och överenskommelser med civilsamhället. Konkreta exempel från åtta kommuner*). Några av de kommuner och landsting

som utredningen har besökt har en överenskommelse eller motsvarande med civilsamhället.

Den nationella överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer verksamma på det sociala området och SKL har i uppdrag att stödja lokala och regionala dialogprocesser. Inom det arbetet har det s.k. Överenskommelsekansliet gjort en uppföljning av antalet lokala och regionala dialog- och överenskommelseprocesser[11]. Överenskommelsekansliet definierar en överenskommelse som ett dokument som utgår från principer liknande de i den nationella överenskommelsen (se kapitel 3) och som föregås av en regelbunden dialog mellan det offentliga och civilsamhället under en tid. Syftet med överenskommelsen är med detta synsätt att utgöra en plattform för fortsatt dialog mellan parterna. Utredningen noterar att Överenskommelsekansliets definition är en annan än den som SKL använder. Överenskommelsekansliets uppföljning bekräftar att det pågår såväl dialog- som överenskommelseprocesser men visar samtidigt att ett begrepp som ”överenskommelse” lokalt och regionalt används med mycket olika innehåll. Överenskommelsekansliet har till utredningen framfört att kansliet i oktober 2015 hade kännedom om 15 lokala och regionala överenskommelser, enligt Överenskommelsekansliets definition. Därutöver pågår överenskommelseprocesser i ungefär 20 kommuner och landsting. Dessutom har Överenskommelsekansliet kännedom om ytterligare tio kommuner som varit i kontakt med kansliet i denna fråga.

Uppgifter från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) visar också en viss ökning i andelen ideella föreningar som undertecknat lokala överenskommelser, och att det är vanligare än undertecknande av överenskommelser på regional nivå. MUCF ser emellertid att en möjlig förklaring till detta kan vara att föreningar också tolkar in andra typer av samverkansavtal i begreppet överenskommelse än de typer av överenskommelser som vuxit fram på nationell nivå (MUCF, 2015, *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014*).

Sammantaget konstaterar utredningen att det växer fram en förståelse i kommunsektorn för att en samverkan med civilsamhället behövs. Samtidigt sker utvecklingen med varierande takt och intensitet.

[11] http://overenskommelsen.se/wp-content/uploads/2015/04/ÖK-lokala-kartläggningar.pdf

Lokala och regionala förutsättningar styr

Som framgått ovan är samverkan med det civila samhällets organisationer ett område inom vilket kommunsektorn har stor frihet att besluta om på vilket sätt och i vilken utsträckning man vill arbeta tillsammans med civilsamhällets organisationer. Hur samverkan ser ut varierar därför, liksom de lokala och regionala bestämmelser och dokument som olika kommuner och landsting beslutar om. Utredningen ser mot den bakgrunden det som naturligt att den samverkan som sker är anpassad till de lokala och regionala önskemålen, behoven och förutsättningarna. Samtidigt finns det enligt utredningens analys många insatser som kan övervägas lokalt och regionalt i syfte att underlätta för civilsamhällets organisationer att bedriva verksamhet. Utredningen redogör nedan för sina slutsatser och bedömningar i dessa delar.

5.3.2 Övergripande hinder finns även på lokal och regional nivå

Bedömning: Det bör övervägas vilka förenklingar som är möjliga att göra av rutiner och krav i samband med ansökningar om och redovisning av kommunala bidrag.

Utredningen konstaterar att många av de mer generella hinder som civilsamhället har framfört till utredningen, och som utredningen har redogjort för i avsnitt 5.1, har återkommit vid utredningens möten med organisationer verksamma regionalt och lokalt. I detta avsnitt ger utredningen några exempel på lokala och regionala hinder.

Bristande kunskap och förståelse lokalt och regionalt upplevs hindra

Ett av de mer generella hinder som civilsamhället fört fram vid utredningens besök i olika delar av landet är den lokala eller regionala politikens och förvaltningens brist på kunskap om och förståelse för civilsamhället som sådant. Det medför enligt lokala och regionala civilsamhällsrepresentanter att det offentliga inte förstår vilka

förutsättningar som civilsamhällets verksamheter verkar inom, men också att man inte förmår använda civilsamhällets kompetens på rätt sätt. Som ett exempel har framförts att man i kommunsektorn inte förstår hur civilsamhällets kunskap skulle kunna användas när det handlar om att inventera olika problem i samhället. Ett annat hinder, som också upplevs bottna i det offentligas okunskap, är den misstro mellan organisationerna och det offentliga som vissa organisationer upplever. De omfattande krav som ställs för kommunala bidrag, kopplas till den upplevda misstron.

En utvärdering genomförd av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) tar också upp offentliga tjänstemäns kunskap om civilsamhällets förutsättningar och villkor. Av den framkommer bl.a. att ideella föreningar uppfattar att tjänstemän på kommunal nivå har större kunskap om ideella föreningars villkor och förutsättningar jämfört med tjänstemän på regional och statlig nivå. På kommunal nivå instämmer 35 procent av föreningarna i påståendet att tjänstemän på kommunal nivå i hög grad har kunskap om den egna ideella föreningens villkor och förutsättningar. Motsvarande uppgift är 21 procent på regional och 23 procent på statlig nivå (MUCF, 2015, *Villkor för ideella föreningar och trossamfund. Civila samhällets villkor 2014*).

SKL har till utredningen framfört att det under de senaste tio åren har skett en kunskapsutveckling inom kommunsektorn och att kommuner och landsting generellt representerar en hög kunskapsnivå och kompetens om dialog och samverkan med det civila samhället. Ett generellt utvecklingsmönster i kommunsektorn är att allt fler kommuner och landsting är i färd med att utveckla dialog, samverkansrelationer och strategier som svarar mot det ökade behovet att tillsammans med medborgare och civilsamhällets organisationer hantera komplexa samhällsutmaningar. I det sammanhanget har SKL en roll att stödja sina medlemmar i att utveckla systematik och innovativa samverkansformer.

Utredningen kan utifrån det samlade materialet inte kvantifiera förekomsten av den upplevda okunskapen och oförståelsen för civilsamhället men noterar samtidigt att det är en återkommande synpunkt som bl.a. framförts från civilsamhällets organisationer vid flera av utredningens besök i olika delar av landet.

Olika insatser för ökad kunskap om det civila samhället

MUCF har enligt förordningen (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ett ansvar för att ta fram och samla kunskap om det civila samhällets villkor, sammansättning och utveckling och sprida denna kunskap på nationell, regional och lokal nivå. Det gör MUCF på flera sätt, något som utredningen har redovisat i kapitel 4. Bland annat har MUCF arbetat fram ett utbildningskoncept om civilsamhället för kommunsektorn. Utbildningen har tillkommit som en följd av att civilsamhällets organisationer menar att kunskapsbrister hos offentliga aktörer resulterar i hinder för organisationernas verksamhet.

SKL har, som utredningen redovisade i kapitel 4, i egenskap av medlemsorganisation i uppgift att stödja och bidra till att utveckla sina medlemmars (dvs. kommuner och landsting) verksamhet. SKL ordnar bl.a. nätverksträffar för förtroendevalda och tjänstemän om strategisk samverkan med civilsamhället. Under 2016 inleder SKL en samlad satsning som omfattar samverkan med civilsamhället, medborgardialog och medskapande brukare och patienter. SKL skulle gärna se mer av lättillgänglig information från staten om bl.a. det civila samhällets uppbyggnad, organisering och verksamhetsinriktning på olika sakområden.

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningen gör den sammantagna bedömningen att det finns behov av fortsatt kunskapsspridning regionalt och lokalt i syfte att öka förståelsen för civilsamhällets villkor, sammansättning och utveckling inom offentlig sektor. Såväl MUCF som SKL har, utifrån sina olika uppgifter, viktiga roller i detta arbete. MUCF är förvaltningsmyndighet för politiken för det civila samhället och ska inom ramen för detta ta fram och sprida kunskap om civilsamhället på nationell, regional och lokal nivå. SKL:s uppdrag är medlemsinitierat och det är därmed inte möjligt för någon utomstående att ålägga SKL något uppdrag.

I avsnitt 4.2.1 har utredningen föreslagit ett uppdrag till MUCF att under tre år arbeta med kompetenshöjande insatser för bl.a. tjänstemän och politiker på lokal och regional nivå. En utgångspunkt för de kompetenshöjande insatserna bör, som utredningen

skriver i kapitel 4, vara bredden i civilsamhället, både vad gäller former för organisering och verksamheter, samt civilsamhällets olika roller och därmed olika relationer till offentliga aktörer. Utbildningsinsatserna kan genomföras på olika sätt och med olika metoder, samt bör kunna anpassas till olika delar av den övergripande målgruppen, t.ex. för ett visst verksamhetsområde eller ett givet geografiskt område. Därmed finns förutsättningar för att de insatser som erbjuds i syfte att höja kunskapen hos t.ex. en kommun ska utgå från behoven och önskemålen i det enskilda fallet. Utredningen ser också fördelar om uppdraget kan genomföras i samråd med relevanta aktörer, t.ex. från civilsamhället och högskolevärlden samt SKL.

Omfattande administration runt kommunsektorns bidrag

Ett annat exempel på ett mer generellt hinder som återkommer i utredningens besök i landet är att lokalt eller regionalt verksamma organisationer upplever en omfattande administration i relation till kommunsektorn i samband med ansökan om och redovisning av bidrag. Utredningen vill understryka att det inte handlar om att organisationerna generellt motsätter sig administration runt bidrag, som ju finansieras av skattemedel, utan mer om att de ifrågasätter administrationens *omfattning*. Utredningen har vid flera av sina besök i olika delar av landet hört om kommuner som utan tydlig motivering ställer krav på t.ex. miljöpolicy, alkoholpolicy, jämställdhetspolicy eller liknande för att bevilja även små bidrag. Organisationerna upplever det också som betungande med kontroller och uppföljningar som krävs i samband med bidrag, t.ex. ökade krav på intyg från auktoriserade revisorer för enskilda projekt och omfattande regelverk kring bidragen, även för små projekt och bidrag. Andra exempel på krav som utredningen har tagit del av handlar om krav på att redovisa verksamhetens mervärde för kommunmedborgarna eller krav på redovisning av effekter av verksamheten. Sammantaget tolkar civilsamhället detta som en tydlig brist i det offentligas förtroende för sektorn.

Från civilsamhället betonar man också vikten av att avslag på bidragsansökningar motiveras. Särskilt viktigt är det i de fall när en organisation får avslag på en del av ansökan, men ändå får ett visst

bidrag beviljat. Avsaknaden av motiveringen till avslaget försvårar organisationens redovisning av bidraget och ökar risken att man redovisar fel. Det kan i sin tur medföra att organisationen blir återbetalningsskyldig.

MUCF har i sin utvärdering av villkoren för ideella föreningar och trossamfund också ställt frågor om huruvida lagar och regler påverkar föreningarnas och trossamfundens handlingsutrymme. Bland annat framkommer att ideella föreningar upplever den administrativa bördan från kommunernas sida som betungande (MUCF 2015).

Utredningens överväganden och slutsatser

En ofta återkommande synpunkt från det lokalt och regionalt verksamma civilsamhället är att kraven på administration i samband med ansökan och redovisning av kommunsektorns bidrag upplevs som omfattande och betungande. En annan synpunkt som har framförts är att det blir problematiskt när samma krav på redovisning ställs på alla organisationer utan att hänsyn tas till organisationens storlek eller andra förutsättningar. I detta sammanhang vill utredningen lyfta fram kommunsektorns övergripande uppdrag att på ett ansvarsfullt sätt hantera offentliga medel. Offentliga medel måste redovisas på ett sätt som motsvarar kraven på transparens och rättssäkerhet. Dessutom kan det i olika lagar ställas krav på kommuner och landsting att följa upp och kontrollera verksamhet som bedrivs av andra och som finansieras av kommunsektorn. Det kan bidra till civilsamhällets uppfattning om omfattande administration runt kommunsektorns bidrag.

Samtidigt har kommuner och landsting inom ramen för den kommunala självstyrelsen ett utrymme att själva besluta om bidragsfördelning och hur uppföljning av bidrag ska ske. Det innebär att kraven ser olika ut i olika delar av kommunsektorn. Det innebär också enligt utredningen att det finns ett utrymme för kommunsektorn att överväga en reducering av de krav man ställer vid ansökan om och redovisning av bidrag. Utredningens slutsats är därmed att kommuner och landsting kan bidra till att minska den administrativa bördan för civilsamhällets organisationer genom att se över de rutiner som används och de krav som ställs i samband med ansökningar om, och redovisning av, bidrag.

Det bör enligt utredningen övervägas vilka förenklingar som är möjliga att göra av rutiner och krav i samband med ansökningar om och redovisning av kommunala bidrag. Kommuner och landsting kan i detta sammanhang, där så är möjligt, överväga om de kommunala kraven på redovisning och dokument som ska bifogas i samband med ansökan eller redovisning av kommunala bidrag är onödigt höga och därmed kan reduceras. Den reducering som utredningen ser behov av kan göras på olika grunder. Exempel på sådana grunder kan vara att endast efterfråga de dokument som är särskilt motiverade utifrån den verksamhet som bidraget ska finansiera eller att storleken på sökt bidrag ska avgöra omfattningen på de administrativa kraven. I arbetet med att överväga en reducering av de administrativa kraven är det enligt utredningen självklart att de anpassningar som en kommun eller ett landsting väljer att göra utgår från de lokala och regionala behoven och förhållandena.

Konsekvensutredningar av kommunala beslut

Ytterligare ett sätt att underlätta för det civila samhället lokalt och regionalt är att i beredningen av kommunala och regionala beslut även beakta vilka konsekvenser ett beslut får för det civila samhällets organisationer. Olika typer av konsekvensutredningar kan identifiera såväl positiva som negativa konsekvenser av kommunala eller regionala beslut, som t.ex. förändrade regelverk eller ändrade krav i bidragsadministrationen. Genomförandet av konsekvensutredningar kan enligt utredningen bidra till att väl avvägda beslut fattas i stället för beslut som negativt påverkar civilsamhället.

Den typ av kommunala och regionala konsekvensutredningar som utredningen beskriver görs redan i dag i viss utsträckning i kommunsektorn. Samtidigt har utredningen hört exempel där beslut fattats utan att konsekvenserna för just civilsamhället har belysts. Därför finns det enligt utredningen ett behov av att i det lokala och regionala beslutsfattandet göra överväganden om när konsekvenserna för civilsamhället också ska belysas.

Varierande lokalt stöd till civilsamhället

Utredningen noterar att det civila samhällets organisationer har framfört att det är svårare att driva verksamhet i kommuner som inte erbjuder stöd i någon större omfattning. I kapitel 7 beskriver utredningen översiktligt bl.a. det stöd som kommunsektorn ger till det civila samhället lokalt.

5.3.3 Från överenskommelser till konkreta planer

Bedömning: De lokala och regionala parterna i dialoger, överenskommelser och liknande samarbetsmodeller bör överväga att omsätta de långsiktiga målsättningarna i gemensam planering, t.ex. genom handlings- och uppdragsplaner.

Utredningen har i kapitel 3 redogjort för de nationella överenskommelser som finns mellan regeringen, SKL och idéburna organisationer verksamma på olika områden. Den nationella överenskommelsen på det sociala området beskrivs av det s.k. Överenskommelsekansliet[12] som bl.a. en avsiktsförklaring som antagits av parterna för att stärka de idéburna organisationernas oberoende och självständiga roll som röstbärare och utförare inom välfärden. Inom ramen för överenskommelsen hålls en dialog mellan parterna. Den nationella överenskommelsen är också ett ramverk och ett verktyg att använda när det offentliga och de idéburna organisationerna ska ta sig an gemensamma utmaningar. De nationella överenskommelserna, där dialogen mellan parterna kan ses som ett övergripande syfte, är med sina sex principer ofta en inspiration för lokala och regionala överenskommelser.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 5.3.1 växer en mer strategisk samverkan mellan kommunsektorn och civilsamhället fram i form av regionala och lokala dialog- och överenskommelseprocesser. Som framgått finns det olika definitioner av vad en lokal/regional överenskommelse är, där vissa överenskommelser tydligt har inspirerats av de nationella överenskommelserna medan andra lokala och regionala överenskommelser har en bredare ansats.

[12] Se http://overenskommelsen.se/om-overenskommelsen/var-struktur/faq/

Utredningen noterar utifrån sina besök i olika delar av landet att det därmed finns olika förväntningar på vad en antagen överenskommelse ska leda till i en kommun eller ett landsting. Påfallande ofta har organisationer verksamma lokalt och regionalt vid utredningens besök uttryckt en förväntan på att överenskommelsen ska leda till konkreta åtgärder från kommunens eller landstingets sida, och inte enbart syfta till fortsatt dialog. De olika förväntningarna kan i sin tur ha olika orsaker, som t.ex. vilken ansats som den lokala/regionala överenskommelsen har eller hur spridd förståelsen för överenskommelser som dialoginstrument är.

Samtidigt framgår också av utredningens material att det finns kommuner och landsting som vidtagit åtgärder i syfte att genomföra och följa upp den överenskommelse som man träffat med det civila samhället. Som exempel kan nämnas Västra Götalandsregionen där regionfullmäktige har fattat beslut om att nämnder, styrelser och bolag får i uppdrag att genomföra den handlingsplan för 2015–2017 som finns till den regionala överenskommelsen (Västra Götalandsregionen, 2014-11-11, Överenskommelse mellan Västra Götalandsregionen och den sociala ekonomin, dnr RS 767-2011). Även i Västerås kommun har den lokala överenskommelsen om samspelet mellan kommunen och civilsamhället kombinerats med en handlingsplan för år 2015–2016, som antagits av kommunfullmäktige vid samma tillfälle som överenskommelsen (Västerås stad, 2015-05-28, Uppdrag – Västerås stads samspel med civilsamhället, Lokal överenskommelse, LÖKen, dnr: 2014/634-KS-105).

Utredningens överväganden och slutsatser

Oavsett om syftet med en överenskommelse mellan en kommun/ett landsting och civilsamhället är fortsatt dialog eller mer konkreta förändringar, anser utredningen att denna skillnad i syfte kan vara otydlig för de organisationer som skrivit under överenskommelsen. Det kan i sin tur leda till en besvikelse bland organisationerna över att den ofta långa dialogen fram till överenskommelsen inte leder till några konkreta förändringar i organisationens relation till kommunen/landstinget efter att överenskommelsen har undertecknats. Utredningen noterar i detta sammanhang att organisationer verksamma lokalt och regionalt vid utred-

ningens besök ofta har framfört önskemål om att gå från formuleringarna i de långsiktiga dokumenten till konkret verksamhet i den kommunala förvaltningen. Utredningen ser därmed en betydande risk för besvikelse bland civilsamhällets organisationer över att överenskommelser och andra mer strategiska dokument för samverkan mellan kommunsektor och civilsamhälle inte omsätts i praktiska beslut i nämnder, styrelser och förvaltningar. Därmed riskerar också förtroendet och viljan hos organisationer verksamma lokalt och regionalt att fortsätta dialogen med kommuner och landsting minska. Utredningens slutsats är att ett sätt att minska denna risk kan vara att arbeta med konkreta handlingsplaner kopplade till överenskommelserna. I detta sammanhang vill utredningen understryka att en överenskommelse ägs gemensamt av parterna. Därmed är det de i överenskommelsen deltagande parterna som gemensamt ska bestämma om former och metoder för att omsätta överenskommelser till konkreta planer samt hur dessa ska följas upp. Det är enligt utredningen i detta sammanhang också centralt att kommunsektorn arbetar med tydliga politiska signaler till kommunala nämnder, styrelser och förvaltningar i syfte att tydliggöra respektive nämnds kontakter med det civila samhället. I det arbetet kan man t.ex. finna sätt för att förtydliga kontakten och samarbetet med civilsamhället i nämndernas konkreta uppdrags- och verksamhetsplaner.

5.3.4 Civilsamhället efterfrågar lokaler till låg kostnad

Bedömning: Kommunerna bör stödja civilsamhällets verksamhet genom att utnyttja befintligt utrymme i regelverket att subventionera lokalhyra.

Kommunerna bör också stödja civilsamhällets verksamhet genom att beakta civilsamhällets lokalbehov i arbetet med samhällsplanering.

En återkommande synpunkt vid utredningens möten med organisationer verksamma lokalt och regionalt är önskemålet om tillgång till lokaler till låg kostnad för organisationernas olika verksamheter. Lokalfrågan omfattar flera olika delar, som t.ex. möjligheten att nyttja skollokaler efter skoldagens slut, behovet av föreningslokaler

i olika stadsdelar och att civilsamhällets lokalbehov bör finnas med i de kommunala planeringsprocesserna. Utredningen noterar också att regeringen i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) behandlade frågan om stödet till allmänna samlingslokaler utifrån den betydelse som de allmänna samlingslokalerna har som infrastruktur för det civila samhället. Med allmänna samlingslokaler avses enligt förordningen (1996:1593) om bidrag till allmänna samlingslokaler en lokal som hålls öppen och tillgänglig för föreningslivets möten, studieverksamhet, kulturell verksamhet, förströelse, fritidssysselsättning eller någon annan liknande verksamhet.

Kommunsektorns anläggningar och samverkan med civilsamhället

SKL har kartlagt förekomsten av kultur-, fritids- och idrottsanläggningar i landets kommuner, inklusive frågor om ägarskap och driftansvar. Kartläggningen utgår från att ett rikt kultur- och fritidsliv kräver fungerande hus, anläggningar och utomhusytor. Av kartläggningen framgår att kommunerna äger och ansvarar för många anläggningar, men också att föreningar och privata aktörer bidrar som ägare och är driftsansvariga. Vad gäller kulturanläggningar är även landsting en viktig aktör. Undersökningen omfattar lokaler och anläggningar av stor variation, som t.ex. bibliotek, museer, konsthallar, fritidsgårdar, fotbollsplaner och idrottshallar (SKL, 2011, *Anläggningar för kultur, idrott och fritid 2010*).

Enligt SKL utgår en stor del av kommunernas samverkan med civilsamhällets organisationer från tillgången till verksamhetslokaler och anläggningar. Som exempel kan nämnas lokaler för idrottens olika verksamheter, där ungefär hälften av landets idrottsanläggningar ägs eller drivs av föreningar. Många av dessa får enligt SKL kommunalt stöd, även om kvantitativa uppgifter saknas. I andra sammanhang äger kommunerna anläggningar, som ofta upplåts till subventionerad kostnad till föreningar. Samverkan med föreningarna om lokalfrågan ses av SKL som en viktig uppgift för kommunen, något som också omfattar att tillsammans fortlöpande inventera föreningarnas lokalbehov (SKL:s underlag till utredningen och SKL, 2007, *Utveckla samverkan med civilsamhället. Inspiration, idéer och metoder*).

Utrymmet för att reducera lokalhyran för civilsamhället

Samtidigt som en del av kommunernas stöd till civilsamhället sker genom reducerad kostnad för lokaler och anläggningar, har utredningen stött på åsikten att kommunen är tvingad ta ut en marknadsmässig hyra.

Kommunallagen (1991:900) (KomL) och regleringen där av de s.k. allmänna befogenheterna styr hur kommuner och landsting sätter hyrorna för lokaler och anläggningar som nyttjas av civilsamhällets organisationer. Enligt kommunallagen får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap. 1 § KomL). Det ger kommuner och landsting stor frihet att besluta om hyresnivåer för civilsamhällets organisationer, och därmed även om frågor som rör reducerad hyra eller s.k. nolltaxa. Däremot är stöd till enskilda som huvudregel olagligt. Av likställighetsprincipen följer nämligen att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om de inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 § KomL). Principen innebär att det inte utan lagstöd är tillåtet att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Principen är relevant både inom det specialreglerade området och inom det område som bedrivs med stöd av den allmänna kompetensen, såsom idrott och kultur m.m. En kommun får som huvudregel inte heller stötta enskilda näringsidkare. Utrymmet enligt 2 kap. 8 § KomL att stödja enskilda näringsidkare förutsätter att det föreligger synnerliga skäl. Det innebär en begränsning mot att t.ex. reducera hyra för en förening som bedriver näringsverksamhet där det även finns kommersiella aktörer som konkurrerar.

Utredningen har i sitt arbete tagit del av några kommuners principer och riktlinjer för uthyrning av lokaler. Dessa exempel visar på en differentiering av hyressättningen på så vis att t.ex. allmännyttiga ideella föreningar men även andra föreningar får reducerad hyra. Det finns även exempel på reducerad hyra för föreningar som i kommunens lokaler bedriver verksamheter för vissa målgrupper. Utredningen noterar därmed att det finns flera exempel där civilsamhällets organisationer får nedsatt hyra.

Utredningens överväganden och slutsatser

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det finns ett utrymme i regelverket för att stödja civilsamhället genom reducerad hyra samt att denna typ av stöd från kommunsektorns sida förefaller förekomma ofta. Beslut om nedsatt hyra är således ett beslut som fattas utifrån politiska prioriteringar i kommuner och landsting. Genom att utnyttja det utrymme som finns kan kommunerna bidra till det som är en grundförutsättning för många organisationers verksamhet, nämligen tillgång till lokaler. Kommunsektorn kan också underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva verksamhet genom att beakta civilsamhällets lokalbehov i arbetet med samhällsplanering. Utredningen ser särskilda skäl till detta i t.ex. socioekonomiskt utsatta områden och mindre byar.

5.3.5 Synpunkter på bidragsgivningen

Bedömning: Kommuner och landsting bör utforma sin bidragsgivning till civilsamhället på ett sätt som utnyttjar de möjligheter som finns. Eventuella förändringar i bidragssystemen bör föregås av en analys av det lokala och regionala civilsamhällets behov i relation till kommunens önskemål om inriktning på samarbetet. Några utgångspunkter i analysen bör vara behovet av finansiering för verksamheter som går över flera delar av den kommunala organisationen, möjligheterna att tillmötesgå civilsamhällets önskemål om bättre planeringsförutsättningar samt behovet av ett tillfälligt stöd för nya organisationer.

De ekonomiska förutsättningarna är av naturliga skäl centrala för civilsamhället även lokalt och regionalt. En viktig del i finansieringen av många organisationers verksamhet är bidrag från kommuner och landsting. De kommunala bidragen är fler och spelar därmed ofta en viktig roll. Bidragen varierar i storlek beroende på såväl kommun som organisation. Bidragen kan också ha olika karaktär (se kapitel 3), t.ex. förenings- eller organisationsbidrag som organisationen förfogar relativt fritt över, eller verksamhets- och projektbidrag som är avsedda för en specifik verksamhet som angetts i organisationens bidragsansökan.

Utredningen har hört många exempel från lokalt och regionalt verksamma organisationer som upplever problem med finansieringen av verksamheten. Ett exempel är den ideella föreningen Malmö Jämställdhetsbyrå som ser bristen på tid och pengar som det största hindret inom det feministiska civilsamhället (Malmö Jämställdhetsbyrå, 2015, *Organiserad eller oorganiserad feminism? – Om hinder för feministisk organisering*). En annan återkommande synpunkt som rör bidragsgivningen är önskan om större inslag av mer av det ”friare” organisationsbidraget som också möjliggör röstbärarrollen (jämför kapitel 4). Ett tredje problem som framförts vid utredningens besök i olika delar av landet är att idrottsorganisationer många gånger fungerar som ”mall” för kommunernas hantering av bidrag även till andra typer av organisationer t.ex. vad gäller åldersgränser, vilket kan bli problematiskt för organisationer utanför idrotten (se även LSU, 2012, *Med vilket syfte? En kartläggning av lokalt stöd till ungas organisering*).

Några aspekter av organisationernas ekonomiska förutsättningar har behandlats i en studie av ideella föreningar som Ungdomsstyrelsens (nuvarande MUCF) har genomfört. Undersökningen visar på omfattande kontakter mellan föreningar och kommunerna i frågor som bl.a. rör ekonomi. Ungefär en fjärdedel av de ideella föreningarna har det senaste året haft kontakt med kommunen i frågor som rör de ekonomiska eller rättsliga förutsättningarna för föreningen. Av Ungdomsstyrelsens studie framgår vidare att det är en liten andel ideella föreningar som inte anser sig ha haft ekonomiska förutsättningar att genomföra sin kärnverksamhet de senaste åren. Andelen som inte anser sig ha haft ekonomiska möjligheter att utveckla verksamheten är däremot markant större. Det framgår också att ekonomin försämrats för nästan 40 procent av föreningarna (Ungdomsstyrelsen, 2013, *Dialog, självständighet och långsiktiga förutsättningar. En uppföljning med ideella föreningar i fokus*, tabell 4.11, figur 4.2 och figur 4.3).

SKL lyfter i sitt underlag till utredningen fram att kommuner har regelverk för sin bidragsgivning till civilsamhällets organisationer. Hur regelverket är utformat och vilka föreningar som kan komma i fråga för ekonomiskt stöd varierar, liksom förekomsten av nytänkande finansieringslösningar, då bidragsfördelningen ligger inom ramen för den kommunala självstyrelsen. SKL:s uppgifter visar att den vanligaste förekommande nya finansieringsformen är

ett tillfälligt stöd, en s.k. ”fri pott” för tillfälliga grupper och aktiviteter. Enligt SKL har fullmäktige och nämnder stora möjligheter att utforma sin egen modell för föreningsstöd (SKL, 2007, *Utveckla samverkan med civilsamhället. Inspiration, idéer och metoder*).

Utredningen har vid sina möten med lokalt och regionalt verksamma civilsamhällesorganisationer särskilt noterat två aspekter av kommunsektorns bidragsgivning som organisationer uppfattar som problematiska. Det handlar dels om svårigheten att finna finansiering för verksamhet som går över flera verksamhetsområden, dels om kortsiktigheten i bidragsfinansieringen. Nedan utvecklar utredningen dessa aspekter.

Kommunala bidrag i ”stuprör” passar inte alla verksamheter

Utredningen har från flera håll hört om problem att finna finansiering för verksamheter inom civilsamhället som bedrivs över flera verksamhetsområden i den kommunala organisationen. De bidrag som finns att fördela hör till olika organisatoriska ”stuprör” och kan inte sökas av organisationer som definierar sin verksamhet på andra sätt än inom stuprören. Som ett exempel för att illustrera problemet kan tas verksamheten KIOSK i Malmö. KIOSK betyder KFUM Idrott Och Social Kunskap och är en ideell förening som sedan 2004 erbjuder fysisk och mental träning för mellanstadieelever. Verksamheten är en kombination av motion, gemenskap och undervisning om bl.a. kost, ohälsa och droger och bedrivs på skoltid i några skolor i Malmö. Som verksamhet passar KIOSK, med sin gränsöverskridande verksamhet, vare sig in i mallen för en idrottsförening, en fritidsförening eller en skolförening. Därför har KIOSK under alla år haft problem med finansieringen, eftersom verksamheten inte har passat in i de olika kommunala bidragen (Peterson & Schenker, 2015, *KIOSK. Om idrott och socialt entreprenörskap*).

KIOSK är ett exempel på en paradox som utredningen har noterat. Från kommunalt håll framhåller man ofta som ett mervärde med civilsamhällets verksamhet att den utgår från behov som organisationerna fångar upp tidigare än vad kommunen gör. Särskilt framhålls värdet av att organisationernas verksamheter utgår från behov som i dagens komplexa samhälle ofta rör flera olika

områden i samhället. Samtidigt som kommuner värdesätter detta, noterar utredningen att de kommunala bidragssystemen inte förefaller anpassade för att kunna finansiera verksamhet som spänner över flera områden i den kommunala organisationen.

Möjlighet till stöd till verksamhet över verksamhetsgränser

Kommunsektorns möjlighet att ge bidrag utgår från det s.k. befogenhetskapitlet i kommunallagen (1991:900) (KomL). Det innebär att verksamheten, för att kunna få bidrag, ska vara av allmänt intresse och ha anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar, och inte höra till någon annans ansvar (2 kap. 1 § KomL). Den verksamhet som bidraget avser ska vidare vara benefik, dvs. det får inte handla om köp av en tjänst.

I kommunstyrelsens uppgifter (följande avsnitt gäller även för landsting) ingår bl.a. att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter (6 kap. 1 § KomL). Nämnderna beslutar i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem (3 kap. 13 § KomL). I kommunen ska finnas ett reglemente som reglerar vilka verksamhetsområden som kommunstyrelsen respektive olika nämnder i en kommun ansvarar för (6 kap. 32 § KomL). Det är enligt utredningen lämpligt att eventuella beslut om bidrag till organisationer som bedriver verksamhet över flera av kommunens verksamhetsområden fattas av kommunstyrelsen. Hur reglementet är utformat är avgörande för kommunstyrelsens möjlighet att fatta den typen av beslut. Om reglementet är utformat så att ansvaret för olika verksamhetsområden är fördelat enbart på nämnderna, saknas utrymme för kommunstyrelsen att fatta sådana beslut. Om reglementet däremot är utformat så att kommunstyrelsen har befogenhet att fatta beslut om vissa typer av bidrag, t.ex. för horisontell eller områdesövergripande verksamhet, konstaterar utredningen att det finns ett utrymme för kommuner att med bidrag stödja även den del av civilsamhällets verksamhet som rör flera delar av de kommunala verksamhetsområdena. Detta under förutsättning att verksamheten i sig faller inom den kommunala kompetensen och inte utgör köp av tjänst.

Kritik mot kortsiktighet i kommunala bidrag

Från organisationshåll har utredningen fått många synpunkter på kortsiktigheten i den kommunala bidragsgivningen, nämligen att beslut om bidrag fattas för ett år i taget. Det är en av de mest förekommande synpunkterna som utredningen har hört från civilsamhället.

Kommunala beslut om bidrag är styrda av det kommunala budgetåret, där kommuner och landsting varje år upprättar en budget för nästa kalenderår (budgetår) (8 kap. 4 § KomL). Av kommunallagen framgår också att budgeten ska innehålla en plan för en period av tre år (8 kap. 5 § KomL). De ettåriga budgetbesluten anges som en förklaring till varför kommunala bidragsbeslut fattas för ett år i taget. För civilsamhällets verksamhet innebär detta betydande problem i form av kortsiktig finansiering av verksamheten och en osäkerhet inför kommande verksamhetsår då man inte vet i vilken mån bidrag kommer att beviljas. För den organisation som har anställd personal och hyrda lokaler uppstår ytterligare problem. Utredningen har hört exempel på organisationer som känner sig tvingade att varje år varsla sin anställda personal i väntan på beslut om fortsatt kommunalt bidrag, något som motverkar organisationens önskan om en långsiktig personalpolitik. Mot den bakgrunden finns det önskemål i civilsamhället om en ökad grad av långsiktighet i de kommunala besluten om bidrag.

Exempel på metoder som ger bättre planeringsförutsättningar

Utredningen har tagit del av några kommunala bidragsbeslut som ger berörda organisationer vissa förutsättningar att planera verksamheten över flera kalenderår. Ett exempel är Arbetsmarknadsnämnden i Uppsala kommun (dnr UAN-2014-0288) som i sina mål och riktlinjer för ideella organisationer som ansöker om verksamhetsbidrag till arbetsmarknads- eller sysselsättningsinsatser skriver att nämndens stöd ska utformas så att det underlättar kontinuitet och långsiktighet i organisationernas planering. Utgångspunkten är att organisationer som tidigare beviljats bidrag ska kunna räkna med fortsatt bidrag så länge det inte framkommer nya omständigheter som motiverar en förändring av tilldelade medel. Exempel på sådana omständigheter kan vara avvikelse från uppsatta mål, brister

i kvalitet eller ökad självfinansiering. Antal organisationer som söker verksamhetsbidrag, förändrad kommunalekonomisk ram eller tydliga förändringar i de styrande dokumenten kan vara andra exempel på nya omständigheter.

Ett annat exempel är en nämnd i en kommun som har beslutat om verksamhetsbidrag till den lokala stadsmissionen. Stadsmissionen i den aktuella kommunen har ansökt om ett flerårigt verksamhetsbidrag för perioden 2015–2017 till arbetsträning med inriktning mot arbetsmarknaden, utvecklingsanställningar och socialt företagande. Med ett flerårigt verksamhetsbidrag vill stadsmissionen öka stabiliteten i sina arbetsmarknadstjänster. Målgruppen för verksamheten är personer som är aktuella inom socialtjänsten och som uppbär försörjningsstöd, deltar i öppenvårdsprogram eller som är utskrivna från behandling eller straff och som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Nämnden beviljade stadsmissionen del av det sökta beloppet i verksamhetsbidrag för 2015. Beslutet avser verksamhetsbidrag för 2015, men innebär också ett godkännande av stadsmissionens verksamhetsbeskrivning. Beslutet kan därmed ses som ett politiskt löfte om verksamhetsbidrag för övriga år i ansökan. Nämnden ska dock fatta konfirmerande beslut för kommande verksamhetsår.

Ett tredje exempel på beslut med planeringsförutsättning är en kommunal nämnds beslut om bidrag till sociala föreningar. Den aktuella nämnden fattade i september 2014 beslut om bidrag till sociala föreningar. I det sammanhanget behandlade nämnden bl.a. den lokala kvinnojourens ansökan om treårigt verksamhetsbidrag. Beslutet innebar att nämnden beviljade kvinnojouren större delen av de sökta personal- och lokalkostnaderna för verksamhet som joursamtal, rådgivning, informationsinsatser och utbildning under verksamhetsåret 2015. Av beslutet framgår också att nämnden preliminärt fördelar en del av kommande budgetårs bidrag till sociala föreningar, något som också har kommunicerats till berörda föreningar. En bakgrund till nämndens beslut var att organisationer som bedriver social verksamhet i tidigare kontakter med nämnden och förvaltningen framfört önskemål om en ökad långsiktighet i bidragsgivningen. Den verksamhet som verksamhetsbidraget avsåg bedömdes vidare som viktig för att nämnden ska kunna förverkliga sin politik samt att den utgör ett komplement till nämndens ordinarie verksamhet. Nämnden har också haft lång erfarenhet av sam-

arbete med bl.a. kvinnojouren, samtidigt som det fleråriga verksamhetsbidraget rymdes inom fullmäktiges fleråriga budgetram. Från den 1 januari 2015 hanteras bidragsgivningen till sociala föreningar efter en omorganisation i den aktuella kommunen av en annan nämnd. Den nya nämnden har informerats om beslutet om fleråriget verksamhetsbidrag, men har inte sett något behov av att ändra det beslut som fattats av den nämnd som tidigare hade ansvaret.

Modell med ”klumpsumma” med periodiserade utbetalningar

Ytterligare ett sätt att ge långsiktiga planeringsförutsättningar till organisationer som en kommun har haft ett långvarigt samarbete med, kan vara att besluta om bidraget i ”klumpsumma”. En sådan modell innebär att ansvarig nämnd beslutar om ett bidrag till en civilsamhällesorganisation som storleksmässigt motsvarar bidraget för flera år medan verkställigheten av beslutet periodiseras med utbetalningar över flera år. Modellen innebär dock att kommunen eller landstinget kostnadsför bidraget för alla år (”klumpsumman”) i samband med beslutet, dvs. på år 1. Kommunen eller landstinget redovisar samtidigt en skuld i balansräkningen med de bidrag som senare ska utbetalas till föreningen i fråga. Detta innebär alltså att bidragen resultatredovisas i sin helhet det år beslutet fattas.

Ett problem med tillämpningen av denna modell kan uppstå i relation till kommunallagens krav på en budget i balans, där intäkterna måste överstiga kostnaderna. Nämnden kan – beroende på budgetens storlek – påverka möjligheten för kommunen att klara balanskravet då nämnden vissa år (år 1) fattar beslut om mycket stora bidrag. Om nämnden har flera organisationer som man ger ungefär lika stora bidrag, kan ett sätt att hålla balanskravet vara att ha ett rullande schema för beslut. I praktiken skulle det innebära att nämnden fattar beslut om bidrag i klumpsumma för en organisation år 1, för en annan organisation år 2 och för en tredje organisation år 3. Ett sådant system kräver dock en infasningsperiod.

IOP är ett sätt att ge en mer långsiktig finansiering

Ett annat sätt att i den kommunala bidragsgivningen möta önskemålen om en mer långsiktig finansiering är att samarbeta med civilsamhället inom ramen för s.k. idéburet offentligt partnerskap (IOP). Utredningen beskriver IOP som modell i kapitel 6 och noterar att det är en samarbetsform som ökar i omfattning mellan civilsamhället, kommuner och landsting. Av den översikt som utredningen har gjort över befintliga IOP-samarbeten framgår att de flesta handlar om samarbete över flera år. IOP-samarbeten är inte en form som passar i alla sammanhang och formens primära syfte är inte långsiktighet, men utredningen noterar att en positiv bieffekt av IOP är att det oftast ger mer långsiktiga planeringsmöjligheter för de organisationer som ingår i partnerskapet.

Risker med ett inteckna bidragsbudgeten över år

Utredningen ser positivt på de olika modeller för mer långsiktiga bidragsbeslut som utredningen har tagit del av. Samtidigt noterar utredningen att det också finns risker vid fleråriga beslut, som kommuner och landsting bör ta med i sin beredning av enskilda ärenden. En sådan risk är att det kan försvåra för exempelvis organisationer som tidigare inte ansökt om bidrag att få bidrag om en stor del av bidragspotten redan är preliminärt intecknad. Den kommunala och regionala bidragsgivningen riskerar med andra ord att bli mer statisk och konserverande om hela bidragspotten binds upp av långsiktiga beslut. Samtidigt finns det inget som anger att en ansvarig nämnds hela bidragsbudget måste bindas upp av fleråriga beslut, utan modeller för mer långsiktiga beslut kan användas till viss del.

En annan synpunkt som har framförts mot fleråriga beslut om bidrag till civilsamhället är att det kan medföra kritik från den kommunala revisionen. Revisorskritiken skulle motiveras av att en nämnd inte kan fatta beslut om kommande budgetår, innan fullmäktige har fattat beslut om budget för året i fråga. Utredningen noterar att de exempel på beslut om fleråriga verksamhetsbidrag från kommunala nämnder som utredningen refererat uttrycker en politisk viljeinriktning från ansvarig nämnd. Några av modellerna utgår också från att konfirmerande beslut ska fattas. Därmed torde risken för revisorskritik vara liten.

Andra sätt att ge civilsamhället planeringsförutsättningar

Utredningen noterar att det också finns andra sätt för kommuner och landsting att ge civilsamhällets organisationer bättre planeringsförutsättningar. Ett sätt är tidpunkten när beslut om bidrag fattas. Som exempel kan tas den tidigare Nämnden för hälsa och omsorg i Uppsala kommun som ändrat tidpunkt för beslut om bidrag till september, i stället för som tidigare i november. Den ändrade tidpunkten för beslut om bidrag är en anpassning till civilsamhällets önskemål om beslut tidigare på kalenderåret i syfte att underlätta planeringen inför det kommande verksamhetsåret.

Ett annat sätt att ge bidragssökande organisationer större möjlighet att planera verksamheten kan vara att överväga ett slags system med ”early warning” om budgetramen för bidrag till civilsamhällets organisationer skulle minska. Det skulle vara en mekanism som i beredningen av budgetbeslutet varnar för att kommunen eller landstinget kan komma att besluta om minskade bidrag inom ett verksamhetsområde under kommande budgetår. En tidig varning skulle tydliggöra när organisationer som brukar ansöka om bidrag, måste öka sin finansering från andra parter för att kunna bedriva aktuell verksamhet i samma omfattning som förut. Samtidigt är ett system med ”early warning” endast en varning om en minskning av den totala bidragsbudgeten för ett område, något som inte nödvändigtvis måste påverka varje enskild organisation som söker bidrag.

Utredningen kan också konstatera att graden av långsiktighet varierar mellan olika bidragsformer. En kommun eller ett landsting kan ge civilsamhällets organisationer friare planeringsförutsättningar genom att använda sig av större andel organisationsbidrag, som ju är mindre styrt, i stället för projektbidrag, som ofta är mer kortsiktiga.

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningen gör bedömningen att kommuner och landsting kan underlätta för det civila samhället genom att utnyttja de möjligheter som finns i bidragsgivningen. Ovan har utredningen beskrivit några tillvägagångssätt i syfte att möta de synpunkter som civilsamhället har på den lokala och regionala bidragsgivningen. Utred-

ningen noterar att utformningen av bidragsgivningen är en fråga som faller inom den lokala och regionala självstyrelsen. Därför bör, enligt utredningen, ett utvecklingsarbete ske i dialog mellan en kommun/landsting och civilsamhället utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Utredningen vill också understryka att eventuella förändringar i bidragssystem bör föregås av en analys av det lokala och regionala civilsamhällets behov i relation till kommunens önskemål om inriktning på samarbetet. Några utgångspunkter i analysen kan vara behovet av finansiering för verksamheter som går över flera delar av den kommunala organisationen, möjligheterna att tillmötesgå civilsamhällets önskemål om ökade planeringsförutsättningar samt behovet av ett tillfälligt stöd för nya organisationer.

5.4 Andra områden som påverkar civilsamhället

Utredningens uppdrag att identifiera regelverk som utgör begränsningar för organisationernas verksamhet har inneburit många kontakter med det civila samhällets organisationer. Utredningen har utöver vad som redovisats i avsnitten 5.1, 5.2 och 5.3 noterat ytterligare ett antal områden där det finns regelverk som upplevs försvåra för civilsamhället att bedriva sin verksamhet. Framför allt har det gällt skatterättsliga frågor samt frågor om statsbidrag som inte omfattas av utredningens direktiv (dir. 2014:40). I utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2015:38) betonas dock vikten av att det finns goda och långsiktiga förutsättningar för att civilsamhällets organisationer ska kunna bedriva såväl verksamhet som organisationsutveckling. Därför väljer utredningen att kort redogöra för några av de hinder som organisationerna har framfört även på dessa områden.

Riksdagen har efter förslag i budgetpropositionen för 2014 beslutat om en reformering av inkomstskattreglerna för stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund. Reglerna, som trädde i kraft den 1 januari 2014, möjliggör bl.a. att stiftelser som främjar kultur, miljö och idrott kan bli inskränkt skattskyldiga, dvs. bli skattskyldiga endast för vissa inkomster.

En problematik som tagits upp är om tillhandahållande av fri kost i samband med ideella, oavlönade insatser ska ses som ersättning och därmed förmånsbeskattas. Organisationen ska i sådant fall i sin tur betala arbetsgivaravgift för förmånsvärdet. För civil-

samhällets organisationer medför det, förutom faktiska merkostnader, också ett merarbete i form av att administrera kontrolluppgifter till sina frivilliga. I sammanhanget har utredningen uppmärksammats på förslagen i en promemoria från Skatteverket, *Skatte- och avgiftsfrihet vid mindre belopp* (2007-11-13, dnr 131 679132-07/113), som bl.a. syftar till att förenkla för ideella föreningar genom att inkomster från ideella föreningar inte ska beskattas om värdet av ersättningar och förmåner från en och samma förening under året inte överstiger 3 000 kronor.

Momsbeläggning vid köp mellan organisationer för de organisationer som ”delar” på anställd personal är en annan problematik som påtalats av flera organisationer som utredningen har mött. För organisationer som bara har råd med en deltidsanställning för något ändamål kan det vara effektivt att dela på anställningen med en annan organisation, så att en organisation är arbetsgivare och den andra organisationen står för en del av kostnaden. Sådana köp av tjänster mellan organisationerna riskerar emellertid att beläggas med mervärdesskatt, eftersom det rör sig om rörelseinkomster som inte är att betrakta som hävdvunna och därmed inte får överstiga en viss andel av de totala rörelseinkomsterna. Det kan försvåra för organisationerna att samordna sig på ett effektivt sätt.

Avseende statsbidragen konstaterar utredningen att det pågår mycket arbete med att utveckla dessa. Bland annat har det nyligen gjorts en översyn av fyra bidragsförordningar (*Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit*, Ds 2015:38). I departementspromemorian föreslås justeringar av de aktuella förordningarna i enlighet med de villkor som anges i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55).

Ett annat exempel på pågående arbete med att utveckla formerna för statens bidrag till civilsamhällets organisationer är Ekonomistyrningsverkets (ESV) och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (MUCF) gemensamt framtagna rapport *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer – Hur myndigheter kan planera, genomföra och följa upp sin bidragsgivning till ideella organisationer* (ESV 2015). Syftet med vägledningen är att göra bidragshanteringen inom statsförvaltningen mer enhetlig. Detta bygger på en bedömning av att det nu kan finnas omotiverade skillnader i hanteringen mellan myndigheter, vilket försvårar för

organisationer som söker bidrag. Det kan också, enligt rapporten, innebära att föreningar inte granskas och bedöms på ett likvärdigt sätt hos olika myndigheter. En mer enhetlig bidragshantering skulle innebära att det blir lättare att göra rätt och att administrationen av bidragen på så sätt underlättas, och görs mer effektiv och rättssäker. Tanken är att vägledningen ska spridas bl.a. genom det nätverk för bidragsgivande myndigheter som MUCF samordnar.

Den i utredningens möten mest frekvent återkommande synpunkten på statsbidragen handlar om oproportionerlig administration i förhållande till bidragsnivåerna. Vissa organisationer upplever att kraven på ansökningar och redovisningar ständigt ökar. Det kan handla om vilka uppgifter som ska anges, vilka effekter som ska mätas och på vilket sätt det ska dokumenteras. Det kan också handla om hur revision av inlämnade uppgifter ska ske, och hur stor kostnaden för revision är i förhållande till det beviljade bidraget.

Transparens i form av tydliga bidragskriterier är något som efterfrågas, bl.a. av organisationer som har bred verksamhet och kan söka bidrag från flera olika myndigheter. Det är inte ovanligt att ett kriterium som ”rikstäckande” kan betyda olika saker i olika förordningar, vilket kan göra det komplicerat för organisationerna.

Behovet av långsiktighet har lyfts även i samband med de statliga bidragen. Beslut fattas ofta sent på året, när statsbudgeten har antagits av riksdagen och regleringsbrev för kommande verksamhetsårs har beslutats. Om bidragen varierar i storlek från år till år innebär det en betydande osäkerhet för organisationerna. I vissa bidragssystem är det inte heller tillåtet att föra över pengar mellan verksamhetsåren, vilket gör att organisationer som saknar eget kapital kan få problem med likviditeten vid årets början. Här har framförts att myndigheterna skulle kunna ges ett bemyndigande att fatta beslut tidigare på året, vilket tillämpas för vissa bidrag, bl.a. hos MUCF.

Utredningens referensgrupp har uttryckt att det finns behov av en helhetsbild av civilsamhällets egenfinansiering, offentliga bidrag och skatteregler samt andra former av finansiering.

Utredningens referensgrupp har också uttryckt ett behov av en genomgång av hur fördelningen mellan olika bidragstyper (organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag) har utvecklats, liksom en eller flera fallstudier för att se hur bidragsadministrationen för civilsamhället har utvecklats över tid.

6 Förslag för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling

Utredningen ska enligt direktiven lämna förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras. Utgångspunkten är att företrädare för civilsamhället beskriver en situation där de inte kan delta på lika villkor som kommersiella aktörer i offentlig upphandling, och att deras särart inte tas tillvara i tillräcklig utsträckning. I utredningens uppdrag ingår att beskriva dessa svårigheter och de fördelar som organisationerna kan bidra med, liksom att beskriva några internationella exempel på modeller för upphandling där civilsamhällets organisationer deltar i högre utsträckning. Ett sätt att fånga civilsamhällets särart kan vara att utveckla särskilda upphandlingskriterier som svarar mot de mervärden organisationerna erbjuder. Ett annat sätt kan vara att öka stödet till organisationerna. För att öka kunskapen om hur deltagandet ser ut har utredningen också fått i uppdrag att lämna förslag på förbättrad statistik. Slutligen omfattar också uppdraget att ge exempel på andra modeller än upphandling som används för offentligt finansierade tjänster (dir. 2014:40).

6.1 Civilsamhället och upphandling

Organisationer från det civila samhället utför i dag en mängd offentligt finansierade tjänster, antingen genom att delta i upphandling eller genom andra former av samarbetslösningar. Det finns stora organisationer som driver omfattande verksamheter såsom sjukhus, vårdcentraler och skolor. Det finns också små föreningar som t.ex. sköter en idrottsplats på uppdrag av kommunen, i utbyte mot redu-

cerad hyra för verksamheten, och en mängd olika varianter däremellan. Bredden är stor samtidigt som ideella organisationer har en relativt låg marknadsandel i Sverige i en internationell jämförelse av utförare inom offentligt finansierade välfärdstjänster (Tillväxtverket, 2012, rapport 0142, *Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden?)*.

Bredden bland de organisationer som deltar i offentlig upphandling är också mycket stor vad det gäller verksamhetens inriktning. Det kan handla om verksamheter på arbetsmarknadsområdet, fritidsverksamhet, vård, skola och omsorg men det kan också handla om många andra typer av tjänster såsom caféverksamheter, konferenslokaler och annat där civilsamhällets organisationer av olika skäl erbjuder sina tjänster till det offentliga.

Vägen till att bli utförare skiljer sig från organisation till organisation. Det finns företag och organisationer inom det civila samhället som bedriver offentligt finansierade välfärdstjänster som sin huvudsakliga verksamhet, de kan t.o.m. ha bildats just med syftet att utföra sådana uppdrag. Det kan vara föräldrakooperativ som driver förskola, arbetsintegrerande sociala företag som driver verksamhet för människor som står långt från arbetsmarknaden och stiftelser som driver t.ex. äldreboende. Andra organisationer har bredare syften, och arbetar också med påverkansarbete eller med olika typer av verksamheter där bara någon del av den totala verksamheten sker på uppdrag av det offentliga. Organisationen kan aktivt ha valt att delta i en offentlig upphandling för att bredda sin verksamhet och sin finansiering. Organisationen kan också ha drivit en verksamhet sedan länge, med finansiering t.ex. i form av verksamhetsbidrag, men på grund av att den offentliga parten gör bedömningen att verksamheten måste upphandlas har man övergått till denna modell. I det senare fallet är det vanligt att upphandlingen ses som ”ett nödvändigt ont” av organisationen i fråga. Ett exempel är fritidsgårdar som ibland har drivits länge i föreningsregi, där gården har utgjort ett nav till vilket en mångfald av andra verksamheter har varit knutna. I något skede har kommunen sedan konstaterat att det rör sig om köp av en tjänst och att det därmed inte är möjligt att fortsätta med verksamhetsbidrag utan att verksamheten i stället ska upphandlas. Konsekvensen blir i värsta fall att föreningen förlorar kontraktet och riskerar att inte klara av att driva sina omkringliggande föreningsverksamheter. Det finns också

exempel på organisationer som ser ett behov i samhället och på eget initiativ startar någon form av verksamhet för att möta det identifierade behovet samtidigt som de söker en dialog med det offentliga om samarbete. Ett resultat av dialogen kan bli att det offentliga väljer att upphandla hela eller delar av verksamheten som organisationen har startat.

Upplevelsen av att delta i offentlig upphandling skiljer sig naturligtvis åt beroende på vilken ingång organisationerna har i rollen som utförare eller leverantör. Startar en organisation verksamhet med målet att bli utförare av offentligt finansierade välfärdstjänster är förväntningarna och därmed också förberedelserna rimligtvis helt andra än om en organisation mer eller mindre plötsligt får ändrade förutsättningar för en verksamhet som den sedan länge bedrivit. Att organisationen har stor kompetens inom sitt verksamhetsområde behöver inte betyda att den har motsvarande kompetens på upphandlingsområdet. Det kan också saknas nödvändiga administrativa resurser. Många organisationer väljer bort deltagande i offentlig upphandling, antingen av ideologiska skäl, för att de inte vill identifiera sig som utförare av offentlig verksamhet, eller av resursskäl, för att de bedömer att deltagande i upphandling kommer att ta alltför stora resurser i anspråk och flytta fokus från det som är organisationens kärnverksamhet. Det kan också handla om en riskbedömning där chansen att vinna upphandlingen bedöms som för liten i förhållande till den insats som krävs för att delta.

Självklart kan också den upphandlande myndigheten ha olika utgångspunkter för sina beslut att upphandla, beroende på hur situationen ser ut. Det kan handla om en offentligt driven verksamhet som läggs ut på entreprenad, och därmed konkurrensutsätts, t.ex. utifrån en politisk vilja om en mångfald av utförare eller en förhoppning om bättre kostnadseffektivet tack vare konkurrensutsättningen. Det kan också handla om en befintlig organisationsdriven verksamhet som ansvarig myndighet av juridiska skäl ser sig tvungen att börja upphandla. De skyddade boenden som drivs av kvinnojourer i många kommuner är ett sådant exempel (se avsnitt 6.3). Valet att upphandla i stället för att ge verksamhetbidrag har inte i några av de fall utredningen har mött handlat om att kommunen har sett ett behov av att konkurrensutsätta verksam-

heten, utan enbart om en juridisk bedömning om vad som är tillåtet att göra.

En upphandlande myndighet kan vilja underlätta för civilsamhället av många skäl. Det kan handla om att det finns aktörer inom det civila samhället som anses särskilt väl lämpade att utföra en viss tjänst, men det kan också handla om att den offentliga parten ser värdet av civilsamhällets organisationer i stort och att man genom att underlätta för dem att delta i upphandling vill bidra till deras långsiktiga överlevnad. Att särskilt anstränga sig för att nå ut med förfrågningsunderlag till civilsamhället när det gäller ramavtal för möteslokaler och liknande kan vara ett led i en sådan strävan.

6.1.1 Särskilda svårigheter som det civila samhällets organisationer möter när de deltar i offentliga upphandlingar

Enligt direktiven ska utredningen analysera och beskriva vilka särskilda svårigheter som det civila samhällets organisationer möter när de deltar i offentliga upphandlingar. Utredningen har vid samtliga möten som genomförts med det civila samhällets organisationer lyft frågan om dessa svårigheter. Frågan har tagits upp både med organisationer som deltar i offentlig upphandling och med organisationer som inte gör det, eftersom det är intressant att veta om de ändå har övervägt att delta och vad som i så fall har hindrat dem. Särskilt har frågan diskuterats i möten med studieförbunden, med Famna och flera av Famnas medlemsorganisationer, t.ex. Skyddsvärnet, Bräcke diakoni och Göteborgs kyrkliga stadsmission och med kvinnojourernas båda riksorganisationer, Unizon och Roks. Vid flera tillfällen har frågan också diskuteras med utredningens referensgrupp.

Utredningen anordnade den 15 april 2015 en hearing för särskilt inbjudna organisationer tillsammans med några företrädare för den offentliga sektorn. Totalt deltog 37 personer varav 25 representanter för 20 civilsamhällesorganisationer som på olika sätt arbetar med uppdrag som är upphandlade av det offentliga. Många olika typer av verksamheter var representerade, både vad gäller inriktning, storlek och geografisk hemvist. Bland de närvarande organisationerna fanns företrädare för bl.a. fritidsverksamheter, arbetsintegrerande sociala företag och verksamheter inom vård och om-

sorg. I hearingen deltog också representanter för Arbetsförmedlingen, Konkurrensverket, Välfärdsutredningen (Fi 2015:01), Region Skåne och Göteborgs stads upphandlingsbolag. Syftet med hearingen var att belysa de särskilda svårigheter civilsamhället möter när de deltar i offentlig upphandling, samt vilka särskilda fördelar och eventuella risker som organisationerna själva ser med civilsamhället som utförare av välfärdstjänster.

Kunskapsbrist hos upphandlande myndigheter

Många organisationer tycker sig möta en kunskapsbrist hos de upphandlande myndigheterna. De menar att upphandlarna ofta inte har rätt kompetens för att upphandla komplexa sociala tjänster och göra förfrågningsunderlag som fångar de speciella kvaliteter som civilsamhället kan erbjuda. I mindre kommuner måste upphandlingsexperter och kommunjurister ofta hantera många olika upphandlingar, med helt olika innehåll. Ibland rör det sig om mycket komplexa tjänster där en organisation har varit ensam aktör på marknaden och därmed har unik kompetens på området. Upphandlande myndighet kan då ha svårt att formulera relevanta kvalitetskrav, som går att objektivt utvärdera, utan att ha en nära dialog med den befintliga aktören. Även om det finns goda möjligheter till dialog inom ramen för upphandlingsregelverket finns det också hinder mot att låta en enskild potentiell leverantör påverka upphandlingsunderlaget, vilket kan medföra en viss rädsla för den typen av kontakter.

Civilsamhällets organisationer upplever ibland också att upphandlare har dålig kunskap om civilsamhällets organisationsformer, och därmed ställer krav som, kanske oavsiktligt, exkluderar eller komplicerar för civilsamhällets organisationer. Det kan för ideella föreningar, som inte finns registrerade hos Bolagsverket, gälla t.ex. krav på kreditupplysning, vilket medför en extra kostnad när organisationen själv måste beställa fram rätt dokument i stället för att bifoga sin årsredovisning som ett intyg om organisationens ekonomiska ställning. Det kan också gälla krav på momsregistrering, vilket kan tvinga fram organisatoriska förändringar, såsom bolagisering, hos de organisationer som vill delta i upphandling, något som försvårar deltagande i upphandling och kan få vissa organisa-

tioner att avstå från deltagande. Organisationerna konstaterar också att det i de strikt formaliserade upphandlingsunderlagen sällan finns utrymme att argumentera för de särskilda mervärden och kvaliteter som civilsamhällets organisationer erbjuder.

Utredningen konstaterar att det finns ett stort behov av vägledning till upphandlare som vill underlätta för civilsamhället. Det kan handla om att sprida kännedom om åtgärder som undanröjer nackdelar såväl för civilsamhället som för små och medelstora företag, men också om specifika åtgärder som underlättar för just civilsamhället. Det finns också ett behov av kriterier som upphandlare kan använda för att fånga civilsamhällets särskilda mervärde.

Utredningen noterar också att många, både från upphandlande myndigheter och från civilsamhällets organisationer, vittnar om positiva erfarenheter av olika former av dialog kopplat till upphandling. Både en långsiktigt pågående dialog, t.ex. inom ramen för en lokal överenskommelse, och särskilda dialoger inför kommande upphandlingar bidrar till bättre förfrågningsunderlag och bättre förmåga att fånga olika kvalitetsaspekter. Ett exempel är Region Skåne där regionen inom ramen för den regionala överenskommelsen med det civila samhället för diskussioner med civilsamhället om hur de kan bidra på olika sätt och hur regionen kan agera för att underlätta. Ett konkret resultat av denna dialog är att Region Skåne särskilt har ställt krav på förmåga att inkludera civilsamhällets anläggningar i sin upphandling av konferensbyråtjänster (Region Skåne, 2015-03-23, Förfrågningsunderlag resor konferenser). Utredningen vill i detta sammanhang också uppmärksamma möjligheten till samverkan med brukare och patienter i upphandlingsprocessen. Denna möjlighet öppnar också för brukarorganisationer som själva vill delta som utförare att föra dialog inför utformningen av upphandlingar. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tagit fram en vägledning för hur sådan samverkan kan gå till (SKL, 2014, *Samverkan med brukare och patienter i upphandlingsprocessen*).

Kunskapsbrist hos civilsamhällets organisationer

Flera organisationer, särskilt mindre organisationer och organisationer som inte tidigare har erfarenhet av upphandling, beskriver att en svårighet är brister i organisationens egen kompetens. Upp-

handlingsregelverket upplevs ofta vara komplext och svårt, och förfrågningsunderlagen upplevs som både svårbegripliga och mycket omfattande. Bland andra SKL har till utredningen lyft fram möjligheten att arbeta med mycket enkla förfrågningsunderlag för att underlätta för civilsamhällets organisationer och inte ”skrämma bort” aktörer som inte är vana vid offentlig upphandling. Det är alltid viktigt att inte efterfråga sådant som inte kan mätas och som kanske ändå inte har betydelse för tjänstens kvalitet, särskilt om potentiella leverantörer har begränsade administrativa resurser. Det innebär också att dokumentation och handlingar som begärs in ska ha en koppling till ett krav eller ett tilldelningskriterium.

För organisationer som i dag inte deltar i upphandling eller som bara deltar i begränsad utsträckning kan det också vara svårt att veta var information om pågående upphandlingar finns att hitta och var de kan få hjälp och stöd för att delta.

Konkurrens

Ett hinder som flera organisationer pekar på är att de förlorar anbud på grund av stark priskonkurrens från privata aktörer. Många civilsamhällesorganisationer anser sig ha svårt att klara ren priskonkurrens dvs. när tilldelningsgrunden lägst anbudspris tillämpas, bl.a. för att de, givet sitt syfte, inte kan och vill kompromissa med kvaliteten i syfte att hålla ned priset. En annan anledning kan vara att de inte har de stordriftsfördelar och den tillgång till kapital som ett kommersiellt drivet företag kan ha. Även i de fall där kvalitet viktas högre än pris (dvs. när tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktigt anbud tillämpas) kan priset ändå bli avgörande, om kraven på kvalitet sätts så att alla deltagande leverantörer bedöms leva upp till dem i lika hög grad. Vissa organisationer, framför allt sådana som är verksamma inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde, anser också att det finns alltför många oseriösa aktörer på marknaden som snedvrider prisbilden. Detta bekräftas dock inte av Arbetsförmedlingen.

Några organisationer lyfter också frågan om upplevd konkurrens från det offentliga, framför allt på kommunal nivå. Det finns exempel på kommuner som upphandlar olika tjänster av civilsamhällets organisationer, men endast för ett övergångsskede tills kommunen

har kunnat bygga ut sin egen verksamhet. Det står naturligtvis en kommun fritt att organisera sin verksamhet på det sätt kommunen finner bäst, men det är också ett faktum att en otydlighet kring långsiktigheten, eller en bristande politisk samsyn, i fråga om viljan att lägga ut verksamheten på civilsamhällets organisationer kan upplevas som ett hinder.

Brist på långsiktighet

Bristen på långsiktighet och långsiktiga förutsättningar att bedriva verksamhet är en svårighet som lyfts av många organisationer. Organisationen står under en upphandling i ”standby-läge” i väntan på beslut och på att eventuella överklaganden ska hanteras. Ibland innebär det att personal måste varslas eller t.o.m. sägas upp i väntan på besked, eller i väntan på ett överprövningsärende. Samtidigt finns det organisationer som vittnar om fördelen med att upphandlade kontrakt kan sträcka sig över längre tidsperioder än ett-åriga bidragsbeslut gör.

Utredningen konstaterar att det är viktigt att upphandlande myndigheter har rätt tidsperspektiv vid genomförandet av upphandlingar, särskilt när det gäller befintlig verksamhet, så att onödiga avbrott och kompetensförlust kan undvikas.

Svårtillgängligt regelverk

Att upphandlingsregelverket upplevs som svårt att tillgodogöra sig, då det är komplext och kräver expertkunskap, tangerar svårigheterna med kunskapsbrist hos respektive part. Det handlar också om svårigheten för t.ex. en kommun att veta när en verksamhet måste upphandlas och när det i stället går att ge bidrag eller ingå ett idéburet offentligt partnerskap (IOP), något som utredningen återkommer till i avsnitt 6.4. Civilsamhällets organisationer upplever att de i dessa frågor inte sällan får olika besked från det offentliga. I vissa fall ger ledande lokala politiker tydliga signaler om att kommunen vill samarbeta genom t.ex. IOP, medan kommunjuristen eller upphandlingsenheten kan göra bedömningen att det föreslagna partnerskapet inte är förenligt med upphandlingslagstiftningen. Även statsstödsreglerna (se lagen [2013:388] om otillåtet

statligt stöd) spelar in, vilket är ytterligare ett regelverk som många upplever som svårt att sätta sig in i. Många vittnar om att kommuner och andra upphandlande myndigheter är rädda för att förlora en rättslig prövning om de väljer att inte upphandla.

Flera röster från civilsamhällets organisationer menar också att upphandlingsregelverket bygger på en kommersiell logik som de anser rimmar illa med den ideella, idéburna logiken och att organisationerna måste tvinga in sig i en mall som egentligen inte alls passar den verksamhet de vill bedriva. En del ser ideologiska problem med detta, att organisationerna riskerar att bli något som de egentligen inte vill vara.

Den kommersiella logiken och regelverket riskerar att bidra till likriktning och hämma den utveckling och innovationskraft som är en del i civilsamhällets mervärde. ”Ibland börjar vi arbeta med ett problem och inser att vi snarare borde lösa ett annat problem, och då gör vi det”, är ett citat som beskriver hur civilsamhällets organisationer är vana att verka och hur de ofta vill vara verksamma.

6.1.2 Fördelar med det civila samhällets organisationer som utförare och eventuella risker med ett ökat deltagande i upphandling

Utredningen ska enligt direktiven belysa de fördelar som det civila samhällets organisationer kan bidra med i egenskap av utförare av offentliga tjänster och eventuella risker som kan finnas när dessa organisationer är utförare av offentliga tjänster. Utredningen har ställt frågor gällande detta vid merparten av de möten som har hållits med det civila samhällets organisationer. Även dessa frågor behandlades under utredningens hearing den 15 april 2015.

Under hearingen framfördes som en av de främsta fördelarna med att anlita civilsamhällets organisationer, att det offentliga ”får mycket på köpet” när civilsamhället anlitas. Organisationerna gör ofta mer än bara just den tjänst som upphandlas, både i form av påverkansarbete och i form av direkta insatser för brukare/mottagare av tjänsten. Att de genom att vara utförare åt det offentliga kan trygga sin fortlevnad betyder också att förutsättningarna ökar för att organisationen finns kvar och tidigt kan se problem i samhället och föreslå åtgärder. Många organisationer väntar inte på

betalning för att börja arbeta med samhällsproblem, utan ser det som sitt uppdrag att bidra utifrån de resurser som står till buds.

Många av civilsamhällets organisationer är långsiktiga. De har funnits länge och kan inte enkelt läggas ned. Organisationerna kan, jämfört med både det privata och det offentliga, ha större trovärdighet gentemot vissa målgrupper, och därmed ha lättare att nå fram till grupper av brukare som kanske har begränsat förtroende för myndigheter.

Många organisationer bedriver också egen metodutveckling och forskning som finansieras med egna medel eller på annat sätt men som kommer brukarna och det offentliga som uppdragsgivare till del. Ideella inslag i utförandet innebär också ett mervärde, både genom extra insatser för brukarna och genom att lokalsamhället engageras i ändamålet för verksamheten. Ytterligare en fördel är givetvis att eventuell vinst återinvesteras i verksamheten eller i utvecklingen av ny verksamhet för att möta behov i samhället.

Frivilliginsatser kan i sig också innebära mervärden i form av demokratiförstärkning, gemenskap och social sammanhållning. Att anlita civilsamhällets organisationer som utförare av välfärdstjänster är ett sätt att trygga organisationernas fortlevnad och försäkra sig om att civilsamhället kan fortsätta att verka för social sammanhållning och en stark demokrati.

De risker som har framförts till utredningen handlar framför allt om att civilsamhällets organisationer kan tvingas kompromissa med sina grundläggande syften och göra avkall på de egna målen för att uppfylla krav i en upphandling. Det kan handla om att organisationer tonar ner sin röstbärande roll (jämför avsnitt 4.2.4), eller om att organisationerna måste lägga alltför starkt fokus på de kommersiella villkoren och därmed tappar annan, ideellt driven verksamhet. Studieförbunden har också framfört risken att det offentliga minskar bidragsnivåerna för annan verksamhet med argumentationen att civilsamhället finansieras genom upphandlade kontrakt. I studieförbundens fall handlar det om den bidragsfinansierade folkbildningsverksamheten i form av studiecirklar och kulturprogram som kan riskera att tappa offentliga bidrag för den fria och frivilliga folkbildningsverksamheten, till förmån för upphandlad uppdragsverksamhet.

6.1.3 Modeller i andra länder

Utredningen ska enligt direktiven redovisa modeller för upphandlingar i länder där det civila samhällets organisationer utför en större andel av de gemensamt finansierade välfärdstjänsterna än i Sverige. Utredningen ska också analysera vilka faktorer som bidragit till att förstärka organisationernas roll som utförare i dessa länder. För att genomföra uppdraget har utredningen anlitat konsultföretaget Ramböll. Deras rapport består av fyra fallstudier, där upphandlingssituationen i Belgien, Storbritannien, Norge och Tyskland presenteras med fokus på de aspekter som bedöms främja civilsamhällets deltagande, särskilt som utförare av sociala tjänster. Utredningen har också haft stor nytta av den internationella jämförelsen i Tillväxtverkets rapport *Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden?* (Tillväxtverket 2012).

Val av länder

Som grund för val av länder att studera togs inledningsvis kontakter med forskare och andra experter för att få vägledning i vilka länder som har större andel utförare från civilsamhället inom den offentligt finansierade välfärden. Utredningen valde att fokusera på vård och omsorg, eftersom skolsystemet i Sverige omfattas av ett s.k. pengsystem. Bristerna i statistik har gjort det svårt att finna samlad och jämförbar statistik över andelen utförare från civilsamhället (jämför utredningens uppdrag att lämna förslag på hur det civila samhällets organisationers deltagande i offentliga upphandlingar kan identifieras i den nationella upphandlingsstatistiken, avsnitt 6.5), men allt tyder på att alla de länder utredningen har övervägt att studera närmare har en högre andel utförare från civilsamhället än Sverige. Det slutliga urvalet gjordes utifrån att utredningen hos de valda länderna har funnit olika aspekter av upphandling som kan vara av intresse ur ett svenskt perspektiv. Samtliga länder påverkas av det nya EU-direktivet om offentlig upphandling (dir. 2014/24/EU). Tre av länderna, Belgien, Storbritannien och Tyskland, är medlemmar i EU och det fjärde, Norge, är genom avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) bundet att införliva direktivet. Det gör att samtliga länder för närvarande håller på att införa de nya reglerna och göra nationella

avvägningar om de delar som är valfria för medlemsstaterna. Den internationella utblicken grundar sig i första hand på gällande nationell rätt, i den mån det handlar om de juridiska aspekterna. En jämförande studie av genomförandet av det nya EU-direktivet har på branschorganisationen Famnas uppdrag gjorts av Laura Serres (*The new EU public procurement rules: a transposition between opportunities and challenges*, 2015). Utredningen har tagit del av denna rapport, och den har även använts som ett underlag i konsultens arbete.

Belgien

Belgien har en relativt stor andel utförare från civilsamhället inom bl.a. akutsjukvård (66 procent) och äldreomsorg (cirka 40 procent). Utredningens bedömning är att detta inte beror på upphandlingsmodellen, utan att det snarare är ett resultat av hur välfärdsstaten vuxit fram. Belgien har dock ett aktivt arbete för att öka användningen av sociala klausuler i den offentliga upphandlingen. Lagstiftningen öppnar för tre olika sociala klausuler i form av reserverade kontrakt, särskilda krav på den som vinner ett kontrakt att använda sociala företag som underleverantör samt bedömningskriterier som särskilt ska gynna företag som gör social nytta. Utredningen har inte funnit någon uppföljning av i vilken utsträckning de sociala klausulerna används. Branschorganisationer för idéburna utförare arbetar för att öka användningen, bl.a. genom utbildningar och utveckling av stödverktyg av olika slag.

Storbritannien

Även i Storbritannien har civilsamhällets organisationer en betydligt större roll som utförare av vård och omsorg än i Sverige. Civilsamhället var under en period på tillbakagång som utförare, i likhet med andra privata aktörer, till förmån för offentliga utförare. Sedan svängde pendeln tillbaka då den politiska viljan var att öka mångfalden bland utförarna. På senare tid har Storbritannien dock också lyfts fram i den svenska debatten som ett varnande exempel på hur utförarrollen kan innebära att civilsamhällets organisationer riskerar att tappa sin röstbärande funktion (se avsnitt 4.2.4).

Upphandlingsreglerna i Storbritannien ger inte några generella fördelar till civilsamhället, men det finns en nationell lagstiftning som syftar till att jämställa civilsamhällets organisationer med företag, dvs. kompensera för de fördelar som näringslivet har i offentlig upphandling jämfört med det civila samhället. Lagen ställer krav på upphandlare att överväga ekonomiska, miljömässiga och sociala värden vid upphandlingar över tröskelvärdet, vilket gör att de mervärden som civilsamhällets organisationer erbjuder på något sätt ska beaktas. I en nyligen genomförd utvärdering av lagen görs ingen bedömning av på vilket sätt civilsamhället har gynnats av den, men det konstateras att lagen kan ha en positiv effekt för små organisationer (företag och andra). Det konstateras emellertid också att tillämpningen av sociala hänsyn är relativt liten. Även i Storbritannien finns det ett antal intressanta initiativ som handlar om att sprida kunskap om upphandling och civilsamhället som utförare, och ge praktiska verktyg till både leverantörer och upphandlare.

Norge

Norge liknar i mycket Sverige men har en något högre andel utförare från civilsamhället, cirka 7 procent, inom vård och omsorg. Förklaringen tycks även här vara den roll civilsamhället har spelat i framväxten av välfärdssamhället. Detta i kombination med en tradition av samverkan mellan stat och ideell sektor och en politisk bedömning av civilsamhällets särskilda kompetens i fråga om vård och omsorg (mervärdet) har gjort att en undantagsregel har införts som gör det möjligt att prioritera ideella organisationer framför kommersiella i upphandling inom vård och omsorg. Regeln har prövats av EFTA Surveillance Authority som fann att den inte står i strid med EU-direktivet om upphandling eftersom den inte innebär någon nackdel för företag från andra länder jämfört med företag från Norge.

Tyskland

Tyskland har en stark tradition av icke vinstdrivande aktörer inom välfärden. 49 procent av utförarna inom s.k. ”social services” är icke vinstdrivande. Särskilt är det sex stora ideella aktörer som är aktiva

som utförare i välfärden. Religiösa samfund spelade tidigt en stor roll som utförare, och byggde upp en stor kompetens och ett slags monopolställning på marknaden. Den s.k. närhetsprincipen som fastslogs efter andra världskriget säger att kommuner alltid ska frånsäga sig ansvaret för vård och omsorg om det finns ideella aktörer som kan utföra dem. Det har också funnits ett rättsligt skydd mot konkurrens från privata aktörer för de ideella organisationerna. Utvecklingen i dag går dock mot en mer konkurrensutsatt marknad för vård och omsorg med fler privata, vinstdrivande aktörer.

Utredningens analys och slutsatser

Utredningen konstaterar att det är svårt att hitta upphandlingsmodeller som har ett säkerställt samband med en hög andel organisationer från civilsamhället som utförare. I de länder som har studerats har civilsamhället spelat en stor roll i själva framväxten av välfärdssamhället. Det offentliga har sedan aldrig tagit över uppdraget som utförare i samma utsträckning som skedde i Sverige under 1900-talet. Denna tradition har gjort att det finns starka utförarorganisationer från det civila samhället, som ofta åtnjuter ett förtroende och som i flera fall också har kraft att på allvar påverka det politiska beslutsfattandet. I fallet Belgien har t.ex. en paraplyorganisation för sociala företag spelat stor roll i arbetet med spridningen av kunskap om de sociala klausulerna och de möjligheter de innebär.

En slutsats som utredningen drar av de olika landsstudierna är att det sannolikt krävs en rad olika åtgärder för att öka andelen utförare från det civila samhället. I första hand bör det säkerställas att civilsamhällets organisationer inte missgynnas av upphandlingsförfarandet, t.ex. genom alltför omfattande kontrakt eller genom onödigt högt satta krav på omsättning. Upphandlande myndigheter bör också anstränga sig för att nå ut till potentiella leverantörer inom civilsamhället i god tid inför en upphandling, gärna i form av en dialog där olika möjliga lösningar på de behov som ska tillgodoses eller de uppdrag som ska utföras kan diskuteras. Det är också möjligt att använda sociala krav för att fånga vissa av de mervärden som civilsamhället erbjuder, t.ex. i fråga om arbetsintegration. Sverige

bör också ta vara på de möjligheter EU-rätten medger för nationella lösningar i fråga om sociala tjänster och konstruera modeller som särskilt tillvaratar civilsamhällets fördelar. Möjligheten att under vissa omständigheter reservera kontrakt för civilsamhällets organisationer bör tillvaratas. Upphandlande myndigheter behöver stöd och vägledning för att på bästa sätt tillämpa de möjligheter som står till buds och civilsamhällets organisationer behöver vägledning i hur man lägger anbud.

Sannolikt räcker det inte med att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling om man i Sverige vill se en stor ökning av andelen utförare från civilsamhället inom den offentligt finansierade välfärden. I de länder där civilsamhället är utförare i större utsträckning har kapaciteten byggts upp under lång tid och organisationerna har aldrig på samma sätt som i Sverige försvunnit från marknaden till förmån för det offentliga. Även om många organisationer under rätt förutsättningar skulle kunna tänka sig att utföra mer tjänster tar det tid att bygga upp den kapacitet som krävs. Om man vill skynda på den processen bedömer utredningen att det utöver åtgärder för att underlätta också behövs andra incitament och främjandeåtgärder, såsom tillgång till startbidrag, lån och annan finansiering. Något av det viktigaste för att öka antalet organisationer som vill åta sig uppdrag i rollen som utförare är sannolikt också en politisk uppslutning kring det önskvärda i att öka antalet utförare från civilsamhället, såväl i förhållande till privat näringsliv som i förhållande till verksamheter i offentlig regi.

6.2 Åtgärder för att förbättra civilsamhällets möjligheter att delta i offentlig upphandling

I detta avsnitt redogör utredningen för sina förslag till åtgärder i syfte att förbättra civilsamhällets deltagande i offentlig upphandling.

6.2.1 Möjligheter att inom upphandlingsregelverket underlätta för civilsamhällets organisationer

Förslag: Upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse ska inte omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling.

LOU-direktivets möjlighet till reserverade kontrakt för vissa tjänster i offentliga upphandlingar införs i svensk lagstiftning.

Bedömning: Det bör övervägas att utforma ett regelverk som ger möjlighet att reservera valfrihetssystem för civilsamhällets organisationer.

Möjligheter i befintligt regelverk

Civilsamhällets organisationer upplever i dag svårigheter att vinna kontrakt i offentliga upphandlingar. I avsnitt 6.1.1 beskrivs de hinder och svårigheter som har lyfts till utredningen. I Upphandlingsutredningens slutbetänkande *Goda affärer – en strategi för hållbar upphandling* (SOU 2013:12) beskrivs också andra svårigheter, såsom att upphandlande myndigheter väljer att upphandla relativt stora och omfattande kontrakt, som bara ett fåtal aktörer har kapacitet att ta sig an. Andra svårigheter beror på att det ställs höga krav på årsomsättning hos anbudslämnarna eller på att kraven på de tjänster som ska upphandlas endast kan uppfyllas av större organisationer.

Det finns emellertid ett antal möjligheter redan i dag för det offentliga att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentliga upphandlingar. Det är t.ex. möjligt att dela upp stora kontrakt i mindre, att sänka kraven på årsomsättning och att vikta kvalitet högre än pris. Upphandlande myndigheter ska offentliggöra sina upphandlingar och kan vid spridning av informationen anstränga sig för att välja kanaler som når många olika typer av utförare, inklusive civilsamhällets organisationer. Det finns goda möjligheter att inom ramen för regelverket föra dialog med potentiella leverantörer, både före, under och efter en upphandling. Särskilt intressant ur civilsamhällets perspektiv är dialog inför en upphandling, där organisationen får möjlighet att presentera alternativa lösningar och därmed bidra till ett bättre förfrågningsunderlag.

Möjligheter i och med nya EU-direktiv

Europaparlamentet och rådet har antagit direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet) samt direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet). Europaparlamentet och rådet har även antagit direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet). De två sistnämnda sektorerna bedöms inte relevanta för detta betänkande och berörs därför inte i den vidare framställningen.

Det nya LOU-direktivet, som ska genomföras i svensk rätt senast den 18 april 2016, reglerar flera av de ovan nämnda möjligheterna. Enligt förslag i lagrådsremissen *Nytt regelverk om upphandling* från den 4 juni 2015 ska det införas bestämmelser om att upphandlande myndigheter ska dela upp de offentliga kontrakten i mindre delar. Det kommer också att bli möjligt för upphandlande myndigheter att begränsa antalet kontrakt som ett och samma företag kan vinna i en offentlig upphandling, något som kan antas främja en större mångfald av utförare (art. 46 i direktiv 2014/24/EU). Det föreslås också att det införs ett tak för vilken omsättning som kan krävas, vilket som huvudregel har satts till två gånger kontraktsvärdet. Detta underlättar för mindre organisationer som inte kommer att kunna uteslutas på grund av oskäligt höga krav på finansiell ställning (art. 58).

Upphandlande myndigheter har en nyckelroll

Det är enligt utredningen angeläget att upphandlande myndigheter har kännedom om de möjligheter att förenkla och underlätta som står till buds, inte minst när det nya regelverket träder i kraft. Upphandlingsmyndigheten som ansvarar för det statliga upphandlingsstödet har en viktig uppgift att sprida kännedom och bidra med erfarenhetsutbyte. Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ger råd och vägledning till sina medlemmar i upphandlingsfrågor.

Upphandlande myndigheter spelar enligt utredningen en nyckelroll för att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta. Det finns alltså redan i dag ett antal möjligheter att inom regel-

verket underlätta för just dessa organisationer. Utformningen av förfrågningsunderlaget och de krav som ställs spelar stor roll för vilka möjligheter civilsamhällets organisationer har att delta. Det är också angeläget att de nås av information om möjligheter att delta i upphandling. Till exempel beskriver Kammarkollegiet, som ansvarar för att upphandla statliga ramavtal, hur de söker vägar för att aktivt nå ut till potentiella leverantörer, t.ex. små och medelstora företag genom val av kanaler för annonsering m.m.

Ytterligare möjligheter att särskilt prioritera civilsamhällets organisationer genom t.ex. reserverade kontrakt kräver att upphandlande myndigheter aktivt tar ställning för att använda sig av möjligheten. Samma sak gäller för alternativ till upphandling, såsom idéburet offentligt partnerskap (se vidare 6.4).

Det är viktigt att notera att det finns olika funktioner inom en upphandlande myndighet som påverkar hur en upphandling utformas. Dels finns det, om det rör sig om kommun eller landsting, en politisk ledning som anger inriktning. Dels finns det tjänstemän. De kan vara beställare, dvs. de som utifrån ett verksamhetsperspektiv sätter upp krav på upphandlingsföremålet. De kan vidare vara upphandlare, dvs. de som är experter på hur en upphandling genomförs och som har det övergripande ansvaret för upphandlingsprocessen. De kan också vara jurister, dvs. de som har ansvar för tolkning av regelverk. Alla dessa funktioner behöver ha kännedom om civilsamhällets särskilda förutsättningar och de mervärden som organisationerna erbjuder.

Överprövningsrätten

Överprövningsutredningen överlämnade den 2 mars 2015 sitt betänkande *Överprövning av upphandlingsmål m.m.* (SOU 2015:12) till regeringen. Utredningen syftar till att komma till rätta med de problem som orsakas, både samhällsekonomiskt och för berörda aktörer, av att upphandlingar stoppas när de begärs överprövade i domstol. En negativ samhällskonsekvens i detta sammanhang är det faktum att hotet om överprövning och den tid en överprövning tar kan ha en hämmande effekt på viljan att bryta ny mark inom upphandlingsområdet. I tidigare utredningar har det bl.a. uppmärksammats att risken för överprövning kan vara en anledning till att

myndigheter avstår från att exempelvis utvärdera kvalitet, beakta alternativa anbud, förhandla och föra dialog med anbudsgivare och pröva upphandlingsformer som skulle kunna främja utvecklingen av innovativa varor och tjänster, exempelvis på miljöområdet. Denna rädsla för att prova outforskade lösningar är av relevans även när det gäller upphandling riktad till leverantörer från det civila samhället eftersom hanteringen av civilsamhällets organisationer är relativt oprövad och förutsätter ett visst mått av nytänkande. För att upphandlande myndigheter ska våga pröva nya former för att underlätta civilsamhällets deltagande är det därför värdefullt om åtgärder genomförs så att de negativa konsekvenserna av överprövningar mildras.

Tjänster under direktupphandlingsgränsen

Många tjänster som civilsamhällets organisationer utför på uppdrag av det offentliga är av mindre ekonomisk omfattning och faller under direktupphandlingsgränsen, som 2014 höjdes från cirka 270 000 kronor till drygt 500 000 kronor. År 2016 är gränsen 534 890 kronor. Utredningen har mött kommuner som konstaterar att de gör mycket få upphandlingar på det sociala området som överstiger aktuellt belopp, vilket innebär att de genom direktupphandling kan kontraktera civilsamhällets organisationer för mindre uppdrag. Utredningen har också mött arbetsintegrerande sociala företag vars huvudsakliga intäkt har bestått av ersättning för en rad mindre, direktupphandlade uppdrag för kommunens räkning. För kommunens del innebär det att de enkelt kan premiera det mervärde som organisationerna erbjuder genom att välja att direktupphandla varor eller tjänster under gränsvärdet. Vinsten blir då att kommunen både får den tjänst eller vara som efterfrågas och att kommunmedborgare som står långt från arbetsmarknaden erbjuds sysselsättning och försörjning, och därmed en möjlig väg tillbaka till arbetslivet.

Rättspraxis från EU-domstolen

Den 11 december 2014 meddelade EU-domstolen dom i mål C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” m.fl. mot San Lorenzo Soc. coop. sociale och Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, EU:C:2014:2440. Av domen framgår att det finns möjligheter för medlemsstaterna att köpa vissa sjukvårdstjänster direkt av icke vinstdrivande organisationer. Förutsättningarna är dels att tjänsterna utgörs av ett tvingande skäl av allmänintresse, dels att dessa direkttilldelningar görs för att undvika att allt för stora kostnader drabbar den offentliga sjukvården. I domen erinrar domstolen om att unionsrätten inte begränsar medlemsstaternas behörighet att utforma sina system för hälso- och sjukvård och social trygghet. Domstolen slår därefter fast att EU-rätten under vissa förutsättningar inte utgör hinder för nationell lagstiftning som innebär att vissa s.k. B-tjänster ska anförtros åt frivilligorganisationer genom direkttilldelning.

Sociala och andra särskilda tjänster

En möjlighet att underlätta för civilsamhällets organisationer – upphandling av sociala tjänster

I fråga om s.k. sociala och andra särskilda tjänster gäller enligt 2014 års LOU-direktiv särskilda och förenklade regler när värdet på kontrakten uppgår till eller överstiger gällande tröskelvärde. Regleringen innebär bl.a. att medlemsstaterna ska införa bestämmelser om annonsering och efterannonsering samt att de grundläggande principerna om öppenhet och likabehandling ska iakttas vid upphandling av sådana tjänster. Medlemsstaterna får själva fastställa vilka förfaranderegler som ska gälla så länge dessa regler gör det möjligt för de upphandlande myndigheterna att ta hänsyn till de särskilda egenskaperna för tjänsterna i fråga. Detta innebär att det finns ett stort utrymme för medlemsstaterna att anta förenklade regler om upphandling av dessa tjänster.

Som exempel på sociala tjänster och andra särskilda tjänster nämns i direktivet hälsovård, socialtjänst, hotell- och restaurangtjänster, juridiska tjänster samt undersöknings- och säkerhetstjänster. Vilka typer av tjänster det mer exakt rör sig om framgår av

bilaga XIV till 2014 års LOU-direktiv. Begreppet sociala tjänster och andra särskilda tjänster motsvarar i huvudsak de s.k. B-tjänsterna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) (jämför artikel 21 i 2004 års direktiv). Vissa B-tjänster enligt 2004 års upphandlingsdirektiv klassificeras dock inte som sociala tjänster eller andra särskilda tjänster enligt 2014 års LOU-direktiv. B-tjänsterna var enligt 2004 års LOU-direktiv i princip undantagna från direktivets bestämmelser. I skälen till 2004 års LOU-direktiv angavs att den fulla tillämpningen av direktivet vid upphandling av tjänster under en övergångsperiod borde begränsas till tjänstekontrakt där direktivets bestämmelser kommer att göra det möjligt att utnyttja alla möjligheter till ökad handel över gränserna. Unionslagstiftaren utgick från att tjänstekontrakt avseende B-tjänster, med hänsyn till deras speciella natur, i princip inte hade ett sådant gränsöverskridande intresse som kunde motivera att de omfattades av direktivet i dess helhet. Det kan här nämnas att ett kontrakt däremot har ett bestämt gränsöverskridande intresse när det är av intresse för företag i en annan medlemsstat än den där den upphandlande myndigheten finns. Trots att B-tjänster enligt upphandlingsdirektiven endast omfattades av ett fåtal bestämmelser valde Sverige att reglera upphandling av dessa tjänster, liksom upphandling under de s.k. tröskelvärdena, i 15 kap. LOU.

Av artikel 74 i 2014 års LOU-direktiv framgår att offentliga kontrakt för sociala och andra särskilda tjänster ska tilldelas i enlighet med aktuellt kapitel (1 kap. i direktivets avdelning III) när värdet på kontrakten uppgår till eller överstiger det angivna tröskelvärdet (750 000 euro[1]). Tjänster under tröskelvärdet brukar enligt skälen till direktivet inte vara av intresse för leverantörer från andra medlemsstater, men en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Om värdet av ett kontrakt understiger tröskelvärdet, och därmed inte omfattas av upphandlingsdirektivets bestämmelser, kan förfarandet omfattas av EU:s primärrätt, se nedan.

[1] 750 000 euro är i dagens penningvärde cirka 6,9 miljoner kronor.

Kontrakt som inte omfattas av upphandlingsdirektivet

Det unionsrättsliga regelverket för tilldelning av offentliga kontrakt består i huvudsak av bestämmelserna i fördragen, de allmänna rättsprinciperna och rättighetsstadgan, *primärrätten*, samt av bestämmelserna i upphandlingsdirektiven, *sekundärrätten*. Medlemsstaterna har därutöver möjlighet att reglera den offentliga upphandlingen som omfattas av deras behörighet (Sundstrand A, 2012, *Offentlig upphandling – primärrättens reglering av offentliga kontrakt* s. 33).

Sverige har att följa de EU-rättsliga fördragens bestämmelser så väl som de allmänna rättsprinciperna, inom de områden där unionen har s.k. kompetens. EU:s kompetens omfattar enbart de sakområden som medlemsstaterna tilldelat EU genom fördragen, så som exempelvis att upprätta en inre marknad med fri rörlighet. Om den aktuella verksamheten inte anses vara en sådan ekonomisk tjänst som omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet i fördraget faller den som sagt utanför EU-rätten helt och hållet. Även om en verksamhet anses bedrivas på en marknad krävs för att fördragen och principerna ska vara tillämpliga att det finns ett gränsöverskridande moment; ett s.k. gränsöverskridande intresse. Detta innebär att handeln mellan medlemsstaterna måste påverkas eller riskera att påverkas, för att unionsrätten ska vara tillämplig (Bernitz U och Kjellgren A, 2007, *Europarättens grunder* s. 233). Om alla relevanta omständigheter i ett fall är begränsade till en medlemsstats inre förhållanden, och inte har några egentliga kopplingar till andra medlemsstater, är fördragens bestämmelser generellt sett inte tillämpliga (Sundstrand 2012 s. 35).

Kontrakt avseende sociala tjänster och andra tjänster under de i upphandlingsdirektivet angivna tröskelvärdena omfattas inte av 2014 års LOU-direktiv, eftersom dessa kontrakt i princip inte anses vara av ett bestämt gränsöverskridande intresse. Som huvudregel omfattas därför inte heller dessa kontrakt av primärrätten, och medlemsstaterna kan därmed själva välja om och i så fall hur övriga tilldelningar av offentliga kontrakt ska regleras i den nationella rätten.

I 2004 års LOU-direktiv undantogs i princip de s.k. B-tjänsterna från direktivets bestämmelser eftersom de inte ansågs vara av intresse för leverantörer i andra medlemsstater. Utöver några få

bestämmelser som gällde för dessa tjänster var medlemsstaterna som huvudregel behöriga att själva besluta om huruvida tilldelning av sådana kontrakt skulle omfattas av nationell reglering eller inte. Såväl kontrakt under tröskelvärdet som kontrakt om B-tjänster omfattas alltså som huvudregel inte av unionsrätten. Dessa kontrakt kan dock omfattas av primärrätten, under förutsättning att kontraktet i det enskilda fallet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. EU-domstolen har funnit att både kontrakt under tröskelvärdena och kontrakt om B-tjänster i vissa fall kan ha ett bestämt gränsöverskridande intresse. I sådana fall omfattas kontrakten av primärrättens bestämmelser om de grundläggande friheterna och av de allmänna rättsprinciperna. (Sundstrand 2012 s. 96 ff.).

I mål C-412/04 Kommissionen mot Italien konstaterade domstolen att när ett kontrakt under tröskelvärdet är av ett bestämt gränsöverskridande intresse, omfattas detta av fördragens bestämmelser. En tilldelning av ett sådant kontrakt i avsaknad av insyn innebär en särbehandling till förfång för företag i en annan medlemsstat, som kunde ha ett intresse av att delta i upphandlingen.

Lagrådsremissen Nytt regelverk om upphandling

I lagrådsremissen *Nytt regelverk om upphandling* från den 4 juni 2015 har regeringen föreslagit att upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster ska regleras på motsvarande sätt som B-tjänsterna har reglerats. Samtidigt pekar regeringen mot det nationella handlingsutrymmet och slår fast att regeringens utgångspunkt är att lagstiftaren bör ta tillvara det nationella handlingsutrymmet vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster i syfte att tillgodose enskildas särskilda behov av tjänsterna. De idéburna aktörerna bör därför enligt regeringen få större möjligheter att verka på marknaden för sociala tjänster. I likhet med flera remissinstanser har regeringen också konstaterat att det finns ett behov av enklare och mer ändamålsenliga bestämmelser för dessa typer av upphandlingar. Vidare hänvisas i lagrådsremissen till att Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) har fått regeringens uppdrag att föreslå hur regelverket som styr upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster kan förenklas och göras mer flexibelt, analysera och redovisa det EU-rättsliga utrymmet för att vid upp-

handling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster säkerställa att eventuella överskott återförs till verksamheten, samt föreslå hur bestämmelser om upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster ska utformas i de nya kommande upphandlingslagarna.

Utredningens överväganden och förslag

2014 års LOU-direktiv innebär alltså en möjlighet för Sverige att reglera förfarandet avseende upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Kontrakt rörande sådana tjänster som understiger tröskelvärdet 750 000 euro och som inte har något gränsöverskridande intresse omfattas överhuvudtaget inte av EU-rätten.

När en upphandlande myndighet anskaffar tjänster inom nämnda områden omfattas denna normalt av upphandlingsrätten. Genom det nya direktivet är dock tröskelvärdet för när detta ska tillämpas högt, vilket innebär att många tjänster faller utanför LOU-direktivets tillämpningsområde. Utredningen anser att det EU-rättsliga utrymmet för att undanta upphandling av sociala och andra tjänster under 750 000 euro från tillämpningen av lagen om offentlig upphandling bör utnyttjas. Utredningen föreslår därför att i de fall sådana tjänster inte har ett gränsöverskridande intresse ska de inte omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling. Detta skulle utöka handlingsutrymmet för upphandlande myndigheter att samarbeta med det civila samhällets organisationer och skulle även ge organisationerna bättre möjligheter att verka på marknaden för sociala tjänster. Förslaget skulle inte frånta den upphandlande myndigheten skyldigheten att utifrån de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall bedöma om det finns ett bestämt gränsöverskridande intresse. Utredningen bedömer att kommuner och landsting är väl rustade för denna uppgift bl.a. genom möjligheten till stöd från Upphandlingsmyndigheten. Vid bedömningen ska den upphandlande myndigheten beakta exempelvis kontraktets föremål och värde, liksom marknadens storlek och struktur, handelspraxis och platsen för utförandet av kontraktet. Föreslaget undantag från lagen om offentlig upphandling skulle inte hindra en leverantör som anser sig ha lidit skada eller riskerat

att skadas av en påstådd överträdelse av upphandlingsreglerna att ansöka om överprövning av myndighets beslut (jämför mål C-25/03 Stadt Halle m.fl.).

Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) ska undersöka hur regelverket som styr upphandling av bl.a. sociala tjänster kan förenklas och göras mer flexibelt (dir. 2015:22). Vad gäller kontrakt omfattande sådana tjänster under tröskelvärdet och med gränsöverskridande intresse får det inom ramen för det uppdraget utredas vidare hur bl.a. den idéburna sektorns möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras. Enligt LOU-direktivet gäller vid upphandling av sociala tjänster och andra tjänster över tröskelvärdet endast ett fåtal bestämmelser. Eftersom LOU-direktivet ger ett stort utrymme att förenkla upphandling av sociala tjänster och andra tjänster bedömer Utredningen för ett stärkt civilsamhälle att det är sannolikt att ett förslag med utgångspunkt från Välfärdsutredningens direktiv kommer att underlätta upphandlingsförfarandet för det civila samhällets organisationer även avseende tjänster överstigande tröskelvärdet.

Reserverade kontrakt

Det är enligt de nya upphandlingsdirektiven möjligt att reservera kontrakt i offentliga upphandlingar för organisationer som anställer människor med olika arbetsmässiga hinder (art. 20 i 2014/24/EU, LOU-direktivet, och art. 38 i 2014/25/EU, LUF-direktivet). Den möjligheten fanns redan i tidigare direktiv (2004/18/EG och 2004/17/EG), men har inte genomförts i svensk rätt. Enligt lagrådsremissen *Nytt regelverk om upphandling* från den 4 juni 2015 föreslår regeringen nu att Sverige ska genomföra bestämmelsen, som i de nya direktiven dessutom innebär utökade möjligheter att under vissa förutsättningar reservera kontrakt för organisationer från det civila samhället som verkar för arbetsintegrering. Utredningens bedömning är att detta är positivt och ökar möjligheten för civilsamhällets organisationer att utföra offentligt finansierade tjänster.

Förslag om reserverade kontrakt för vissa tjänster

Ytterligare en möjlighet som återfinns i de nya direktiven är möjligheten att under vissa omständigheter reservera kontrakt för organisationer som inte drivs i vinstsyfte. Bestämmelsen återfinns i artikel 77 i LOU-direktivet och artikel 94 i LUF-direktivet. Möjligheten är emellertid begränsad i fråga om vilka tjänster som omfattas, vilken typ av organisationer som kan komma i fråga och kontraktets löptid. Enbart vissa särskilt definierade sociala tjänster kan komma i fråga och den maximala löptiden är tre år. Organisationer ska, för att kunna tilldelas reserverade kontrakt, ha till syfte att utföra offentliga uppdrag kopplat till de aktuella tjänsterna, återinvestera sina vinster och ha en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter. De två sistnämnda kriterierna bör kunna uppfyllas av många organisationer inom det civila samhället, såsom ideella föreningar, kooperativ och arbetsintegrerande sociala företag. Genomförandeutredningen gjorde på grund av begränsningarna bedömningen att bestämmelsen skulle få så liten praktisk tillämpning i Sverige att den inte borde införas (*Nya regler om upphandling,* SOU 2014:51, s. 332). Trots bedömningen lämnades ett alternativt förslag på hur föreskrifterna skulle kunna utformas i den svenska lagstiftningen. I lagrådsremissen *Nytt regelverk om upphandling* följer regeringen Genomförandeutredningens huvudförslag och föreslår inte införande av bestämmelsen.

Samtidigt konstaterar flera organisationer från det civila samhället att möjligheten, trots begränsningar, kan innebära en chans för en organisation att etablera sig på en marknad. Bland andra Famna förespråkar införandet av denna möjlighet i sitt remissvar (Famnas remissvar Nya regler om upphandling, 26 september 2014).

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen gör bedömningen att alla möjligheter som kan underlätta för civilsamhällets organisationer att etablera sig som utförare av offentligt finansierade tjänster bör tas tillvara och föreslår därför att LOU-direktivets bestämmelse om reserverade kontrakt för vissa tjänster införs i svensk lagstiftning enligt Genomförandeutredningens förslag till utformning (SOU 2014:51, s. 333).

Valfrihetssystem

Att bli utförare inom valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) upplevs av många organisationer som enklare än att delta i offentlig upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), enligt vad utredningen erfar. Att i större utsträckning tillämpa LOV är också en av de rekommendationer som ges i Tillväxtverkets rapport (Tillväxtverket, 2012, *Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden?*) för att öka andelen utförare från det civila samhället i välfärden. Valfrihetssystemen innebär att den enskilde brukaren själv väljer mellan ett antal av det offentliga godkända och kontrakterade utförare. LOV kan tillämpas bl.a. när det gäller omsorgsverksamhet och hälso- och sjukvårdstjänster. Det finns flera faktorer i regelverket för LOV som anses underlätta för civilsamhället, t.ex. att upphandlingen sker löpande. Det betyder att intresserade företag och organisationer löpande kan lämna in en ansökan, som sedan prövas av upphandlande myndighet. Kontrakt tecknas med de leverantörer som uppfyller de krav som finns i förfrågningsunderlaget. I enlighet med LOV kan en sökande ges möjlighet att rätta en felskrivning eller komplettera en ansökan. Om en ansökan avslås kan organisationen återkomma med en ny ansökan vid ett senare tillfälle.

I och med att brukarna gör egna val av utförare kan de själva premiera icke vinstdrivande alternativ. Det kan vara lättare för en brukare att se och värdera de särskilda värden som civilsamhället erbjuder, än det är för en upphandlande myndighet att fånga värdena i ett förfrågningsunderlag. Brukare kan också ha ett upparbetat förtroende för en viss organisation och därmed känna en särskild trygghet i att välja just det alternativet.

Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) har fått i uppdrag att klarlägga om LOV kan anses utgöra ett tillstånds- eller auktorisationssystem enligt 2014 års upphandlingsdirektiv. Välfärdsutredningen ska också göra en bedömning av vilka möjligheter till och behov av justeringar av LOV som den rättsliga klassificeringen medför. Om utredningen visar att LOV utgör ett tillstånds- eller auktorisationssystem skulle det kunna få till följd att de grundläggande upphandlingsprinciperna inte behöver tillämpas på samma sätt som i dag vid kontraktering av utförare enligt LOV. Det skulle i sin tur kunna

öppna för möjligheten för kommuner och andra att på vissa områden införa ett slags idéburen LOV, dvs. ett valfrihetssystem som bara är öppet för icke vinstdrivande organisationer.

Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningens bedömning är att möjligheten att reservera valfrihetssystem för civilsamhällets organisationer vore värdefull och skulle öka organisationernas möjligheter att verka som utförare i välfärden. Detta under förutsättning att kommuner och andra relevanta aktörer väljer att använda sig av möjligheten. Utredningen har dock inte gjort någon egen analys av vad som skulle krävas för att möjliggöra en sådan användning av valfrihetssystem, utan konstaterar att det första steget i en sådan utredning måste utgöras av Välfärdsutredningens analys av hur valfrihetssystem enligt LOV ska klassificeras rättsligt. Visar denna analys att LOV utgör ett tillstånds- eller auktorisationssystem är det möjligt att gå vidare och utforma en möjlighet att reservera valfrihetssystem för civilsamhällets organisationer.

6.2.2 Sociala hänsyn i upphandling

Sociala hänsyn i upphandling innebär att offentlig upphandling används som medel för att nå olika sociala mål. Det saknas en allmängiltig definition av begreppet socialt ansvarsfull upphandling. En tydlig distinktion är att det kan avse dels sådana krav som ska garantera att leverantören uppfyller sina lagliga skyldigheter (t.ex. arbetsmiljökrav och respekt för anständiga arbetsvillkor), dels sådana krav och villkor som går längre än vad lagstiftningen kräver (t.ex. sysselsättningskrav och krav som syftar till att bidra till social integration).

Enligt Konkurrensverket kan socialt ansvarsfull upphandling sammanfattas enligt följande (Konkurrensverkets rapport 2015:6, *Arbets- och anställningsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal vid offentlig upphandling*):

- Krav på arbetstagares rättigheter, som exempelvis krav på att de arbetstagare som utför uppdraget har arbets- och anställnings-

villkor i nivå med specifika kollektivavtal. Även andra aspekter som rör arbetstagares rättigheter kan komma ifråga, exempelvis krav på personalövertagande, arbetsmiljökrav, eller krav på respekt för mänskliga rättigheter vid köp av varor som produceras i så kallade låglöneländer (ILO:s kärnkonventioner.)

- Krav på sysselsättningsmöjligheter vid utförande av kontrakt, exempelvis att leverantören ska anställa långtidsarbetslösa eller erbjuda traineeplatser till personer som deltar vid utförandet av det uppdrag som upphandlingen omfattar.
- Krav som syftar till social integration, som exempelvis kan handla om att inkludera utsatta grupper i samhället, t.ex. att utforma upphandlingar som gynnar det civila samhällets organisationer.
- Krav som syftar till att bidra till jämställdhet och likabehandling mellan kvinnor och män.
- Tillgänglighet och ”design för alla” som handlar om att säkerställa att personer med funktionsnedsättning ges tillgänglighet till offentliga byggnader, allmänna transportmedel, offentlig information med mera.
- Rättvis handel (etisk handel), som syftar på att agera på ett etiskt och socialt hållbart sätt, är ytterligare ett exempel på socialt ansvarsfull upphandling. EU-domstolen har i ett avgörande klargjort att krav på rättvis handel (dvs. krav på kostnadstäckande minimipris, påslag på världsmarknadspriset, förfinansiering och långsiktiga handelsrelationer) är tillåtet att ställa vid offentliga upphandlingar.

Ovanstående beskrivning ska ses som exempel och är inte enligt Konkurrensverket uttömmande.

Flera av aspekterna fångar mervärden som många organisationer från det civila samhället erbjuder, både arbetsintegrerande sociala företag och andra organisationer. Särskilt ger frågan om social integration möjlighet att ta hänsyn som främjar det civila samhället. Ett exempel på sociala hänsyn som enligt ovan nämnda skrift kan vara relevant under rubriken social integration är jämlik tillgång till offentlig upphandling för företag som ägs av eller anställer personer från etniska grupper/minoritetsgrupper – kooperativ, sociala företag och ideella organisationer.

Exempel på andra sociala hänsyn kan vara krav på sysselsättningsmöjligheter vid utförande av kontrakt, exempelvis anställning av arbetslösa. Det kan även handla om respekt för anständiga arbetsvillkor, dvs. krav på respekt för mänskliga rättigheter vid köp av varor som produceras i s.k. låglöneländer.

Att i en upphandling ta sociala hänsyn antingen som krav på leverantören eller i form av tilldelningskriterier, kan vara ett sätt att underlätta för civilsamhällets organisationer. Sociala hänsyn kan fånga kvaliteter som ofta är norm hos civilsamhällets organisationer. Att anställa personer som står långt från arbetsmarknaden är t.ex. grunden för ett arbetsintegrerande socialt företag.

Till exempel har Göteborgs stad en ambitiös målsättning om att tillämpa sociala hänsyn vid minst 50 procent av sina tjänsteupphandlingar. Staden lyfter också fram detta som ett sätt att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i upphandling. Den internationella utblick som utredningen har gjort (jämför avsnitt 6.1.3) visar vidare att sociala hänsyn eller sociala krav/klausuler är ett sätt som används i flera EU-länder i samförstånd med civilsamhällets organisationer.

Samtidigt vittnar flera aktörer från det svenska civilsamhället om att de sociala krav som ställs i dag ofta handlar om att leverantören ska åta sig att anställa en eller flera långtidsarbetslösa. Det är ett krav som kommersiella aktörer kan leva upp till på ett relativt enkelt sätt, och leder inte med självklarhet till fler utförare från det civila samhället. Arbetsintegrerande sociala företag och andra organisationer från civilsamhället besitter ofta en särskild kompetens när det gäller att hjälpa människor tillbaka till arbetslivet och att erbjuda en meningsfull sysselsättning. Det är kvaliteter som inte tillvaratas om krav ställs bara på anställning av ett visst antal personer. Vill upphandlande myndigheter använda den möjlighet som sociala hänsyn erbjuder för att främja det civila samhället och tillvarata dess särskilda kvaliteter behöver kraven utformas på ett noga genomtänkt sätt. Exempelvis kan krav ställas på ett samarbete med relevant ideell organisation om det handlar om arbetsintegrering.

Det är också viktigt att göra skillnad på upphandlingar där det sociala syftet är huvudändamålet och upphandlingar som i första hand handlar om behovet att få en viss tjänst utförd eller en viss vara införskaffad. Det är skillnad på att upphandla t.ex. en arbetsmarknadsinsats för personer som står långt från arbetsmarknaden

och att upphandla t.ex. en städtjänst. De sociala hänsynen kommer i första eller andra hand beroende på vad som är upphandlingens primära mål. Ibland kan det uppstå paradoxer, som när ett socialt företag som utredningen mött berättar om en upphandling där ett krav var att leverantören skulle anställa fem personer som stod långt från arbetsmarknaden. Eftersom det sociala företaget hade 200 sådana personer anställda var de tvungna att utverka ett undantag från kravet såsom det var utformat för att kunna delta i upphandlingen, något som den upphandlande myndigheten valde att tillmötesgå.

6.2.3 Upphandlingskriterier

Förslag: Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att inom ramen för framtagandet av upphandlingskriterier särskilt beakta de mervärden som civilsamhällets organisationer erbjuder.

Upphandlingsmyndigheten får också i uppdrag att bjuda in relevanta organisationer från det civila samhället att delta i arbetet med att utveckla kriterier till upphandlande myndigheter inom olika verksamhetsområden, där civilsamhällets organisationer erbjuder tjänster.

Utredningen ska, enligt uppdraget, vid behov utveckla upphandlingskriterier som överensstämmer med organisationernas verksamheter och som myndigheter och andra aktörer kan använda i sina upphandlingar för att ta hänsyn till de mervärden som organisationerna kan erbjuda. Utredningen konstaterar att många organisationer upplever att deras särskilda mervärde inte tillvaratas i upphandlingar. Även flera upphandlande myndigheter som utredningen har mött konstaterar att de kan se önskvärda värden hos civilsamhällets organisationer som utförare som de har svårt att fånga i upphandlingsunderlag. Utredningens slutsats är att det finns ett behov av att undersöka möjligheten att utforma kriterier som särskilt fångar de mervärden som det civila samhällets organisationer erbjuder.

Vad utgör ett upphandlingskriterium?

Begreppet upphandlingskriterium kan avse alla de moment som i en upphandling på något sätt påverkar val av leverantör, dvs. uteslutningsgrunder, krav på leverantören, krav på upphandlingsföremålet, särskilda kontraktsvillkor och tilldelningskriterier.

Uteslutningsgrunderna utgör villkor som innebär att leverantörer kan exkluderas från möjligheten att delta i upphandlingen. Det kan handla om att leverantören är försatt i konkurs eller under likvidation, har näringsförbud eller är dömd för vissa brott. Det finns inte möjlighet att ställa krav på att leverantören ska ha en viss associationsform.

Krav på leverantören, eller kvalificeringsfasen, innebär krav i form av t.ex. miniminivåer när det gäller ekonomisk ställning, erfarenhet, kapacitet och resurser. Kraven ska ha samband med kontraktsföremålet och stå i proportion till detta för att de ska vara tillåtna. Kraven ska vara lämpliga och effektiva i relation till upphandlingsföremålet. Möjligheten att ställa krav på leverantören som underlättar just för civilsamhällets organisationer är sannolikt begränsad. Däremot är det angeläget att det inte ställs krav på leverantören som missgynnar civilsamhällets organisationer, t.ex. genom höga omsättningskrav eller liknande som kan missgynna små aktörer, vare sig de är företag eller en icke vinstdrivande organisation.

Krav på upphandlingsföremålet innebär krav på den vara, tjänst eller byggentreprenad som är föremål för upphandlingen. Det kan handla om krav på prestanda, funktion, miljöegenskaper m.m. Kraven kan formuleras i tekniska specifikationer. Det går också att använda sig av olika standarder. Inte minst i fråga om komplexa tjänster inom välfärden kan det vara intressant att använda sig av gemensamt överenskomna standarder för att slippa omfattande detaljreglering som många menar ändå har svårt att fånga de mervärden som civilsamhället erbjuder. Civilsamhällets organisationer är redan en part i utvecklingen av standarder, i syfte att få fram så breda standarder som möjligt. Vissa organisationer är representerade i Standardiseringens Konsument- och Arbetstagarråd (SKA-rådet) som har till uppgift att främja användarinflytande från ideella organisationer i framtagandet av standarder.

Särskilda kontraktsvillkor utgör villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Det kan handla om sociala, miljömässiga eller andra

villkor som innefattar förpliktelser som den leverantör som tilldelas kontraktet åtar sig att leva upp till. De särskilda kontraktsvillkoren ska ha koppling till det upphandlade kontraktet och vara förenliga med principerna för offentlig upphandling (likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet), och de ska anges i annons eller förfrågningsunderlag. Ett särskilt kontraktsvillkor måste inte vara uppfyllt vid anbudstillfället, utan ska fullgöras under avtalstiden. Enligt såväl nuvarande lagstiftning som det nya LOU-direktivet (direktiv 2014/24/EU) är det tillåtet att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling, vilket ofta sker i form av särskilda kontraktsvillkor.

Tilldelningskriterier kan beskrivas som mervärden som den upphandlande myndigheten är villig att betala extra för, men som inte är nödvändiga för kontraktets fullgörande. Även tilldelningskriterier ska ha en koppling till kontraktsföremålet. I 12 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) finns det en icke uttömmande lista på tilldelningskriterier, enligt följande: pris, leverans eller genomförandetid, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

Stöd till upphandlande myndigheter i fråga om krav och kriterier

Upphandlingsmyndigheten ska erbjuda stöd och vägledning till upphandlande myndigheter genom hela upphandlingsprocessen, enligt förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten. För vissa områden finns det särskilt utarbetade vägledningar. Ett exempel är Konkurrensverkets vägledning *Kravspecifikation vid upphandling av hemtjänst* (2014) som nu förvaltas av Upphandlingsmyndigheten. Vägledningen innehåller bl.a. en beskrivning av sex kvalitetsområden som har utarbetats av Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Dessa områden kan användas som struktur för de kvalitetskrav som ställs på hemtjänstens innehåll och blir därmed ett hjälpmedel i utformandet av relevanta kriterier.

I fråga om hållbarhetskriterier har det gjorts ett stort arbete, tidigare inom ramen för Miljöstyrningsrådet. Dessa kriterier har nu överförts till Upphandlingsmyndigheten. I myndighetens arbete ingår det att utveckla och förvalta kriterier som beaktar miljöhänsyn

och sociala hänsyn i offentliga upphandlingar. Arbetet är mest utvecklat på miljöområdet men det görs för närvarande också satsningar på det sociala området. Myndigheten ska tillhandahålla ett stöd för tillämpningen av kriterierna samt lämna information och tillhandahålla utbildning om kriterierna. De kriterier som avses är frivilliga att använda.

Kriterierna består av färdigformulerade krav med tillhörande motiv och förslag på verifikat. Kraven ska vara drivande vilket innebär att de är mer långtgående än lagstiftningen inom det aktuella området. De finns framtagna inom de flesta vanligt förekommande upphandlingsområden.

Kriterierna har tagits fram i en öppen och kvalitetssäkrad process i samarbete med expertgrupper. Expertgrupperna består av representanter från branschorganisationer, näringsliv, intresseorganisationer, stat, landsting och kommuner. Kriterierna ses över kontinuerligt för att följa bl.a. den tekniska och juridiska utvecklingen på marknaden. Processen är nu under översyn av den nya myndigheten.

Kriteriearbete inleds med en förstudie där de viktigaste hållbarhetsaspekterna identifieras. Med vägledning av förstudien utarbetas sedan kriterier tillsammans med en expertgrupp. De anpassas tillsammans med övrigt underlag för att fungera på bästa sätt i offentlig upphandling.

Kraven finns färdiga att hämta hem i en ”kriterie-wizard” samt i ett kriteriebibliotek på Upphandlingsmyndighetens webbplats.

Återinvestering av vinst som upphandlingskriterium

De mervärden som civilsamhällets organisationer erbjuder som leverantör i offentliga upphandlingar är av skilda slag. De varierar beroende såväl på organisation som på upphandlingsföremål. Ett mervärde som är gemensamt för alla organisationer från det civila samhället är att de är icke vinstdrivande. Det innebär att även om de kan gå med vinst från år till år återinvesteras vinsten alltid i befintlig verksamhet eller i ny verksamhet i enlighet med organisationens ändamål. Ingen vinst betalas ut till ägare eller andra intressenter.

Det är inte möjligt att i en offentlig upphandling ställa krav på en särskild organisationsform, enligt principerna om icke-diskrimi-

nering och likabehandling. Det gör att ett eventuellt kriterium som handlar om återinvestering av vinst skulle vara möjligt att uppfylla även av kommersiella aktörer, om de gör ett åtagande att för den befintliga verksamheten återinvestera vinsten.

Eftersom återinvestering av vinst är en gemensam faktor för alla aktörer inom det civila samhället har utredningen valt att utreda i vilken utsträckning återinvestering av vinst skulle kunna användas som ett kriterium vid upphandling.[2] Detta resonemang handlar alltså inte om reserverade kontrakt till icke vinstdrivande organisationer eller om huruvida det går att utforma alternativ till upphandling som är särskilt förbehållna icke vinstdrivande organisationer, utan om de situationer där upphandlande myndighet i en viss upphandling särskilt vill rikta sig till civilsamhällets organisationer.

Olika former av kriterier vid upphandling

Krav på återinvestering av vinst kan, enligt utredningens underlag, inte användas som uteslutningsgrund, eftersom begräsning av möjligheten att delta i en offentlig upphandling fordrar stöd i uttryckliga bestämmelser utifrån principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Att ställa krav på leverantören att vinst ska återinvesteras står även det i strid med de grundläggande principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Återinvestering av vinst kan inte karaktäriseras som ett krav på upphandlingsföremålet.

De möjligheter som finns är alltså om återinvestering av vinst skulle kunna användas som ett särskilt kontraktsvillkor eller som ett tilldelningskriterium.

Eftersom det, vad gäller samtliga krav i offentlig upphandling, alltid måste finnas en koppling till själva kontraktsföremålet, dvs. den tjänst eller vara som upphandlas, skulle återinvesteringen av vinst behöva ske i den upphandlade verksamheten. Det kan jämföras med ett särskilt kontraktsvillkor som handlar om att anlita arbetslösa personer. Det krävs då att de arbetslösa anlitas för fullgörande av det aktuella kontraktet, inte generellt i företaget eller

[2] Utredningen grundar i denna del sin bedömning på en underlagsrapport beställd av AffärsConcept, som utarbetats av konsulterna Tobias Tegnér och Gustav Blomkvist.

organisationen. I skälen till direktiv 2014/24/EU belyses detta på följande sätt (skäl 97):

> Villkoret att det ska finnas en koppling till kontraktsföremålet utesluter dock kriterier och villkor som rör allmän företagspolicy, som inte kan anses vara en faktor som karakteriserar den specifika produktions- eller tillhandahållandeprocessen för de byggentreprenader, varor eller tjänster som ska upphandlas. De upphandlande myndigheterna bör därför inte få kräva att anbudsgivarna ska ha fastställt en viss politik för företags sociala eller miljömässiga ansvar.

Även under förutsättning att ett särskilt kontraktsvillkor om återinvestering av vinst tar sikte på kontraktsföremålet är det dock inte oproblematiskt, i synnerhet vad gäller proportionalitet, dvs. i fråga om det är möjligt att uppnå det avsedda målet på ett annat sätt. Om en potentiell leverantör säger sig kunna uppnå det mål som ligger till grund för villkoret på annat sätt, utan att återinvestera vinsten kommer det att vara svårt att stå fast vid kravet på att vinsten ska återinvesteras. Även likabehandlingsprincipen skulle vid en rättslig prövning kunna användas som argument mot att använda återinvestering av vinst som ett särskilt kontraktsvillkor, genom att det skulle kunna innebära en fördel för en viss typ av organisationer.

Att använda återinvestering av vinst som ett tilldelningskriterium skulle innebära att återinvestering av vinst ses som en kvalitet som ska tas hänsyn till vid tilldelning av kontraktet. Att använda återinvestering av vinst i denna fas av upphandlingen har fördelen att det inte utesluter leverantörer. Vidare kan värdet bestämmas för det aktuella kontraktet och formen lämnar öppet för marknaden att avgöra om det finns utrymme för återinvestering, eftersom det inte utgör ett obligatoriskt villkor utan endast är en möjlighet för dem som kan erbjuda ett sådant mervärde att få en fördel vid kontraktstilldelningen. En potentiell leverantör skulle kunna förbinda sig att återinvestera vinsten i utbildning för personalen som utför uppdraget, eller på annat sätt i ökade resurser för utförandet av uppdraget.

Det kan invändas mot möjligheten att använda återinvestering av vinst som ett tilldelningskriterium att en proportionalitetsbedömning skulle kunna visa att det finns mindre ingripande åtgärder som tillgodoser det underliggande önskemålet. Ett företag skulle t.ex. kunna tänka sig att genomföra utbildning eller andra

kvalitetshöjande åtgärder utan att det är en direkt följd av återinvestering av vinst.

Det finns, enligt utredningens underlag, också praktiska problem med att använda återinvestering av vinst som kriterium. Hur ska t.ex. förhållandet mellan pris och återinvestering utformas? Hur ska upphandlande myndighet ställa sig till den leverantör som inte gör vinst alls utan i stället gör kvalitativa insatser inom ramen för själva genomförandet, jämfört med en som gör vinst och därefter återinvesterar denna? Hur ska återinvesteringen följas upp? Hur kan det säkerställas att en kommersiell aktör inte genom att återinvestera vinsten höjer värdet på det egna företaget och i stället tillgodogör sig vinsten vid en senare försäljning av bolaget? Kriterierna måste vara uppföljningsbara och det finns en rapportskyldighet som skulle innebära långtgående krav på tillgänglig redovisning från leverantören.

Utredningens överväganden och slutsatser

Den av utredningen beställda analysen om möjligheten att använda återinvestering av vinst som upphandlingskriterium visar att det kan vara upphandlingsrättsligt möjligt att använda det som ett tilldelningskriterium. Samtidigt konstaterar utredningen att den rättsliga osäkerheten i kombination med en rad praktiska svårigheter gör att det sannolikt finns bättre sätt att tillvarata de mervärden som civilsamhället erbjuder. Utredningen gör därför bedömningen att det är bättre att prioritera utveckling av andra kriterier som fångar civilsamhällets mervärden, och dessutom prioritera att ge vägledning och stöd till upphandlande myndigheter för att de på bästa sätt ska underlätta för civilsamhällets organisationer.

Andra upphandlingskriterier som fångar civilsamhällets mervärden

Noggrant utformade förfrågningsunderlag där upphandlande myndighet har övervägt alla de kvaliteter man vill fånga upp inom ramen för en upphandling kan fånga flera av de mervärden civilsamhället erbjuder. Det kan ske genom att krav ställs på kontraktsföremålet eller genom särskilda kontraktsvillkor, oavsett om urvalet sker

enligt tilldelningsgrunden lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Det kan också röra sig om tilldelningskriterier när ekonomiskt mest fördelaktiga anbud tillämpas, dvs. olika definierade mervärden som upphandlande myndighet kan tänka sig att betala extra för. Kriterierna kan handla om t.ex. helhetsperspektiv på brukaren, möjlighet till anhörigstöd eller andra aktiviteter runt omkring den huvudsakliga tjänsten. Det är dock inte unika kvaliteter som endast civilsamhällets organisationer kan erbjuda, utan även kommersiella aktörer kan sannolikt leva upp till kraven om de väljer att prioritera det.

Ett mervärde som civilsamhällets organisationer sannolikt har är bättre förutsättningar än näringslivet att erbjuda lokalt engagemang. I fråga om t.ex. flyktingmottagande eller integrationsinsatser kan det vara av stort värde för det offentliga om en upphandlad insats i form av boende eller annat kompletteras med kontakter med människor som bor i området. Det handlar både om en kvalitet för brukarna och om en långsiktig samhällelig effekt, med minskade sociala klyftor. Ett sådant krav kan uppfyllas genom att leverantören engagerar volontärer i verksamheten eller genom andra utåtriktade insatser. Den typen av insatser är ofta enkla för en organisation från civilsamhället att organisera, eftersom många organisationer redan har en medlemsbas och erfarenhet av att organisera liknande aktiviteter.

Krav på erfarenhet av såväl verksamhet som målgrupp är ofta gynnsamt för civilsamhällets organisationer. Kraven behöver vara utformade på ett tydligt sätt så att de är möjliga att följa upp.

Ur civilsamhällets perspektiv vore det angeläget att kunna fånga det ansvarstagande som många organisationer känner för de brukare som finns i verksamheten. Att organisationerna gör mycket mer än det som efterfrågas i ett förfrågningsunderlag, att de tar tag i nya problem när de dyker upp och att de anstränger sig till det yttersta för att hitta resurser för att tillgodose de behov som finns. Detta är en verklighet som beskrivs också av många ansvarstagande företagare. Även ett företag kan bygga på engagemang och en idéburen grund, men det finns en skillnad i grundläggande logik genom att det civila samhällets organisationer alltid har ett ideellt syfte.

Ett annat mervärde är det samhälleliga värdet av att organisationerna som helhet finns. Det är inte alltid kopplat till själva kontraktsföremålet, men kan också vara det. I fråga om skyddat boende

erbjuder en kvinnojour inte bara just boendet, utan också en rad stödåtgärder och aktiviteter för den våldsutsatta personen och eventuella barn. En fritidsgård kan som ovan beskrivits ha en mångfald av föreningsverksamheter knutna till sig, där fritidsgårdens brukare kan finna ytterligare sysselsättning, samvaro och utveckling. Att på något sätt kunna fånga denna kvalitet i ett förfrågningsunderlag och en utvärderingsmodell för ett anbud vore till stort gagn för kommuner och andra upphandlande myndigheter som vill tillvarata sådana mervärden.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningens bedömning är att det finns ett behov av att särskilt beakta de mervärden som civilsamhället kan erbjuda vid utveckling av kravspecifikationer och kriterier för upphandling av sådana välfärdstjänster som kan utföras av civilsamhället. Kvaliteter som volontärinsatser, lokalt frivilligengagemang, anhörigstöd i föreningsform bör kunna operationaliseras i förfrågningsunderlag, antingen som tilldelningskriterier eller som särskilda kontraktsvillkor. Särskilt angeläget är det att utveckla kriterier för verksamheter som t.ex. handlar om kvinnofrid, arbetsintegrering, integration och etablering, social omsorg, kultur- och fritidsverksamhet och äldreomsorg. Detta är verksamhetsområden där civilsamhällets organisationer är verksamma och sannolikt har stora mervärden att erbjuda.

Upphandlingsmyndigheten bör få i uppdrag att bjuda in relevanta organisationer från det civila samhället i arbetet med att utveckla stödet till upphandlande myndigheter inom olika verksamhetsområden där civilsamhällets organisationer är verksamma, med särskilt fokus på att utveckla kriterier som fångar de mervärden som organisationerna kan erbjuda.

6.2.4 Vägledning till organisationerna

Bedömning: Utredningen bedömer inte att det finns ett tillräckligt stort behov av en specifik vägledning till civilsamhällets organisationer. I stället bör befintlig vägledning till leverantörer i högre grad anpassas utifrån de behov som civilsamhällets organisationer har. Denna vägledning bör spridas och göras känd för det civila samhällets organisationer, liksom den rådgivning som erbjuds leverantörer.

Utredningen ska enlig direktiven utveckla en vägledning till det civila samhällets organisationer som ska syfta till att underlätta deras deltagande i offentliga upphandlingar. Utredningen konstaterar genom sina kontakter med organisationer att det finns en efterfrågan när det gäller information och stöd i fråga om deltagande i upphandling, men att behovet ser olika ut i olika organisationer. Vilket stöd som efterfrågas beror på vilken kompetens som finns i den egna organisationen, något som skiljer sig mycket åt beroende på vilka tidigare erfarenheter organisationen har av att delta i upphandlingar, i vilken utsträckning det finns tjänstemän med särskild kompetens och vilka verksamheter organisationen i övrigt driver. I utredningens enkät till nystartade organisationer (se kapitel 7 och bilaga 4) anger 15 procent av de svarande organisationerna att de har behov av information och stöd i fråga om deltagande i upphandling. Det kan tyckas lite, men med tanke på att merparten av organisationerna sannolikt startat för helt andra ändamål än att delta i offentlig upphandling gör utredningen bedömningen att det hos dem som är intresserade finns ett behov. Det framgår också av enkäten att behovet är större hos aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb-bolag) än hos övriga typer av organisationer, något som sannolikt beror på att svb-bolag i större utsträckning än andra organisationer startas just för att erbjuda verksamhet som utförare av offentligt finanseriade tjänster.

Visst upphandlingsstöd finns redan

Utredningen konstaterar att det sedan tidigare finns ett stöd till företag och andra organisationer som vill bli leverantörer. Under 2014 tog Konkurrensverket över ansvaret för upphandlingsstöd från Kammarkollegiet, Vinnova och Miljöstyrningsrådet. Dessa tre aktörer hade tidigare arbetat med olika aspekter av upphandlingsstöd till upphandlande myndigheter och leverantörer. Målet för Konkurrensverkets uppdrag i fråga om upphandlingsstöd var enligt 2014 års regleringsbrev att

> myndighetens upphandlingsstöd ska bidra till, att upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga verksamheten stärks, att underlätta små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling, att förebygga korruption och jäv i offentlig upphandling, att målen om en långsiktigt hållbar utveckling uppnås, samt att den innovationsfrämjande upphandlingen uppmuntras.

Det civila samhällets organisationer nämns inte specifikt i något av de styrande dokumenten. Myndighetens ledning uppgav dock vid möte med utredningen att det är en av cirka 50 målgrupper som myndigheten särskilt har definierat i fråga om upphandlingsstöd.

I början av 2015 fattade regeringen beslut om att tillsätta en utredning för att förbereda bildandet av en ny myndighet för upphandlingsstöd, Upphandlingsmyndigheten. Av instruktionen till myndigheten (förordningen [2015:527] med instruktion för Upphandlingsmyndigheten) framgår att stödet bl.a. ska inriktas på att ”underlätta för små och medelstora företag samt *idéburna organisationer* att delta i upphandling” (utredningens kursivering). Upphandlingsmyndigheten startade sin verksamhet den 1 september 2015 och tog då över de vägledningar och det kriteriebibliotek som tidigare ansvariga myndigheter hade tagit fram.

Befintliga vägledningar

Utredningen har tagit del av de vägledningar som nu finns hos Upphandlingsmyndigheten. De som finns i dag är framtagna av de tidigare ansvariga aktörerna och ännu inte uppdaterade av Upphandlingsmyndigheten.

När det gäller vägledning till leverantörer finns det på myndighetens webbsida en lättillgänglig webbaserad steg-för-stegguide för

leverantörer, som bygger på en vägledning framtagen av upphandlingsstödet på Kammarkollegiet (www.upphandlingsmyndigheten.se/leverantor/). Det finns också en specifik vägledning för utförare inom lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), *Upphandling, vård och omsorg* vägledning/skrift, 2014, Valfrihetssystem. Övriga vägledningar riktar sig till beställare och upphandlare på upphandlande myndigheter. Bland annat finns det en vägledning för upphandlande myndigheter som särskilt vill underlätta för småföretag.

Steg-för-steg-guiden riktar sig till leverantörer generellt, inte till någon specifik organisationsform. Målgruppen är i första hand leverantörer som inte är vana vid att delta i upphandling. Utredningens bedömning är att guiden fyller en funktion även för organisationer från det civila samhället som överväger att delta i upphandling och att råden som ges är lika applicerbara på civilsamhällets organisationer som på företag. Vägledningen skulle kunna anpassas genom att tilltalet ändras för att tydliggöra att leverantörer inte måste vara företag, men i övrigt är innehållet relevant också för civilsamhällets organisationer. Behovet av specialinriktade generella råd bedöms vara litet eftersom rollen som leverantör inte skiljer sig beroende på organisationsform. Det är dock viktigt att Upphandlingsmyndigheten arbetar för att sprida kännedom hos civilsamhällets organisationer om vägledningen och om det stöd som erbjuds dem i form av en ”help desk” med rådgivning dit både leverantörer och upphandlande myndigheter kan vända sig.

Utredningens överväganden och slutsatser

Vid kontakter med civilsamhällets organisationer, vid utredningens hearing och i andra möten, har det framkommit behov av mer kunskap, mer information om och mer stöd i upphandlingsprocessen. Utredningen konstaterar att det framför allt verkar handla om ett behov av praktisk rådgivning och mer detaljerad kunskap om hur en upphandling fungerar. Det tydligt formulerade uppdraget till Upphandlingsmyndigheten att särskilt underlätta för idéburna organisationer är ett viktigt steg i denna riktning som tagits under utredningens gång. Utredningens bedömning är att det inte finns behov av en skriftlig vägledning specifikt inriktad mot civilsamhällets

organisationer. Utredningen anser i stället att befintlig vägledning till leverantörer bör anpassas utifrån de behov som civilsamhällets organisationer har. Vägledningen bör också spridas och göras känd för det civila samhällets organisationer. Det gäller också den rådgivning som Upphandlingsmyndigheten erbjuder bl.a. i form av en ”help desk” dit både upphandlande myndigheter och leverantörer kan vända sig.

6.2.5 Vägledning till upphandlande myndigheter

Förslag: Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att utarbeta en vägledning till upphandlande myndigheter för att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten får även i uppdrag att organisera återkommande utbildningstillfällen och nätverksträffar för beställare, upphandlare och företrädare för civilsamhällets organisationer.

Utredningen konstaterar att behovet av en vägledning för upphandlande myndigheter om hur de inom ramen för lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) kan underlätta för civilsamhällets organisationer är större än behovet av en vägledning för civilsamhällets organisationer som leverantörer. Såväl civilsamhällets organisationer som flera kommuner har lyft detta behov i kontakter med utredningen.

Det finns i dag en vägledning om att underlätta för småföretag (Kammarkollegiets rapport 2011:10, *Att underlätta för småföretag att delta i offentlig upphandling*), liksom en kort information om hur upphandlande myndigheter kan underlätta för små och medelstora företag på Upphandlingsmyndighetens webbplats. Vissa av de råd som ges när det gäller småföretag är också relevanta för att underlätta för civilsamhällets organisationer som ofta, men inte alltid, är mindre organisationer. Det handlar om att nå ut med information, skapa dialog med leverantörer, renodla och anpassa kraven m.m. Det finns dock många svårigheter som är unika för civilsamhällets organisationer, såsom krav kopplade till organisationsform (krav på årsredovisningens utformning, krav på kreditupplysning m.m.), bristande förståelse för verksamhetslogiken i icke vinstdrivande

organisationer och relationen mellan anställda och frivilliga insatser. Att tänka civilsamhällesvänligt är, precis som att tänka småföretagarvänligt, en strategisk fråga för beslutsfattare och det behövs ett stöd i hur det görs på bästa sätt. I och med införandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24 om offentlig upphandling öppnas nya möjligheter att underlätta såväl för små och medelstora företag som för civilsamhällets organisationer, vilket ytterligare förstärker behovet av vägledning på området.

Upphandlingsmyndigheten arbetar också med utbildning, nätverk och annat för att ge stöd till upphandlande myndigheter och leverantörer. Att skapa mötesplatser mellan människor som har olika funktioner i upphandlingsprocessen är ett sätt att öka den ömsesidiga förståelsen och kompetensen. Det är angeläget att såväl beställare, dvs. de som formulerar förfrågningsunderlag, som upphandlare, dvs. de som är experter på själva upphandlingsregelverket, får ökad förståelse för civilsamhällets organisationer och deras förutsättningar som leverantörer.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen bedömer att det finns ett behov av en tydlig vägledning för upphandlande myndigheter som vill underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i upphandling. Upphandlingsmyndigheten behöver också erbjuda utbildningar, nätverksträffar och dylikt för att ytterligare stärka kompetensen och den ömsesidiga förståelsen hos beställare, upphandlare och leverantörer om hur onödiga hinder för civilsamhällets organisationer kan undanröjas när det gäller deltagande i offentlig upphandling.

6.3 Olika samarbetsformer – kvinnojourerna som exempel

Kvinnofridsområdet är ett exempel på ett verksamhetsområde där det finns många olika modeller för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets organisationer. Det är också ett område som kan exemplifiera en generell trend som civilsamhället upplever, nämligen att verksamhet som under lång tid varit finansierad av bidrag i kombination med andra finansieringskällor så som ideellt

arbete blir föremål för upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Mot den bakgrunden har utredningen studerat kvinnojourerna som exempel.

6.3.1 Kvinnojourerna – en del av civilsamhället

De första svenska kvinnojourerna bildades i Stockholm och Göteborg i slutet av 1970-talet, både som ett sätt att ge stöd åt våldsutsatta kvinnor och som en reaktion på att man upplevde att ingen annan i samhället tog ansvar för denna grupp kvinnor. Det fanns en vilja att uppmärksamma mäns våld mot kvinnor och lyfta frågan politiskt. Man upplevde att det saknades kunskap och att samhällets attityder påverkade synen på våldsutsatta kvinnor, t.ex. att det var en privat fråga där övriga samhällsaktörer inte hade något ansvar. Kvinnojoursrörelsen i dag kan beskrivas som en bred social rörelse som står på tre ben: praktiskt socialt arbete i form av rådgivning och stöd till våldsutsatta, skyddat boende för våldsutsatta kvinnor och deras eventuella barn, samt politiskt påverkansarbete i syfte att föra upp frågan om mäns våld mot kvinnor på den politiska dagordningen (Enander m.fl., 2013, *Att följa med samtiden – Kvinnojoursrörelsen i förändring*).

I dag finns cirka 220 kvinno- och tjejjourer[3] i Sverige. Jourerna är ideella föreningar och de flesta är organiserade i en av två riksorganisationer: Riksorganisationen för Kvinno- och Tjejjourer i Sverige (Roks) och Unizon (tidigare Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund, SKR). Det finns också kvinnojourer som står utanför de två riksorganisationerna.

6.3.2 Vad gör kvinnojourerna?

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer har delat upp kvinnojourernas verksamhet i tre delar: att erbjuda *rådgivning och stöd* till våldsutsatta; att bedriva *skyddat boende* för våldsutsatta kvinnor och deras medföljande barn, samt att bedriva *påverkansarbete* med opinionsbildning och kunskapsutveckling inom områ-

[3] Utredningens summering 2015 utifrån Roks och Unizons webbplatser. Det kan noteras att vissa kvinnojourer är medlemmar i båda riksorganisationerna, varför summan kan vara något i överkant. I SOU 2014:49 anges att det finns cirka 140 kvinnojourer samt ett 60-tal tjejjourer och ungdomsjourer.

det mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer (*Våld i nära relationer – en folkhälsofråga*, SOU 2014:49, avsnitt 7.1.2). En del jourer är specialiserade på olika grupper av våldsutsatta kvinnor, t.ex. kvinnor som har missbruksproblematik. Verksamheten är öppen för de våldsutsatta kvinnor som har en pågående eller senare etablerar en kontakt med socialtjänsten, samt för de kvinnor som inte önskar en kontakt med myndigheterna. Företrädare för kvinnojourerna har till utredningen framfört att kvinnojourernas samlade verksamhet är att se som en helhet. Med det avses t.ex. att erfarenheterna från råd- och stödverksamheten och boendet ger ett underlag till jourernas påverkansarbete, samtidigt som platser i skyddat boende kan kombineras med samtals- och stödinsatser i syfte att ge kvinnan långsiktiga förutsättningar att bygga en tillvaro utan våld. Kvinnojourerna kan vidare ge den våldsutsatta kvinnan ett helhetsstöd och hjälp kring hela sin situation på ett sätt som få andra aktörer i samhället kan göra. Vidare är kvinnojourerna kända bland allmänheten, och är ofta ett första steg för våldsutsatta kvinnor och deras anhöriga att komma ur en situation präglad av våld, samtidigt som verksamheten även är öppen för de kvinnor som inte vill ha en kontakt med sociala myndigheter. Sammantaget kan detta beskrivas som kvinnojourernas särart och mervärde.

Enligt Roks statistik för verksamhetsåret 2014 hade Roks medlemsjourer sammantaget utfört 142 000 stödsamtal och åtgärder. Drygt 900 kvinnor och 870 barn hade under året bott på de skyddade boenden som Roks jourer driver. Unizons medlemsjourer hade i sin tur under 2014 genomfört 72 000 stödsamtal. Cirka 1 100 kvinnor och 1 400 barn hade under året vistats på boenden i Unizons medlemsjourers regi (*Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*, SOU 2015:55, avsnitt 6.14.1)[4]. De idéburna organisationernas betydelse för målgruppen våldsutsatta kvinnor och deras barn framkommer också av statistikuppgifter över antal personer som beretts plats i skyddade boenden under 2011, som presenterats i SOU 2014:49. Av dessa uppgifter framgår t.ex. att 2 555 kvinnor beretts plats på ett idéburet skyddat boende, medan 1 188 kvinnor beretts plats i ett kommunalt skyddat boende och 174 kvinnor i ett privat skyddat boende (SOU 2014:49, tabell 7.1). Av Socialstyrelsens

[4] Roks och Unizon räknar olika insatser som stödinsatser, något som kan vara en förklaring till variationen i de angivna uppgifterna.

kartläggning av 206 skyddade boenden 2012 framgår att 71 procent drevs i ideell regi, 21 procent i kommunal regi och åtta procent i privat regi (Socialstyrelsen, 2013, *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*). Sammantaget anser utredningen att statistiken belyser den viktiga insats som de idéburna kvinnojourerna gör för våldsutsatta kvinnor och för samhället i stort.

6.3.3 Kommunalt ansvar och samarbete med idéburna kvinnojourer

Socialtjänstlagen (2001:453) (SoL), reglerar kommunernas ansvar för de enskilda i kommunerna som är i behov av stöd och hjälp. Enligt 2 kap. 1 § SoL svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Lagen reglerar socialnämndens ansvar, och det hör till socialnämndens uppgifter att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (3 kap. 1 § SoL).

Kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor har över tid förtydligats, bl.a. till följd av betänkandet *Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor* (SOU 2006:65) och den lagändring som föreslogs i propositionen *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor* (prop. 2006/07:38). Av 5 kap. 11 § SoL framgår att det till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska enligt lagen särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialtjänstlagen lyfter också fram att socialnämnden särskilt ska beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvara för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver. Socialnämnden ansvarar även för att ett barn, som utsatts för brott, och barnets närstående får det stöd och den hjälp som de behöver. Sammantaget innebär lagregleringen att kommunens ansvar för att ge stöd och hjälp till brottsoffer har tydliggjorts. Lagändringen har därefter varit vägledande för många av regeringens satsningar på området, t.ex. i form av Socialstyrelsens reglering.

Socialstyrelsens reglering

Socialtjänstlagen är en ramlag. Genom Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, handböcker och meddelandeblad har staten successivt förtydligat det kommunala ansvaret för våldsutsatta kvinnor (Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:4] om våld i nära relationer som den 1 oktober 2014 ersatte Socialstyrelsens allmänna råd [SOSFS 2009:22] om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld; Socialstyrelsens handbok *VÅLD*, samt Socialstyrelsens meddelandeblad nr 2/2012 *Socialnämnders respektive ideella föreningars ansvar för god kvalitet m.m. vid utförandet av insatser enligt socialtjänstlagen*). Socialstyrelsen har också som regeringsuppdrag tagit fram en vägledning om och kvalitetsindikatorer för insatsen skyddat boende (Socialstyrelsen, 2013, *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende* och Socialstyrelsen, 2013, Kvalitetsindikatorer för skyddat boende, dnr. 5.4-36680/2011).

Kommunernas samarbeten med kvinnojourerna

Kommunerna har således ett ansvar för att ge stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor och barn. Kommuner får enligt Socialstyrelsens meddelandeblad nr 2/2012 ge verksamhetsbidrag till den del av kvinnojourernas verksamhet som kompletterar kommunernas verksamhet. När det gäller sådana verksamhetsbidrag kan inte kommunen ställa krav på hur verksamheten utförs och kommunen ansvarar inte gentemot den enskilde för den verksamhet som bedrivs i föreningen. I dessa fall råder inte heller ett uppdragsförhållande mellan kommunen och kvinnojouren om att jouren ska utföra insatser enligt SoL.

Kvinnojourer som utför biståndsbeslutade insatser enligt SoL ska ersättas på annat sätt, vilket innebär att uppdragsförhållandet mellan kvinnojouren och kommunen är av annan art. När en kvinnojour är utförare av socialtjänst gäller också att kommunen har ett ansvar vad gäller verksamhetens kvalitet och utförande, och att socialtjänstens regelverk gäller.

Enligt Sveriges Kommuner och landsting (SKL) finns det inte någon samlad bild av kommunernas olika samarbetsformer med kvinnojourerna. Utredningens översiktliga kartläggning på detta

område visar att olika former av bidragsbaserade samarbeten mellan kommuner och kvinnojourer tycks vara vanligast. Det framgår också att såväl kommunerna som kvinnojourerna förefaller nöjda med bidragsbaserade samarbeten även om det kan finnas olika uppfattningar om bidragen är tillräckliga för att möta behoven. Av utredningens analys framgår dock att vissa kommuner, mot bakgrund av den ökade statliga regleringen på området, överväger hur samarbetet med kvinnojourerna kan utformas framöver. Att kvinnojourer är utförare av biståndsbeslutade insatser på uppdrag av kommunen gör att det kan uppstå en oklarhet om när kommunala medel till idéburna organisationer går från att utgöra verksamhetsbidrag till att bli en ersättning för en utförd tjänst. En central fråga för kommunerna är om det är att se som köp av tjänst om kommunen överlåter till någon utomstående, t.ex. en kvinnojour, att utföra en viss verksamhet (t.ex. skyddat boende för våldsutsatta kvinnor och deras barn och andra insatser enligt SoL). Köp av tjänst som överstiger direktupphandlingsgränsen innebär krav på upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Särskilt samarbetet kring insatsen skyddat boende uppfattar utredningen som problematiskt. Den frågeställning som utredningen uppfattar att flera kommuner funderar över är huruvida de nationella kraven på uppföljning och kvalitetsansvar för insatsen skyddat boende medför att kommunen i sin tur tydligare måste ställa krav på verksamhet där kommunen samarbetar med kvinnojourer. Utredningen konstaterar att det rättsliga läget är oklart och att Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) har till uppgift att bl.a. se över detta.

I dagsläget har inte verksamheter på kvinnofridsområdet upphandlats i någon större utsträckning. Utredningen har tagit del av några exempel där kommuner har upphandlat insatser på kvinnofridsområdet enligt LOU. Det är utredningens uppfattning att intresset för ett samarbete på kvinnofridsområdet baserat på upphandling enligt LOU är lågt hos såväl kvinnojourer som kommunerna. Utredningen noterar att det bland kvinnojourerna finns ett tydligt motstånd mot att delta i upphandlingar och att man hellre avstår med motivering att upphandlingsunderlagen sällan är behovsanpassade och att stöd till våldsutsatta kvinnor inte ska kommersialiseras. Samtidigt är kvinnojourerna oroliga över vilka konsekvenser en upphandling skulle få för möjligheten att fortsatt bedriva jourer-

nas övriga verksamheter. Inte heller från kommunerna finns något intresse att upphandla denna verksamhet utan man söker andra samarbetsmodeller. SKL lyfter i ett s.k. positionspapper från 2013 att SKL vill värna de ideella kvinnojourernas viktiga arbete, kunskap och särart. SKL pekar också på den förändringsprocess som kommuner och kvinnojourer befinner sig i utifrån Socialstyrelsens reglering av insatser för våldsutsatta kvinnor och barn. SKL framför vidare i positionspappret att det är avgörande och viktigt att möjligheten att särbehandla icke vinstsyftande organisationer i offentlig upphandling förs in i den svenska upphandlingslagstiftningen (SKL, 2013, *För kvinnofrid – våld i nära relationer*, positionspapper). SKL har under senare år aktivt arbetat för detta och på SKL:s kongress 2015 togs beslut om att utveckla formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets organisationer (SKL, 2015, Motion 60 Utveckla formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets ideella och idéburna organisationer – om idéburet offentligt partnerskap, IOP).

Från statligt håll har man också i två statliga utredningar som behandlar våld i nära relationer pekat på vikten av samarbete och samverkan mellan myndigheter och ideella organisationer i syfte att kraftfullt och effektivt motarbeta bl.a. mäns våld mot kvinnor (SOU 2014:49, s. 303 och SOU 2015:55, avsnitt 6.15).

6.3.4 Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningen konstaterar att de ideella kvinnojourerna var först med att erbjuda våldsutsatta kvinnor och deras barn verksamhet i syfte att möjliggöra en tillvaro utan våld. Den verksamhet som kvinnojourerna har bedrivit, och bedriver, tillmäts stort värde av våldsutsatta kvinnor, av statliga utredningar och av kommunerna som har ett huvudansvar. Olika bidragsbaserade samarbeten mellan kommunerna och kvinnojourerna tycks dominera samtidigt som det finns en osäkerhet bland kommunerna om det rättsliga läget och i vilken mån enbart bidragsfinansiering är fortsatt möjligt.

Utredningens uppdrag är att underlätta för civilsamhällets organisationer att bedriva verksamhet. Mot den bakgrunden ser utredningen flera risker med ett eventuellt ökat inslag av upphandling på kvinnofridsområdet. Genom att bryta ut delar av kvinno-

jourernas verksamhet för upphandling riskerar en del av det som är jourernas särart och mervärde, dvs. att jourerna driver flera olika verksamheter som förstärker varandra, att minska. Eftersom kvinnojourernas ovilja till att delta i upphandling dessutom är mycket stor, ser utredningen också uppenbara risker med att den kompetens och de platser i skyddat boende som de ideella kvinnojourerna i dag står för (dvs. en majoritet) riskerar att försvinna åtminstone under en övergångsperiod. Från kvinnojourernas sida finns också en rädsla för att kommunernas bidrag till andra delar av verksamheten ska försvinna om vissa delar av verksamheten ska upphandlas.

Utredningen noterar samtidigt en stor och uttalad vilja från Sveriges kommuner till att finna andra lösningar än upphandling. I detta sammanhang finns ett stort intresse för modellen idéburet offentligt partnerskap (IOP), en modell som också används i flera kommuner på kvinnofridsområdet. Utredningen konstaterar också att det är något som SKL avser att arbeta med. I avsnittet nedan utvecklar utredningen analysen av IOP som möjlig modell för kommunernas samarbeten med ideella kvinnojourer.

6.4 Idéburet offentligt partnerskap

Under senare år har det, mellan det offentliga och aktörer inom civilsamhället, vuxit fram en särskild form av samarbete inom det sociala området under benämningen idéburet offentligt partnerskap (IOP). Utredningen presenterar i detta avsnitt innebörden av denna samarbetsform (avsnitt 6.4.1) och redovisar därefter exempel på olika IOP-koncept (avsnitt 6.4.2) samt de frågeställningar som är kopplade till IOP (avsnitten 6.4.3 och 6.4.4). Avslutningsvis redovisar utredningen sina överväganden och slutsatser (avsnitt 6.4.5).

6.4.1 Bakgrund

Vad är ett idéburet offentligt partnerskap?

IOP täcker ett antal olika samarbetsformer av olika karaktärer och att definiera begreppet kan därför vara svårt. Bakgrunden till samarbetsformen är en önskan att utveckla ett komplement både

till generella verksamhetsbidrag till idéburna verksamheter och till upphandlingskontrakt där ändamålet är ett specifikt uppdrag.

IOP börjar sprida sig inom kommunsektorn och har använts i flera av de kommuner och landsting som utredningen har haft kontakt med. Modellen har utvecklats av intresseorganisationen Forum – Idéburna organisationer med social inriktning (Forum). Syftet är att utveckla nya lösningar och samarbetsformer kring åtgärder mot sociala problem och utmaningar. Enligt Forum ska IOP ses som en tredje väg mellan föreningsbidrag och offentlig upphandling. IOP ska vidare, även det enligt Forum, ses som en samverkansform som inte bygger på marknadsmekanismer och kommersiella kontrakt, utan ömsesidighet. Den offentliga parten svarar för en viss typ av stöd, t.ex. tillhandahållande av lokaler och vissa verksamhetsbidrag, medan de idéburna organisationerna ansvarar för driften av själva verksamheten (Göteborgs Stads promemoria, 2014-04-24, *Idéburet Offentligt Partnerskap – juridiskt utrymme* s. 1).

Forum har utarbetat ett antal kriterier för när IOP kan ingås, se Forums konceptdokument 2010-09-15 *Idéburet – offentligt partnerskap (IOP)*. Kriterierna avser att möta rättsliga krav som följer av kommunallagen, upphandlingslagstiftningen, statsstödsreglerna och EU-rättslig praxis. Enligt Forum måste följande förutsättningar vara uppfyllda för att IOP ska kunna användas:

- Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns
- Verksamheten kan inte ses som en del av det normerade föreningsbidraget
- Det finns inte en marknad eller konkurrenssituation att vårda
- Båda parter är med och finansierar verksamheten via pengar eller andra insatser
- Verksamheten detaljregleras inte från kommunen
- Verksamheten avses drivas under en längre tid.[5]

[5] Den sista punkten bland kriterierna har numera tagits bort av Forum (www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/ [hämtat 2015-10-09]).

Ett IOP ingås genom att parterna kommer överens om vilken verksamhet som ska bedrivas av den idéburna organisationen, med vilka mål och inom vilka ramar samt att kommunen lämnar ett ekonomiskt stöd till driften. Överenskommelsen bör enligt Forum nedtecknas i ett kontrakt (Forum 2010 s. 6).

Utformningen av aktuella IOP

I de IOP som utredningen har tagit del av finns bl.a. *syftet* med partnerskapet (med fokus på långsiktighet och hållbarhet), den gemensamma *värdegrunden* som styr upprättandet av partnerskapet, samt *målgrupp* och *uppdrag* som partnerskapet avser beskriva. Dessutom anges hur partnerskapet ska följas upp, de ekonomiska förutsättningarna samt vilken tidsperiod som partnerskapet omfattar.

IOP kan generellt beskrivas som fleråriga, även om längden på de IOP som utredningen tagit del av varierar. Att överenskommelserna är fleråriga har från flera håll framförts som något som är bra för långsiktigheten i organisationernas planering av verksamheten. Det finns några undantag från flerårigheten i de IOP som utredningen har tagit del av och det är i vissa av de IOP som avser insatser för utsatta EU-medborgare. I dessa fall handlar det om verksamhet som endast bedrivs under vinterhalvåret.

Inom vilka områden används IOP?

Forum har sammanställt en lista över kända IOP (Forum 2015-09-09 *Idéburet Offentligt Partnerskap Var finns de*?). Regionalt baserade IOP finns enligt Forum i Region Skåne (åtta stycken), i Västra Götalandsregionen (tre stycken) och i Uppsala läns landsting (en IOP). Lokalt baserade IOP finns i Västerås stad (två), Göteborgs stad (två), Uppsala kommun (en), Linköping kommun (en) och Malmö stad (en), Stockholms stad (två), Värmdö-Tyresö (en), Östhammars kommun (en) och Botkyrka kommun (en). Av de IOP som finns i Forums sammanställning framgår exempelvis att Röda Korset är en organisation som har IOP i tre landsting. Överenskommelser om IOP på lokal nivå handlar om utsatta EU-medborgare, hemlösa, integration och föräldrautbildning. Utöver

de IOP som Forum har sammanställt har utredningen informerats om att det såväl förekommer ytterligare IOP, som att det pågår diskussioner om IOP på ytterligare platser i landet.

Utredningen har under sina besök i kommuner och landsting bl.a. diskuterat förekomsten av IOP lokalt och regionalt. Utredningen har också genom sina övriga kontakter med civilsamhället fått del av regionala och lokala IOP-samarbeten.

I tre av kommunerna förekommer IOP-samarbeten för utsatta EU-medborgare. IOP-samverkan sker även kring integrationsinsatser. Verksamheter med stöd till hemlösa, ungdomar, personer med missbruk och/eller psykiatrisk problematik eller kriminellt belastade person är andra exempel på områden där det sker IOP-samverkan. Vidare har två IOP-avtal slutits gällande kvinnojourer. Närmast presenteras några av de IOP-avtal som utredningen har fått kännedom om.

6.4.2 Exempel på IOP-koncept

Insatser för utsatta EU-medborgare

I en av de kommuner som utredningen besökt har det i två omgångar träffats överenskommelser om idéburet offentligt partnerskap med det lokala civilsamhället avseende insatser för utsatta EU-medborgare. Bakgrunden till det första IOP-avtalet var behovet av övernattning och dagcentral för utsatta EU-medborgare. För att möta detta behov togs ett partnerskap fram mellan kommunen och olika ideella organisationer. Verksamheten som IOP omfattade bestod dels av övernattningsplatser för de mest nödställda EU-medborgarna, dels en dagcentral för målgruppen, där de olika organisationerna bidrog med olika delar av verksamheten. Insatserna erbjöds målgruppen under en kortare period på några månader. Avtalet förlängdes i två omgångar fram till den 31 december 2014. Från januari 2015 har kommunen träffat en ny överenskommelse om IOP om verksamhet för samma målgrupp (gäller t.o.m. december 2016). Från civilsamhället deltar nu fyra organisationer.

Av kommunens underlag till det första partnerskapet på detta område framgår att den valda samverkansmodellen (IOP) är tänkt för utförandet av tjänster som varken lämpar sig för föreningsbidrag eller upphandling. Insatsen som detta IOP omfattar är ”en

social tjänst av allmänt intresse", och behövs därför enligt kommunen inte konkurrensutsättas i en upphandling. Orsaken är att det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation som ska vårdas. Hänvisning görs också till den överenskommelse om samverkan som finns mellan kommunen och civilsamhället. Längre fram i dokumentet framgår också att kommunen och de idéburna organisationerna delar på kostnaden för verksamheten till de utsatta EU-medborgarna genom att de idéburna organisationerna står för kostnaderna för delar av verksamheten ur egen budget.

Utredningen har tagit del av IOP från ytterligare två kommuner, där verksamheten som partnerskapen handlar om också vänder sig till utsatta EU-medborgare. I dessa fall handlar det om tillfälliga och akuta verksamheter i form av ett antal (10 respektive 20) sovplatser riktade till utsatta EU-medborgare som tillfälligt vistas i respektive kommun. Det handlar om verksamhet som bedrivits under delar av vinterhalvåret.

Verksamheter för personer med missbruk och/eller psykiatrisk problematik

I en kommun slöts i januari 2012 en överenskommelse mellan kommunen och en ideell organisation om idéburet offentligt partnerskap om verksamhet för personer med missbruks- och/eller psykiatrisk problematik, ibland i kombination med hemlöshet. Verksamheten omfattar mötesplats för hemlösa, drogfri mötesplats/motivationscentrum, kontaktmannaskap och samtalsstöd. IOP gäller för fem år.

Av utredningens besök i kommunen har framgått att det är ett tydligt politiskt initiativ som ligger bakom den träffade överenskommelsen om IOP. Från politiskt håll ville man söka andra modeller än upphandling som av civilsamhället upplevs som tungt och komplicerat. I detta fall valde kommunen att först göra en urvalsupphandling, med ett enkelt förfrågningsunderlag.

Integrationsinsatser

Ett annat IOP-avtal mellan en kommun och en ideell förening som utredningen fått information om gäller insatser inom integrationsområdet. Syftet med partnerskapet är att stimulera och utveckla insatser, verksamheter och arbetssätt för att identifiera samhällsbehov som kommunen annars skulle ha svårt att möta. Deltagandet i den aktuella verksamheten utformas efter varje individs behov och verksamheten bedrivs av anställd personal, förtroendevalda och volontärer. Partnerskapet sträcker sig över tre år (2015–2017).

Ett annat exempel på IOP-samarbete mellan kommun och ideell förening sker genom att tillsammans driva en verksamhet som syftar till att nya och etablerade kommuninvånare ska mötas.

Ytterligare ett IOP-exempel omfattar mottagande av ensamkommande barn och unga som ska ges ett samlat stöd. I detta IOP har kommunen och sju idéburna organisationer kommit överens om ett femårigt samarbete som omfattar fritidsaktiviteter, psykosocialt stöd, arbetsträning och ett tryggt boende.

Rehabilitering, vård och omsorg

Ett av landets landsting har träffat flera IOP-avtal med olika delar av det civila samhället. Landstinget har t.ex. överenskommelser som syftar till att driva psykosocial arbetsorienterad rehabilitering för personer som har eller har haft kontakt med psykiatrin. Det finns också en överenskommelse om en sexualterapeutisk mottagning. En annan överenskommelse omfattar hälso- och sjukvård, samt tandvård, för hemlösa och andra utsatta grupper. Vidare finns det en överenskommelse om IOP avseende behandling av krigs- och tortyrskadade flyktingar samt asylsökande. Exempel på sådana överenskommelser finns även i andra landsting.

Genomgående i alla överenskommelser är att verksamheterna ses som ett komplement till andra utförare av hälso- och sjukvård.

Volontärarbete på sjukhus

Det förekommer även överenskommelser om IOP mellan landsting och det civila samhället om frivilliga på sjukhus. Överenskommelsen om IOP om frivilliga på sjukhus handlar om volontärer som ger ett medmänskligt och praktiskt stöd till patienter, närstående och besökare som kommer till hälso- och sjukvården. Volontärerna hjälper till med sådant som en närstående eller en vän skulle ha gjort, men utför inte något sjukvårds- eller omvårdnadsarbete. Av IOP-dokumentet framgår i vilka delar av sjukvården som volontärerna finns, t.ex. i sjukhusentrén, på vårdavdelningar och i samband med vaccinationskampanjer. Av överenskommelsen om IOP om frivilliga på sjukhus framgår att organisationen tillför ett mervärde som ökar mångfalden i den offentliga vården.

Landstinget finansierar verksamheten med ett stöd som täcker bl.a. administration och en samordnare. Den ideella organisationen bidrar med cirka 170–200 frivilliga som också utbildas, introduceras och utrustas genom organisationens försorg. Överenskommelsen om IOP är treårig (från januari 2014 t.o.m. 2016).

Kvinnojour

Utredningen har tagit del av information från två kommuner där man under våren 2015 har arbetat fram överenskommelser om idéburet offentligt partnerskap på kvinnofridsområdet. I båda fallen utgår partnerskapen från önskemål om att gemensamt samarbeta för att finna långsiktiga förutsättningar som möjliggör ett tillvaratagande av kvinnojourernas mångåriga erfarenhet av att arbeta med våldsutsatta kvinnor och deras barn.

6.4.3 Hinder som kommunsektorn och det civila samhället upplever med IOP

Utredningens kontakter med civilsamhället och kommunsektorn visar att IOP är en samarbetsform som till antal ökar med tiden. Samtidigt finns det ett antal hinder som kommunsektorn och det civila samhället upplever med IOP.

Upplevda risker med oprövad modell

Ett av de problem som framförts med IOP som modell för samverkan är att det är en samarbetsform som beskrivs som juridiskt oprövad. Det faktum att IOP ses av kommunförvaltningarna som en ”oprövad modell” innebär att man från kommunhåll tenderar att se IOP som en riskabel samarbetsmodell. Om en rättsprövning i ett enskilt fall skulle visa att IOP inte är en laglig modell riskerar kommuner och landsting som använder den att göra sig skyldiga till otillåtna direktupphandlingar, och därmed till att betala ut medel till enskilda organisationer utan att ha lagstöd. Mot den bakgrunden blir det extra tydligt, enligt utredningen, att det för närvarande är det politiska engagemanget som bidrar till att driva användningen av IOP framåt.

Gränsdragningen mot upphandling är problematisk

De kontakter med kommunsektorn som utredningen har haft visar att man i kommunerna placerar IOP-samarbeten närmare bidrag på en skala mellan normerande bidrag och offentlig upphandling. I de IOP-dokument som utredningen tagit del av framgår också att kommunerna ger någon form av bidrag till den organisation som driver verksamheten som IOP omfattar.

IOP kan, enligt flera företrädare för kommunsektorn som utredningen träffat, användas när det inte finns en marknad för den verksamhet som man avser samverka om. Ett partnerskap kan med andra ord inte handla om en verksamhet som en kommun eller landsting beställer. Att detta är en central frågeställning har exempelvis utredningens besök i några kommuner visat. Att definiera om det finns en marknad innebär vissa svårigheter. Utredningens kontakter med företrädare för kommunerna pekar t.ex. på att det ofta över tid varierar om det finns en marknad, då en kommersiell aktörs etablering på ett verksamhetsområde medför att en marknad uppstår.

Kommunernas behov av styrning och uppföljning kan försvåra för IOP som samarbetsform

Kommunerna har ett ansvar att styra och följa upp den verksamhet som kommunala skattemedel finansierar. Utredningen om en kommunallag för framtiden föreslog i sitt delbetänkande förändringar i denna del (se *Privata utförare – kontroll och insyn*, SOU 2013:53). Ett krav att följa upp verksamheten kan också medföra att en kommun vill reglera mer i detalj den verksamhet som ett IOP-samarbete med en civilsamhällesorganisation omfattar. Det är i så fall något som kan påverka möjligheten att använda IOP som samarbetsmodell. I utredningens kontakter med SKL har det framförts att det är viktigt att ett IOP-samarbete inte innebär en omfattande styrning av verksamheten i fråga. Ett IOP-dokument bör vara så fritt från krav på civilsamhällsorganisationen som möjligt, i syfte att undvika misstankar om att det handlar om en otillåten upphandling.

Det kan i sammanhanget nämnas att SKL:s kongress i november 2015 beslutade att bifalla en motion som rörde frågan om utveckling av formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets ideella och idéburna organisationer (motionssvar den 23 oktober 2015, motion 60 – Utveckla formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets ideella och idéburna organisationer – om idéburet-offentligt partnerskap [IOP]). I motionen föreslogs att SKL uttalar sitt stöd för att kvinnojourernas verksamhet ute i kommunerna undantas från upphandling, att SKL uttalar sitt stöd för utveckling av relationerna med civilsamhällets ideella och idéburna organisationer på annat sätt än genom upphandling och att SKL inleder ett arbete för att utveckla sådana modeller. Enligt kongressbeslutet avser SKL att fortsätta stödja medlemmarna i att utveckla samverkanslösningar, och det finns enligt kongressen behov för fortsatt intressebevakning kring regelsystem som förhindrar och försvårar samverkan med det civila samhället.

Civilsamhällets syn på IOP

Utredningens kontakter med olika organisationer visar att civilsamhällets stöd för IOP som samarbetsmodell är stort. Modellen möjliggör en form av mer långsiktigt samarbete och utgår inte från den kommersiella logik som offentlig upphandling gör. Det är

egenskaper som många civilsamhällesorganisationer uppskattar i samarbeten med det offentliga. Det ligger närmare den egna självbilden för många organisationer att se sin samverkan med det offentliga som ett partnerskap, där man gemensamt löser ett samhällsproblem än att se sig som en utförare av något som det offentliga har beställt. Inte minst gäller det i situationer när det är en organisation från det civila samhället som själv har identifierat ett problem och föreslagit en lösning.

Det finns dock organisationer i civilsamhället som är mer tveksamma till IOP. De problem som då framförs handlar om att IOP gynnar stora aktörer inom civilsamhället som har etablerade kontakter med det offentliga. Det är heller inte alltid transparent hur en IOP träffas. Därmed finns det risk för att organisationer med goda kontakter med exempelvis en kommun får möjlighet att teckna IOP medan andra stängs ute.

6.4.4 IOP ur ett juridiskt perspektiv – möjligheter och begränsningar

Inledning

IOP ger i många fall upphov till en rad juridiska frågeställningar. Det rör sig om frågor med anknytning till kommunalrätten, regler om offentlig upphandling och EU:s statsstödsregler.

Göteborgs Stads jurister har i tidigare refererad promemoria behandlat frågan om det juridiska utrymmet för att kunna ingå ett IOP (Göteborgs Stad 2014-04-24 *Idéburet Offentligt Partnerskap – juridiskt utrymme*). Deras bedömning är att samarbetsformen, om de förutsättningar som Forum uppställt är uppfyllda, inte strider mot upphandlingsrätten. Samtidigt understryks i promemorian vikten av att pröva varje verksamhet mot kommunallagen, upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna. Utifrån systematiken i nämnd promemoria belyser här utredningen närmare vilka krav som måste vara uppfyllda.

Ett IOP måste först och främst prövas mot den kommunala kompetensen som anger vad kommunen kan engagera sig i för verksamheter. För det fall verksamheten omfattas av den kommunala kompetensen måste frågan om den ersättning som utgår för tjänsten utgör bidrag eller uppdragsersättning prövas. Frågan om

det föreligger en bidrags- eller upphandlingssituation avgörs bl.a. utifrån kriterier som fastställts av EU-kommissionen. Om det inte rör sig om en upphandlingssituation utan någon form av stöd till organisationen så ska en bedömning ske utifrån EU:s statsstödsregler.

Centralt för förståelsen av hur de konkurrensrättsliga regelverken avser att förhindra en snedvridning av konkurrensen är också insikten om att EU:s regelverk om statligt stöd respektive offentlig upphandling har olika syften och tillämpningsområden. Bestämmelserna om statligt stöd gäller *villkoren för finansiering/bidrag till olika tjänster*, inklusive tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Statsstödsreglerna ska hindra en snedvridning av konkurrensen till följd av sådan bidragsgivning som staten eller dess organ har beviljat. Bestämmelserna om offentlig upphandling gäller däremot *villkoren för tilldelning av kontrakt till utförare bl.a. av tjänster*. Upphandlingsreglerna ska bl.a. förhindra att konkurrensen snedvrids till följd av hur de upphandlande myndigheterna tilldelar offentligt finansierade tjänstekontrakt (*Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*, SOU 2013:12 s. 518).

Kommunallagens krav

Den kommunalrättsliga regleringen sätter gränserna för vad kommuner och landsting över huvud taget får göra (den kommunala kompetensen). I 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) (KomL) finns en reglering av den allmänna kommunala kompetensen. Kommuner och landsting får enligt denna utföra sådana uppgifter som ligger i medlemmarnas allmänna intresse inom ramen för vissa generella principer och en omfattande rättspraxis. I bestämmelsen ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det i regel inte kan vara ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas.

Som framgått ovan används IOP inom olika delar av det sociala området och även inom integrationsområdet. Frågan om en verksamhet som bedrivs enligt IOP-modellen i sig är kompetensenlig enligt KomL har därför inget entydigt svar utan måste prövas i det enskilda fallet.

Vad som är en kommunal angelägenhet enligt 2 kap. 1 § KomL framgår inte av någon förteckning på det sättet som det finns förteckningar över exempelvis de statliga verkens angelägenheter. Utgångspunkten för vad som är tillåtet för kommuner och landsting att engagera sig i är som sagt allmänintresset, vilket har sin förklaring i att en kommun eller ett landsting inte är vilken juridisk person som helst utan en offentligrättslig juridisk person – ett samhällsorgan. Enligt *Kommunallagen – En handbok med lagtext och kommentarer (*Lindquist U, m.fl., 2015) så är kanske det allra säkraste kännetecknet på en angelägenhet av allmänt intresse om angelägenheten framstår som gemensam för alla medlemmarna i kommunen eller landstinget eller i varje fall för det stora flertalet av dem. Allmänintresset får, enligt vad som anförs i förarbetena till KomL, bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten. Om allmänintresset är uppfyllt föreligger också förutsättningar för att bidra med ekonomiskt stöd.

Kommunen eller landstinget bidrar som regel med ekonomiskt stöd till IOP-verksamheter. Detta medför att frågan om ett sådant stöd är förenligt med KomL även måste prövas med utgångspunkt från 2 kap. 8 § KomL som begränsar utrymmet för engagemang på näringslivets område. Detta gäller särskilt individuellt inriktat stöd som bara får lämnas om det finns synnerliga skäl för det. En bedömning måste därvid göras av samarbetsformen och om eventuella kommersiella inslag i aktuellt IOP.

Upphandling

Upphandlings- eller bidragssituation?

Det finns som huvudregel två olika sätt för myndigheter (dvs. samtliga statliga och kommunala organ) att ersätta tjänster som utförs av den ideella sektorn, nämligen genom någon form av bidrag eller uppdragsersättning. I princip gäller att en tjänst ska upphandlas om leverantören erhåller ersättning för ett utfört uppdrag. Ett IOP-avtal är en samverkansmodell som ligger mellan bidrag och upphandling.

De närmast följande avsnitten syftar till att klargöra när det föreligger en upphandlingssituation respektive bidragssituation.

Vidare kommer översiktligt att beskrivas hur EU:s statsstödsregler inverkar på möjligheterna att lämna bidrag till sociala tjänster.

Lagen om offentlig upphandling

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig när upphandlande myndighet ingår ett skriftligt avtal med en eller flera leverantörer om bl.a. tillhandahållande av tjänst. Om det inte är fråga om en sådan anskaffning eller en fråga om ersättning i någon form är lagen inte tillämplig. Alla slags anskaffningar mot någon form av motprestation av ekonomisk karaktär omfattas av lagen, om de inte är uttryckligen undantagna från lagen. Se vidare om begreppet kontrakt nedan. Vid upphandling enligt LOU gäller dessa regler lika för samtliga potentiella anbudsgivare. Det är med hänsyn till att alla leverantörer ska ges samma förutsättningar (principen om likabehandling) inte möjligt att särbehandla det civila samhällets organisationer.

Vid upphandling av tjänster skiljer LOU på s.k. A- och B-tjänster varav de senare anses mindre lämpade för gränsöverskridande handel. Några exempel på B-tjänster är hälsovård och socialtjänster. Som framgått av avsnitt 6.2.1 sker reglering av B-tjänster genom 15 kap. LOU som i korthet innebär att upphandlingen enbart annonseras inom landet. I övrigt ska upphandling tilldelas på samma sätt som upphandling av A-tjänster.

Avtalssituation enligt EU-rätten

En central frågeställning är vad som är ett upphandlingskontrakt. LOU är tillämplig när en eller flera upphandlande myndigheter ingår ett skriftligt *avtal med ekonomiska villkor* med en eller flera leverantörer och avtalet avser utförandet av byggentreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster. Avtalet ska enligt upphandlingslagstiftningen undertecknas av parterna eller signeras av dem med en elektronisk signatur. Bedömningen om en avtalssituation föreligger ska ske utifrån EU-rätten. Med ekonomiska villkor avses alla former av ersättningar som en upphandlande myndighet åtar sig att betala till en leverantör. Bestämmelserna om offentlig upphandling ska således tillämpas när det finns *en*

skyldighet att tillhandahålla en tjänst mot ersättning (SOU 2013:12 s. 507).

EU-kommissionen har närmare utvecklat kontraktsbegreppet i *Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse*, SEC (2010) 1545 final, tjänstemannadokument, Bryssel 7.10.2010, s. 78. I detta anges att upphandlingsdirektivens bestämmelser om upphandling av tjänster är tillämpliga om

a) syftet med kontraktet är att tillgodose de behov som myndigheten på förhand definierat inom ramen för sina befogenheter,

b) myndigheten i detalj har fastställt tjänstens särdrag och hur tjänsten ska tillhandahållas,

c) kontraktet fastställer en ersättning för tjänsten genom att ett visst pris betalas eller att leverantören får rätten att tillhandahålla en tjänst som användarna betalar en avgift för,

d) myndigheten tar initiativet att söka efter en leverantör som den ska anförtro tjänsten till, eller

e) kontraktet innehåller bestämmelser om sanktioner (vite, skadestånd etc.), som blir tillämpliga om de kontraktsenliga skyldigheterna inte fullgörs.

Kriterierna är enligt kommissionen vägledande för att fastställa om kontraktets syfte verkligen är att en tjänst ska tillhandahållas mot ersättning. Det anges dock inte hur många av de ovan listade kriterierna som ska vara uppfyllda. En samlad bedömning måste därför göras i det enskilda fallet.

Bidrag

För att konstatera om en bidragssituation föreligger är det centralt att fastställa om den som betalar för en tjänst anses disponera över det som utförs eller inte. Bidrag anses utgå om ersättningen utgår utan närmare krav på tjänsten eller tjänsteutövaren.

Kommissionen tydliggör i ovan refererat tjänstemannadokument att upphandlingsdirektiven inte omfattar enbart finansiering av en

verksamhet. Det spelar i sammanhanget ingen roll om myndigheten villkorar bidraget/stödet såtillvida att stödet måste betalas tillbaka om det inte används för de avsedda ändamålen.

För att avgöra om beställaren disponerar över tjänsten eller inte kan ledning tas i nedan angivna punkter. Dessa grunder angavs av Upphandlingsutredningen 2010 i betänkandet *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2013:12 s. 508 f.). Motsvarande grunder hade angetts av Upphandlingskommittén i betänkandet *Mera värde för pengarna* (SOU 2001:31 s. 209). Enligt Upphandlingsutredningen 2010 kan bidrag vara tillåtet om

- verksamheten drivs i enskild regi
- den upphandlande myndigheten inte är juridiskt ansvarig för verksamheten
- verksamheten inte är uteslutande, eller näst intill uteslutande, beroende av finansiering med offentliga medel
- den upphandlande myndigheten inte har tagit initiativ till verksamheten
- verksamheten bedrivs huvudsakligen i syfte att tillgodose anordnarens eget behov av den verksamhet som bedrivs
- verksamheten bedrivs utan vinstsyfte
- anordnaren inte är primärt underkastad kommunens styrning och beslutsrätt men kan stå under offentligrättsligt reglerad tillsyn
- anordnaren och den upphandlande myndighetens inbördes relation inte är reglerad genom ett avtal utan styrs i regel av en offentligrättslig reglering, typ riktlinjer för att bidrag ska utgå på ett visst område
- anordnaren inte förutsätts genomföra sitt uppdrag mot ersättning för avtalad prestation utan får i stället ett bidrag till egenfinansiering, som kan vara förknippat med vissa villkor.

Samtliga krav behöver enligt vad som framgår i ovan nämnda betänkanden inte vara uppfyllda men det ska vid en samlad bedömning framgå att det inte handlar om ersättning för ett specifikt definierat uppdrag.

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle noterar att flera av kraven motsvaras av de kriterier som Forum anger för IOP-samverkan mellan t.ex. en kommun och en civilsamhällesorganisation (se avsnitt 6.4.1).

Som framgått ovan vilar vissa välfärdstjänster på den allmänna kommunala kompetensen, medan ansvaret för de centrala välfärdstjänsterna framför allt regleras i speciallagstiftningen. Den specialreglerade kompetensen tar sikte på att göra vissa angelägenheter obligatoriska för kommun och landsting. I sådana fall rör det sig om en skyldighet för kommunen att tillhandahålla en tjänst som sannolikt kräver detaljreglering utifrån gällande lagkrav. I sådana fall uppfylls inte kriteriet för IOP enligt Forums modell. En sådan tjänst måste sannolikt upphandlas.

Statsstöd och tjänster av allmänt intresse

Detta avsnitt innehåller en översiktlig redogörelse för EU:s statsstödsregler utifrån frågeställningen hur IOP-samarbeten har att förhålla sig till regleringen.

Av central betydelse i sammanhanget är begrepp som tjänster av allmänt intresse, tjänster av ekonomiskt intresse, tjänster av icke-ekonomiskt intresse respektive sociala tjänster. Ersättning för vissa tjänster berörs av EU:s statsstödsregler och andra inte. Problematiken kompliceras ytterligare av förekomsten av tröskelvärden, dvs. beloppsgränser över vilka reglerna är relevanta.

Tjänster av allmänt intresse som är icke-ekonomiska berörs inte av statsstödsreglerna, liksom ej heller av EU:s upphandlingsregler.

Icke-ekonomiska tjänster

Icke-ekonomisk verksamhet, som t.ex. verksamhet inom polis- och rättsväsende, får inte konkurrensutsättas och berörs överhuvudtaget inte av EU-rätten. I ett meddelande från kommissionen från 2012 (*Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* [2012/C 8/02]) utvecklas vad som menas med ekonomisk respektive icke-ekonomisk verksamhet. Det avgörande är att det är fråga om

verksamhet som inte erbjuds i form av varor och tjänster på en marknad. Frågan huruvida det finns en marknad för vissa tjänster kan vara beroende av hur dessa tjänster är organiserade i den berörda medlemsstaten. Följande framgår:

> Reglerna om statligt stöd gäller endast om en viss verksamhet tillhandahålls i en marknadsmiljö. Den ekonomiska arten av vissa tjänster kan därför skilja sig åt från en medlemsstat till en annan. På grund av politiska val eller den ekonomiska utvecklingen kan klassificeringen av en viss tjänst dessutom komma att ändras över tiden. Vad som inte är en marknadsverksamhet i dag kan förvandlas till en sådan i framtiden, och tvärtom.
>
> Eftersom distinktionen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster beror på politiska och ekonomiska särdrag i en viss medlemsstat, är det inte möjligt att upprätta en uttömmande förteckning över verksamheter som utan föregående bedömning inte skulle vara ekonomiska. En sådan förteckning skulle inte tillföra någon verklig rättssäkerhet och skulle således vara av begränsad nytta.

I meddelandet beskrivs också vad som klassas som icke-ekonomisk verksamhet inom fyra områden.

- Utövandet av offentliga befogenheter
  Exempelvis armén och polisen.
- Sociala trygghetssystem
  Det görs en distinktion mellan ekonomiska system och system baserade på solidaritetsprincipen. För att identifiera om ett system är solidaritetsbaserat tittar man på om medlemskap i systemet är obligatoriskt, om stödordningen har ett rent socialt syfte, huruvida systemet drivs utan vinstsyfte, om förmånerna är oberoende av hur stora bidrag som lämnats, om de förmåner som betalas inte nödvändigtvis står i proportion till den försäkrades inkomster och om systemet övervakas av staten. System av ekonomisk karaktär kännetecknas i regel av att medlemskapet är frivilligt, principen om kapitalisering gäller, verksamheten bedrivs i vinstsyfte och det handlar om rättigheter som kompletterar dem som tillhandahålls i ett grundläggande system.
- Hälso- och sjukvård
  Om de allmänna sjukhusen är en integrerad del av det nationella hälso- och sjukvårdssystemet och nästan helt och hållet baseras på solidaritetsprincipen och finansieras med sociala avgifter och andra statliga medel bedriver berörda organisationer inte sin

verksamhet i egenskap av företag. Om sjukhus och andra vårdgivare erbjuder tjänster mot ersättning, antingen direkt från patienterna eller via deras försäkring och det förekommer ett visst mått av konkurrens kan denna tjänst inte klassificeras som icke-ekonomisk.

- Utbildning
  Allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och övervakas av staten får betraktas som icke-ekonomisk verksamhet.

Om en IOP-verksamhet bedöms som en icke-ekonomisk tjänst omfattas den således inte av EU-rättsliga statsstödsregler. Som anges i kommissionens meddelande är det dock inte möjligt att i generella termer klassificera vilka verksamheter inom ovan nämnda områden som inte skulle vara ekonomiska. Analysen måste därför ske utifrån den specifika verksamheten och utifrån vad som framgår av nämnt meddelande.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Det finns ingen EU-rättslig definition av begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tjänsterna skiljer ut sig genom att medlemsstaterna under alla förhållanden måste trygga utbudet av dem, dvs. även om det inte alltid finns ett tillräckligt antal tjänsteleverantörer på marknaden.

Ekonomiska tjänster erbjuds normalt på en marknad. Marknaden misslyckas dock emellanåt med att tillhandahålla de tjänster som medborgarna har behov av. Artikel 106.2 EUF-fördraget reglerar därför *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, avses allmännyttiga ekonomiska tjänster vars tillgänglighet anses vara så viktig för samhället att myndigheten kan ålägga tjänsteleverantören en offentlig serviceförpliktelse. Företaget måste då mot ersättning av offentliga medel erbjuda en tjänst vars utformning på förhand har fastställts av myndigheten. Företag som tillhandahåller allmännyttiga tjänster kan få ersättning som täcker deras nettokostnader, inklusive en rimlig vinst.

I avsaknad av en EU-rättslig definition har medlemsstaterna ett ganska stort utrymme att definiera vad som tillhör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. EU-kommissionen ska enbart ingripa när klassificeringen är uppenbart felaktig. Ytterst är det dock EU-domstolen som avgör vad som i det enskilda fallet utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Sociala tjänster av allmänt intresse av ekonomisk art

Sociala tjänster av allmänt intresse tillhandahålls, vanligen individanpassat, för att uppfylla behoven hos användarna. De kan vara ekonomiska eller icke-ekonomiska. Enligt EU-domstolens rättspraxis räcker det sålunda inte att verksamheten klassas som ”social” för att räknas som icke-ekonomisk verksamhet.

Sociala tjänster handlar enligt EU-domstolens praxis huvudsakligen om lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem (hälsa, åldrande, arbetsolyckor, arbetslöshet, pension och funktionshinder) samt andra sociala tjänster som tillhandahålls direkt till individen, exempelvis olika bidragstjänster, anställning och utbildning m.m.

Kommissionens har i meddelande KOM(2006)177 26.4.2006 *Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen* beskrivit vad som är sociala tjänster. Förutom vårdtjänster, som inte omfattades av meddelandet anges två huvudkategorier av sociala tjänster:

- Lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem, organiserade på olika sätt (ömsesidiga eller arbetsrelaterade organisationer), som täcker de största riskerna i livet, såsom de som är relaterade till hälsa, åldrande, arbetsolyckor, arbetslöshet, pension och funktionshinder.
- Andra viktiga tjänster som tillhandahålls direkt till individen. Dessa tjänster, som spelar en roll som förebyggande faktor och främjar den sociala sammanhållningen, består av anpassad hjälp för att underlätta social integration och skydda grundläggande rättigheter. De består för det första av hjälp till personer som befinner sig i en svår livs- eller krissituation (t.ex. orsakad av skuldsättning, arbetslöshet, drogberoende eller skilsmässa). För det andra består de också av verksamhet för att se till att de

berörda personerna åter kan integreras i samhället (rehabilitering, språkutbildning för invandrare) och framför allt på arbetsmarknaden (arbetsträning och återintegrering). Dessa tjänster är ett komplement och stöd för familjer, särskilt för att ta hand om de yngsta och äldsta samhällsmedborgarna. För det tredje ingår i dessa tjänster åtgärder som syftar till integration av personer med långvariga hälsoproblem eller funktionshinder. För det fjärde ingår också subventionerade bostäder för socialt svagare medborgare och grupper. I vissa tjänster kan givetvis alla dessa fyra dimensioner ingå.

Tillhandhållandet av dessa tjänster omfattas av EU-rätten, de är dock undantagna från kravet på anmälan till kommissionen, oavsett storleken på erhållen ersättning.

Nästan alla de verksamheter som bedrivs som IOP är att hänföra till kategorin sociala tjänster. Som framgår nedan så är det möjligt för kommun och landsting att ge stöd till dessa utan att bryta mot statsstödsreglerna.

Statsstödsreglernas effekt

I artikel 107.1 EUF-fördraget finns förbud mot otillåtna statsstöd. Ett stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än kan vara fråga om, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Förbudet gäller inte endast stöd från staten utan omfattar även stöd från kommuner och landsting. Det finns dock flera undantag från statsstödsförbudet. Små stödbelopp, s.k. stöd av mindre betydelse, anses inte påverka den inre marknaden och sådant stöd anses därför inte utgöra statsstöd. Det får handla om bidrag, lån eller andra typer av subventioner som understiger 200 000 euro under en treårsperiod (det generella s.k. de minimis-beloppet).

Om stödet till IOP-verksamheten således håller sig inom nämnda ramar eller om ersättningen inte är konkurrenssnedvridande eller påverkar handeln mellan medlemsstaterna kan kommunen utge ersättning utan att det betraktas som otillåtet statsstöd enligt EU-rätten.

Allmänna förutsättningar för att bidrag inte ska anses som statsstöd

En tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan också vara undantagna statsstödsreglernas tillämpning. Medlemsstaterna får nämligen, under vissa förutsättningar, även utge ersättning till företag som utför *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* utan att det utgör statsstöd. I Altmark-domen (mål C-280/00 Altmark Trans GmbH m.fl.) fann EU-domstolen att ersättning för offentliga tjänster inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget under förutsättning att fyra kriterier är uppfyllda.

- Det företag som får stöd ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
- Grunderna för att beräkna ersättningen ska i förväg ha fastställts på ett objektivt och öppet sätt.
- Ersättningen får inte vara större än vad som är nödvändigt för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Hänsyn ska tas till de intäkter som har erhållits och en rimlig vinst.
- Om stödmottagaren inte valts ut genom en offentlig upphandling, ska storleken av ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett normalt företag skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst.

Kriterierna avser att säkerställa att ersättningen inte innebär någon överkompensation som kan snedvrida konkurrensen på andra marknader.

Medlemsstaterna är som huvudregel skyldiga att anmäla eventuella stöd, som överstiger de minimis-beloppet, till kommissionen. Stöd får nämligen inte lämnas förrän det godkänts av kommissionen. Avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse gäller anmälningsplikten vid stöd som överstiger 500 000 euro. Sedan 2012 är alla stöd till organisationer som bedriver sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse undantagna från kravet på anmälan till kommissionen, dvs. oavsett storleken på den ersättning som betalas till företaget/organisationen ifråga.

6.4.5 Utredningens överväganden och slutsatser

Bedömning: Den föreslagna regleringen (se avsnitt 6.2.1), om att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse inte ska omfattas av lagen om offentlig upphandling, kommer att ge kommuner och landsting ökad frihet och flexibilitet vid överlämnande av utförandet av sådana tjänster till idéburna organisationer utan att riskera att idéburna offentliga partnerskap strider mot upphandlingsrätten.

Under utredningens arbete har IOP-modellen spritt sig till allt fler verksamhetsområden och olika delar av landet. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har uttalat att organisationen ska fortsätta att stödja medlemmarna i att utveckla samverkanslösningar mellan kommunerna och det civila samhällets organisationer. Vidare har under SKL:s kongress 2015 uttalats stöd för att kvinnojourernas verksamhet undantas från upphandling. Även regeringen har uttryckt en tydlig politisk vilja att utveckla och använda samverkansformen IOP.

Utredningen konstaterar utifrån besöken i kommuner och landsting samt kontakter med det civila samhällets organisationer att IOP är en modell som underlättar för vissa verksamhetsområden inom det civila samhället. IOP syftar också till att möjliggöra samverkan mellan det offentliga och idéburna aktörer. Rättsläget på området är dock oklart och det saknas praxis vad gäller IOP. För närvarande måste därför de rättsliga förutsättningarna för ett IOP bedömas för varje enskilt partnerskap så att det inte strider mot vare sig upphandlings- eller statsstödsreglerna.

Som utredningen varit inne på tidigare när det gäller sociala tjänster så omfattas normalt kommunens eller landstingets anskaffning av upphandlingsrätten. Genom det nya LOU-direktivet är dock tröskelvärdet för när detta ska tillämpas högt, vilket innebär att många upphandlingar inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Dessutom har inte heller merparten av de aktuella kontrakten ett bestämt gränsöverskridande intresse. En reglering av upphandlingsrätten på det sätt som utredningen föreslår i avsnitt 6.2.1 skulle innebära ett stort utrymme för kommuner och landsting att tilldela kontrakt till idéburna organisationer utan

föregående upphandlingsförfarande. En sådan reglering skulle alltså ge kommuner och landsting en stor frihet och flexibilitet vid överlämnande av utförandet av sociala tjänster till idéburna organisationer, i förhållande till vad som gäller i dag, när dessa tjänster måste upphandlas enligt 15 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Bidragsgivning omfattas inte av upphandlingsreglerna. Gränsdragningen mellan upphandling och bidrag är dock inte given. I en bidragssituation måste kommunen eller landstinget beakta statsstödsreglerna. En organisation som utför sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse får ta emot ersättning, utan att detta utgör statsstöd, om antingen den gränsöverskridande handeln inte påverkas, ersättningen understiger 500 000 euro under en treårsperiod eller när de fyra Altmark-kriterierna är uppfyllda.

IOP anses utgöra en samarbetsform som ligger mellan upphandling och bidrag. Ett sådant partnerskap får naturligtvis inte strida mot vare sig upphandlings- eller statsstödsreglerna. En kommun eller ett landsting som vill ingå IOP med idéburna organisationer måste därför göra flera – inte helt enkla – avväganden i fråga om varje partnerskap, för att avgöra om det är rättsligt möjligt att ingå ett IOP i det enskilda fallet. IOP som samarbetsform innebär alltså inte med automatik att partnerskapet överensstämmer med nationell rätt och EU-rätt.

Regeringen har i direktiven till Välfärdsutredningen (Fi 2015:02) uttalat att det finns behov av att hitta ytterligare former för hur det offentliga kan samverka med idéburna aktörer, t.ex. genom att utveckla möjligheterna för det offentliga och icke vinstdrivande aktörer att ingå partnerskap i syfte att samverka för att lösa en viss uppgift inom välfärden (dir. 2015:22). Frågan om hur IOP-formen kan användas och utvecklas kommer därför att analyseras ytterligare inom ramen för den utredningens uppdrag.

6.5 Det civila samhällets organisationer i den nationella upphandlingsstatistiken

Förslag: Den nationella upphandlingsstatistiken ska kompletteras med uppgifter om civilsamhällets deltagande i offentlig upphandling. Konkurrensverket får i uppdrag att redovisa uppgifter om civilsamhället i upphandlingsstatistiken.

Utredningens uppdrag att underlätta det civila samhällets deltagande i offentlig upphandling omfattar även den nationella upphandlingsstatistiken. Enligt direktiven ska utredningen utreda och lämna förslag på hur det civila samhällets organisationers deltagande i offentliga upphandlingar och andel av upphandlade kontrakt ska kunna identifieras i den nationella upphandlingsstatistiken (dir. 2014:40).

Utredningen har i detta arbete samrått med företrädare för Konkurrensverket (KKV), Upphandlingsmyndigheten (UHM) och Statistiska centralbyrån (SCB). I detta avsnitt redovisar utredningen sina slutsatser och förslag vad gäller den nationella upphandlingsstatistiken.

Det pågår diskussioner om hur statistikansvaret ska fördelas mellan KKV och UHM. Resultatet av den diskussionen kan påverka vilken myndighet som bör få det uppdrag som utredningen föreslår.

6.5.1 Dagens upphandlingsstatistik och ansvariga myndigheter

KKV:s uppdrag kan i korthet sägas omfatta både konkurrens- och upphandlingsfrågor. Sedan den 1 september 2015 har UHM ansvar för stöd på upphandlingsområdet genom kunskap, verktyg och metoder inom offentlig upphandling.

Båda myndigheterna har enligt sina instruktioner ett ansvar för statistik på upphandlingsområdet. KKV ska enligt förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket samla in uppgifter för statistikändamål (4 § 4). Detta uppdrag har inte ändrats sedan UHM inrättades. Det finns inte något i uppdraget som anger att statistiken även ska omfatta det civila samhällets organisationer.

UHM ska enligt förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten utveckla, förvalta och sprida statistik om upphandling (6 §). UHM ska också årligen ge ut en rapport om utvecklingen på upphandlingsområdet (7 §).

Statistik om upphandling

KKV tar sedan 2011, på eget initiativ och inom ramen för sitt förvaltningsanslag, regelbundet fram grundläggande fakta och statistik om offentliga upphandlingar. Uppgifterna publiceras på myndighetens webbplats och i olika publikationer. En av KKV:s statistikpublikationer är en årlig rapport om upphandling. Statistikrapporten ger en överblick över den annonserade offentliga upphandlingen, exempelvis hur stor andel av upphandlingarna som överprövas respektive avbryts, vilka som är de vanligaste tilldelningskriterierna och hur stor andel av de annonserade upphandlingarna som översteg tröskelvärdet och som därmed omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv (KKV och UHM, rapport 2015:9 *Siffror och fakta om offentlig upphandling. Statistik över upphandlingar som genomförts under 2014*)[6].

KKV samlar inte in några egna statistikuppgifter från företag och organisationer som deltar i upphandlingar. KKV:s statistik om offentliga upphandlingar baseras i stället på uppgifter som myndigheten köper av Visma Commerce AB (KKV och UHM, rapport 2015:9). Visma Commerce AB hämtar i sin tur uppgifterna ur olika dokument, som annonser, förfrågningsunderlag och tilldelningsbeslut, som samlas in med hjälp av offentlighetsprincipen.

KKV har också ansvarat för framtagandet av den statistikrapport som Sverige, i enlighet med EU:s upphandlingsdirektiv, tidigare lämnat till EU-kommissionen varje år. KKV har i denna del samarbetat med SCB och genomförandet av denna undersökning beskrivs i en rapport från KKV (KKV rapport 2011:5 *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*). KKV har från 2015 upphört med denna insamling eftersom de nya upphandlingsdirektiven inte längre ställer krav på sådan rapportering.

[6] KKV har under flera år publicerat en årlig rapport om upphandling. Under 2015 togs rapporten fram i ett samarbete mellan KKV och UHM.

KKV:s upphandlingsstatistik omfattar inte det civila samhället

KKV:s statistikpublikationer innehåller inte några uppgifter om civilsamhällets deltagande i offentlig upphandling eller andel av upphandlade kontrakt. Orsaken är att KKV inte har haft något uppdrag att redovisa detta. Myndigheten har inte heller som uppgift att avgöra vilka organisationer eller juridiska former som räknas till det civila samhället.

SCB och statistiken om det civila samhället

SCB har sedan 2010 ett regeringsuppdrag att ta fram statistik om det civila samhället i enlighet med FN:s statistiksystem för satelliträkenskaper om icke vinstdrivande organisationer (IJ2010/137/UF). SCB har publicerat fyra rapporter med statistik för det civila samhället (se avsnitt 5.2.14). I sina statistikrapporter över det civila samhället redovisar SCB bl.a. vilka organisationer som SCB räknar till det civila samhället utifrån sektor och juridisk form m.m. Dessa organisationer ingår i SCB:s s.k. rampopulation för det civila samhället.

SCB kan, med hänvisning till den s.k. statistiksekretessen, inte lämna ut sin s.k. population över det civila samhället till andra myndigheter.

6.5.2 Skäl till att ändra den nationella upphandlingsstatistiken

Delar av det civila samhället har en viktig och växande roll som utförare av offentligt finansierade tjänster. Utredningen har trots det noterat en okunskap i samhället om att civilsamhällets organisationer faktiskt deltar i offentliga upphandlingar och utför offentligt finansierad välfärd efter konkurrensutsättning. Att tydliggöra civilsamhällets deltagande i offentliga upphandlingar och andel av upphandlade kontrakt i den generella upphandlingsstatistiken är enligt utredningen ett sätt att belysa och uppmärksamma civilsamhället som utförare av offentligt finansierade tjänster. Det är också ett sätt att visa på bredden bland de aktörer som levererar tjänster till den offentliga sektorn. Mot den bakgrunden anser utredningen det befogat att föreslå åtgärder i syfte att förbättra den nationella upphandlingsstatistiken med avseende på civilsamhällets deltagande.

6.5.3 Utredningens förslag om att ändra den nationella upphandlingsstatistiken

Nedan redovisas utredningens förslag vad gäller ansvar och praktiskt förfarande. I den mån förändringar i ansvarsfördelningen mellan KKV och UHM övervägs i statistikfrågan, utgår utredningen från att ansvaret för redovisning av det civila samhällets deltagande i upphandlingsstatistiken bereds i det sammanhanget.

KKV får i uppdrag att redovisa uppgifter om civilsamhällets deltagande i upphandlingsstatistiken

Utredningen föreslår att KKV får i uppdrag att redovisa uppgifter om det civila samhällets deltagande i offentlig upphandling i de rapporter som KKV tar fram inom ramen för sitt uppdrag att ta fram statistik om upphandling. Redovisningen ska omfatta det civila samhällets organisationers deltagande i offentliga upphandlingar och andel av upphandlade kontrakt.

Uppdragets genomförande kräver samarbete mellan myndigheterna

KKV köper i dag det material som myndighetens upphandlingsstatistik utgår ifrån från Visma Commerce AB. Det medför att KKV enligt avtal är bunden av vissa bestämmelser kring hur detta datamaterial får hanteras, t.ex. avseende utlämnande av uppgifter till andra myndigheter. Samtidigt har KKV inte något uppdrag att definiera vilka organisationer som ingår i det civila samhället, utan det ingår i SCB:s uppdrag. Framtagandet av upphandlingsstatistik som omfattar det civila samhället kräver därmed ett samarbete mellan KKV och SCB.

KKV:s datamaterial saknar uppgifter om bl.a. juridisk form och sektorkod som SCB använder för att identifiera organisationer i det civila samhället. Avtalet mellan KKV och Visma innebär en begränsning vad gäller utlämnande av uppgifter till SCB avseende organisationsnummer för de organisationer som deltar i offentlig upphandling. Däremot får KKV efter avstämning med Visma Commerce AB i varje enskilt fall lämna ut rådata, t.ex. organisationsnummer för alla organisationer som inte är aktiebolag, dvs. en

delmängd, till SCB. Samtidigt är de flesta upphandlade enheter i upphandlingsstatistiken aktiebolag. Även detta faktum innebär att framtagande av upphandlingsstatistik som omfattar civilsamhället kräver ett samarbete mellan myndigheterna.

SCB ska bistå Konkurrensverket

Utredningen ser behov av att SCB, som ansvarig myndighet för statistiken över det civila samhället, bistår KKV i genomförandet av föreslaget uppdrag. Med det avser utredningen att KKV åtminstone i ett inledande skede kan behöva ett stöd av SCB i att definiera vilka organisationer som ska ingå i statistiken. Det handlar om ett stöd utöver det stöd som SCB normalt ger vid uttag från det allmänna företagsregistret (se nedan). Utredningen ser emellertid inte något behov av att särskilt reglera detta i SCB:s uppdrag, då alla myndigheter enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) har en generell uppgift att samarbeta med andra myndigheter i syfte att ta till vara fördelar för staten som helhet.

Förslag till praktiskt förfarande

I det allmänna företagsregistret, som SCB ansvarar för, finns Sveriges alla företag, myndigheter, organisationer och alla deras arbetsställen. Registret uppdateras kontinuerligt med uppgifter från bl.a. Skatteverket och Bolagsverket. Utlämnande av uppgifter från registret sker mot avgift (16 § förordningen [1984:692] om det allmänna företagsregistret). Utredningens förslag (nedan) innebär att KKV köper uppgifter från det allmänna företagsregistret.

Det praktiska förfarandet innebär att KKV skickar alla de organisationsnummer som finns i datamaterialet från Visma Commerce AB och som inte är aktiebolag till SCB. SCB tillför, enligt myndighetens uppdrag kring företagsregistret, uppgifter om juridisk form, sektorkod, namn, SNI-kod, ägarkategori m.m. på de organisationsnummer som KKV har skickat till SCB. Materialet med de tillagda uppgifterna skickas därefter tillbaka till KKV. I denna del tillkommer en kostnad, som är beroende på antalet organisationer i KKV:s datamaterial. SCB tar för denna typ av tjänster ut en start-

avgift (700 kronor) samt en avgift om drygt en krona per organisation i materialet.

I syfte att komplettera materialet med uppgifter om de aktiebolag som räknas till det civila samhället, skickar SCB enligt sitt uppdrag gällande det allmänna företagsregistret, också med alla de aktiebolag som finns i utpekade sektorer enligt SCB:s definition över det civila samhället (se t.ex. SCB, 2014, *Det civila samhället 2011–2012 – verksamhetsindelad statistik med fokus på ekonomiska förhållanden*, s. 20–22 och SCB, 2015, *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*, s. 18–20) till KKV. Även detta material omfattar uppgifter som juridisk form, sektorkod, namn, SNI-kod, ägarkategori m.m.

Med hjälp av SCB:s definition av vilka organisationer som ingår i det civila samhället och i samråd med SCB tar KKV sedan fram relevanta organisationer som tillhör det civila samhället. Utifrån detta redovisar KKV sedan statistik om det civila samhällets organisationers deltagande i offentliga upphandlingar och andel av upphandlade kontrakt i myndighetens publikationer med statistik över den offentliga upphandlingen.

Materialet kan vidare kompletteras med ytterligare organisationsformer som räknas till det civila samhället, t.ex. arbetsintegrerade sociala företag och organisationer med 90-konton. Det kräver i så fall att KKV först efterfrågar dessa uppgifter från Tillväxtverket respektive Svensk Insamlingskontroll för att kunna redovisa dessa grupper. Detta material behöver inte skickas till SCB. Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) har förkortningen i namnet och kan därför tas fram direkt av KKV.

Enligt utredningen kan ovanstående förslag till förfarande tillämpas på motsvarande sätt i relation till UHM, om regeringen önskar se över ansvarsfördelningen mellan KKV och UHM.

Alternativa tillvägagångssätt

Utredningen har övervägt alternativa tillvägagångssätt, som innebär att statistiken utgår från de definitioner av det civila samhället som SCB använder i de s.k. räkenskapssammandragen för kommuner och landsting. Undersökningen Räkenskapssammandraget ska ge allmänhet och beslutsfattare tillförlitlig information om kommun-

sektorns ekonomi, nuläge och utveckling. Undersökningen baseras på den ekonomiska statistik som SCB samlar in från kommuner, landsting och kommunalförbund varje år.

Räkenskapssammandragen har en snävare definition av det civila samhället, då de omfattar färre associationsformer. Bland annat exkluderas ekonomiska föreningar och aktiebolag. Därför har utredningen efter överväganden valt ett annat tillvägagångssätt.

Svagheter i utredningens förslag

En inneboende svaghet i utredningens förslag är att det utgår från ett material som KKV köper in från ett privat kommersiellt företag. Det medför att KKV inte äger grundmaterialet som behövs för statistikens bearbetning och presentation, utan är beroende av att företaget i fråga fortsätter att sammanställa materialet och är fortsatt villig till att det lämnas ut. Dessutom är KKV i relationerna med andra parter, t.ex. SCB, bunden av sin överenskommelse med företaget i fråga. Det kan också finnas kvalitetsbrister i grundmaterialet, som påverkar säkerheten i statistikuppgifterna om civilsamhällets deltagande i offentlig upphandling. Den typen av brister bör beskrivas i KKV:s rapportering.

Den statistik som tas fram enligt utredningens förslag utgår från verksamhet som upphandlas enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Det innebär att den inte omfattar verksamhet som upphandlas enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Insatser för att höja kvaliteten generellt på upphandlingsstatistiken

KKV är inte en s.k. statistikansvarig myndighet enligt förordningen (2001:100) om den offentliga statistiken men har ett ansvar för statistik om offentlig upphandling. KKV har i ett pilotprojekt 2011 sett över möjligheterna att förbättra upphandlingsstatistiken generellt och göra den mer heltäckande och jämförbar (KKV:s rapport 2011:5 *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*). Bland annat föreslog KKV att upphandlingslagstiftningen bör ändras så att upphandlingar ska annonseras i en godkänd databas. Förslagen överlämnades till Upphandlingsutredningen 2010, som bl.a. hade i uppdrag att se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik.

Upphandlingsutredningen har i sin tur lämnat ett antal förslag vad gäller upphandlingsstatistiken (*Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*, SOU 2013:12, kapitel 10). Förslagen bereds för närvarande av Regeringskansliet.

Enligt Utredningen för ett stärkt civilsamhälle är frågan om att generellt höja kvaliteten på upphandlingsstatistiken delvis skild från frågan om hur statistiken kan utvecklas så att uppgifter om civilsamhällets deltagande redovisas. En generellt bättre kvalitet på upphandlingsstatistiken skulle naturligtvis höja kvaliteten även på redovisningen av civilsamhällets deltagande, men är ett större uppdrag som inte ingår i utredningens direktiv. Utredningen lämnar därmed inte några förslag som behandlar frågan om en generell kvalitetshöjning av upphandlingsstatistiken.

7 Förslag om administrativt stöd

I utredningens uppdrag ingår att undersöka behovet av administrativt stöd till civilsamhällets organisationer. Enligt direktiven ska både små och stora organisationer kunna verka utifrån sina uppdrag utan att den administrativa bördan utgör ett orimligt stort hinder. Direktiven lyfter fram att civilsamhällets organisationer kan ha behov av stöd vad gäller till exempel rättsliga regelverk, ekonomiska frågor och finansieringsmöjligheter. Brist på sådant stöd kan medföra svårigheter för organisationerna att utveckla sin verksamhet. Direktiven anger vidare att det från organisationshåll har framförts behov av en funktion där administrativt stöd finns samlat, särskilt när det gäller information om juridiska och ekonomiska regelverk för det civila samhällets organisationer. Även regelverk som berör organisationerna i deras roll som arbetsgivare omnämns (dir. 2014:40).

I detta kapitel redogör utredningen först för det befintliga stöd av olika karaktär som finns. Med administrativt stöd avser utredningen en bred definition som omfattar såväl information som mer praktiskt inriktat stöd och rådgivning. Utredningen redovisar även sin analys av behovet i civilsamhället samt redogör för förslag och bedömningar i syfte att underlätta för organisationer att bedriva verksamhet.

7.1 Det finns mycket information och stöd

Utredningen konstaterar att det finns mycket befintlig information och stöd av olika karaktär som vänder sig till civilsamhällets organisationer. Det visar den översiktliga kartläggning som utredningen har genomfört. Utredningen noterar att stödet ges av såväl det offentliga som av civilsamhället. I avsnitten nedan redogör utredningen

översiktligt för det stöd som det offentliga, främst i form av statliga myndigheter och kommuner, erbjuder civilsamhällets organisationer. Därefter redovisar utredningen också den bredd som finns i det stöd som civilsamhället själv erbjuder genom riks- och paraplyorganisationer m.fl.

Utredningen noterar också att det finns stöd som ges i det privata näringslivets regi. Det kan t.ex. handla om privata revisions- och redovisningsbyråer som mot betalning ger rådgivning, anordnar utbildningar eller ger ut skrifter som rör olika frågor inom skatte- och redovisningsområdet.

7.2 Stöd och information i statlig regi

Många statliga myndigheter har uppdrag som innebär direkta kontakter med organisationer i civilsamhället. Det kan handla om myndigheter som ansvarar för olika administrativa moment, som t.ex. hantering av ansökan om organisationsnummer och liknande registrering, och som därigenom har kontakter med organisationer. Det kan också handla om myndigheter som administrerar statliga bidrag och som i den rollen på olika sätt kan stödja organisationerna i sina ansökningar.

7.2.1 Statliga myndigheters serviceskyldighet

Enligt förvaltningslagen (1986:223, FL) har statliga myndigheter en serviceskyldighet. Det innebär att en myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet (4 § första stycket FL). Detta kan t.ex. ske över telefon eller e-post. Med enskilda avses i förvaltningslagen inte bara enskilda individer utan även företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt (prop. 1985/86:80, *Proposition om ny förvaltningslag,* s. 59).

Serviceskyldigheten innebär att myndigheten lämnar upplysningar om t.ex. hur den enskilde gör en ansökan, vilka handlingar som ska skickas med ansökan eller hur en blankett ska fyllas i. Myndigheten kan också vägleda den enskilde genom att anvisa hur

denne bör komplettera ett ärende eller lämna förslag på enklare och bättre sätt för den enskilde att uppnå det som önskas (Skatteverkets rättsliga vägledning, 2015, Myndigheternas serviceskyldighet).

Utredningen konstaterar att myndigheternas generella serviceskyldighet utgår från den konkreta kontakten mellan den enskilde och myndigheten i enskilda fall. Däremot ger serviceskyldigheten inte någon vägledning om hur en myndighet ska utforma den information som vänder sig till medborgare, organisationer och företag.

7.2.2 Webbaserad information som ges av statliga myndigheter

Utredningen konstaterar att det finns många statliga myndigheter som på sina webbplatser har dels information som vänder sig direkt till civilsamhällets organisationer, dels information som är mer allmän till sin karaktär men som är relevant även för civilsamhället. Mångfalden i det stöd som ges från statligt håll ställer enligt utredningen krav såväl på civilsamhällets organisationer att hitta rätt, som på statliga myndigheter att vid behov hänvisa en organisation vidare till en annan myndighet.

Några myndigheter är särskilt centrala för civilsamhället

Det finns några myndigheter som utredningen ser som särskilt centrala för civilsamhällets kontakter. En sådan myndighet är Skatteverket, som varje organisation som vill ha organisationsnummer har kontakt med. På Skatteverkets webbplats, under fliken ”Företag”, finns information som vänder sig till föreningar.[1] Informationen handlar om hur man startar, driver och avvecklar olika slags föreningar och stiftelser samt trossamfund. Det finns också information riktad till föreningar om inkomstskatt för ideell sektor samt vilken lagstiftning som styr olika typer av föreningar. Informationen är uppdelad på bostadsrättsföreningar, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, idrottsföreningar, samfällighetsföreningar, stiftelser och trossamfund. Exempelvis finns det under fliken Ideella

[1] Information hämtad från Skatteverkets webbplats, se www.skatteverket.se/foretagorganisationer/foreningar.4.76a43be412206334b89800048202.html

föreningar information om bl.a. skatteregler och hur man ansöker om organisationsnummer. Skatteverket erbjuder också kostnadsfria informationsträffar där styrelsemedlemmar i ideella föreningar kan få råd om bland annat kontrolluppgift, arbetsgivaravgifter och deklarationer för föreningar.

En annan myndighet som har mer generell information som vänder sig till civilsamhället är Bolagsverket. På Bolagsverkets webbplats, under fliken Företags- och föreningsformer, finns information om olika föreningsformer och när de kan vara lämpliga att använda.[2] Det finns även information som rör föreningar som bedriver näringsverksamhet, vilka kontakter dessa föreningar ska ha med Bolagsverket och vad olika ansökningar till Bolagsverket kostar. Vidare hänvisas besökaren även till andra myndigheter och informationsplatser, som till Skatteverket och www.verksamt.se (se nedan).

En tredje kategori myndigheter är de myndigheter som vissa delar av civilsamhället har särskild kontakt med. Trossamfund ska t.ex. registrera sig hos Kammarkollegiet medan samfällighetsföreningar ska registreras hos Lantmäteriet. På Lantmäteriets webbplats finns informationen som beskriver detta under fliken ”Fastigheter”.[3] På Kammarkollegiets webbplats[4] finns information som rör civilsamhället dels under fliken ”Föreningar och stiftelser”, dels under mer sakorienterade rubriker som ”Resegaranti”. Via Kammarkollegiet finner man också information om Allmänna arvsfonden, som har till ändamål att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättningar.

Information i form av samlade webbplatser

För delar av det civila samhällets organisationer finns information från flera myndigheter i samlade webbplatser. Det handlar om webbplatserna www.verksamt.se och www.sofisam.se. En fördel med att samla information från flera myndigheter på en webbplats

[2] Information hämtad från Bolagsverkets webbplats, se http://bolagsverket.se/ff/foreningsformer
[3] Information hämtad från Lantmäteriers webbplats, se www.lantmateriet.se/sv/Fastigheter/samfalligheter/
[4] Information hämtad från Kammarkollegiets webbplats, se www.kammarkollegiet.se/

är att det underlättar för den som söker information, som därmed finner mycket av den information som behövs i ett visst sammanhang på en och samma plats.

Webbplatsen www.verksamt.se är ett samarbete mellan Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket och vänder sig till den som vill starta, utveckla eller avveckla företag. På webbplatsen finns information om viktiga steg i ett företags utveckling, samt ett antal tjänster som kan utföras via webbplatsen (till exempel registrera företagsnamn och ansöka om F-skatt). På www.verksamt.se finns också information om idéburna/sociala företag inom vård och omsorg samt om arbetsintegrerande sociala företag som också räknas till civilsamhället. Om man som besökare på webbplatsen söker på ”ideell förening” får man också fram viss information, bl.a. om hur man startar en ideell förening och om ideella föreningar som driver näringsverksamhet.

Webbplatsen www.sofisam.se samlar information om arbetsintegrerande socialt företagande, som också räknas till civilsamhället. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Tillväxtverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Sociala arbetskooperativens Intresseorganisation (SKOOPI) driver webbplatsen tillsammans. På webbplatsen finns bl.a. information om förekomsten av sociala företag, handböcker och guider till den som vill driva sociala företag, samt exempel på redan verksamma sociala företag och den verksamhet som dessa driver.

Information om upphandling

Delar av civilsamhällets organisationer lämnar anbud i offentliga upphandlingar. I den statliga webbaserade informationen finns också upphandlingsstöd. Under större delen av utredningstiden har upphandlingsstödet varit ett ansvar för Konkurrensverket. Den 1 september 2015 överfördes upphandlingsstödet till Upphandlingsmyndigheten. I avsnitt 6.2.4 beskriver utredningen upphandlingsstödets utformning.

7.2.3 Stöd i samband med att söka statliga bidrag

Utredningens direktiv lyfter i frågan om administrativt stöd bl.a. fram att civilsamhällets organisationer kan ha behov av stöd när det gäller finansieringsmöjligheter. Det finns flera myndigheter som har en roll när det gäller finansiering av civilsamhällets verksamhet. Till exempel har alla myndigheter som administrerar statliga bidrag till civilsamhällets organisationer en stödjande roll i enlighet med myndigheternas generella serviceskyldighet (se avsnitt 7.2.1).

Exempel på myndigheter som ger stöd vid bidragsansökningar

Några myndigheter har särskilt tagit fram ett stöd för civilsamhällets organisationer som avser att söka bidrag. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har på sin webbplats, förutom information om de bidrag som MUCF fördelar, en kort film med tips om hur man skriver en bra projektansökan och vad som ska bifogas.[5] Tipsen handlar specifikt om ansökningar till MUCF:s bidrag. Utöver detta erbjuder myndigheten stöd till organisationer som vill ansöka om de bidrag som MUCF administrerar. Det omfattar bl.a. skrivarstugor för organisationerna, informationsmöten, träffar med organisationer som fått avslag och tematiska träffar kring föreningskunskap.

Även Arvfondsdelegationen fördelar efter ansökan stöd ur Allmänna arvsfonden till ideella föreningar för verksamhet som är nyskapande och utvecklande till förmån för någon av fondens tre målgrupper barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. På fondens webbplats (www.arvsfonden.se) finns också några råd till den som söker. Det finns även information om hur man som sökande också kan testa sin projektidé. Det gör man genom att ringa en av fondens handläggare på ett särskilt angivet telefonnummer under vissa telefontider (tisdag och torsdag klockan 09.00–11.00).[6]

[5] Information från MUCF:s webbplats, se www.mucf.se/bidrag
[6] Information på Allmänna arvsfondens webbplats, se www.arvsfonden.se/sok-pengar och www.arvsfonden.se/sok-pengar/testa-din-ide

Vägledning till statsbidragsgivande myndigheter

Flera av civilsamhällets organisationer har till utredningen framfört synpunkter på de problem som man upplever i samband med ansökan om bidrag (se avsnitt 5.4). Myndigheterna Ekonomistyrningsverket (ESV) och MUCF har i ett gemensamt projekt tagit fram en vägledning till statsbidragsgivande myndigheter (ESV 2015:43 *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer – Hur myndigheter kan planera, genomföra och följa upp sin bidragsgivning till ideella organisationer*). Ett råd i vägledningen är att utforma en strategi för att informera och kommunicera med de sökande organisationerna på ett konsekvent och tydligt sätt. Andra råd är att överväga riktad information till de målgrupper som ska nås och att ta hand om målgruppernas synpunkter på eventuella brister i informationen.

7.3 Kommunalt stöd

Verksamheten som en civilsamhällsorganisation driver är ofta till sin karaktär lokal och för många organisationer är kommunen en viktig aktör när det gäller information och stöd.

7.3.1 Frivilligt uppdrag

Kommunernas befogenheter regleras i kommunallagen (1991:900, KomL). Där framgår att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap. 1 § KomL). Befogenheter och skyldigheter på vissa områden regleras i särskilda föreskrifter (2 kap. 4 § KomL). Någon särskild lagreglering av kommunens ansvar i relation till civilsamhället finns inte. Tvärtom ses kultur och fritid, dit frågor som rör civilsamhället ofta räknas, som ett frivilligt åtagande för kommunen. Därmed är det också upp till den enskilda kommunen att besluta om utformning och omfattning av ett eventuellt stöd till civilsamhället lokalt. Utredningen noterar också mot bakgrund av genomförda kommunbesök att det finns en variation i omfattningen av olika kommuners information och stöd till civilsamhället.

7.3.2 Exempel på stöd i kommunal regi

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beskriver i sitt underlag till utredningen det stöd som kommunerna ger till civilsamhällets organisationer. Vid sidan av olika kommunala bidrag och reducerad avgift för föreningars användning av kommunala anläggningar, kan kommunerna genomföra stödinsatser som exempelvis olika former av arrangemang som föreningsmässor i syfte att synliggöra föreningslivet och frivilliginsatser. Även stöd till föreningsråd och andra paraplyorganisationer som lokalt driver föreningsgemensamma frågor är exempel på kommunalt stöd till civilsamhället. Enligt SKL finns det också kommuner som likt exemplet Örnsköldsvik nedan har föreningskontor, men det är inte så vanligt förekommande. Några kvantitativa uppgifter på t.ex. antalet kommuner som ger en viss typ av stöd till civilsamhället, finns emellertid inte. Det har inte heller ingått i utredningens uppdrag att kvantitativt kartlägga kommunernas samarbete med civilsamhället.

Det finns indikationer på att det kommunala stöd som ges lokalt inte når ut till alla delar i civilsamhället. För att ta del av det stöd som finns krävs bl.a. en viss kunskap och förmåga hos de som är engagerade i civilsamhället, något som alla i civilsamhället kanske inte har. Det kan t.ex. handla om kunskap om hur kommunen fungerar och vem man ska kontakta i olika frågor (Nilsson & Listerborn, 2015, *Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden*).

Webbaserad information till civilsamhället lokalt

Utredningens översiktliga kartläggning av befintligt stöd visar att det förekommer att kommuner har information som vänder sig till civila samhällets organisationer. Det förekommer ibland på kommunens webbplats information om t.ex. hur man startar föreningar, hur man bokar lokaler och vilka bidrag som finns att söka. Hur informationen placeras och tillgängliggörs för civilsamhället varierar. I exemplet Örebro kommun finns t.ex. Föreningsstöd[7], som man finner i en meny på startsidan på kommunens webbplats, för den typen av frågor. I andra fall, som t.ex. Göteborgs stad, kan man via kommunens webbplats söka under Kultur & fritid, och Före-

[7] Information från kommunens webbplats, se www.orebro.se/44.html

ningar, för att finna information som rör föreningar.[8] En förening i kommuner som placerar sin information på annat sätt än på kommunens startsida förutsätts veta var föreningen ska leta för att finna informationen i fråga. Andra alternativ är att använda webbplatsens sökfunktion eller ringa kommunens växel.

Örnsköldsviks Föreningsbyrå – ett exempel på lokalt stöd i kommunal regi

Utredningen har vid sitt besök i Örnsköldsviks kommun bl.a. tagit del av kommunens stöd till civilsamhället lokalt. I Örnsköldsviks kommun finns Föreningsbyrån[9] som enligt kommunens webbplats är ”föreningarnas enkla väg att komma i kontakt med kommunen och få hjälp i frågor som rör föreningarnas verksamheter”. Föreningsbyrån finner man genom att från kommunens webbplats klicka på ”Uppleva och göra” och ”Föreningar och föreningsstöd”.

Föreningsbyrån ligger under Kultur- & fritidsnämnden som är ansvarig nämnd för frågor som rör civilsamhället. Föreningsbyrån hanterar alla kommunala bidrag till civilsamhället. Föreningsbyrån ger också visst praktiskt stöd till civilsamhället, bl.a. i form av utbildning i föreningsfrågor och andra mer riktade utbildningar. I frågor som rör arkivering, hänvisar kommunen civilsamhället till föreningsarkivet i länet. Även lokalbokning sköts via Föreningsbyrån, antingen på traditionell blankett eller via ett webbaserat system, Interbook.

Syftet med Föreningsbyrån är att utgöra en gemensam ingång för civilsamhället i kommunen. Det innebär emellertid inte att civilsamhällets alla kontakter med kommunen går den vägen. I Örnsköldsvik ser man t.ex. att några av de mer etablerade organisationerna tenderar att ha direktkontakt med andra delar av den kommunala organisationen och/eller ansvarig politiker, i stället för att använda sig av kommunens samlade kontaktingång för civilsamhället.

[8] Information från kommunens webbplats, se http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kultur-o-fritid/foreningar

[9] Information från kommunens webbplats, se www.ornskoldsvik.se/upplevaochgora/foreningarochforeningsstod.4.33413099136f658053c2f28.html

7.4 Stöd i civilsamhällets regi

Av utredningens material och analys av befintligt stöd framkommer att civilsamhället ger mycket information och stöd till enskilda organisationer. Stödet och informationen är såväl av mer föreningsintern art, som stöd i olika situationer som exempelvis arbetsgivarrollen. Utredningen noterar också att mycket av stödet utgår från medlemskap, dvs. att en organisation som väljer att vara medlem i exempelvis en paraply- eller arbetsgivarorganisation därmed har tillgång till ett mer omfattande stöd än den som inte är medlem. Utredningen ser en naturlig koppling mellan medlemsavgift och utökad service, och menar att det är viktigt att eventuella förändringar i det offentliga stödet inte rubbar denna relation.

I avsnitten nedan redogör utredningen för delar av det civilsamhällesinterna stödet. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara fullständig.

7.4.1 Stöd från riks- och paraplyorganisationer

Riks- och paraplyorganisationer ger stöd till sina medlemmar i olika frågor, beroende på organisationens inriktning. Att ge stöd till lokalföreningar och motsvarande är ofta en av de viktigaste uppgifterna för en riksorganisation. Det handlar både om utbildningar för förtroendevalda, vägledningar och mer handfast rådgivning i specifika situationer. Frågorna kan handla om stadgar, skattefrågor, finansiering, arbetsgivarfrågor och mycket annat utöver de frågor som rör föreningens egen verksamhet. Som exempel kan nämnas LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer och Ideell Arena, som anordnar utbildningar och nätverk för erfarenhetsutbyte i frågor som rör organisationsutveckling och ledarskap m.m. och Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, som genom verksamheten Techsoup Sverige möjliggör för ideella organisationer och allmännyttiga stiftelser att ta del av donerade IT-produkter. Andra exempel är Riksidrottsförbundet, som bl.a. har en stadgemall för idrottsföreningar, och Unizon som erbjuder såväl kurser för nystartade kvinno- och tjejjourer som tillgång till juristjour och metodmaterial. Frivilligorganisationernas insamlingsråd (FRII) ger råd i fråga om redovisning för insamlingsorganisationer och har utvecklat en kvalitetskod för sina medlemsorganisationer

medan Sveriges Föreningar stödjer lokala paraplyorganisationer. Riksförbundet Enskilda Vägar, som samlar enskilda väghållare i Sverige, bistår sina medlemmar bl.a. i tekniska frågor och erbjuder utbildningar i syfte att höja kompetensen hos dem som arbetar med enskild väghållning.

7.4.2 Stöd från arbetsgivarorganisationer och studieförbund

En annan form av nationella organisationer som erbjuder stöd är arbetsgivarorganisationer respektive studieförbund.

Arbetsgivarorganisationers stöd

I utredningens direktiv nämns särskilt att organisationernas roll som arbetsgivare kan innebära behov av stöd. Många av de civilsamhällsorganisationer som har anställda är också medlemmar i en arbetsgivarorganisation. Arbetsgivarorganisationerna Arbetsgivaralliansen, Idea och KFO samlar tillsammans drygt 8 000 medlemsorganisationer från olika delar av civilsamhället. Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation samlar arbetsgivare på olika nivåer inom Svenska kyrkan. Svensk scenkonst är en femte arbetsgivarorganisation som betjänar delar av civilsamhället.

Till utredningen har Arbetsgivaralliansen, Idea och KFO framfört att många av deras medlemmar i civilsamhället är relativt små arbetsgivare, som ofta saknar en HR-/personalfunktion. Det ställer särskilda krav på stöd från respektive arbetsgivarorganisation. Det är också ofta ett stort steg för en organisation med endast någon anställd på hel- eller deltid att ta kostnaden för att vara med i en arbetsgivarorganisation. Kostnaden för medlemskap i en arbetsgivarorganisation varierar något, och utgörs av en fast avgift alternativt en andel av lönesumman. Det finns en strävan mot låga avgifter, då kostnaden kan utgöra en tröskel för medlemskap. Arbetsgivarorganisationerna uppger att de främst får frågor som handlar om anställningsformer, kollektivavtal och arbetstid. Medlemmarna är enligt interna undersökningar nöjda med den service de får från sin arbetsgivarorganisation.

Fackföreningar som Kommunal, Vision och Unionen är exempel på fackföreningar som organiserar anställda i civilsamhällets

olika organisationer. Från fackligt håll har man till utredningen bl.a. framfört synpunkter på gränsdragningen mellan anställda och ideellt engagerade/volontärer i civilsamhällets organisationer, något som exempelvis kan påverka synen på arbetstid. Man ser också ett behov av stöd till civilsamhället som arbetsgivare, som, enligt fackförbundens erfarenhet, ofta behöver vara ”hands on”. Ett stöd till civilsamhället som arbetsgivare bör enligt berörda fackföreningar utredningen har haft kontakt med kanaliseras genom befintliga arbetsgivarorganisationer.

Studieförbundens stöd

Det finns tio studieförbund som får del av det statliga folkbildningsanslaget som fördelas av Folkbildningsrådet: Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Folkuniversitetet, Ibn Rushd, Kulturens Bildningsverksamhet, Medborgarskolan, Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV), Sensus studieförbund, Studiefrämjandet, Studieförbundet Bilda samt Studieförbundet Vuxenskolan. Studieförbunden genomför folkbildning i form av studiecirklar och arrangerar publika kulturprogram. Studieförbunden finns över hela landet och har tillsammans verksamhet i samtliga kommuner.

Studieförbunden har över 370 andra civilsamhällsorganisationer som medlemmar samt samarbetar inom folkbildningsuppdraget med tusentals föreningar, nätverk och grupper. Samarbetet kan handla om att ge råd och stöd till medlemmarna, t.ex. vid bidragsansökningar, men också om att utbilda ideella ledare och föreningsfunktionärer. Studieförbundens verksamhet och att de finns representerade lokalt i hela landet medför att de kan anses utgöra ett slags infrastruktur för civilsamhället lokalt. I sina kontakter med utredningen har studieförbunden framfört möjligheten att, mot en ersättning från det offentliga, i större utsträckning även stödja organisationer som inte är medlemmar i ett studieförbund i föreningsrollen.

Ett studieförbund som får del av det statliga folkbildningsanslaget men som står utanför Folkbildningsrådet är SISU Idrottsutbildarna. SISU Idrottsutbildarna är idrottens eget studieförbund, och arbetar med bildning och utbildning inom idrotten. SISU har 71 specialidrottsförbund, med i sin tur 20 000 idrottsföreningar,

och tre ytterligare organisationer som medlemmar och kan, förutom genom den egna verksamheten, stödja sina medlemmar genom att i olika frågor lotsa dem vidare till respektive specialförbund.

7.4.3 Exempel på lokalt och regionalt stöd i civilsamhällets regi

Föreningsrådens roll som stödgivare

Föreningsråd finns i ett antal kommuner och kan beskrivas som lokala paraplyorganisationer för civilsamhället på en ort. Föreningsrådens roll varierar något men gemensamt kan sägas att de ofta fungerar som en samlande röst för civilsamhället i relation till kommunen samt att de ger olika typer av stöd till organisationer som är medlemmar i föreningsrådet. Ett föreningsråd kan också underlätta kontakterna mellan olika organisationer i gemensamma frågor. Föreningsråd finns i kommuner som t.ex. Haninge, Lund, Malmö, Malung-Sälen, Nordanstig, Umeå och Örebro. 35 stycken föreningsråd är medlemmar i Sveriges Föreningar, som är en nationell paraplyorganisation för lokala paraplyorganisationer.

Utredningen har också noterat en parallell till föreningsråden vad gäller lokalt stöd till nya och friare former av organisering i civilsamhället. Ett sådant exempel är den ideella föreningen Civic Karlstad som på sin webbplats anger att föreningen på olika sätt arbetar för att stärka den tredje sektorn i Karlstads kommun och därigenom för att stärka det lokala civilsamhället i stort.[10]

Göteborgs föreningscenter – ett exempel på ett föreningsdrivet lokalt stöd

I Göteborg erbjuds de organisationer som är medlemmar i den ideella föreningen Göteborgs föreningscenter (GFC) service av olika slag. GFC bildades 1995 och finns i lokaler i centrala Göteborg. År 2013 var 98 socialt inriktade organisationer medlemmar. GFC:s syfte är att vara en mötesplats och ett utvecklingscentrum för frivilligt socialt arbete. Medlemsavgiften är 500 kronor per år (2013)

[10] Information hämtad från Civic Karlstads webbplats, se www.civickarlstad.se/

för en organisation. GFC får också ett bidrag från kommunen samt stöd för lokalerna för mötesplatsen som är till för alla föreningar och allmänheten.

GFC stödjer främst små och nybildade organisationer, bl.a. vid bildandet. Man hyr också ut konferenslokaler och mikrokontor. GFC:s personal var under 2013 fem heltidsanställda, varav två personer arbetade med kontaktpersonsverksamhet och tre personer med föreningsstöd. Personalen kan hjälpa organisationerna med projektansökningar, ekonomiska frågor som bokföring samt ge stöd vid årsmöten. GFC erbjuder olika utbildningar och man har förhandlat fram en slags företagsförsäkring som medlemmarna kan teckna. I relationen till kommunen kan GFC vara en samlad röst, t.ex. vad gäller att framföra synpunkter på kommunens krav på olika typer av interna dokument och planer för att få kommunala bidrag.

Även i andra kommuner finns föreningsdrivna stödverksamheter, bl.a. under namnet Föreningarnas Hus. Föreningarnas Hus i Örebro drivs av Örebro Föreningsråd och erbjuder olika verksamheter, kontor och mötesplatser.

Frivilligcentraler – samordnar frivilligt socialt arbete

Frivilligcentraler samordnar frivilligt socialt arbete som frivilligarbetare eller volontärer bedriver. Frivilligcentraler finns i flera kommuner och många drivs i civilsamhällets regi, t.ex. som en ideell förening. De lokala frivilligcentralerna arbetar med att samordna frivilligarbetare, och erbjuder bl.a. stöd, handledning och fortbildning. De lokala frivilligcentralerna får i sin tur stöd av Riksförbundet Sveriges Frivilligcentraler och Frivilligsamordnarnas Förbund, som erbjuder bl.a. utbildningar och konferenser.

Ett exempel är Frivilligcentralen Eskilstuna som samordnar frivilligarbetare som t.ex. besöker ensamma äldre för samtal eller promenader, hjälper till i dagverksamheter och läxläsning eller genomför s.k. fixartjänster som byte av glödlampor och gardiner för äldre och personer med funktionsnedsättning. Alla frivilligarbetare erbjuds en grundutbildning på några timmar, med möjlighet till fortbildning i vissa fall, och handledning vid regelbundna återträffar.[11]

[11] Information hämtad från webbplasterna www.fcetuna.se/, www.frivilligcentralerna.nu/index.php/startsida, www.frivilligsamordnarna.se/index.php

Föreningsarkiven – arkiveringsmöjlighet på länsnivå

I alla län finns s.k. föreningsarkiv eller folkrörelsearkiv, som kan hjälpa till att bevara föreningarnas arkivhandlingar inom respektive län. Föreningsarkiven kan mot en avgift ta hand om arkiv från olika typer av föreningar. Föreningsarkiven ger också kurser i arkivvård och möjliggör för forskare att ta del av de föreningsarkiv som lämnat sådant medgivande.

Utredningen noterar att de möten som utredningen har haft med civilsamhällesorganisationer lokalt och regionalt ofta visar på bristande kunskap om denna möjlighet till arkivering på länsnivå. I några fall har det framförts att arkivering på detta sätt kan innebära problem då det medför att en organisations arkiv geografiskt sett hamnar på en annan ort. Det förefaller i vissa fall finnas en önskan om en större närhet till arkiven än vad länsbaserade arkiv kan erbjuda. Vissa kommuner, som t.ex. Sigtuna kommun, erbjuder också föreningslivet arkivmöjligheter i kommunens regi.

Coompanion – regional rådgivning för kooperativa företag

Coompanion är företagsrådgivare för de som vill starta kooperativa företag och företagsutvecklare för existerande kooperativ. Coompanion erbjuder rådgivning, information och utbildning genom regionala Coompanion-organisationer på 25 platser i hela landet.[12]

7.4.4 Exempel på webbaserad information och stöd i civilsamhällets regi

Utredningen noterar också att det finns mycket webbaserad information i civilsamhällets regi. Ett exempel är webbplatsen www.forening.se. Webbplatsen, som drivs av den lokala paraplyorganisationen MIP (Malmö Ideella föreningars Paraplyorganisation), innehåller bred information om hur man driver en förening. Det finns t.ex. tips på hur man startar en förening, vad stadgarna bör innehålla, var och hur man kan ansöka om bidrag, samt

[12] Se http://coompanion.se/

information om att anställa personal. Informationen är fri att användas av alla oavsett om en organisation är medlem i MIP eller inte.

Ett annat exempel är webbplatsen www.friametoder.se som vänder sig till organisationer som arbetar med att utveckla sin hemort. På webbplatsen finns metoder för att arrangera möten, hitta finansiering och annat som föreningsaktiva genom åren lärt sig genom arbete i lokala utvecklingsgrupper, samhällsföreningar och byalag. Bakom webbplatsen står Riksorganisationen Hela Sverige ska leva, Arbetarnas Bildningsförbund (ABF), Cesam, Studieförbundet Vuxenskolan, Studiefrämjandet och Coompanion.

Ett tredje exempel på webbaserat stöd i civilsamhällets regi är olika typer av rekryteringsstöd. Webbplatser som www.volontarbyran.org och www.ideellajobb.se erbjuder stöd för organisationer som önskar rekrytera såväl volontärer som anställda till ideell sektor. Intresseorganisationen Forum – Idéburna organisationer med social inriktning driver Volontärbyrån och Ideella jobb.

7.5 Ett brett och mångfacetterat behov – utredningens analys

Utredningen ska enligt sitt uppdrag undersöka behovet av ett samlat administrativt stöd till civilsamhällets organisationer. I detta avsnitt redovisas utredningens analys av behovet. Behovet av stöd har bl.a. diskuterats i utredningens möten med studieförbund, arbetsgivarorganisationer, fackförbund samt med paraplyorganisationer som Sveriges Föreningar och LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer. Frågan har också återkommande diskuterats med utredningens referensgrupp.

Utredningen har under hösten 2014 och våren 2015 besökt kommuner som Göteborg, Nordanstig, Sigtuna, Västerås och Örnsköldsvik samt Landstinget Västernorrland och Region Skåne. Vid dessa besök har utredningen bl.a. träffat företrädare för det lokalt och regionalt verksamma civilsamhället (vid besöket i Region Skåne träffade utredningen såväl företrädare för civilsamhället i Malmö som företrädare för civilsamhället i regionen). Även vid utredningens besök hos Länsstyrelsen Värmland träffade utredningen företrädare för organisationer verksamma i länet. Vid dessa

besök har utredningen mött en blandning av organisationer, men med viss övervikt för mer etablerade organisationer. Diskussionerna har bl.a. handlat om behovet av stöd.

Dessutom utgör utredningens enkät till ett urval nystartade organisationer ett underlag för bedömningen av behovet. Enkätundersökningen genomfördes under mars–april 2015 genom att en enkät skickade till ett urval organisationer som startat under perioden 2009–2014. Enkäten skickades till 945 organisationer och 462 svar inkom, något som motsvarar en svarsfrekvens på 49 procent. Enkätens utformning, urval och bortfallsanalys beskrivs närmare i bilaga 4.

7.5.1 Det finns ett behov av administrativt stöd

Utredningens material indikerar att det finns ett brett behov av administrativt stöd, som är differentierat och består av många olika delar. Hur behovet ser ut är emellertid inte entydigt i materialet. Utredningens enkät tillmäter t.ex. behovet av information störst vikt, medan utredningens möten med organisationer lokalt och regionalt spontant har fokuserat på ett mer praktiskt stöd utformat efter den enskilda organisationen eller det specifika tillfället.

Information och lotsning efterfrågas

Utredningens enkätundersökning visar att det hos nystartade organisationer finns ett behov av framför allt information. Enkätundersökningen (fråga 3 och 8) visar att behovet finns såväl när en organisation ska starta som senare, samt att behovet också ser ungefär likadant ut vid båda tillfällena. Behovet av information handlar vid starttillfället naturligt nog om sådant som hur man går tillväga för att *starta en organisation* (anges av 69 procent som besvarat utredningens enkät). Stöd vid start av en organisation är också något som har efterfrågats vid utredningens möten med civilsamhället lokalt och regionalt. Som beskrivits ovan finns sådan information på vissa kommuners webbplatser.

Det finns också vid starten och senare ett stort behov av information om *ekonomiska frågor*, dvs. sådant som rör budget, bokföring och årsredovisning, samt ekonomiska regelverk och skatter

(60 procent av nystartade organisationer hade detta behov vid starten, och 46 procent har detta behov i dag). Två andra områden där det finns ett stort behov är information om olika *finansieringsmöjligheter*, t.ex. vilka bidrag som finns att söka, samt information om *arbetsgivarfrågor*. Knappt 50 procent av organisationerna hade ett behov av information om finansieringsfrågor vid starttidpunkten och ungefär 40 procent angav ett behov av information om arbetsgivarfrågor vid starten. Samma andel anger kvarstående behov på dessa områden efter att man kommit igång.

Även vid utredningens besök i olika delar av Sverige har det framkommit ett behov av information av olika slag. Vid utredningens möten med företrädare för civilsamhället lokalt och regionalt har det lyfts fram ett behov både av information om regelverk som berör eller styr organisationernas verksamhet, och av information om till vilken del i den kommunala förvaltningen som civilsamhället ska vända sig i olika frågor. Ibland formuleras behovet som en önskan om en *”lots”-funktion lokalt*, dvs. någon form av gemensam ingång i kommunen som sedan kan lotsa organisationen till rätt del av kommunen. Ungefär en fjärdedel (26 procent) av de organisationer som besvarat utredningens enkät anger att de skulle vara hjälpta av en samlad ingång i kommunen.

En sådan samlad ingång för civilsamhället finns t.ex. i Örnsköldsvik och Västerås. I Nordanstig, som storleksmässigt är en mindre kommun, anser företrädare för föreningsrådet också att en väg in kan underlätta för mindre etablerade organisationers kontakter med kommunen. Utredningen konstaterar mot bakgrund av enkätresultaten och genomförda kommunbesök att behovet av ”en väg in” eller en lots-funktion således är relativt spritt och kan finnas oavsett storleken på kommunen.

Utredningen noterar också att enkätundersökningen indikerar att behovet av information om samt stöd och rådgivning vid deltagande i *offentlig upphandling och valfrihetssystem* tycks öka något med en organisations ”ålder” samt att det behovet i dag finns hos cirka 15 procent av organisationerna.

Stöd i praktiska frågor och i utformningen av ansökningar

Det finns många gemensamma drag i de behov av administrativt stöd som man från organisationshåll har framfört till utredningen i samband med möten lokalt och regionalt. Vissa typer av *praktiska frågor* har framförts vid utredningens besök, som tillgången till lokaler (till låg kostnad), hjälp med ekonomihantering, post, arkivering och liknande. En konkret fråga som utredningen hört vid flertalet möten med lokala och regionala representanter för civilsamhället är att man som organisation ofta behöver hjälp med att ta fram och formulera *ansökningar om bidrag* på rätt sätt. Även stöd att i efterhand redovisa beviljade bidrag efterfrågas. Det behovet gäller för såväl statliga som kommunala bidrag. Ett exempel på att samla ett sådant praktiskt inriktat stöd är föreningsdrivna Göteborgs föreningscenter (se avsnitt 7.4.3).

Även utredningens enkätundersökning pekar på ett visst behov av stöd och rådgivning när det gäller hantering av bidrag, ett behov som ungefär tre av tio nystartade organisationer anger. En lägre andel anger att de har behov av praktiskt stöd i form av lokal och för att hantera det administrativa runt en organisation (utskick, medlemsregister, löne- och fakturahantering, arkivering m.m.). Det efterfrågas av en lika stor andel av organisationer vid start som senare (ungefär 15–20 procent).

I viss mån har också behovet av kompetensutveckling för föreningsfunktionärer lyfts fram i utredningens diskussioner med lokala och regionala företrädare för civilsamhället samt i enkätsvaren. Av enkäten framgår att ungefär en femtedel (21 procent) skulle vara hjälpta av utbildningar i föreningskunskap, ekonomihantering och olika funktionärsroller. Vid utredningens möten med lokalt och regionalt aktiva företrädare för civilsamhället är det framför allt rollen som kassör som förefaller vara problematisk och där det lokalt ofta finns problem att rekrytera till just det uppdraget.

Vart vänder sig civilsamhället för information och stöd?

Utredningen har i enkäten ställt frågor om varifrån organisationer hämtar sin information vid starttillfället och i dagsläget. Vid *starttillfället* (fråga 4) är den vanligaste informations- och stödkällan andra organisationer som man har kontakt med (38 procent), tätt

följt av statliga myndigheter (35 procent). Fritextsvaren visar att Skatteverket är den statliga myndighet som flest söker information från. Även Bolagsverket och länsstyrelsen är exempel på ofta angivna myndigheter. Cirka en fjärdedel av organisationerna hämtade information från privata aktörer, t.ex. revisionsbyråer (29 procent), från kommunen (26 procent) eller från riks- eller paraplyorganisation som organisationen tillhör (23 procent). Ungefär lika många (28 procent) anger ”annat” och av fritextsvaren framgår att man bl.a. söker information på internet eller att man använder sig av erfarenheterna i det personliga nätverket. Elva procent av organisationerna har vid starten hämtat information och/eller stöd från en arbetsgivarorganisation.

Av enkätsvaren (fråga 9) är det tydligt att civilsamhällets organisationer *efter starten* främst hämtar sin information och sitt stöd från civilsamhället. Ungefär fyra av tio organisationer får information från andra organisationer som man har kontakt med (39 procent) och från riks- eller paraplyorganisationer som man tillhör (38 procent). Även privata aktörer, som revisionsbyråer, är en viktig informationskälla, som anges av lika stor andel (38 procent). Därefter kommer kommunen och statliga myndigheter (30 respektive 28 procent) samt arbetsgivarorganisationer (22 procent).

En jämförelse av svaren visar således att civilsamhällets organisationer hämtar information och stöd från samma källor när organisationen startas som senare. I vilken utsträckning som olika källor används skiljer sig däremot något, då bl.a. statliga myndigheter tycks minska något i betydelse och privata aktörer tycks öka. Även riks- och paraplyorganisationernas andel som informations- och stödkälla förefaller öka med tiden. Utredningen noterar också att var femte organisation som besvarat enkäten, en tid efter starten vänder sig till en arbetsgivarorganisation. Det kan tyckas vara en låg andel eftersom enkäten också visar att cirka 40 procent av organisationerna anger att man har ett behov av information i arbetsgivarfrågor.

Utredningens möten med civilsamhället lokalt och regionalt stödjer den bild som enkätundersökningen ger. Civilsamhällets organisationer får ofta stöd från sin paraply- eller riksorganisation men också från kommunen där man är verksam.

Det tar tid att finna befintlig information

Utredningen har i enkäten ställt frågor om organisationerna har funnit det stöd som man sökt. De absolut flesta organisationerna fann den information och/eller det stöd som de behövde vid starten – det är endast 6 procent som anger att de inte fann det de sökte (fråga 5). 40 procent anger dessutom att de utan problem fann efterfrågad information och stöd. Ungefär hälften, 52 procent, anger däremot att det *tog tid* innan de fann det de behövde. Utredningen drar därför slutsatsen att det finns en förbättringspotential vad gäller tillgängligheten och utformningen av information och stöd till organisationer som ska starta.

Enkätundersökningen (fråga 10) visar att organisationernas behov av information och stöd uppfylls; endast 8 procent anger att behovet inte alls uppfylls. Enkätsvaren visar dock på utrymme för förbättring även i denna del då en lika stor andel (43 procent) anger att behovet uppfylls i *liten* grad som i *hög* grad.

Mot bakgrund av detta drar utredningen slutsatsen att det inte behövs några stora förändringar i den befintliga informationen. Samtidigt upplever organisationerna att det tar tid att finna det man söker. Förbättringar av information och stöd kan därmed bidra till att underlätta både för de organisationer som i dag anser att behovet inte uppfylls och för de organisationer som ser sitt behov till liten grad uppfyllt. Sammantaget motsvarar det hälften av organisationerna som besvarat utredningens enkät.

Bristen på information och stöd tar tid från verksamheten

Till viss del möts behovet av information och stöd av det som i dag tillhandahålls av civilsamhällets organisationer, kommuner, statliga myndigheter och privata aktörer men utredningens enkätundersökning visar att det finns förbättringsmöjligheter vad gäller information och stöd. Ett skäl till denna bedömning är att cirka 40 procent av de organisationer som besvarat enkäten anger att bristen på information och stöd *negativt påverkar* deras verksamhet (fråga 12). Utredningen noterar också att associationsformen ”ideella föreningar” i större utsträckning anser att bristen på information och/eller stöd negativt påverkar organisationen och verksamheten. Detta anges av nästan hälften av de ideella föreningarna (49 procent,

en statistiskt säkerställd avvikelse). Eftersom ideella föreningar är den i särklass vanligaste organisationsformen inom civilsamhället anser utredningen att enkätsvaren i denna del ytterligare förstärker behovet av information och stöd till civilsamhället.

De organisationer som i sina enkätsvar har angett att bristen på information och/eller stöd påverkar organisationen och den verksamhet som bedrivs negativt, har också fått ange på vilket sätt det påverkar. Bilden som framträder i fritextsvaren är mycket entydig: bristen på information och stöd innebär att tid tas *från* verksamheten *till* att söka information eller till administrativa uppgifter. Det innebär enligt utredningens enkät att det t.ex. blir färre aktiviteter och svårare att hinna med att utveckla verksamheten. Av fritextsvaren framgår också att bristen på information och stöd gör att civilsamhällets organisationer upplever en osäkerhet och en rädsla att göra fel.

Önskemål för att möta behoven

Utredningen har i enkätundersökningen till nystartade organisationer frågat vilka möjliga insatser som organisationerna skulle vara hjälpta av. De åtgärder som främst förs fram i svaren är en webbplats som samlar information från olika källor (anges av 57 procent av de svarande), en samlad ingång/kontaktpunkt i kommunen för kommunala frågor som rör organisationer (26 procent) samt praktisk rådgivning och handledning i konkreta fall, t.ex. utformning av ansökningar (26 procent).

7.5.2 Befintlig information och befintligt stöd är ibland svår att finna

Det har inte framförts någon kritik mot den information och det administrativa stöd som finns, förutom att vissa organisationer upplever att informationen och stödet är svårt att finna och därmed ta del av. Kritik har framförts mot hur informationen rubriceras, där rubriker som ”företag” och liknande inte upplevs som naturliga för civilsamhällets organisationer att söka under.

Utredningens slutsats är att mängden informations- och stödkällor gör det svåröverskådligt vilken information och vilket stöd

som faktiskt finns. Det ställer i sin tur stora krav på den enskilda organisationen, eller för den som vill starta en organisation, att ha kunskap om vart man ska vända sig med olika frågor. En konsekvens av detta kan bli att information och stöd som finns kanske inte används eller att det, som utredningens material visar, innebär att sökandet efter administrativt stöd tar tid från organisationens verksamhet. Sammantaget indikerar det, enligt utredningen, ett behov av någon form av samordning av befintlig information och stöd, i syfte att bättre tillgängliggöra det för en större del av civilsamhället.

Det lokala och mer praktiskt inriktade stöd som finns varierar, kanske av den anledningen att civilsamhällets behov också varierar. Det gör det svårare att möta kraven med *en* modell för lokalt stöd som ska implementeras överallt. Utredningen ser en stor risk att en sådan standardiserad lokal modell skulle bli svår att anpassa till civilsamhällets skiftande behov.

7.5.3 Stöd behövs i avgörande skeden

Utredningen har ovan konstaterat att det finns mycket information och stöd som ges av olika parter. Det finns inte heller någon omfattande kritik mot det administrativa stöd som finns, förutom att det i vissa fall tar tid att finna. Trots det stöd som finns, framträder ett spretigt behov i utredningens material. I utredningens kontakter med civilsamhällets organisationer har det också framkommit att det är nya respektive mindre organisationer som har störst behov av information och stöd (jämför avsnitt 4.3).

Mot den bakgrunden finns det anledning att i analysen göra överväganden om vad som är verkliga behov och vad som är mer av önskemål. Med verkligt behov avser utredningen behov som uppstår när man inom civilsamhället överväger att så att säga ”ta nästa steg”. Det kan t.ex. handla om när ett antal personer önskar starta en ny organisation, eller när man överväger att gå från en icke-formaliserad till en formaliserad organisationsform inom civilsamhället. Det kan också handla om när en civilsamhällsorganisation för första gången funderar på att söka finansiering från det offentliga eller på annat sätt bredda finansieringen av verksamheten. Ytterligare andra områden kan vara när man överväger att anställa personal, börja

driva näringsverksamhet eller lämna anbud i en upphandling. I alla dessa exempel handlar det om ”avgörande skeden”, dvs. situationer som kräver kunskap om nya regler och rutiner, och där avsaknaden av information och stöd kan medföra att organisationen inte tar steget eller att det blir onödigt krångligt. I dessa fall anser utredningen att det finns en potentiell vinst i form av ett mer livaktigt civilsamhälle om ett administrativt stöd förenklar för civilsamhället.

7.5.4 Sammanfattande slutsatser om behovet

Utredningens analys visar att önskemålen kring administrativt stöd bland civilsamhällets organisationer är breda och består av många olika komponenter. Bredden och variationen i det behov av information och stöd som civilsamhället har ställer enligt utredningen krav på prioritering.

Utredningen drar slutsatsen att det behövs någon form av samordning av befintlig information och stöd, i syfte att bättre tillgängliggöra det för en större del av civilsamhället. En väl fungerande administrativ infrastruktur underlättar för det ideella arbetet genom att det frigör tid till organisationernas huvudverksamhet. Inriktningen i den administrativa infrastrukturen bör vara att *samla och komplettera* redan befintlig information och befintligt stöd. Särskilt fokus bör i detta arbete läggas på det som utredningen definierar som avgörande skeden, som t.ex. start av organisation, ansökan om offentliga bidrag, anställning av personal, start av näringsverksamhet samt deltagande i offentlig upphandling.

7.6 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningen har identifierat ett behov av administrativt stöd, och beskriver i denna del hur behovet bör mötas.

7.6.1 Viktigt att möta det behov som finns

Bedömning: Civilsamhällets behov av information och stöd bör mötas i syfte att underlätta för civilsamhällets organisationer att bedriva sin kärnverksamhet.

Ideellt engagerade utför till stor del administrativa insatser

Det finns enligt utredningen flera skäl till att möta det behov av information och stöd som den samlade analysen visar finns bland civilsamhällets olika organisationer. Den befolkningsstudie av det svenska folkets ideella engagemang som Ersta Sköndal högskola återkommande redovisar, visar att engagemanget ligger på en stabil och hög nivå. Drygt hälften (53 procent) av den vuxna befolkningen genomförde 2014 ideellt arbete. Av befolkningsstudien 2014 framgår också att drygt 70 procent av de som arbetar ideellt gör administrativa insatser, något som rapportförfattarna betecknar som ”anmärkningsvärt”. En förklaring som forskarna på Ersta Sköndal högskola framför är att svenska ideella organisationer är mindre beroende av anställd personal än andra jämförbara länder (von Essen J m.fl., 2015, *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014* Ersta Sköndal högskola, s. 23). Det bekräftas också i många av utredningens möten med civilsamhällets organisationer.

Mot den bakgrunden blir det enligt utredningen extra angeläget att bidra till att underlätta för den ideellt engagerade delen av befolkningen som på sin fritid sköter sin organisations administrativa uppgifter. Den tid som då frigörs kan i stället läggas på andra delar av organisationens verksamhet.

Förbättrad information och stöd underlättar för civilsamhällets olika roller

Att genom information och stöd stödja det civila samhällets organisationer är något som enligt utredningen är till nytta oavsett om en organisation är röstbärare, ger medlemsservice eller är utförare av offentligt finansierad verksamhet. Enligt utredningens analys är en förbättring av informationen och stödet även positivt för organisationer bildade av personer med utländsk bakgrund samt för de mer tillfälliga sammanslutningar och nätverk som överväger att övergå till en mer formaliserad organisationsform. Det torde också kunna underlätta för fristående organisationer, som inte är knutna till någon riks- eller paraplyorganisation (jämför avsnitt 4.3).

7.6.2 Inte något samlat administrativt stöd

Som framgått ovan drar utredningen slutsatsen att det behov av administrativt stöd som finns bör mötas. Utredningens uppdrag är att, om ett behov finns, föreslå en funktion för *samlat* administrativt stöd till det civila samhällets organisationer och en huvudman för en sådan funktion (dir. 2014:40). Med vägledning i direktiven och de önskemål som framförts i utredningens enkät har utredningen övervägt olika sätt att samla stödet till det civila samhället.

Utredningens kartläggning av befintligt stöd, som redovisats ovan, visar att det i dag finns många aktörer som ger information och stöd till civilsamhället. Utredningen ser ett egenvärde i att statliga myndigheter, kommuner och olika organisationer i civilsamhället ger information och stöd inom sina respektive expertområden. Det ger förutsättningar för att innehållet i stödet är av god kvalitet. Utredningen har därför dragit slutsatsen att det administrativa stödet till det civila samhällets organisationer inte ska samlas fysiskt på t.ex. en särskild myndighet eller ett center.

Ett annat sätt att samla det administrativa stödet till civilsamhällets organisationer kan vara en samlad webbplats med information som flera myndigheter samarbetar om. Liknande webbplatser finns i form av www.verksamt.se och www.sofisam.se, vars respektive innehåll utredningen har beskrivit ovan. I utredningens arbete att överväga en eventuell samlad webbplats har uppgifter om kostnad för webbplatserna och besöksstatistik varit centrala.

Tillväxtverket har till utredningen framfört att drift och utveckling av www.verksamt.se under 2014 kostade knappt 20 miljoner kronor, något som finansierades dels av ett särskilt anslag, dels av de tre ansvariga myndigheterna. Enligt myndighetens årsredovisning för 2014 hade webbplatsen cirka 1,7 miljoner användare under året. Motsvarande kostnad för www.sofisam.se är svårare att uppskatta, då webbplatsen finansieras av myndighetsinterna resurser utifrån behov och utrymme. Den webbplatsen hade ungefär 18 000 unika besökare under perioden maj 2014 till maj 2015.

Ett annat något annorlunda exempel på en statlig webbplats med en samlande funktion är www.civsam.se. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ansvarar för www.civsam.se som samlar information om forskning kring civilsamhället. Enligt uppgifter från MUCF kostade en webbyrås utveckling av www.civsam.se

knappt 500 000 kronor. Myndigheten avsatte 80 procent av en helårstjänst under första året för utvecklingen av webbplatsen samt har engagerat externa konsulter för att skriva kunskapsöversikter för en kostnad motsvarande knappt 700 000 kronor. Webbplatsen har under perioden 1 januari–16 december 2015 haft 3 400 externa användare, och arbetet med att marknadsföra www.civsam.se är enligt MUCF långsiktigt.

För att en samlad webbplats ska vara relevant att använda krävs bl.a. att den är uppdaterad och aktuell. Utredningen anser att även en samlad webbplats skulle innebära en stor arbetsinsats och därmed kostnad, både för framtagande och för uppdatering. Kostnaden, liksom att utredningens enkätresultat indikerat att en stor del av aktiva i civilsamhället använder olika sökmotorer för att få fram information när det krävs, bidrar sammantaget till utredningens slutsats att en samlad webbplats inte är bästa sättet att underlätta för det civila samhället att bedriva sin verksamhet.

7.6.3 Översyn av befintlig information

Bedömning: Information och stöd på nationell, regional och lokal nivå som vänder sig till civilsamhället bör vara enkel att finna och lätt att känna igen sig i.

Förslag: Relevanta statliga myndigheter får i uppdrag att tydliggöra och anpassa informationen och stödet för att möta civilsamhällets behov.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) får i uppdrag att inom ramen för arbetet i MUCF:s myndighetsnätverk och tillsammans med deltagande myndigheter utveckla och samordna strukturen på den information som statliga myndigheter erbjuder civilsamhället på sina webbplatser.

Behov av en översyn

Utifrån den analys av civilsamhällets behov av information och stöd som utredningen har redovisat i avsnitt 7.5 vill utredningen understryka vikten av att utgå från den enskilda civilsamhällsaktören när

information som vänder sig till civilsamhället tas fram och publiceras på offentliga webbplatser. Informationen bör, enligt utredningens bedömning, vara enkel att finna och lätt att känna igen sig i. En ”knapp” eller flik på en myndighets eller en kommuns webbplats är exempel på en bra ingång till information och stöd som vänder sig till civilsamhället.

Mot bakgrund av analysen konstaterar utredningen också att det finns ett behov av att myndigheter och kommuner som ansvarar för information och stöd som vänder sig till civilsamhällets organisationer analyserar den egna informationen och det egna stödet i syfte att se om det kan tydliggöras. Det kan handla om en genomgång och anpassning utifrån begrepp, tilltal och placering i syfte att synliggöra och förtydliga befintlig information för civilsamhället. Ett sätt att undvika ett alltför snävt tilltal är att analysen görs mot bakgrund av den stora variation som finns bland civilsamhällets organisationer i fråga om exempelvis organisationsform, verksamhet och storlek. I detta sammanhang finns det anledning att som offentlig part överväga vilka delar av informationen och stödet som också har den icke-formaliserade delen av civilsamhället, som t.ex. nätverk och upprop, som mottagare. Om så är fallet, kan det innebära särskilda överväganden för denna del av civilsamhället. Även frågan om informationen till civilsamhället bör finnas på lätt svenska kan i detta sammanhang övervägas. Det är en åtgärd som kan underlätta för t.ex. vissa funktionshinderorganisationer och engagerade personer som inte behärskar svenska språket.

Utredningen har i avsnitt 4.2.1 föreslagit att MUCF får i uppdrag att arbeta med kompetenshöjande insatser gentemot statliga myndigheter, kommuner och landsting i frågor som rör civilsamhället. Enligt utredningen kan en ökad kunskap om civilsamhället hos offentliga aktörer bidra till att öka förutsättningarna för att information och stöd är utformat på ett för civilsamhället mer lättillgängligt sätt.

Vilka bör genomföra en översyn?

Utredningen anser att en översyn ligger inom ramen för statliga myndigheters och kommunsektorns ordinarie informationsansvar. Som framgår av avsnitt 7.3.1 är frågor som rör det civila samhället

ett frivilligt åtagande för Sveriges alla kommuner och landsting. Utredningen har vid sina besök i landet emellertid mött ett intresse från kommunsektorn att på olika sätt att stödja det civila samhället. I ett sådant arbete menar utredningen att även en översyn av den kommunalt utformade informationen kan ingå. Utredningen återkommer till frågan om lokalt inriktad information och stöd i avsnitt 7.6.5.

För statliga myndigheter gäller att alla myndigheter under regeringen enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) har till uppgift att tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. Utredningen har övervägt om det finns behov av preciseringar av denna uppgift. Eftersom myndighetsförordningen gäller alla myndigheter under regeringen samtidigt som relativt få myndigheter ger information och stöd till civilsamhället, har utredningen dock gjort bedömningen att ändring i myndighetsförordningen inte är rätt tillvägagångssätt i detta fall.

Mot den bakgrunden utgår utredningen från att såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting inkluderar information till det civila samhället i det arbete med att se över informationens utformning och placering på webbplatsen som sker antingen löpande eller vid särskilt planerade insatser. I det arbetet kan utredningens analys av civilsamhällets behov utgöra ett underlag. Utredningen bedömer att en översyn bör utgå från att information och stöd som vänder sig till civilsamhället bör vara enkel att finna och lätt att känna igen sig i.

Några statliga myndigheter är särskilt centrala i fråga om information till civilsamhället, något som också framgår av utredningens analys av civilsamhällets behov. Därför har utredningen övervägt om krav på en sådan genomgång och anpassning av befintlig information som utredningen ser behov av ska formuleras som uppdrag för vissa myndigheter. Det kan enligt utredningen handla om myndigheter som t.ex. Skatteverket, Bolagsverket och Upphandlingsmyndigheten men även andra myndigheter. Utredningens slutsats är att det finns ett behov av en sådan översyn av flera olika myndigheters information. Därför föreslår utredningen att relevanta statliga myndigheter får i uppdrag att tydliggöra och anpassa informationen och stödet för att möta civilsamhällets behov. Ett uppdrag skulle exempelvis kunna formuleras som att myndigheten ska se över den information och det stöd till civilsamhällets organi-

sationer som myndigheten har, i syfte att göra informationen och stödet mer lättillgängligt och behovsanpassat.

Utredningen ser också ett behov av ett bredare arbete med att se över den statliga informationen i syfte att underlätta för det civila samhället. Utredningen utvecklar detta i avsnittet nedan.

MUCF:s myndighetsnätverk kan vara ett verktyg att utveckla och samordna statlig information till civilsamhället

MUCF ska enligt förordningen (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor i arbetet med uppgifterna rörande det civila samhället bilda nätverk för samverkan med myndigheter och organisationer. Myndigheten har utifrån uppdraget samlat ett nätverk med ett 20-tal statliga myndigheter och organisationer med myndighetsuppdrag kring politiken för det civila samhället. Nätverket har fokus på kunskapsfrågor relaterade till det civila samhället. Målsättningen är att utbyta erfarenhet mellan myndigheterna och att generellt stärka kunskapen om politiken för det civila samhället bland de deltagande myndigheterna. I nätverkets träffar under 2014 har bl.a. frågan om respektive myndighets relation till det civila samhället stått i fokus (MUCF, 2015, *Årsredovisning 2014*).

Frågan om hur statliga myndigheter utformar den information och det stöd som vänder sig till civilsamhället är enligt utredningen något som med fördel kan diskuteras inom ramen för MUCF:s myndighetsnätverk. Sådana diskussioner kan enligt utredningen medföra en koordinering mellan myndigheterna och en ökad kunskap om hur olika myndigheter utformar den information och det stöd man erbjuder civilsamhället, något som i sin tur bedöms underlätta för det civila samhällets organisationer. Därför föreslår utredningen att MUCF får i uppdrag att inom ramen för arbetet i myndighetsnätverket och tillsammans med deltagande myndigheter utveckla och samordna strukturen på den information som statliga myndigheter erbjuder civilsamhället på sina webbplatser.

Det är frivilligt för myndigheterna att delta i MUCF:s myndighetsnätverk och MUCF kan inte ålägga någon annan myndighet att vidta några åtgärder med anledning av nätverkets arbete. Det medför att nätverkets diskussioner om information och stöd kan fungera stimulerande men inte styrande. Utredningen vill i detta

sammanhang understryka att MUCF:s roll därför är beroende av att de i nätverket deltagande myndigheterna bistår MUCF och ser värdet av att arbeta för en utveckling och samordning av den statliga informationen till det civila samhället.

7.6.4 Webbaserad guide med utgångspunkt i avgörande skeden

Bedömning: Det administrativa stödet bör inriktas på information och stöd som civilsamhällets organisationer behöver i olika skeden när en organisation vill utveckla själva organisationen eller inriktningen på den egna verksamheten.

Förslag: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor får i uppdrag att, tillsammans med företrädare för myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting och civilsamhället, ta fram en webbaserad guide av typen ”vanliga frågor” med utgångspunkt i avgörande skeden. Guiden ska också ge information om olika finansieringsformer, däribland EU-fonder.

Det bedöms finnas ett behov av en enklare webbaserad guide

Utredningen ska enligt uppdraget, om det finns ett behov, föreslå en funktion för samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer (dir. 2014:40). Även med en förtydligad information från kommuner och de myndigheter som i dag ger information och stöd, som utredningen har övervägt i avsnitt 7.6.3, ser utredningen behov av en enklare, webbaserad guide av typen ”vanliga frågor” (FAQ) till civilsamhällets organisationer. Webbguiden ska utformas utifrån de skeden i en organisations utveckling som utredningen har identifierat som avgörande (jämför avsnitt 7.5.3).

Syftet med den frågebaserade webbguiden bör vara att *synliggöra* den information som redan finns genom att vara en samlande ingång, samt att *komplettera* med en kortare mer generell basinformation. Det handlar således om att genom formulerade frågor synliggöra den information som finns genom att i frågornas svar inkludera hänvisning till vidare information. Utredningen åter-

kommer nedan till hur hänvisning kan göras. Enligt utredningen bör webbguidens frågor och svar också innehålla en kortare generell basinformation, som gärna kan inkludera hänvisning för vidare information. Basinformation kan t.ex. bestå av råd och tips om hur man startar en organisation, de möjliga associationsformer som finns, samt översiktlig information om budget, redovisning och de ekonomiska regelverk som gäller för civilsamhällets olika organisationsformer. Webbguidens frågor och svar bör även omfatta information om olika finansieringsformer som finns för civilsamhällets verksamheter, något som också bör inkludera exempel som möjligheten till offentliga bidrag och EU-fonder. Utredningen ser även behov av översiktig information om arbetsgivarfrågor och upphandling. Det bör även på webbguiden finnas upplysningar om att kommunen där en organisation är verksam ofta också kan erbjuda stöd. Med tanke på framväxten av nätverk och andra icke-formaliserade aktörer i civilsamhället bör viss information även vara utformad för denna del av civilsamhället. I detta sammanhang kan det, enligt utredningen, finnas behov av att redogöra för de skillnader som finns mellan de formaliserade och de icke-formaliserade delarna av civilsamhället. En sådan upplysning kan t.ex. vara att det kan krävas en formaliserad organisationsform för att kunna söka offentliga bidrag.

Utifrån den analys av behovet som redovisas i avsnitt 7.5 är utredningens bedömning att en satsning på en enklare webbaserad guide av typen ”vanliga frågor” skulle underlätta för det civila samhällets olika typer av organisationer. I vilken utsträckning den skulle användas är emellertid svårt att uppskatta. En fingervisning kan dock vara svaren på utredningens enkät till nystartade organisationer, där de svarande organisationerna fick ange om man skulle vara hjälpt av något eller några av de uppräknade svarsalternativen. Utredningen konstaterar att det mest angivna svaret på denna fråga var en webbplats som samlar information från olika källor, något som angavs av 57 procent av de svarande. Utredningens förslag om en enklare webbaserad guide är visserligen inte lika omfattande som en samlad webbplats, men torde ändå enligt utredningens bedömning underlätta för delar av civilsamhället. Utredningen bedömer vidare att särskilt nystartade organisationer och de delar av civilsamhället som inte naturligt tillhör en riks- eller paraplyorganisation kan komma att använda sig av den föreslagna webbguiden.

Den webbaserade guiden bör ha länkfunktioner till befintlig information

Den webbaserade guiden bör genom sin fråga/svar-funktion använda sig av länkfunktioner till befintlig information hos andra aktörer. Enligt utredningen kan man på detta sätt ta tillvara och synliggöra den information och det stöd som redan finns framtaget av såväl offentliga aktörer som civilsamhället. Genom att länka till befintlig information och stöd minskas också MUCF:s arbete att ta fram texter. Utredningen har gjort överväganden och finner inga juridiska hinder av typen upphovsrättsintrång i ett länksystem till andra webbsidors fritt tillgängliga material. Enligt ett avgörande av EU-domstolen från 2014 är internetlänkning till verk som är fritt tillgängliga på en annan webbplats tillåten även utan upphovsmannens samtycke (EU-domstolens dom den 13 februari 2014 i mål nr. C-466/12). Ett skäl till EU-domstolens avgörande är att upphovsmannen genom sin ursprungliga publicering gjort materialet fritt tillgängligt för allmänheten. Därmed har också upphovsmannen, enligt EU-domstolen, gett sitt samtycke till att fler aktörer använder sig av länkar för att lotsa nya användare till informationen.

Utredningen ser det också som en fördel om offentliga aktörer som kommuner och statliga myndigheter genom länkning vill hänvisa till den webbaserade guiden. Detsamma gäller det civila samhällets organisationer. Det skulle enligt utredningen vara ytterligare ett sätt att sprida information om detta stöd till det civila samhället och därigenom möjliggöra att fler kan utnyttja det.

MUCF föreslås utveckla och förvalta webbguiden

Utredningen ska också föreslå en huvudman till den funktion för samlat administrativt stöd som föreslås (dir. 2014:40). Utredningen har diskuterat frågan om stöd på olika sätt i kontakterna med civilsamhället. I arbetet med att överväga huvudmannaskapet för den webbaserade guiden har utredningen också haft särskilda kontakter med några av de arbetsgivarorganisationer som företräder vissa av de civilsamhällsorganisationer som är arbetsgivare. Utifrån det samlade materialet har utredningen övervägt om den webbaserade guiden skulle kunna tas fram i civilsamhällets regi. Utredningen ser

två skäl till att inte föreslå en sådan lösning. Eftersom en webbaserad guide till stor del skulle utgå från statlig information, är det enligt utredningen naturligt med en statlig huvudman. Det finns vidare ett antal nationella paraplyorganisationer och vissa initiativ har tagits inom civilsamhället i syfte att samla sektorn i fråga om stöd. I dag ser emellertid inte utredningen någon *samlad* civilsamhällsaktör på nationell nivå som skulle kunna vara en naturlig värd för en webbaserad guide. Om det framöver skulle finnas en samlad civilsamhällsaktör på nationell nivå med intresse för att ansvara för ett samlat stöd till civilsamhället, kan regeringen överväga frågan om huvudmannaskapet för den webbaserade guiden på nytt.

MUCF är enligt förordningen (2015:49) om instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor förvaltningsmyndighet för politiken för det civila samhället med den offentliga sektorn som huvudsaklig målgrupp. MUCF har även till uppgift, och erfarenhet av, att bilda nätverk för samverkan med myndigheter och organisationer. MUCF har vidare genom sina uppdrag att fördela vissa statsbidrag till det civila samhället och att ansvara för administrationen av partsgemensamt forum också erfarenhet av att möta det civila samhällets organisationer. Utredningen menar därför att MUCF är den aktör som är mest lämpad för uppdraget att utveckla och förvalta den webbaserade guiden. Uppdraget ska åtföljas av finansiering.

I detta sammanhang vill utredningen understryka att det uppdrag som utredningen föreslår att MUCF ska få handlar om att ta fram en *webbaserad* guide. Det handlar därmed inte om att MUCF får någon mer allmän support- eller stödroll i relation till enskilda civilsamhällsorganisationer. Utredningen vill också betona att uppdraget att utveckla och förvalta den webbaserade guiden inte innebär ökade krav vad gäller MUCF:s tillgänglighet i relation till enskilda organisationer i civilsamhället. Däremot kräver arbetet med webbguiden ett samarbete med bl.a. civilsamhället för att säkra kvaliteten och legitimiteten, något som utredningen utvecklar nedan.

Samarbete krävs för kvalitet och legitimitet

Av utredningens förslag framgår att MUCF:s uppdrag att utveckla och förvalta den webbaserade guiden ska genomföras tillsammans med företrädare för civilsamhället, för kommunsektorn genom SKL och för myndigheter som i dag har ett uppdrag att ge information och stöd till civilsamhällets organisationer. Enligt utredningen bör såväl framtagandet som den löpande utvecklingen av den webbaserade guiden ske inom ramen för någon form av samrådsgrupp eller referensgrupp. Utredningens slutsats är att ett samarbete är viktigt för bl.a. kvaliteten i innehåll, tilltalet och därigenom legitimiteten. Ett samarbete ökar också kunskapen och kännedomen om webbguidens existens, något som utredningen bedömer kan öka civilsamhällets användning av guiden.

Ett samarbete möjliggör också att ett resonemang kan föras i en större grupp om hur guiden ska utformas och disponeras, samt vilken information som bör vara en utgångspunkt för guiden. Utredningen har ovan pekat på ett innehåll som utredningen i dag bedömer att det finns behov av. Samtidigt sker det förändringar i det stöd och den information som såväl civilsamhället som offentliga aktörer erbjuder, vilket kan innebära att nya avvägningar måste eller bör göras efter en tid. Även i detta sammanhang bedömer utredningen att ett samarbete mellan MUCF, civilsamhället, SKL och statliga myndigheter är nödvändigt i syfte att tillse att guidens innehåll blir ändamålsenligt samtidigt som den avsedda ambitionsnivån på guiden kan hållas.

Ett formaliserat samarbete kan också hantera frågan om hur framtida uppdatering av informationen ska lösas på ett resurseffektivt sätt. I syfte att hålla webbguiden uppdaterad och aktuell vill utredningen betona vikten av att sakansvariga myndigheter bistår MUCF när förändringar sker i regelverk och rutiner som ligger inom myndigheternas ansvarsområden. MUCF har enligt förordningen (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ett uppdrag att bilda nätverk för samverkan med myndigheter och organisationer. I avsnitt 7.6.3 har utredningen också föreslagit att MUCF tillsammans med de myndigheter som ingår i MUCF:s myndighetsnätverk utvecklar och samordnar strukturen på den information som statliga myndigheter erbjuder civilsamhället på sina webbplatser. I det sammanhanget bör även frågor som handlar om uppdatering av frågor och svar i den webbaserade guiden hanteras.

7.6.5 Ett lokalt och mer praktiskt inriktat stöd

Bedömning: Kommunerna bör underlätta för civilsamhällets organisationer genom att ha en gemensam kontaktpunkt för civilsamhället in i den kommunala organisationen. Kontaktpunkten bör ha en guidande och stödjande funktion.

Civilsamhällets verksamhet är till sin karaktär ofta lokal. För många organisationer är kommunen den offentliga part som man har mest kontakt med. Utredningen har tagit del av många bra exempel på lokalt administrativt stöd till civilsamhället, såväl i kommunal som i civilsamhällets egen regi. Frågor som rör det civila samhället är ett frivilligt åtagande för Sveriges kommuner (se avsnitt 7.3.1) och såväl förutsättningarna som behoven varierar inom kommunsektorn. Därmed kan det även i denna del av kommunsektorns kontakter med civilsamhället finnas behov av att kommunerna utformar det lokala stödet till civilsamhället utifrån de lokala förutsättningarna. Samtidigt drar utredningen utifrån det samlade materialet slutsatsen att det behövs ett lokalt och mer praktiskt inriktat stöd. Utredningens överväganden kan därmed fungera vägledande för kommunerna i arbetet med att utveckla det lokala stödet till civilsamhället och dess organisationer.

En gemensam kontaktpunkt i kommunen

För en civilsamhällsorganisation kan det vara svårt att veta till vilken del i den kommunala organisationen som man ska vända sig med en viss fråga. Av utredningens analys i avsnitt 7.5 framgår t.ex. att ungefär en fjärdedel av nystartade organisationer skulle se sig hjälpta av en samlad ingång/kontaktpunkt i kommunen för kommunala frågor som rör organisationer. Det är också något som framkommit vid utredningens möten med civilsamhällesorganisationer verksamma lokalt och regionalt. Utredningens slutsats är därför att det finns ett stort värde med *en ingång* för civilsamhället i kontakterna med kommunen. Denna gemensamma ingång bör ha en såväl lotsande som stödjande roll. En jämförelse kan göras med den service i form av s.k. företagslots som finns i vissa kommuner.

Stöd av mer praktisk karaktär

Såväl utredningens enkät till nystartade organisationer som möten med lokalt och regionalt verksamma organisationer har visat på att vissa organisationer har behov av ett mer praktiskt inriktat stöd. Det kan handla om tillgång till lokaler, hjälp med ekonomihantering, post, arkivering och liknande. En annan konkret fråga som förts fram vid flertalet av utredningens möten med lokala och regionala representanter för civilsamhället är att många organisationer behöver praktisk hjälp med att ansöka och redovisa offentliga bidrag. Det är ett stöd som utredningen bedömer kan vara lokalt till sin karaktär.

Utredningen har också noterat att flera kommuner redan i dag ger stöd i form av t.ex. tillgång till lokaler, enklare information om hur man startar en förening och stöd när man ansöker om bidrag, i syfte att underlätta för det lokala civilsamhället. Ibland ges stödet i stället av civilsamhället, men med ekonomiskt bidrag från kommunen. Utredningen noterar därför att den typen av stöd kan anses höra till den kommunala kompetensen. Det är dock också en sådan uppgift som är frivillig för en kommun att genomföra. Samtidigt bedömer utredningen att stöd av mer praktisk karaktär har stort värde för civilsamhällets organisationer och bidrar till bättre förutsättningar för organisationernas kärnverksamhet. Det kan i sin tur bidra positivt till utvecklingen i kommunerna.

Utbildningssatsning kan omfatta även civilsamhällets stödbehov

Utredningen har som framgått av betänkandet identifierat ett behov av ökad kunskap om det civila samhället bland offentliga aktörer. Därför har utredningen föreslagit att MUCF får i uppdrag att arbeta med kunskapshöjande insatser gentemot statliga myndigheter, kommuner och landsting (jämför avsnitt 4.2.1). Mot bakgrund av det samlade materialet menar utredningen att även frågor om det lokala och mer praktiskt utformade stödet bör ingå i utbildningsinsatser som vänder sig till kommunsektorn. De kompetenshöjande insatserna kan i denna del ta upp olika former och modeller för lokalt stöd till civilsamhället, där ett av flera perspektiv kan vara hur ett samlat lokalt stöd kan underlätta för det civila samhällets olika aktörer.

Lokala paraplyorganisationers roll i stödet

Utredningen noterar också att det varierar i vilken omfattning det finns stödjande civilsamhällesorganisationer lokalt på en ort. Till exempel finns föreningsråd, som fungerar som lokala stödorganisationer för föreningslivet, i ungefär 40 av Sveriges 290 kommuner. Samtidigt måste viljan att samordna sig lokalt komma från civilsamhällets organisationer, och utgå från den lokala kontexten. Utredningen anser dock att det kan vara en styrka om civilsamhället lokalt i större utsträckning samlar sig i någon form av lokala paraplyorganisationer i syfte att underlätta samverkan med kommunen. Ett samlat lokalt civilsamhälle har också andra förutsättningar att föra en dialog med kommunen i frågor som rör administrativt stöd och andra gemensamma angelägenheter för civilsamhället. Kommunerna kan stimulera en utveckling genom att anslå bidragsmedel till lokala paraplyorganisationer.

8 Förslagens kostnader och konsekvenser

Utredningen ska enligt direktiven analysera och redovisa vilka konsekvenser som de föreslagna åtgärderna kan medföra. Hur kostnader och konsekvenser ska redovisas framkommer också av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredningen har arbetat med kostnads- och konsekvensanalysen parallellt med arbetet med förslagen och redovisar i detta kapitel en sammanfattning av arbetet. Redovisningen är fördelad på kostnader och konsekvenser för staten, för kommuner och landsting samt för företag. Utredningen redogör också för andra konsekvenser i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Där anges konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Utredningen behandlar förslagens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen samlat i avsnitt 8.2 om kostnader och konsekvenser för kommuner och landsting. Kostnader och konsekvenser för företag redovisas i avsnitt 8.3. Andra konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen redovisas i anslutning till respektive förslag i avsnitt 8.1. Kapitlet avslutas med en översiktlig redogörelse över förslagens konsekvenser för det civila samhället och dess organisationer (avsnitt 8.4).

8.1 Utredningens kostnads- och konsekvensanalys

Utredningen har i arbetet med kostnads- och konsekvensanalysen definierat *kostnader* som bedömda kostnader kopplade till förslagets genomförande, dvs. både initiala kostnader för att inleda en ny verksamhet, och därefter löpande driftskostnader. *Konsekvenser* har i arbetet definierats som effekter av vidtagna åtgärder, dvs. effekter som inte skulle uppstå om åtgärden inte genomförs.

8.1.1 Förslag för att stärka civilsamhället som röstbärare och opinionsbildare

I avsnitt 4.1.4 föreslår utredningen att statliga myndigheter årligen ska rapportera de kontakter och samråd som myndigheten har haft med det civila samhället inom ramen för sitt uppdrag och när så har bedömts relevant. Regeringen föreslås vidare årligen till riksdagen rapportera de kontakter och samråd som statliga myndigheter och Regeringskansliet har haft med det civila samhället.

Kostnader för förslagen

De kontakter och samråd som skulle kunna utgöra grund för rapportering är enligt utredningen myndigheternas formella samråd samt mer omfattande kontakter i större frågor vid sidan av samråd. Utredningens förslag handlar således inte om att rapportera t.ex. alla typer av telefon- och e-postkontakter som en myndighet har med civilsamhällets olika organisationer.

Utredningen har i sitt arbete med förslaget haft kontakt med några myndigheter som skulle beröras, i syfte att utreda om förslaget skulle innebära några extra kostnader. Av underlaget gör utredningen bedömningen att den rapportering som utredningen föreslår kan rymmas inom respektive myndighets anslag.

Utredningen har i arbetet med detta förslag också haft kontakt med Kulturdepartementet. Kulturdepartement är det departement som har ansvaret för politiken för det civila samhället och som därmed skulle sammanställa regeringens samlade rapportering till riksdagen i enlighet med förslaget. Kulturdepartementet har bedömt att det arbete som förslaget skulle medföra kan genomföras inom ordinarie anslag.

Konsekvenser av förslagen

Förslaget har av tillfrågade myndigheter inte heller bedömts få negativa konsekvenser av något slag. Vissa myndigheter redovisar redan i dag kontakter med det civila samhället på en övergripande nivå.

Det har i arbetet med förslaget framförts till utredningen att myndigheter med en organisation där mycket av verksamheten sker decentraliserat i regionala eller lokala enheter kan ha svårigheter att i sin rapportering i enlighet med förslaget fånga alla kontakter med civilsamhället. Det kan handla om myndigheter som lokalt eller regionalt har flera projekt eller samarbeten med civilsamhället, utan att det centrala huvudkontoret alltid är informerat. I dessa sammanhang är det enligt utredningen viktigt att de krav på återrapportering som förslaget innebär inkluderas i myndigheternas ordinarie styr- och uppföljningsprocesser. Utredningen vill därför i detta sammanhang understryka vikten av att såväl regeringen som berörda myndigheter internt formulerar detta återrapporteringskrav i sådan tid på verksamhetsåret att det kan inkluderas i myndigheternas ordinarie system för intern styrning och rapportering. Enligt utredningen kan arbetet också underlättas av att respektive myndighet centralt bestämmer vilken typ av kontakter som ska rapporteras.

En följd av att statliga myndigheter ska rapportera samråd och kontakter med civilsamhället kan vara att det ger incitament till utökade kontakter med civilsamhället. Själva rapporteringen kan också ge ett underlag till myndigheternas interna överväganden i vilken mån civilsamhällets organisationer bör involveras mer i delar av en myndighets verksamhet.

Den rapportering som utredningen föreslår av de samråd och kontakter statliga myndigheter har med civilsamhället bidrar vidare till att synliggöra civilsamhället som röstbärare i demokratin. Det ger enskilda personer en möjlighet att, genom civilsamhällets organisationer, utöva sin röst även mellan valen i form av underlag i samråd m.m. i myndigheternas verksamheter. Det kan stärka medborgarnas förtroende för demokratin och bidra till en känsla av tillhörighet och ökad tillit.

Andra konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.2 Förslag om uppdrag till MUCF om att arbeta med kompetenshöjande insatser

Utredningen föreslår i avsnitt 4.2.1 att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) får i uppdrag att arbeta med kompetenshöjande insatser gentemot statliga myndigheter, kommuner och landsting i frågor som rör civilsamhället. Uppdraget ska genomföras i samråd med relevanta aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), högskolesektorn och civilsamhällets organisationer.

Kostnader för förslaget

Uppdraget bör enligt utredningens förslag pågå i tre år. En tidsbegränsad satsning på tre år som genomförs på liknande sätt som MUCF:s tidigare utbildningsuppdrag beräknas i avsnitt 4.2.1 kosta tolv miljoner kronor (fyra miljoner kronor per år).

Uppdraget ryms inte inom ramen för MUCF:s förvaltningsanslag och utredningen har därför övervägt olika finansieringskällor. En sådan skulle kunna vara att finansiera satsningen genom att deltagarna betalar en deltagaravgift. MUCF:s erfarenhet från liknande utbildningsuppdrag är emellertid att möjligheten att betala för den aktuella utbildningsinsatsen ofta är liten även om intresset från målgruppen är stort. Syftet med utredningens förslag är att stärka det civila samhällets roll i demokratin och för organisationer att driva verksamhet genom att öka kunskapen om det civila samhället bland offentliga aktörer. Om de kompetenshöjande insatserna finansieras med en deltagaravgift kan det innebära att färre deltar och syftet med förslaget därmed inte nås. Utredningen

förordar därför inte en finansiering via deltagaravgifter utan föreslår att medel tillförs utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, anslag 13:6 i syfte att möjliggöra finansiering av utredningens förslag. Utredningen gör bedömningen att anslag 13:6 i detta fall bör tillföras medel från exempelvis utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslag 1:14.

Konsekvenser av förslaget

Det föreslagna uppdraget vänder sig till offentliga aktörer, dvs. aktörer som är MUCF:s huvudsakliga målgrupp vad gäller myndighetens uppdrag att vara förvaltningsmyndighet för politiken för det civila samhället. Uppdraget får därmed inte några konsekvenser vad gäller sammansättningen på den primära målgruppen för myndighetens arbete. Då MUCF har haft liknande uppdrag tidigare, bedömer utredningen att det finns erfarenhet och strukturer inom myndigheten för uppdragets genomförande. Uppdraget bedöms därför inte få några konsekvenser för myndighetens övriga uppdrag. Vidare bedömer utredningen att det är viktigt att en myndighet har ett helhetsansvar för frågor som rör det civila samhället.

För mottagarna av de kompetenshöjande insatserna (statliga myndigheter, kommuner och landsting) medför förslaget positiva konsekvenser i form av ökad kunskap om och förståelse för det civila samhället. Därmed ökar de offentliga aktörerna möjligheterna att i sin tur involvera civilsamhället i demokratin och underlätta för organisationer att driva verksamhet. Det kan också bidra till att minska antalet regelverk som beslutas utan att hänsyn tas till det civila samhället. En sådan utveckling gör det lättare att driva verksamhet inom civilsamhället vilket torde stimulera till mer verksamhet, både hos de organisationer som i dag driver verksamhet och hos de som kan tänkas vilja starta nya verksamheter.

En följd av ökad kunskap om och förståelse för det civila samhället kan också innebära en ökad samverkan mellan enskilda organisationer och det offentliga. I den mån samverkan handlar om verksamheter som t.ex. vänder sig till personer med kriminellt förflutet eller nyanlända invandrare kan det i förlängningen få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Det kan i sin tur medföra

lägre kostnader för såväl stat som kommun. En ökad samverkan mellan civilsamhällets organisationer och det offentliga kan också bidra positivt till sysselsättning och service i hela landet.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

8.1.3 Förslag om mångfaldsuppdrag till MUCF

I avsnitt 4.3.2 föreslår utredningen tre uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) för att stärka förutsättningarna för mångfald inom civilsamhällets organisationer. Det första handlar om att utreda vad som hindrar underrepresenterade gruppers deltagande i det civila samhällets organisationer. Det andra handlar om kunskapsspridning genom konferenser och det tredje innebär en satsning där civilsamhällets organisationer kan söka bidrag för interna mångfaldsprojekt.

Kostnader för förslagen

Förslagen får konsekvenser för MUCF som behöver utöka sin verksamhet för att kunna genomföra uppdragen. Myndigheten har ett begränsat anslag för sitt arbete med politiken för det civila samhället, vilket innebär att stärkt finansiering behövs för genomförandet av de föreslagna uppdragen.

Utredningen föreslår att myndigheten tilldelas en miljon kronor årligen i tre år för att genomföra den föreslagna utredningen om deltagande i det civila samhället. Utredningens bedömning är att uppdraget kräver medverkan av externa forskare. Det bedöms vara relativt tidskrävande att analysera frågan på djupet, vilket är skälet till att utredningen föreslår ett treårigt uppdrag. Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, anslag 13.6 bör tillföras medel i syfte att möjliggöra finansiering av utredningens förslag.

Utredningen gör bedömningen att anslag 13.6 i detta fall kan tillföras medel från exempelvis utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering, anslag 2.2.

Konferensen föreslås återkomma vartannat år. Utredningen har jämfört kostnaden med bl.a. den årliga konferens som genomförs inom ramen för Överenskommelsen på det sociala området. Kostnaden för den varierar mellan cirka 150 000 kronor och 500 000 kronor, beroende på utformning och medverkan. Utredningens bedömning är att den föreslagna konferensen i sig kan beräknas kosta cirka 200 000 kronor att genomföra. Därutöver tillkommer kostnader för arbetstid för ansvarig tjänsteman. Utredningen bedömer att det bör rymmas inom en fjärdedels tjänst utslaget på ett år vilket ger en total kostnad om 325 000 kronor vartannat år. Till viss del bör detta kunna finansieras genom att en deltagaravgift tas ut. Sannolikt är detta inte fullt ut möjligt eftersom avgiften behöver anpassas så att merparten av aktuella organisationer från det civila samhället har möjlighet att delta. Utredningen konstaterar att utrymmet inom myndighetens förvaltningsanslag är mycket begränsat. Ett sätt att finansiera konferensen är att utöka myndighetens ordinarie förvaltningsanslag för civilsamhällsfrågor.

För att få effekt bör projektsatsningen uppgå till minst 15 miljoner kronor fördelat på tre år. Myndigheten avsätter normalt sett 10 procent av bidragssumman för den egna administrationen, dvs. totalt 1,5 miljoner kronor. Myndigheten har god vana av att fördela statsbidrag till liknande projekt och bedöms ha den kompetens som krävs. Utredningen föreslår att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, anslag 13.6 tillförs motsvarande medel, att tas från exempelvis utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering, anslag 2.2.

Konsekvenser av förslagen

Såväl förslaget om utredningsuppdrag som förslaget om en statsbidragssatsning på mångfaldsprojekt har stora likheter med nuvarande och tidigare uppdrag som myndigheten har eller har haft. Utredningens bedömning är att förslagen bör vara relativt enkla för myndigheten att genomföra, givet att finansieringen säkras.

Myndigheten har också stor vana av att anordna konferenser, både som ensam arrangör och i samverkan med andra. Den föreslagna konferensen riktar sig i huvudsak till företrädare för det civila samhällets organisationer, vilket är en något annorlunda målgrupp än de kunskapskonferenser som myndigheten i dag anordnar. Samtidigt anordnar myndigheten i sin bidragsgivande roll en rad träffar, utbildningar m.m. där civilsamhällets organisationer är målgrupp. Sammantaget bör uppdraget ligga väl i linje med myndighetens nuvarande verksamhets- och kompetensområde.

En konsekvens av ökad kunskap om varför olika grupper av människor deltar i mindre utsträckning än andra i civilsamhällets organisationer förväntas bli att organisationer får bättre förutsättningar i sitt arbete att rekrytera medlemmar och nå ut till en mångfald av människor. Konferenserna förväntas ge motsvarande effekter genom erfarenhetsutbyte. Satsningen på interna mångfaldsprojekt förväntas även den få positiva effekter för underrepresenterade gruppers möjligheter att delta. Satsningen bör också leda till att diskriminering av olika grupper minskar.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.4 Förslag om statlig delegation

Utredningen föreslår i avsnitt 4.3.4 att en statlig delegation tillsätts med uppdrag att i nära samverkan med civilsamhällets organisationer och berörda kommuner etablera långsiktiga lokala plattformar för det civila samhället i socioekonomiskt utsatta bostadsområden.

Kostnader för förslaget

Delegationen tillsätts av regeringen och får till sitt förfogande ett kansli bestående av minst tre personer. Den årliga kostnaden för detta uppskattas till cirka fyra miljoner kronor, och arbetet beräknas fortgå under en tio-årsperiod. Ett viktigt uppdrag för delegationen är att finna möjligheter till finansiering av den lokala verksamheten. En sådan möjlighet kan exempelvis vara att projektmedel söks ur Allmänna arvsfonden, under förutsättning att verksamheten riktas till någon av fondens målgrupper. Om den av utredningen föreslagna översynen av kriterierna för bidrag ur Allmänna arvsfonden leder till förändrade kriterier kan långsiktig finansiering ur fonden komma att möjliggöras. Även möjligheten till bidrag ur EU:s strukturfonder, särskilt socialfonden, bör undersökas.

För delegationens arbete inrättas ett nytt anslag i 2017 års budget. Anslaget tillförs medel från utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 4:1. Alternativt kan medel tillföras från utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering, anslag 1.1. En enkel organisationsutredning för upprättandet av delegationen påbörjas inom Kulturdepartementet under 2016. Kostnaderna för den föreslås belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 4:1.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget om en delegation som bl. a. får ett samordningsuppdrag när det gäller olika satsningar för att minska utanförskap i socioekonomiskt utsatta områden kan leda till ett mer effektivt utnyttjande av statens resurser. Delegationen bör få i uppdrag att samråda och samverka med ett flertal relevanta myndigheter, liksom med flera departement inom Regeringskansliet.

För civilsamhällets organisationer, liksom för de kommuner som vill delta i satsningen, förväntas delegationen innebära en tydlig samtals- och samverkanspart på statlig nivå, något som förenklar samordning av olika verksamheter.

De långsiktiga konsekvenserna av delegationens arbete blir, om arbetet är framgångsrikt, minskat utanförskap, större social sammanhållning och minskade klyftor mellan olika delar av befolkningen.

Andra konsekvenser

Förslaget kan ha positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet, genom att ökad social sammanhållning sannolikt leder till minskad brottslighet. Målsättningen är också att arbetet ska få positiva konsekvenser för sysselsättningen i berörda områden. Verksamheten bör också medföra positiva effekter för de integrationspolitiska målen, genom att bidra till en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap.

Förslaget bedöms i övrigt inte ha några direkta konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

8.1.5 Förslag om ändring i myndighetsförordningen

I avsnitt 5.1.2 föreslår utredningen att ett tillägg görs i bestämmelsen i myndighetsförordningen (2007:515) om myndigheters skyldighet att samarbeta med myndigheter och andra så att det anges att samarbetet med andra även ska omfatta det civila samhällets organisationer när det är relevant för genomförandet av myndighetens uppdrag.

Kostnader för förslaget

Kontakterna med civilsamhället utgår i det enskilda fallet från respektive myndighets uppdrag och samarbete ska ske när det är relevant för genomförandet av myndighetens uppdrag. Därmed bedömer utredningen att kostnaderna för samarbetet med civilsamhället ryms inom respektive myndighets förvaltningsanslag.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms få konsekvenser för statliga myndigheter, i och med att det kan innebära ett merarbete jämfört med i dag. Merarbetets omfattning för en enskild myndighet beror på huruvida myndigheten redan i dag samarbetar med det civila samhällets organisationer eller inte. För en myndighet som redan har kontakter

och samarbete med civilsamhället innebär inte förslaget någon förändring, och därmed inte heller något merarbete. För en myndighet som måste bygga upp samarbetet med civilsamhället från start kan merarbetet däremot bli mer omfattande. Kontakternas omfattning måste dock ställas i relation till myndighetens uppdrag, något som enligt utredningen ger en naturlig begränsning av det merarbete som kan behövas.

Syftet med utredningens förslag är att statliga myndigheter ska överväga behovet av samverkan med det civila samhället för genomförandet av respektive myndighets uppdrag. Eftersom ett samarbete med det civila samhällets organisationer inte är aktuellt för alla myndigheter bör det, enligt utredningens förslag, i myndighetsförordningen preciseras att samarbete ska ske då det är relevant för genomförandet av myndighetens uppdrag. Det innebär att de myndigheter som utifrån sitt uppdrag inte ser något behov av denna typ av samarbete kan föra en dialog med ansvarigt departement. Därmed minskar merarbetet hos denna grupp av myndigheter.

Utredningen bedömer vidare att förslaget om ett uppdrag till MUCF att arbeta med kompetenshöjande insatser i syfte att öka bl.a. statliga myndigheters kunskap om civilsamhället och dess organisationer också kan underlätta för myndigheterna att utveckla sin samverkan med det civila samhället.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.6 Förslag om rekrytering av myndighetschefer

I avsnitt 5.1.2 föreslås att erfarenhet från och kunskap om det civila samhällets organisationer ska värderas vid rekrytering av myndighetschefer.

Kostnader för förslaget

Vid varje rekrytering av en ny myndighetschef ska ansvarigt departement enligt utredningens förslag överväga om det i det aktuella fallet är relevant att värdera erfarenhet från det civila samhällets organisationer som krav eller merit. För att ett sådant övervägande ska vara välgrundat måste kravet beröras i det stöd som ges till departementen vid rekrytering, och följas upp av enheten för statlig arbetsgivarpolitik vid Finansdepartementet. Utredningens bedömning är att det innebär ett begränsat extraarbete för departementen att överväga om det finns ett behov av att värdera meriter från det civila samhället vid rekryteringar. Förslaget genomförs inom ramen för befintligt förvaltningsanslag.

Konsekvenser av förslaget

En konsekvens av förslaget blir att begreppet det civila samhället sprids i vidare kretsar. Erfarenheter från civilsamhället tillmäts också viss tyngd i och med att det värderas vid rekrytering till tjänster som myndighetschef. Detta bör vara positivt och bidra till att förståelsen för civilsamhället ökar. Risken med att göra listan över kvalifikationer som ska beaktas vid rekrytering av myndighetschefer alltför lång är att kraven urholkas och att de i praktiken kommer att övervägas relativt lättvindigt. För att så inte ska ske krävs relevant stöd från ansvarig enhet inom Regeringskansliet. Att det blir fler myndighetschefer som har erfarenhet från och kunskap om det civila samhället kan också leda till förbättrade kontakter mellan myndigheten och civilsamhällets organisationer.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.7 Förslag om att kommittéer ska redovisa konsekvensanalyser avseende det civila samhällets organisationer

Utredningen föreslår i avsnitt 5.1.3 att det införs ett krav i kommittéförordningen (1998:1474) på att om förslagen i ett betänkande har betydelse för villkoren för det civila samhällets organisationer ska konsekvenserna i det avseendet redovisas i betänkandet.

Kostnader för förslaget

Under 2014 var antalet pågående utredningar i medeltal varit 138. Antalet betänkanden som lämnades under samma år var 92 stycken. Antalet påbörjade och avslutade utredningar varierar över året och inte minst mellan åren. Majoriteten av alla utredningar berör civilsamhället i någon omfattning. Antalet kommittéanställda ökade under 2014 och var som flest 422 personer. Under året introducerades 362 nya kommittéanställda. Mot bakgrund av dessa siffror räknar utredningen med en omloppsvolym av runt 100 utredningar per år. För 80 av dessa bedöms det relevant att göra en konsekvensanalys avseende effekter på civilsamhället. Den extra insatsen beräknas till mellan två och åtta arbetsdagar med ett medianvärde på fem dagar. Det skulle betyda ett merarbete på 400 arbetsdagar, vilket motsvarande två personers arbetsinsats under ett år och en kostnad av två miljoner kronor. Därtill kommer en kostnad för den arbetstid som ägnas utbildning med anledning av förslaget. Med utgångspunkt från att nuvarande utbildningsinsats avseende konsekvensanalyser utförs under en halv arbetsdag bör den merkostnad som uppkommer till följd av förslaget bli marginell.

Utredningen bedömer att kostnaden för det arbete som förslaget skulle medföra ryms inom ramen för Regeringskansliets ordinarie förvaltningsanslag.

Konsekvenser av förslaget

Den väsentliga effekten av förslaget är att utredningar och kommittéer får ökad medvetenhet och insikt om de ideella organisationerna och deras villkor. Konsekvensutredningar förväntas bidra till att fånga upp effekter för det civila samhällets organisationer ur ett brett perspektiv.

Merarbetet för utredningar och kommittéerna med att bedöma konsekvenser för det civila samhällets organisationer varierar beroende på utredningsområde, förslagens karaktär och hur och vilka delar av civilsamhället som bedöms och berörs.

Troligen är i nuläget konsekvensanalyser avseende civilsamhället mer resurskrävande och komplicerade för utredningar och kommittéer jämfört med de man ska göra avseende företag. Det beror till stor del på att civilsamhället är en brokig skara för vilken statistiken dessutom är knapphändig och den allmänna kunskapen om civilsamhällets villkor ofta begränsad.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.8 Förslaget om att myndigheter ska redovisa konsekvensanalyser avseende det civila samhällets organisationer

Utredningen föreslår i avsnitt 5.1.3 att det införs ett krav i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning om att förvaltningsmyndigheter i samband med regelgivning som kan påverka organisationer inom det civila samhället ska göra en konsekvensutredning avseende vilka effekter som ett genomförande av de nya eller ändrade reglerna får för dessa organisationer.

Kostnader för förslaget

Myndigheter som det här är fråga om är de som av regeringen är bemyndigade, i allmänhet genom sina respektive instruktioner eller annan förordning, att meddela föreskrifter inom sitt sakområde. Det fanns i december 2015 103 myndigheter som lämnar föreskrifter. Bland de 103 ingår även de 21 länsstyrelserna; var och en med separata författningssamlingar.

Uppskattningsvis är det cirka 70 myndigheter som utfärdar föreskrifter som kan ha, mer eller mindre, bäring på det civila samhället. Då är alla länsstyrelser inräknade Att det blir så pass många myndigheter kan sannolikt tillskrivas det faktum att civilsamhället återfinns i så många delar av samhället. Av dessa uppskattas cirka 50 stycken (de 21 länsstyrelserna ingår fortfarande) vara något mer relevanta ur civilsamhällets synpunkt. Av dessa cirka 50 är det bara ett tiotal som ganska ofta utfärdar regler som är civilsamhällesrelevanta.

De 70 myndigheterna utfärdade drygt 600 föreskrifter under 2014. Då är smärre ändringar inte inräknade men väl grundförfattningar och väsentligare ändringar av sådana. Av dessa uppskattar utredningen att det årliga antalet föreskrifter som är civilsamhällesrelevanta uppgår till cirka 100 stycken. Dessa kan vara av mycket olika karaktär. Vissa har en avgörande betydelse som de som utfärdas av Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Skatteverket. Andra berör bara ytligt civilsamhället.

Ett antagande skulle kunna vara, efter genomgång av ett antal konsekvensanalyser att den utökade arbetsinsatsen uppgår i genomsnitt till mellan tre och tio arbetsdagar per föreskrift vilket med cirka 100 föreskrifter skulle innebära mellan 300 och 1 000 arbetsdagar per år. Om man bedömer att en person arbetar 200 dagar per år så innebär intervallet 1,5 till 5 personers arbetsinsats under ett år en arbetskostnad om en miljon kronor per år och person, vilket totalt innebär en merkostnad om 1,5 till 5 miljoner kronor. Fördelat på respektive myndighet kan kostnaderna antas vara ganska marginella i förhållande till de totala verksamhetskostnaderna.

Eftersom kostnaden för konsekvensutredningar normalt anses ingå i kostnaderna för respektive verksamhet är utgångspunkten att förslaget om att utvidga konsekvensanalysen till att även omfatta det civila samhällets organisationer bör bäras av respektives myndighets förvaltningsanslag.

Konsekvenser av förslaget

Den väsentliga effekten av förslaget är att få civilsamhället uppmärksammat inom myndigheter.

Den extra arbetsinsats som krävs för att konsekvensbedöma effekter av regelgivning på civilsamhället kan naturligtvis variera utifrån hur omfattande och komplicerade effekterna är, men även beroende på ambitionsnivå. Sannolikt är det mer tidskrävande att bedöma effekter för civilsamhället än för företag. De ideella organisationerna är en i högsta grad heterogen skara spridd över hela samhället. Omfattningen av konsekvensanalysen är även beroende av vad konsekvensbeskrivningen avseende civilsamhället ska innehålla. Utredningen har här föreslagit att myndigheten ska pröva för civila samhällets organisationer föreslagna föreskrifter avseende vilka verksamhetsområden som berörs, antalet organisationer som bedöms bli berörda, i vilka avseenden regleringen kan komma att påverka det civila samhällets organisationer och om särskilda hänsyn behöver tas till det civila samhällets organisationer vid reglernas utformning.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.9 Förslag om översyn av kriterierna för stöd ur Allmänna arvsfonden

Utredningen föreslår i avsnitt 5.1.4 att en översyn ska göras av kriterierna för stöd ur Allmänna arvsfonden i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden, i syfte att möjliggöra långsiktigt stöd.

Kostnader för förslaget

Förslaget innebär att en utredning tillsätts i form av en statlig offentlig utredning eller genom att frågan utreds inom ett departement. Kostnaden för en sådan utredning kan uppskattas till en till två miljoner kronor, beroende på hur den utformas. Kostnaderna föreslås belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 4:1.

Konsekvenser av förslaget

Om översynen resulterar i en ändring av de kriterier som gäller för att få bidrag ur Allmänna arvsfonden bör det öppna för att fler verksamheter får stöd ur fonden och ett mer effektivt utnyttjande av de medel som finns i fonden. Detta bedöms dock inte få några generella konsekvenser för Arvsfondsdelegationens arbete som fortsatt innebär att bedöma vilka projekt som ska få stöd.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.10 Förslag om uppföljning av förenklingsarbete

Utredningen föreslår i avsnitt 5.1.5 att Tillväxtverket får i uppdrag att i sin årliga uppföljning av vissa myndigheters förenklingsarbete också, i relevanta fall, efterfråga åtgärder avsedda att förenkla för civilsamhällets organisationer.

Kostnader för förslaget

Uppdraget innebär en viss utvidgning av Tillväxtverkets befintliga uppdrag. Merkostnaden bedöms vara försumbar eftersom en årlig enkät redan i dag riktas till de aktuella myndigheterna. Svaren gällande civilsamhällets organisationer behöver dock sammanställas i en särskild rapport. Myndigheten har utvecklade metoder och sådan kompetens och erfarenhet av såväl förenklingsarbete som civilsamhällesfrågor som krävs. Sammantaget bedöms kostnaderna för uppdraget vara begränsade och rymmas inom myndighetens ordinarie förvaltningsanslag.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär ett något utvidgat uppdrag för Tillväxtverket, med en målgrupp som åtminstone delvis ligger utanför förenklingsarbetets nuvarande målgrupp (företag). Uppföljningen av förenklingsåtgärder för företag bygger på regeringens mål för förenkling och ett uppdrag till ett antal statliga myndigheter att årligen rapportera om vidtagna åtgärder. Motsvarande beslut saknas för det civila samhällets organisationer. Utredningens bedömning är att det bör inkluderas i uppdraget till relevanta myndigheter, men om inget sådant uppdrag ges blir det frivilligt för myndigheterna att besvara en fråga om sådana åtgärder, vilket kan komma att påverka svarsfrekvensen. Utredningen bedömer ändå att en positiv konsekvens kan bli att myndigheterna i allt större utsträckning inkluderar också det civila samhällets organisationer som målgrupp i sitt förenklingsarbete, när det gäller förenkling av administrativa krav, regler, information och service.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.11 Förslag om exempelsamling

I avsnitt 5.2.2 föreslår utredningen att Konsumentverket ska utarbeta en exempelsamling över vad som *är* respektive *inte är* näringsverksamhet enligt konsumentlagstiftningen. Exempelsamlingen ska avse de ideella föreningarnas verksamhet och arbetet ska bedrivas i samverkan med det civila samhällets organisationer i syfte att utforma exempelsamlingen utifrån de behov av tydliggöranden som organisationerna ser.

Kostnader för förslaget

Konsumentverket har i uppdrag att stödja konsumenter med information och service. Exempelsamlingen kommer att utgöra ett stöd för det civila samhällets organisationer och även för konsumenter i deras relation till ideella föreningar.

Konsumetverket kommer att behöva ta ställning till hur omfattande exempelsamlingen behöver vara för att uppnå sitt syfte. Det är därför inte möjligt för utredningen att överblicka om, och i så fall hur stor kostnadsökningen kan bli. Eftersom uppdraget är begränsat och får anses ingå i Konsumentverkets övergripande uppdrag gör dock utredningen bedömningen att kostnaderna för uppdraget bör rymmas inom myndighetens ordinarie förvaltningsanslag.

Exempelsamlingen ska tas fram i samverkan med det civila samhällets organisationer, vilket ligger i linje med utredningens förslag om myndigheters samverkan med det civila samhället (avsnitt 5.1.2). Vilka konsekvenser detta bedöms få för det civila samhällets organisationer framgår av avsnitt 8.4.

Konsekvenser av förslaget

Den direkta konsekvensen av förslaget bör bli att civilsamhällets organisationer med hjälp av Konsumentverkets exempelsamling kan göra bedömningen av vilka verksamheter som utgör näringsverksamhet i konsumenträttslig mening. Exempelsamlingen är även avsedd att skapa tydlighet bland konsumenter vad gäller exempelvis deras relation till föreningar i vilka de är medlemmar. Detta skapar för båda parter tydlighet och förutsägbarhet och mindre oro för att inte följa regelverk.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.12 Förslag om vägledning till kommunerna

I avsnitt 5.2.3 föreslår utredningen att Livsmedelsverket får i uppdrag att ge ytterligare vägledning till kommunerna när det gäller att göra bedömningen av vilka verksamheter inom det civila samhället som utgör livsmedelsföretag och ge tydlig information om detta till civilsamhällets organisationer.

Kostnader för förslaget

Uppdraget ingår i Livsmedelsverkets övergripande uppdrag. Livsmedelsverket ger vägledning till kommunerna bl.a. med hjälp av en skriftlig vägledning. Enligt förslaget bör särskilt frågan om verksamheter i civilsamhällets regi uppmärksammas. Det beräknas inte medföra annat än marginella extra kostnader för myndigheten utan inryms i myndighetens ordinarie förvaltningsanslag.

Konsekvenser av förslaget

Den direkta konsekvensen av förslaget bör bli att såväl kommuner som civilsamhällets organisationer med hjälp av Livsmedelsverkets vägledning enklare kan göra bedömningen av vilka verksamheter som ska registreras som livsmedelsföretag. Det skapar trygghet för verksamheter som inte ska omfattas av regelverket och det minskar administrationen både för kommunerna och för organisationerna. Med tydligare information undviker man att civilsamhällets organisationer avstår från att bedriva serveringsverksamhet av oro för att inte följa regelverk eller för att slippa avgifter för registrering och kontroll om verksamheten klassas som livsmedelsföretag.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.13 Förslag om utredning avseende författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag

Utredningen föreslår i avsnitt 5.2.8 att det ska utredas om det bör införas en författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag. Utredningsuppdraget bör innefatta att belysa såväl för- och nackdelar med en författningsreglerad definition, som hur Arbetsförmedlingens behov av kontroll kan tillgodoses.

Kostnader för förslaget

Förslaget innebär en utredning, som kan göras såväl internt inom Regeringskansliet som i form av en statlig offentlig utredning. Utredningen bedömer att det handlar om en begränsad utredning, där kostnaden uppskattas till cirka en miljon kronor. Kostnaderna föreslås belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 4:1.

Konsekvenser av förslaget

Arbetsförmedlingens arbete med att erbjuda utsatta grupper sysselsättning genom arbetsintegrerande sociala företag skulle enligt uppgift till utredningen underlättas om det fanns en tydligare definition av arbetsintegrerande sociala företag. En författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag skulle ge Arbetsförmedlingen ett tydligare ramverk bl.a. kring vilka beslut som myndigheten kan fatta vad gäller exempelvis anvisningar av arbetssökanden till dessa företag.

Om utredningens förslag genomförs och en författningsreglerad definition införs blir en positiv konsekvens att Arbetsförmedlingens

arbete med dessa företag underlättas och att arbetsintegrerande sociala företag därmed kan involveras mer i arbetet med arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. På längre sikt kan ett genomförande av utredningens förslag därigenom bidra till att underlätta för den gruppen arbetslösa. Av det frivilliga registret över arbetsintegrerande sociala företag som finns på webbplatsen www.sofisam.se framgår att arbetsintegrerande sociala företag bl.a. vänder sig till målgrupper som personer med funktionsnedsättning, personer som tidigare varit kriminella, personer med utländsk bakgrund och unga. Därmed bedöms förslaget bidra positivt till att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms också bidra till det brottsförebyggande arbetet, då arbete kan vara en förutsättning som ökar möjligheten att undvika återfall i brottslighet. Förslagen kan även bidra positivt till sysselsättning i olika delar av landet, då förteckningen på webbplatsen www.sofisam.se visar att arbetsintegrerande sociala företag i dag finns i stora delar av landet.

Om förslaget genomförs och en författningsreglerad definition införs, kan den ökade tydligheten som en definition skulle medföra också underlätta för kommuner och andra myndigheter än Arbetsförmedlingen som också samarbetar med och som har kontakter med arbetsintegrerande sociala företag. Även för de arbetsintegrerande sociala företagen som grupp bedöms en reglerad definition kunna underlätta, då det för det omgivande samhället blir än tydligare vad ett arbetsintegrerande socialt företag är och vilken verksamhet företagen bidrar med i samhället. Antalet arbetsintegrerande sociala företag är i dag begränsat (drygt 300), men en förtydligad definition kan bidra till att fler väljer denna form för verksamheten.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

8.1.14 Förslag angående Fortifikationsverkets markupplåtelse

I avsnitt 5.2.10 föreslår utredningen att en översyn ska ske av bestämmelsen om upplåtelse i förordningen (2007:758) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. i syfte att införa ett undantag i bestämmelsen som möjliggör att avgift inte tas ut för korttidsupplåtelser av allmännyttiga ideella organisationer.

Kostnader för förslaget

Förslaget medför kostnader för den föreslagna översynen, som kan göras såväl internt inom Regeringskansliet som i form av en statlig offentlig utredning. Utredningen bedömer att det handlar om en begränsad utredning, där kostnaden uppskattas till cirka en miljon kronor. Kostnaderna föreslås bekosta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 4:1.

Konsekvenser av förslaget

Utredningen utgår från att den föreslagna översynen kommer att belysa såväl kostnader som konsekvenser av ett undantag för vissa av civilsamhällets organisationer. Utredningen vill inte föregripa den analysen men vill understryka att analysen bl.a. bör hantera frågan om hur Fortifikationsverket ska kompenseras för intäktsbortfallet så att inte den huvudsakliga hyresgästen, Försvarsmakten, påverkas. Fortifikationsverket har till utredningen summerat de bokförda intäkterna för korttidsupplåtelser för åren 2014 och 2015 till cirka 700 000 kronor per år. Intäkterna baseras på den omfattning av korttidsupplåtelser som varit under de angivna åren. Enligt Fortifikationsverket inkommer ungefär hälften av intäkterna från korttidsupplåtelser från civilsamhället (dvs. cirka 350 000 kronor).

Om den föreslagna översynen resulterar i ett undantag för civilsamhällets organisationer, bedömer utredningen att det kommer att underlätta det organiserade friluft- och idrottslivets möjlighet att bedriva verksamhet. Genom en avgiftsbefrielse får dessa organisationer en lägre kostnad för att bedriva den verksamhet som i dag bedrivs. I den mån avgiftsbefrielsen innebär en utökad verksamhet kan det också bidra positivt för folkhälsan.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.15 Förslag om upphandlingskriterier

Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.3 att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att särskilt beakta de mervärden som civilsamhällets organisationer erbjuder inom ramen för framtagandet av upphandlingskriterier, och att bjuda in organisationer från det civila samhället att delta i arbetet med att utveckla kriterier.

Kostnader för förslaget

Det finns sedan tidigare en kvalitetssäkrad kriterieprocess som nu är föremål för översyn av den nybildade Upphandlingsmyndigheten. Framför allt arbetar man inom ramen för processen med utveckling av hållbarhetskriterier i form av miljökrav och sociala krav. I processen deltar olika intressenter, dvs. både leverantörer och upphandlande myndigheter. Även brukare kan bjudas in att delta. Arbetstiden för att utveckla kriterier på ett område bedöms till cirka 400 timmar. För arbetet med att formulera kriterier som fångar de mervärden som det civila samhällets organisationer erbjuder bedömer utredningen att myndigheten behöver avsätta en särskild resurs för arbetet. Arbetstid motsvarande en halvtidstjänst särskilt avsatt för detta område kan enligt utredningen utgöra en lämplig nivå, eftersom myndigheten har erfarenhet av kriteriearbete och har relevanta strukturer för arbete. Uppdraget kan sägas ingå i myndighetens ordinarie uppdrag och bör därför kunna genomföras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

Konsekvenser av förslaget

Upphandlingsmyndigheten är under uppbyggnad och idéburna organisationer ingår i de målgrupper som myndigheten ska prioritera. Därför bör myndigheten relativt enkelt kunna organisera arbetet med att genomföra uppdraget inom ramen för sitt övergripande arbete med sociala hänsyn i offentlig upphandling.

Konsekvensen av att kriterier utvecklas förväntas bli att upphandlande myndigheter får tydliga verktyg för att värdera de mervärden som civilsamhällets organisationer kan erbjuda på olika områden. Under förutsättning att upphandlande myndigheter använder sig av de framtagna kriterierna bör det innebära bättre möjligheter för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling.

Andra konsekvenser

Förslaget kan få positiva konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga i förhållande till större företags, då vissa av de kvaliteter och mervärden som civilsamhället erbjuder också kan återfinnas hos små företag. Det finns också små företag som tillhör det civila samhället, t.ex. ekonomiska föreningar eller aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb). Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.16 Förslag om vägledning till upphandlande myndigheter

I avsnitt 6.2.5 föreslås att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att utarbeta en vägledning till upphandlande myndigheter för att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling, och att organisera återkommande nätverksträffar och utbildningstillfällen mellan beställare, upphandlare och civilsamhällets organisationer.

Kostnader för förslaget

Upphandlingsmyndigheten är en nyligen inrättad myndighet som utarbetar former för sin verksamhet. Eftersom idéburna organisationer är en prioriterad målgrupp har myndigheten, enligt vad utredningen erfar, redan övervägt att ta fram en sådan vägledning som utredningen föreslår. Det finns sedan tidigare upparbetade former för hur vägledningar tas fram, liksom för hur de sprids. Myndigheten genomför regelbundet utbildningar och informationstillfällen för beställare, upphandlare och leverantörer. Däremot har man inte sedan tidigare några gemensamma träffar. Att utarbeta en vägledning beräknas motsvara arbetet med att utarbeta kriterier inom ett område, dvs. cirka 400 timmar. Att genomföra ett par nätverksträffar och utbildningstillfällen per år beräknas kosta maximalt 300 000 kronor. Utredningens bedömning är att uppdragen kan finansieras inom ramen för myndighetens ordinarie förvaltningsanslag.

Konsekvenser av förslaget

Konsekvenserna av förslaget blir att upphandlande myndigheter får bättre möjligheter att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling. Kompetensen på området inom myndigheten kommer också att öka, vilket innebär att bättre råd kan ges även i myndighetens telefon- och mejlrådgivning.

Andra konsekvenser

Förslaget får positiva konsekvenser för små företag som hör till det civila samhället. Förslaget kan också få positiva konsekvenser för andra små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, genom att vissa åtgärder för att underlätta för civilsamhällets organisationer också underlättar för små företag, t.ex. genom att omsättningskrav begränsas. Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.17 Förslag om att komplettera den nationella upphandlingsstatistiken

I avsnitt 6.5 föreslår utredningen att den nationella upphandlingsstatistiken ska kompletteras med uppgifter om civilsamhällets deltagande i offentlig upphandling. Konkurrensverket (KKV) får i uppdrag att redovisa uppgifter om civilsamhället i upphandlingsstatistiken.

Kostnader för förslaget

Förslaget utgår från det material som KKV redan nu köper in från Visma Commerce AB. Eftersom utredningens förslag utgår från att detta material används även framöver, innebär inte utredningens förslag någon extra kostnad för tillgången till grundmaterial.

Utredningen redogör i avsnitt 6.5 för det praktiska förfarandet för att redovisa civilsamhället i upphandlingsstatistiken. KKV får som ansvarig myndighet i detta förfarande en kostnad för det uttag av uppgifter från det allmänna företagsregistret som Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för. SCB tillämpar en kostnadsmodell med startavgift och en avgift per organisation. Den kostnad som, med utredningens förslag, belastar KKV förväntas dock bli låg, eftersom materialet omfattar relativt få organisationer (för 2014 handlar det om cirka 1 400 organisationer i materialet som inte är aktiebolag). En uppskattning av kostnaden är 2 700 kronor per år, baserat på en startavgift om 700 kronor och en kostnad med 1,40 kronor per organisation i materialet. I det fall KKV för första redovisningsåret önskar redovisa statistik för flera år tillbaka i tiden blir kostnaden för uttaget från företagsregistret initialt något högre (cirka 5 600 kronor för tre år). Den tillkommande kostnaden för uppgifter från SCB ryms i myndighetens nuvarande anslag.

Konsekvenser av förslaget

Ett uppdrag att ta fram nya uppgifter i upphandlingsstatistiken innebär ett behov av utökade analyser av befintlig statistik. Det innebär också ett extra arbete för ansvarig myndighet, i detta fall KKV. Starten av Upphandlingsmyndigheten (UHM) den 1 september 2015

innebär vidare att personal som tidigare ansvarat för analysen av upphandlingsstatistiken på KKV i dag återfinns på UHM. Därmed kan utredningens förslag få konsekvensen att KKV får köpa analystjänster från UHM. Utveckling av statistiken kan anses höra till det ordinarie arbetet för den myndighet som ansvarar för statistik om upphandling. Utredningen gör därför den samlade bedömningen att den sammanlagda tillkommande kostnaden för statistikutvecklingen också kan rymmas i myndighetens ordinarie anslag, även om det innebär köp av analystjänster från UHM.

Andra konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.1.18 Förslag att se över befintlig information och stöd till civilsamhället

I avsnitt 7.6.3 föreslås att relevanta statliga myndigheter får i uppdrag att tydliggöra och anpassa informationen och stödet för att möta civilsamhällets behov. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) föreslås vidare få i uppdrag att inom ramen för arbetet i MUCF:s myndighetsnätverk och tillsammans med deltagande myndigheter utveckla och samordna strukturen på den information som statliga myndigheter erbjuder civilsamhället på sina webbplatser.

Kostnader för förslagen

För de myndigheter som får i uppdrag att tydliggöra och anpassa befintlig information och stöd till det civila samhällets behov innebär förslaget en kostnad för arbetets genomförande. Att löpande eller med jämna mellanrum se över, komplettera och anpassa informa-

tionen är emellertid något som ingår i varje myndighets arbete. Civilsamhällets organisationer är i detta fall inte heller någon ny målgrupp för informationsansvariga myndigheter. Därmed gör utredningen bedömningen att det arbete som krävs med anledning av förslaget ryms i respektive myndighets förvaltningsanslag.

Det ingår i MUCF:s uppdrag att bilda nätverk för samverkan med bl.a. statliga myndigheter. MUCF anordnar också löpande träffar, där ett 20-tal myndigheter diskuterar olika frågor som rör det civila samhället. Den information och det stöd som statliga myndigheter ger civilsamhället kan därför enligt utredningen diskuteras i befintlig nätverksstruktur, antingen regelbundet återkommande eller tematiskt vid vissa möten. En sådan komplettering anser utredningen ryms inom MUCF:s uppdrag och därmed befintligt förvaltningsanslag.

Konsekvenser av förslagen

Ett arbete med att se över och anpassa befintlig information utifrån behoven i en målgrupp (det civila samhället) skulle kunna få negativa följder för andra målgrupper om översynen innebär att det skulle bli svårare för andra målgruppen att efter översynen finna informationen. Utredningen bedömer emellertid den risken som liten.

Alla de myndigheter som ingår i MUCF:s myndighetsnätverk har inte i uppdrag att erbjuda information och stöd till civilsamhället. Det kan därmed antas att deras intresse av att delta i mötena med myndighetsnätverket minskar om diskussionerna i nätverket till mycket stor del handlar om strukturen på information och stöd till det civila samhället. Utredningen anser dock att en sådan konsekvens kan undvikas genom en god planering av upplägget på arbetet i MUCF:s myndighetsnätverk. Frågan om hur strukturen på den information som statliga myndigheter erbjuder civilsamhället på sina webbplatser kan utvecklas och samordnas kan t.ex. behandlas tematiskt vid särskilda möten eller vid en sådan tidpunkt vid mötena att inte alla kallade myndigheter behöver delta.

Utredningen ser stora fördelar för civilsamhällets aktörer om diskussionen i MUCF:s myndighetsnätverk bidrar till en likartad struktur på statliga myndigheters information och stöd till

civilsamhället. Av utredningens enkät till nystartade organisationer (avsnitt 7.5.1) framgår att brister i information och stöd innebär att tid tas från verksamheten till att söka information eller till administrativa uppgifter. Det innebär enligt utredningens enkät att det t.ex. blir färre aktiviteter och svårare att hinna med att utveckla verksamheten. Det framgår också att bristen på information och stöd gör att civilsamhällets organisationer upplever en osäkerhet och en rädsla att göra fel. Åtgärder som gör den statliga informationen enklare att finna kan därmed frigöra tid till utveckling av verksamheten i sig. Enligt utredningen kan det särskilt underlätta för aktiva i civilsamhället som saknar tidigare erfarenhet från svenskt föreningsliv. Därmed kan förslagen bidra positivt till möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

I sin enkät till nystartade organisationer har utredningen ställt en fråga om organisationen vänder sig främst till flickor/kvinnor, pojkar/män eller lika mycket till båda målgrupper. Syftet med denna bakgrundsfråga var att undersöka om behovet av stöd skilde sig åt beroende på könssammansättningen i organisationernas målgrupp. Utredningens analys visar emellertid att den absoluta majoriteten (92 procent) av alla svarande organisationer angav att man vänder sig lika mycket till flickor/kvinnor som till pojkar/män. Andelen organisationer (8 procent) som angav en inriktning mot en viss målgrupp har ansetts för liten för att man genom utredningens enkät ska kunna identifiera säkerställda skillnader i behov av stöd som beror på just en organisations målgrupp. Utredningens förslag har därmed inte utformats på något särskilt sätt med avseende på könssammansättningen i organisationernas målgrupper.

Andra konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

8.1.19 Förslag om en webbaserad guide med utgångspunkt i avgörande skeden

I avsnitt 7.6.4 föreslår utredningen att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) får i uppdrag att, tillsammans med företrädare för myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting och civilsamhället, ta fram en webbaserad guide av typen ”vanliga frågor” med utgångspunkt i avgörande skeden. Guiden ska också ge information om olika finansieringsformer, däribland EU-fonder.

Kostnader för förslaget

Kostnaden för detta uppdrag uppskattas till en heltid (à en miljon kronor) för webbguidens uppbyggnad och därefter 0,5 heltid per år för underhåll och uppdatering. Till det kommer marknadsföring. Utredningen föreslår därför att kostnaderna för den webbaserade guiden finansieras genom att utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, anslag 13:6 tillförs medel i syfte att möjliggöra finansiering av utredningens förslag. Utredningen gör bedömningen att anslag 13:6 i denna del bör tillföras medel från exempelvis utgiftsområde 17, anslag 14:1 Bidrag till folkbildning. Anslaget finansierar bl.a. delar av studieförbundens verksamhet, vars roll i det administrativa stödet har beskrivits i avsnitt 7.4.2.

Ett annat sätt att finansiera förslaget är genom ett utökat förvaltningsanslag för MUCF. Det skulle vara motiverat av att uppdraget om en webbaserad guide är långsiktigt till sin karaktär. MUCF:s förvaltningsanslag kan höjas genom att medel tillförs från exempelvis utgiftsområde 17, anslag 14:1 Bidrag till folkbildning.

Konsekvenser av förslaget

För MUCF som myndighet innebär det föreslagna uppdraget att profilen på myndighetens arbete inom politiken för det civila samhället kompletteras. Offentlig sektor är i dag MUCF:s huvudsakliga, men inte enda, målgrupp. MUCF har redan i dag en kontaktyta till civilsamhällets organisationer, bl.a. genom myndighetens bidragsgivning och administrativa roll i partsgemensamt forum.

Utredningen gör vidare bedömningen att det är viktigt att en myndighet har ett helhetsansvar för frågor som rör civilsamhället.

Som framgår av utredningens analys i avsnitt 7.6.4 bedöms den webbaserade guiden ha positiva konsekvenser för det civila samhället, särskilt nybildade organisationer, icke-formaliserade grupperingar som överväger en formalisering samt organisationer som inte hör till någon riks- eller paraplyorganisation. Hur många dessa organisationer tillsammans är går inte att uppskatta, då statistiken för det civila samhället utgår från organisationsnummer. De delar av civilsamhället som inte har organisationsnummer finns därmed inte i statistiken. Av förklarliga skäl saknar icke startade organisationer och icke-formaliserade grupperingar organisationsnummer, varför de inte omfattas av statistiken.

En webbaserad guide bedöms vidare bl.a. kunna underlätta för aktiva i civilsamhället som saknar tidigare erfarenhet från svenskt föreningsliv. Därmed kan förslaget bidra positivt till möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

I avsnitt 8.1.18 redogör utredningen för en bakgrundsfråga som utredningen ställt i sin enkät till nystartade organisationer. Andelen organisationer (8 procent) som angav en inriktning mot en viss målgrupp (flickor/kvinnor eller pojkar/män) är som tidigare angetts för liten för att kunna påvisa säkerställda skillnader i behov av stöd som beror av en organisations målgrupp. Utredningens förslag har därför inte heller i detta fall utformats på något sätt utifrån könssammansättningen i olika organisationers målgrupper.

Andra konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

8.2 Kostnader och konsekvenser för kommuner och landsting

Frågor som rör relationer med det civila samhället räknas till kommuners och landstings frivilliga verksamheter (se avsnitt 5.3). Utredningen föreslår inte någon ändring på detta. Utredningen lägger mot den bakgrunden inte heller några förslag som rör kommuner och landsting. Däremot gör utredningen ett antal bedömningar som rör kommunsektorn.

8.2.1 Kostnader för kommuner och landsting

Ett arbete på lokal och regional nivå i enlighet med utredningens bedömningar är frivilligt men skulle enligt utredningen underlätta för det civila samhällets roll i demokratin och för organisationer att bedriva verksamhet. De eventuella kostnader som skulle uppstå i de kommuner och landsting som agerar i enlighet med utredningens bedömningar finansieras därmed inom respektive kommuns och landstings budget.

Kommuner och landsting som deltar i de kompetenshöjande insatser som MUCF med utredningens förslag ska erbjuda, får en kostnad för deltagandet. Kostnaden utgörs av arbetstid för deltagande personer och eventuella utgifter för resor om de kompetenshöjande insatserna erbjuds på annan ort. Samtidigt innebär inte utredningens förslag någon deltagaravgift.

8.2.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag att MUCF ska arbeta med kompetenshöjande insatser innebär inte ett tvång för kommuner och landsting att ta del av insatserna. Däremot innebär förslaget en möjlighet för politiker och tjänstemän i kommuner och landsting att öka sina kunskaper om det civila samhället.

Utredningens samlade analys utgår bl.a. från förhållanden i kommunsektorn. Många av utredningens slutsatser är tillämpbara i kommuner och landsting som en del i det lokala och regionala arbetet att underlätta för det civila samhällets organisationer. Utred-

ningen visar i de bedömningar som rör kommunsektorn på ett antal möjligheter för kommuner och landsting att kunna agera.

Utredningen föreslår inte några tvingande förslag för kommuner och landsting. Därmed får inte utredningens betänkande några konskevenser för den kommunala självstyrelsen.

8.2.3 Övriga konsekvenser för kommuner och landsting

Utredningens förslag att MUCF ska arbeta med kompetenshöjande insatser innebär en möjlighet för kommuner och landsting att ta del av insatserna. Därmed möjliggör förslaget för politiker och tjänstemän i kommuner och landsting att öka sina kunskaper om det civila samhället. En ökad kunskap torde underlätta de framtida kontakterna med civilsamhället som deltagande kommuner och landsting kommer att ha.

Utredningen utgår från att de förändringar som görs i kommuner och landsting utifrån utredningens bedömningar kommer att föregås av en analys av de lokala eller regionala behoven och förutsättningarna. Därmed tydliggörs vilka eventuella positiva respektive negativa konsekvenser som ett förändrat arbetssätt kan medföra. En positiv konsekvens kan vara en förbättrad samverkan med det lokalt eller regionalt verksamma civilsamhället. En förbättrad samverkan med civilsamhället kan dessutom få positiva effekter i form av ett ökat ideellt engagemang, bättre tillvaratagande av frivilliga insatser och därmed bättre utväxling av gemensamma resurser för kommuninvånarnas bästa.

8.3 Kostnader och konsekvenser för företag

Utredningen har valt att under denna rubrik redogöra för konsekvenser för privata företag, dvs. för kommersiellt drivna företag till skillnad från den näringsverksamhet som bedrivs inom det civila samhället organisationer och som kan sägas inkluderas i en vid definition av ordet företag. Flera av utredningens förslag i kapitel 6 handlar om att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i upphandling, bl.a. genom att ge vägledning till upphandlande myndigheter. Utredningens bedömning är att det i dessa fall visserligen stärker organisationernas möjlighet att delta i upphand-

lingar, vilket kan sägas bidra till ökad konkurrens för företag, men att det handlar om att ta bort nackdelar som organisationerna i dag har jämfört med företag när det handlar om upphandling. Vissa av förslagen kan också innebära vissa fördelar för små företag (se avsnitt 8.1.15 och 8.1.16).

8.3.1 Förslag om undantag från upphandling enligt lagen om offentlig upphandling avseende sociala tjänster och andra särskilda tjänster vars värde understiger tröskelvärdet

Utredningen föreslår i avsnitt 6.2.1. att upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse ska inte omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling. Förslaget innebär att myndigheten kan upphandla sådana tjänster utan krav på viss form. Att en upphandling inte har något formkrav innebär att det inte finns något krav på hur en leverantör ska anlitas. Det saknas exempelvis krav på annonsering vid sådan tilldelning av kontrakt.

Utredningens förslag bedöms få konsekvenser för främst små företag inom verksamhetsområden som bedriver tjänster inom det sociala området.

Småföretagen har generellt sett nackdelar i förhållande till de större företagen. Hit hör att de små företagen har bristande möjligheter att utnyttja skalfördelar och det finns skillnader i finansiella resurser. Vidare saknar de i många fall tillräcklig förhandlingsstyrka och förhandlingsvana. Andra sårbara punkter hos småföretagen är ofta brist på tid, personal, stabs- och andra specialistresurser samt administrativ kompetens. Motsvarande förhållanden kan sägas gälla för det civila samhällets organisationer och reglerna och formerna för den offentliga upphandlingen kan därför sägas påverka småföretagen på liknande sätt som vad gäller det civila samhällets organisationer.

Förslaget om att införa undantag från upphandling i den nya lagen om offentlig upphandling (LOU) gällande sociala tjänster och andra särskilda tjänster kan tänkas medföra att små företag får svårare att göra sig gällande gentemot större företag som har större marknadsföringsresurser. Ett mindre företag med en begränsad

leveranskapacitet och få tillfällen att visa upp sig kan ha svårare att övertyga om sin konkurrensduglighet om upphandling inte görs enligt LOU. Om det inte sker någon annonsering finns också risk för att små företag inte får kännedom om de anskaffningar som ska göras. Utredningen gör dock bedömningen att små företag inte behöver missgynnas genom att upphandlande enheter får större möjligheter att tillämpa egna procedurregler för urval av leverantör. Det kan tvärtom vara så att små företag som inte behärskar upphandlingens regler och som har svårt att tränga in i förfrågningsunderlag, kravspecifikationer och utvärderingskriterier i ett traditionellt upphandlingsförfarande får en lättnad i ett mera informellt förfarande. Förslaget förväntas medföra att det går åt mindre arbetstid för småföretag att färdigställa anbud då upphandlingsformerna är mindre standardiserade. Kort tid mellan anbud och leverans är en annan tänkbar konsekvens av förslaget vilket förväntas ge bättre arbetsplanering och flexibilitet för småföretagen.

Förslaget kommer att påverka konkurrensen på marknaden för sociala tjänster och andra särskilda tjänster men påverkar inte spelreglerna mellan olika producenter. Förslaget syftar till att underlätta för det civila samhället att konkurrera med de privata företagen vid upphandling, och marknaden kommer därför att delas av fler aktörer. Konkurrensen på marknaden bedöms dock inte snedvridas till följd av förslaget.

8.3.2 Förslag om att införa möjligheten till reserverade kontrakt för vissa tjänster

Utredningen föreslår i kapitel 6.2.1 att det i svensk lagstiftning införs en möjlighet att reservera kontrakt för icke vinstdrivande organisationer när det gäller vissa sociala tjänster. Utredningen delar den bedömning som gjorts av tidigare utredningar att tillämpningen av denna form av reserverade kontrakt kommer att bli begränsad på grund av de krav som ställs på såväl leverantör som kontraktsföremål. Om möjligheten utnyttjas av kommuner och landsting är det svårt att förutsäga om det då kommer att handla om tjänster som tidigare utförts i det offentligas egen regi eller om tjänster som tidigare har upphandlats på en öppen marknad. I den mån det senare gäller blir effekten för företag negativ, eftersom de då inte har möjlighet att delta i upphandlingen. Givet begränsning-

arna i möjligheten att reservera kontrakt bedömer utredningen inte att det är möjligt att uppskatta i vilken omfattning detta kommer att ske.

8.4 Konsekvenser av utredningens förslag för det civila samhället och dess organisationer

I detta avsnitt redogör utredningen översiktigt för de kostnader och konsekvenser som utredningens förslag kan medföra.

8.4.1 Kostnader för civilsamhället

Flera av utredningens förslag syftar till att öka kontakterna och samråden mellan civilsamhället och offentliga aktörer, som statliga myndigheter, kommuner och landsting. I några av förslagen, som t.ex. uppdraget till MUCF att arbeta med kompetenshöjande insatser och förslaget om en utredning av en författningsreglerad definition av arbetsintegrerande sociala företag, föreslås också att civilsamhället involveras i arbetet. Den typen av förslag innebär kostnader för civilsamhället och dess organisationer bl.a. i form av den tid som deltagande i arbetet innebär för berörda organisationer. Det är tid som kommer att tas från annan verksamhet, och som därmed kan påverka civilsamhällets möjlighet att driva verksamhet negativt. Samtidigt innebär utredningens förslag inte något tvång för en enskild organisation att arbeta på ett särskilt sätt, utan det är en fråga för respektive organisations medlemmar eller grundare att avgöra i vilken mån det ligger i organisationens intresse att t.ex. ha ökade kontakter med det offentliga. Därmed blir det också en fråga för den enskilda organisationen att avgöra hur mycket tid och resurser som ska läggas på den typ av verksamhet som blir följden av utredningens förslag.

8.4.2 Konsekvenser för civilsamhället

Avsikten med utredningens förslag är att situationen för civilsamhället och dess organisationer ska underlättas. Det gäller förslag och åtgärder som t.ex. syftar till att det offentliga ska agera mer

långsiktigt, att civilsamhällets uppfattningar ska tas in tidigare i utrednings- och beslutsprocesser, att regelförenklingar genomförs som leder till minskad byråkrati eller att med stöd av konsekvensanalyser innan regelgivning minska risken för förslag som är negativa för civilsamhället. Strävan efter ökad samverkan och minskad friktion genom dialog- och överenskommelseprocesser mellan det offentliga och civilsamhället bör också ge positiva effekter. En annan konsekvens av utredningens förslag är att de bidrar till att civilsamhället blir en tydligare aktör jämte det offentliga och marknaden. Även det bör underlätta för civilsamhällets organisationer att bedriva verksamhet när förståelsen för civilsamhällets särarter och villkor ökar.

Utredningens förslag innebär för några verksamhetsområden särskilda förbättringar. En översyn föreslås i syfte att se om bl.a. friluftslivet och delar av idrotten kan få minskade kostnader för verksamheter som bedrivs på den mark som Fortifikationsverket förvaltar. Arbetsintegrerande sociala företag föreslås få en tydlig definition. Möjligheterna till långsiktiga satsningar via Allmänna arvsfonden kan underlätta finansiering av angelägna verksamheter. Den genomgång som görs av olika myndigheters arbete med frågor som har påverkan på civilsamhället bör ge ökad säkerhet för organisationerna när man bedömer beslutsfattande i frågor som är relevanta för den egna organisationen. Organisationer som verkar på upphandlingsområdet, inom valfrihetssystem eller genom idéburet offentligt partnerskap (IOP) ges stärkta förutsättningar och kommer att synliggöras i den nationella upphandlingsstatistiken. På det administrativa området bör förslagen leda till att det blir lättare att få information om hur man t.ex. går till väga för att bilda en förening samtidigt som stödet för befintliga organisationer i olika faser blir bättre.

För civilsamhället och dess organisationer sammantaget torde effekten vid genomförandet av utredningsförslagen på sikt innebära mer tid för den egna kärnverksamheten. Detta kan i sin tur leda till samhällsnytta i form av mer ideellt nedlagd tid för det gemensammas bästa, inte då minst i form av verksamheter som syftar till att förebygga problem i samhället och därmed minska kostnaderna för stat och kommun i ett senare skede.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (0000:000) om offentlig upphandling

Föreslagen lydelse i förhållande till lagrådsremissen *Nytt regelverk om upphandling* den 4 juni 2015.

2 kap.

1 §

I lagförslaget i lagrådsremissen *Nytt regelverk om upphandling* anvisas i andra stycket i paragrafen till bestämmelserna i 19 kap. för offentlig upphandling eller projekttävling vars värde beräknas understiga det tröskelvärde som gäller enligt 5 kap. och offentlig upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster i bilaga 2 till lagen. Enligt förslaget ska upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster enligt andra punkten omfattas av bestämmelserna i 19 kap. oavsett upphandlingens värde.

Andra stycket 2 har ändrats i förhållande till förslaget i lagrådsremissen. Ändringen innebär att lagen om offentlig upphandling inte blir tillämplig när det handlar om sociala tjänster eller andra särskilda tjänster som anges i bilaga 2 i de fall där värdet understiger tröskelvärdet som gäller enligt 5 kap. och det inte finns ett bestämt gränsöverskridande intresse.

Vid bedömningen av om det finns ett gränsöverskridande intresse ska den upphandlande myndigheten beakta bl.a. kontraktets föremål och värde, liksom marknadens storlek och struktur, handelspraxis och platsen för utförandet av kontraktet.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.1.

19 kap.

1 §

Enligt förslaget i lagrådsremissen *Nytt regelverk om upphandling* ska bestämmelserna i 19 kap. gälla för offentlig upphandling eller projekttävling vars värde beräknas understiga det tröskelvärde som gäller enligt 5 kap. och offentlig upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster i bilaga 2 till lagen. Enligt förslaget ska upphandling av sociala tjänster eller andra särskilda tjänster enligt andra punkten omfattas av bestämmelserna i 19 kap. oavsett upphandlingens värde.

Paragrafen har ändrats i förhållande till förslaget i lagrådsremissen. Ändringen innebär att lagen om offentlig upphandling inte blir tillämplig när det handlar om sociala tjänster eller andra särskilda tjänster som anges i bilaga 2 i de fall där värdet understiger tröskelvärdet som gäller enligt 5 kap. och det inte finns ett bestämt gränsöverskridande intresse.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.1.

33 §

Paragrafen är ny i förhållande till lagrådsremissen.

Första stycket tar sikte på stadiet när leverantörer som kan tilldelas kontrakt väljs ut. Bestämmelsen innebär att de upphandlande myndigheterna får reservera rätt för en organisation som uppfyller särskilt uppställda villkor i 35 § att delta i upphandling för vissa särskilt angivna sociala tjänster och andra särskilda tjänster. För sådan upphandling gäller bestämmelserna i 19 kap.

Av *andra stycket* framgår att löptiden för ett kontrakt som tilldelats en organisation enligt paragrafen är begränsad till högst tre år.

Tredje stycket anger att en myndighet som har tilldelat en organisation ett kontrakt för en tjänst genom en upphandling enligt denna paragraf, får inte på nytt med stöd av samma bestämmelse tilldela samma organisation ett kontrakt för samma tjänst.

Genom paragrafen genomförs artikel 77 i LOU-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014).

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.1.

34 §

Paragrafen är ny i förhållande till lagrådsremissen.

Av paragrafen framgår att det vid anbudsinfordran ska anges att upphandlingen ska genomföras enligt bestämmelserna om reserverade kontrakt för vissa sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

Genom paragrafen genomförs villkoren i artikel 77 i LOU-direktivet.

35 §

Paragrafen är ny i förhållande till lagrådsremissen.

I bestämmelsen anges vilka villkor som en organisation måste uppfylla för att omfattas av en upphandling enligt 33 §. Organisationen ska ha syftet att fullgöra ett offentligt uppdrag som är kopplat till att tillhandahålla sådana tjänster som omfattas av 33 § samt återinvestera sina vinster för att uppnå detta syfte. Organisationen ska även ha en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter.

Genom paragrafen genomförs villkoren i artikel 77 i LOU-direktivet.

9.2 Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474)

15 §

Bestämmelsen anger i vilka avseenden kommittéer ska ange konsekvenserna av förslagen i ett betänkande.

I paragrafen har det gjorts ett tillägg om innebär att om förslagen i betänkandet har betydelse för villkoren för det civila samhällets organisationer ska även konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.3.

9.3 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)

6 §

Paragrafen handlar om olika allmänna uppgifter som åligger förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Enligt *andra stycket* ska myndigheten verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Syftet är att samordna myndighetens verksamhet med angränsande verksamheter för att underlätta för enskilda och för att undvika dubbelarbete vid myndigheterna.

I paragrafen har det gjorts ett tillägg som förtydligar att myndigheternas skyldighet att samarbeta även innefattar organisationer inom det civila samhället. Eftersom ett samarbete med dessa organisationer inte är aktuellt för alla myndigheter har det i författningstexten preciserats att samarbete ska ske då det är relevant för genomförandet av myndighetens uppdrag.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.2.

9.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

7 a §

Paragrafen är ny och innebär att de konsekvensutredningar av föreskrifters effekter som förvaltningsmyndigheter är skyldiga att göra i den omfattning som är möjlig, även ska innehålla en beskrivning av föreskrifternas effekter för organisationer inom det civila samhället. Analysen ska innehålla en beskrivning av de organisationer inom vilka verksamhetsområden som berörs, antalet organisationer som bedöms beröras, i vilka andra avseenden regleringen kan komma att påverka organisationerna och om särskilda hänsyn behöver tas till organisationer inom det civila samhället vid reglernas utformning.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.3.

Kommittédirektiv 2014:40

Ett stärkt och självständigt civilsamhälle

Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning.

Syftet med utredningen är bl.a. att dessa organisationers kompetens och kapacitet bättre ska tas till vara i mötet mellan människor med olika social, kulturell och ekonomisk bakgrund, inte minst inom vård och omsorg.

Utredaren ska

- brett undersöka möjligheterna att underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sina verksamheter,
- analysera och bedöma om organisationernas särart och ställning i förhållande till nationell lagstiftning och EU-rätt kan och bör utvecklas eller tydliggöras,
- lämna förslag till hur organisationernas möjligheter att delta i offentlig upphandling kan förbättras,
- undersöka behovet av och, om behovet finns, föreslå en funktion för samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer och en huvudman för en sådan funktion, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2016.

Politiken för det civila samhället

Det civila samhället är en del av välfärdssamhällets grund. Deltagande i gemenskaper som ideella organisationer skapar mening, delaktighet och utveckling för många människor. Därigenom bidrar det civila samhällets organisationer till att stärka demokratin, bl.a. som röstbärare och opinionsbildare. Delar av det civila samhället har dessutom en viktig och växande roll som utförare av offentligt finansierade tjänster.

Med det civila samhällets organisationer avses här bl.a. allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund samt organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen som generellt har någon form av mer oegennyttigt uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. De är självstyrande och bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Till det civila samhällets organisationer hör även sociala företag och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Det civila samhällets organisationer gör det möjligt för människor att vistas och verka i alla delar av landet.

Det finns över 200 000 organisationer i Sverige. Av dessa redovisar 77 000 viss ekonomisk verksamhet och sysselsätter 142 000 personer, varav 60 procent är kvinnor. Organisationernas totala intäkter summeras till 217 miljarder kronor och deras utgifter till 207 miljarder kronor. Av befolkningen över 16 år är 79 procent medlemmar, varav något fler män än kvinnor, i minst en förening. Varje person är i snitt medlem i 3,8 föreningar. 54 procent av männen och 43 procent av kvinnorna utför ideellt arbete. Tiden som läggs ned på ideellt arbete av kvinnor och män uppgår i snitt till 4 timmar per vecka, vilket motsvarar ca 400 000 årsarbetskrafter.

Riksdagen har fattat beslut om en politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). Politiken har målet att organisationernas villkor som en central del av demokratin ska förbättras. Politiken för det civila samhället följs upp utifrån de sex principerna självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald.

Av särskild betydelse för utvecklingen av det civila samhällets verksamheter är även de dialoger som genomförts och de överenskommelser som har slutits mellan regeringen, Sveriges

Kommuner och Landsting och idéburna organisationer inom det sociala området (IJ2008/2110/UF) respektive integrationsområdet (IJ2009/2235/UF). Dessa överenskommelser följs upp och utvecklas av de tre parterna.

I och med propositionen om en politik för det civila samhället och överenskommelserna har regeringen erkänt det civila samhällets viktiga roll, och inom ramen för politiken genomförs åtgärder som följs upp. För att därutöver frigöra den potential som det civila samhällets organisationer besitter bör dock organisationernas villkor kontinuerligt förbättras och ytterligare steg tas. Exempelvis kan det civila samhällets organisationer behöva administrativt stöd och information i sin roll som arbetsgivare. I den offentliga upphandlingen behöver organisationernas särart och villkor förtydligas. Organisationernas särart och förhållande till annan nationell lagstiftning och EU-rätt behöver också analyseras.

Uppdraget att stärka det civila samhället

Regeringen vill underlätta för det civila samhällets organisationer att utföra sin verksamhet. Denna verksamhet bedrivs inom ett flertal samhällsområden och styrs därmed av en mängd regelverk. Det civila samhällets organisationer har identifierat hinder för sina verksamheter i samband med tillämpningen av sådana regelverk. Regelverken kan även innebära svårigheter för organisationer som saknar kapacitet till avancerad förvaltning och kan därmed medföra begränsningar i organisationernas självständighet och möjligheter att verka.

Vidare har företrädare för Sveriges Riksidrottsförbund, Scouterna, Svenskt Friluftsliv, Forum, Hela Sverige ska leva, Ideell kulturallians, Sverok m.fl. uppgett att de under senare tid sett en tendens till att gränsen mellan den ideella sektorn och det privata näringslivet och ibland även mellan ideella organisationer och den offentliga sektorn suddas ut (U2013/6746/UC).

Skatterättsliga bestämmelser kan kräva omfattande administration. Ett arbete för att underlätta för det civila samhällets organisationer har redan genomförts inom skatteområdet. Riksdagen har efter förslag i budgetpropositionen för 2014 beslutat om en reformering av inkomstskattreglerna för stiftelser, ideella före-

ningar och registrerade trossamfund. De nya reglerna, som trädde i kraft den 1 januari 2014, möjliggör bl.a. att stiftelser som främjar kultur, miljö och idrott kan bli inskränkt skattskyldiga, dvs. bli skattskyldiga endast för vissa inkomster. När det gäller mervärdesskatt för ideella föreningar när de bedriver allmännyttig ideell verksamhet är regeringen och civilsamhället eniga om att agera för att behålla det undantag som Sverige har i dag inom EU. Med anledning av ovanstående omfattar uppdraget inte skatte- och socialavgiftsfrågor. Uppdraget omfattar inte heller frågor om statsbidrag till det civila samhällets organisationer.

En utgångspunkt för utredningens arbete ska vara att frihetsgraden hos det civila samhällets organisationer ska öka och deras särart bevaras. Uppdraget ska genomföras med utgångspunkt i det mål och de principer som fastställts inom politiken för det civila samhället.

Hur kan organisationernas verksamhet underlättas?

Regeringens utgångspunkt är att offentligt finansierade välfärdstjänster ska hålla god kvalitet, oavsett i vilken regi de bedrivs. Det civila samhällets organisationer drivs till stor del av ideella krafter och utan vinstdrivande motiv. Resultatet mäts, till skillnad från i näringslivet, ofta i värden som social gemenskap och inkludering i ett samhälle där fler kan känna delaktighet. Möjligheterna att delta i, och få uppdrag genom, offentlig upphandling är ett viktigt område för många organisationer inom det civila samhället och beskrivs därför närmare nedan.

I december 2012 fick en särskild utredare i uppdrag att se över ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (dir. 2012:131). Av uppdraget framgår att det finns många mindre företag, brukarkooperativ, icke vinstdrivande och sociala företag samt etablerade idéburna aktörer som i ökad utsträckning skulle kunna bedriva verksamhet, med eller utan vinstsyfte, i välfärdssektorn. En hämmande faktor för dessa mindre aktörer kan vara tillgången till kapital. Enligt intresseorganisationen för idéburen vård uppger drygt 40 procent av deras medlemmar brist på externt kapital som ett tillväxthinder. Utredaren har därför fått i uppdrag att analysera i vilken utsträckning det ur kapital-

försörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för mindre företag inom välfärdssektorn samt ge förslag på åtgärder för att reducera sådana eventuella hinder. Utredaren ska i alla sina förslag beakta konsekvenserna av förslagens påverkan på olika drifts- och verksamhetsformer. I uppdraget görs dock ingen skillnad mellan verksamhet som bedrivs inom det civila samhället eller sådan verksamhet som bedrivs i andra former. Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2014. Utredarens kommande förslag bör särskilt beaktas.

Inom ramen för regeringens och det civila samhällets organisationers partsgemensamma forum har organisationerna påtalat hinder när det gäller deras roll som arbetsgivare – något som även påvisats av arbetsgivarorganisationer inom det civila samhället.

Hinder för den verksamhet som bedrivs inom det civila samhället kan således kvarstå inom dessa och andra områden. Utredaren ska därför

- identifiera sådana regelverk och tillämpningar som utgör hinder eller begränsningar för verksamhet inom det civila samhället samt analysera och bedöma hur organisationernas särart beaktas i regelverk och lagstiftning,
- vid behov lämna förslag på ändringar i regelverk i syfte att öka organisationernas frihet att bedriva sin verksamhet eller minska sin administration,
- med utgångspunkt i överenskommelserna inom det sociala området respektive integrationsområdet (IJ2008/2110/UF, IJ2009/2235/UF) föreslå åtgärder både på det nationella planet och landstings- och kommunala planet som underlättar organisationers verksamheter,
- ta tillvara den kunskap som tidigare framkommit i de dialoger som ledde fram till överenskommelserna och föreslå åtgärder utifrån bl.a. hinder som definierats i dialogerna, och
- inom ramen för denna del av uppdraget föreslå åtgärder som är förankrade med det civila samhällets organisationer och som står i överensstämmelse med politikens sex principer.

Hur kan organisationernas möjligheter att omfattas av offentlig upphandling förbättras?

Det civila samhällets organisationer har under en längre tid beskrivit att de inte har möjlighet att delta i offentliga upphandlingar på lika villkor som andra aktörer. Organisationerna anser att utrymmet för att väga in den särart som det civila samhällets organisationer har är begränsat eller används i för liten utsträckning inom ramen för offentliga upphandlingar. Ibland kompliceras upphandlingsförfarandet ytterligare av att man i förfrågningsunderlagen ställer onödiga krav på exempelvis öppettider eller bemanning som det civila samhällets organisationer inte alltid kan möta. Organisationerna erbjuder dock ofta alternativa lösningar som kan möta de aktuella behoven.

Upphandlingsutredningen överlämnade i mars 2013 sitt slutbetänkande Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12). Utredningen lämnade i betänkandet förslag till en nationell handlingsplan med en rad åtgärder för den offentliga upphandlingen. Utredningen föreslog också att det bör tas fram en vägledning som tydliggör gränsdragningen mellan bidragsgivning och upphandling. Betänkandet har remissbehandlats och beredning pågår i Regeringskansliet. Dock behandlas frågor om vilka möjligheter det civila samhällets organisationer har att delta i offentlig upphandling endast i begränsad utsträckning. Upphandling är dessutom inte den enda formen som kan användas när dessa organisationer ska utföra offentligt finansierade tjänster. Bidragsgivning är t.ex. ofta förekommande.

Utredaren ska

- analysera och beskriva vilka särskilda svårigheter som det civila samhällets organisationer möter när de deltar i offentliga upphandlingar,
- belysa de fördelar som det civila samhällets organisationer kan bidra med i egenskap av utförare av offentliga tjänster och eventuella risker som kan finnas när dessa organisationer är utförare av offentliga tjänster,
- redovisa modeller för upphandlingar i länder där det civila samhällets organisationer utför en större andel av de gemensamt finansierade välfärdstjänsterna än i Sverige,

- analysera vilka faktorer som bidragit till att förstärka organisationernas roll som utförare i dessa länder,
- vid behov utveckla upphandlingskriterier som överensstämmer med organisationernas verksamheter och som myndigheter och andra aktörer kan använda i sina upphandlingar för att ta hänsyn till de mervärden som organisationerna kan erbjuda,
- utveckla en vägledning till det civila samhällets organisationer som ska syfta till att underlätta deras deltagande i offentliga upphandlingar,
- utreda och lämna förslag på hur det civila samhällets organisationers deltagande i offentliga upphandlingar och andel av upphandlade kontrakt ska kunna identifieras i den nationella upphandlingsstatistiken, och
- ge exempel från kommuner som använder sig av andra former än upphandling, t.ex. bidrag, för att det civila samhällets organisationer ska kunna utföra offentligt finansierade tjänster.

Eventuella upphandlingskriterier, metoder och vägledning bör utvecklas inom ramen för en öppen process. En viktig utgångspunkt är att representanter för olika intressegrupper bjuds in att delta i arbetet.

Ett samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer och en huvudman för en sådan funktion

Enligt den princip om mångfald som ingår i politiken för det civila samhället ska både små och stora organisationer kunna verka utifrån sina uppdrag utan att den administrativa bördan utgör ett orimligt stort hinder. Verksamheter inom det civila samhället bedrivs till stor del av ideella krafter, vilket medför särskilda förutsättningar. Organisationernas administrativa resurser är ofta begränsade och de kan ha behov av stöd när det gäller exempelvis rättsliga regelverk, ekonomiska frågor och finansieringsmöjligheter. Brist på sådant stöd kan medföra svårigheter för organisationerna att utveckla sin verksamhet.

Flera organisationer har gett uttryck för ett behov av en funktion där administrativt stöd finns samlat, särskilt när det gäller

information om juridiska och ekonomiska regelverk för det civila samhällets organisationer. Myndigheter tillhandahåller redan i dag denna typ av information för det civila samhällets organisationer på olika områden. Det kan dock finnas behov av en funktion där ett samlat stöd kan ges, även i fråga om sådana regelverk som berör det civila samhällets organisationer i deras roll som arbetsgivare, t.ex. i fråga om bestämmelser om a-kassa, arvodering och pensioner.

Utredaren ska

- undersöka behovet av ett samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer,
- om ett sådant behov finns föreslå en funktion för ett samlat administrativt stöd till det civila samhällets organisationer och föreslå vilka frågor som bör behandlas inom ramen för denna, och
- föreslå en huvudman för en sådan funktion.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna kan medföra. En utgångspunkt bör vara att i största möjliga mån föreslå åtgärder som ryms inom befintliga budgetramar. I de fall utredarens förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommunerna eller enskilda huvudmän ska en beräkning av dessa ekonomiska konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Konkurrensverket, Tillväxtverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Sveriges Kommuner och Landsting och andra relevanta aktörer. Utredaren ska även bjuda in representanter från det civila samhället, både från etablerade och mindre etablerade organisationer, att delta i en referensgrupp.

Utredaren ska beakta relevanta utredningar och pågående arbete i Regeringskansliet. EU-rättslig lagstiftning på området ska beaktas.

Utredaren ska särskilt beakta de förslag som lämnats i betänkandet Framtidens valfrihetssystem inom socialtjänsten (SOU 2014:2), i Utredningen om en kommunallag för framtiden (dir. 2012:105 och 2013:100) och i utredningen Ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (dir. 2012:131).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 februari 2016.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:38

Tilläggsdirektiv till Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (U 2014:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 april 2015

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 13 mars 2014 kommittédirektiv om ett stärkt och självständigt civilsamhälle (dir. U 2014:40). I syfte att stärka det civila samhällets roll i demokratin får nu utredaren också i uppdrag att

- föreslå hur det civila samhällets villkor kan stärkas så att dess roll i demokratin kan värnas och utvecklas, och
- föreslå åtgärder från det offentliga för att det civila samhällets organisationer i större omfattning ska nå ut till delar av befolkningen som står utanför det civila samhällets organisationer och inom sina organisationer engagera en större mångfald människor.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 29 februari 2016.

Hur kan det civila samhällets roll i demokratin värnas och stärkas?

Det civila samhället har flera roller i demokratin bland annat som självständig röstbärare, opinionsbildare och som demokratiskola. Med en levande vardagsdemokrati skapas den tillit till varandra och till de gemensamma institutionerna som kännetecknar ett gott

samhälle med ett stort socialt kapital. Det civila samhället utgör också en arena för diskussion och reflektion som bidrar med nya perspektiv och förslag till lösningar på gemensamma utmaningar. Den förändringskraft som uppstår när människor möts till gemensam handling måste ha en avgörande roll i samhällsbygget. Föreningar och organisationer har stor betydelse för den sociala sammanhållningen i samhället och kan bidra till att överbrygga samhällsklyftor och därmed stärka förutsättningarna för demokratin. Samhällsarbetet måste bygga på tilltro till och respekt för medborgarnas eget engagemang och medborgarnas egna organisationer.

Grunden för att det civila samhället ska kunna spela en aktiv roll i demokratin, både i sin röstbärande funktion och i sin dialog med staten, är att det finns goda och långsiktiga förutsättningar för organisationerna att bedriva såväl verksamhet som organisationsutveckling. Ett starkt, mångfacetterat och engagerat civilsamhälle är omistligt i en demokrati. Omständigheter som försvårar för det civila samhället att vara en aktiv del av demokratin kan dels handla om resursbrist, dels om olika typer av barriärer som påverkar organisationernas insyn i och tillträde till offentliga beslutsprocesser.

Utredaren ska

- föreslå hur det civila samhällets villkor kan stärkas så att dess roll i demokratin kan värnas och utvecklas.

Hur kan det offentliga underlätta för det civila samhället att verka för social sammanhållning och ökad mångfald?

Principen om mångfald är en viktig del av regeringens politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) och understryker betydelsen av att det civila samhället bör avspegla och omfatta människor från olika delar av befolkningen. Alla ska ha möjlighet att engagera sig ideellt. Att arbeta för en ökad demokratisk inkludering är också en viktig uppgift inom demokratipolitiken vars målsättning är att individens möjligheter till inflytande förstärks (skr. 2013/14:61).

Om människor med olika bakgrund och erfarenhet möts i det civila samhällets organisationer skapas nätverk och förtroende, vilket kan bidra till att överbrygga samhällets klyftor och leda till en ökad

social sammanhållning. För att uppmärksamma de människor som står utanför det organiserade civila samhället behövs kunskap om de mekanismer som exkluderar människor från ideellt engagemang. Ur ett demokratiperspektiv är det viktigt att det civila samhället har förmåga att i större utsträckning nå ut till och inkludera personer som i dag står utanför föreningar, organisationer och nätverk. Social sammanhållning har också ett värde i sig för att människor ska känna mening, bli delaktiga i olika sammanhang och uppleva livskvalitet och välfärd.

Förutom den delaktighet och de ökade möjligheter till inflytande som ett engagemang i det civila samhället medför utgör det civila samhället också en viktig kanal för rekrytering till politiska partier. En ökad mångfald inom det civila samhällets organisationer kan därför på sikt förväntas leda till en breddad och mer representativ rekryteringsbas till politiska församlingar.

Utredaren ska

- föreslå åtgärder för hur det offentliga kan underlätta för det civila samhällets organisationer att i större omfattning nå ut till delar av befolkningen som står utanför det civila samhällets organisationer och inom sina organisationer engagera en större mångfald människor.

(Kulturdepartementet)

Möteslogg

Möten med civilsamhällets organisationer

Nedan listas möten med företrädare för civilsamhällets organisationer. Med vissa organisationer har utredningen haft omfattande kontakter, dvs. möten som listas nedan har lett till en rad uppföljande kontakter. Utredingen har därutöver mött företrädare för civilsamhällets organisationer vid en rad konferenser, seminarier och liknande där utredningen antingen medverkat eller deltagit. Vidare tillkommer kortare telefonkontakter och e-postkontakter med olika organisationsföreträdare, t.ex. i arbetet med att belysa kvinnojourernas förutsättningar och i arbetet med mångfaldsuppdraget. Några av mötena som anges nedan är telefonmöten.

31 mars 2014	Forum – Idéburna organisationer med social inriktning
1 april 2014	Stockholms stadsmission, ordförande
15 april 2014	Hela Sverige ska leva
22 april 2014	Famna och arbetsgivarföreningen KFO
24 april 2014	Frukostmöte med Civos medlemsorganisationer
28 april 2014	Stockholms stadsmission, direktor
29 april 2014	Riksidrottsförbundet
13 maj 2014	Samordningsgruppen för idéburna organisationer anslutna till överenskommelsen på det sociala området
16–17 maj 2014	Landsbygdsriksdagen
20 maj 2014	Scouterna

21 maj 2014	Jagvillhabostad.nu
23 maj 2014	Folkbildning för integration, konferens anordnad av Folkuniversitet i Uppsala
27 maj 2014	LSU – Sveriges Ungdomsorganisationer
3 juni 2014	Kapax, socialt företag under bildande
3 juni 2014	Föreningen Skyddsvärnet i Stockholm
5 juni 2014	Temagruppen Entreprenörskap och företagande inom social ekonomi
9 juni 2014	Nätverksmöte för omställningsrörelsen (Hela Sverige ska leva)
11 juni 2014	Handikappförbunden
13–14 juni 2014	Nordiskt forum i Malmö, bl.a. Sveriges kvinnolobby
17 juni 2014	Frukostmöte med Svenskt Friluftslivs medlemsorganisationer
25 juni 2014	SKOOPI
29 juni–4 juli 2014	Almedalsveckan. Möten med företrädare för olika organisationer, bl.a. Frivilliga försvarsorganisationers samarbetskommitté, Friluftsfrämjandet och Studieförbundet Vuxenskolan, deltagande i flera seminarier samt medverkan i seminarier och mötesplatser anordnade av Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, Riksidrottsförbundet och Sisu idrottsutbildarna, Hela Människan och Ideell arena
23 juli 2014	Frivilligcentralen i Norrköping
19 augusti 2014	Sveriges Landsråd för alkohol- och narkotikafrågor (SLAN)
19 augusti 2014	Hörselskadades riksförbund
25 augusti 2014	PMU och LP-verksamheten
26 augusti 2014	Bygdegårdarnas riksförbund, Våra Gårdar och Folkets Hus och Parker (SamSam)
5 september 2014	Ideell kulturallians
3 oktober 2014	Mötesplatsen social innovation
7 oktober 2014	Hela Människan

14 oktober 2014	Idéburna skolors riksförbund
20 oktober 2014	FRII
21 oktober 2014	Frivilliga försvarsorganisationers samarbetskommitté
21 oktober 2014	Sveriges föreningar
23 oktober 2014	Famnas medlemsmöte
29 oktober 2014	Individuell Människohjälp
3 november 2014	Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare
3 november 2014	Folkbildningsförbundet och studieförbunden
5 november 2014	Lokalt aktiva organisationer i Västerås
6 november 2014	Frivilligsamordnardagen
16 november 2014	Motormännens riksförbund
27 november 2014	Lokalt aktiva organisationer i Malmö
27–28 november 2014	Regionalt aktiva organisationer i Skåne
28 november 2014	Nätverket idéburen sektor Skåne
1 december 2014	LSU:s medlemsorganisationer
9 december 2014	Lokalt aktiva organisationer i Göteborg
10 december 2014	Ung Cancer
10 december 2014	Bräcke diakoni och Göteborgs kyrkliga stadsmission
15 januari 2015	Sisu idrottsutbildarna
21 januari 2015	Seminarium om idéburet företagande anordnat av Vårdförbundet, Famna och NyföretagarCentrum
22 januari 2015	IOGT-NTO
26 januari 2015	Cancerfonden
27 januari 2015	Famna
24 februari 2015	Civilförsvarsförbundet
25 februari 2015	Unizon
2 mars 2015	Kinesiska riksförbundet, Portugisiska riksförbundet, Ryska riksförbundet
3 mars 2015	Regionalt aktiva organisationer i Värmland

6 mars 2015	Flyinge bygdebolag (svb)
20 mars 2015	Roks Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
20 mars 2015	Sveriges föreningars medlemsorganisationer
24 mars 2015	Hela Sverige ska leva
31 mars 2015	Lokalt aktiva organisationer i Sigtuna
10 april 2015	Civic Karlstad
15 april 2015	Hearing med organisationer som arbetar med upphandling
22 april 2015	Rörelsefolkhögskolors intresseorganisation
29 april 2015	Lokalt aktiva organisationer i Nordanstig
6 maj 2015	Konferensen Demokratins kris anordnad av ABF, Studiefrämjandet, Rädda Barnen m.fl.
11 maj 2015	Lokalt aktiva organisationer i Örnsköldsviks kommun
12 maj 2015	Regionalt aktiva organisationer i Västernorrlands län
20 maj 2015	Famnas upphandlingskonferens
20 maj 2015	MIP/MISO Malmö, ledardagen
25 maj 2015	Organisationer anslutna till Överenskommelsen på integrationsområdet
16 juni 2015	SIOS
29 juni–2 juli 2015	Almedalsveckan. Möten med företrädare för olika organisationer, deltagande i seminarier och medverkan i seminarier anordnade av Unizon, Hela Människan, SIS och Forum – Idéburna organisationer med social inriktning
2 september 2015	KFUM Sverige
3 september 2015	Rädda Barnen
21 september 2015	Folkbildningsförbundet
22 oktober 2015	Skånes bildningsförbund
29 oktober 2015	Folkbildningsrådet
2 december 2015	SLAN, ordföranden
17 december 2015	Sockenföreningarna i Transtrand och Särna-Idre

Möten med fackförbund och arbetsgivarorganisationer

8 december 2014	KFO, Idea och Arbetsgivaralliansen
13 februari 2015	Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Svenska kyrkan
10 mars 2015	Kommunal
26 mars 2015	Vision
8 april 2015	Unionen
31 augusti 2015	KFO och Arbetsgivaralliansen

Besök i kommuner och landsting

Nedan listas de besök som utredningen har gjort i kommuner och landsting. Vissa besök har inneburit omfattande kontakter med företrädare för flera delar av kommunen eller landstinget, såväl på politisk nivå som på tjänstemannanivå. Vid några möten har också företrädare för kommunförbund deltagit. Andra besök har varit fokuserade på någon särskild frågeställning och utformats utifrån det.

14 augusti 2014	Trelleborgs kommun
5 november 2014	Västerås stad
27–28 november 2014	Region Skåne och Malmö stad
9–10 december 2014	Göteborgs stad och Västra Götalandsregionen
16 december 2014	Uppsala kommun
31 mars 2015	Sigtuna kommun
29 april 2015	Nordanstigs kommun
11–12 maj 2015	Örnsköldsviks kommun och Landstinget Västernorrland
14 maj 2015	Malmö stad
27 juli 2015	Linköpings kommun
7 oktober 2015	Region Skåne och Nätverket idéburen sektor Skåne
20 november 2015	Östersunds kommun, konferensen Forum för civilsamhällets utveckling
7 december 2015	Örebro kommun, Föreningarnas Hus

Möten med myndigheter

Nedan listas möten som utredningen har genomfört på eget initiativ med företrädare för myndigheter. Mötena har skett på ledningsnivå eller på den nivå som myndigheterna har valt. Många möten har kompletterats med uppföljande kontakter såväl på handläggarnivå som på ledningsnivå.

23 april 2014	Myndighetens för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (MUCF:s) myndighetsnätverk
10 juni 2014	MUCF
11 juni 2014	Arvsfondsdelegationen
22 augusti 2014	Lantmäteriet
25 augusti 2014	Arbetsförmedlingen
29 augusti 2014	Konkurrensverket
2 september 2014	Försäkringskassan
5 september 2014	Naturvårdsverket
8 september 2014	Nämnden för Statligt Stöd till Trossamfund
8 september 2014	Svenska ESF-rådet
11 september 2014	Tillväxtverket
15 september 2014	Socialstyrelsen
16 september 2014	Livsmedelsverket
16 september 2014	Fortifikationsverket
17 september 2014	Allmänna arvsfondens kansli vid Kammarkollegiet
26 september 2014	Migrationsverket
6 oktober 2014	Skatteverket
9 oktober 2014	Möte med landshövdingarna
16 oktober 2014	MUCF:s myndighetsnätverk
28 oktober 2014	Kammarkollegiet
17 november 2014	Arbetsmiljöverket
26 november 2014	Konsumentverket
5 december 2014	Folkhälsomyndigheten

19 januari 2015	Statistiska centralbyrån
16 februari 2015	MUCF
3 mars 2015	Länsstyrelsen i Värmland
1 april 2015	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
4 maj 2015	Sida
17 juni 2015	Länsstyrelsen i Södermanland, integrationsrådet
13 augusti 2015	Diskrimineringsombudsmannen
12 oktober 2015	Arbetsförmedlingen
27 oktober 2015	Upphandlingsmyndigheten
8 december 2015	MUCF

Möten med forskare

16 juni 2014	Filip Wijkström, Handelshögskolan i Stockholm
9 september 2014	Lars Svedberg, Mari Nordfeldt och Johan Hvenmark från Avdelningen för civilsamhällesforskning vid Ersta Sköndal högskola
23 februari 2015	Ingvar Nilsson, nationalekonom
7 maj 2015	Erik Amnå, Örebro universitet
5 oktober 2015	PerOla Öberg och Torsten Svensson från Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet

Övriga möten, konferenser m.m.

2 juni 2014	Arbetsmarknadskonferens, Integrera mera, anordnad av regeringen
3 juni 2014	IDA-gruppen för civilsamhällesfrågor, Regeringskansliet
4 juni 2014	Forum för det civila samhället, konferens anordnad av MUCF
12 juni 2014	SKL:s demokratiberedning
18 september 2014	SKL:s arbetsutskott
15 september 2014	SKL:s Civsam-nätverk, regioner
7 oktober 2014	SKL:s Civsam-nätverk, kommuner
8 oktober 2014	Gemensamma arbetsgruppen, Överenskommelsen på det sociala området
25 november 2014	MUCF:s årliga kunskapsseminarium
2 december 2014	Utrikesdepartementet
22 januari 2015	SKL Kommentus
26 januari 2015	Överenskommelsekansliet
29 januari 2015	Unizon, ROKS, SKL och Socialstyrelsen
18 mars 2015	SKL:s Civsam-nätverk, regioner och kommuner
25 mars 2015	Seminarium om sociala investeringsfonder anordnat av SNS, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
27 mars 2015	Möte om upphandling med tjänstemän på SKL
22 april 2015	SKL Kommentus årsstämma
5 maj 2015	Presentation av Ersta Sköndal högskolas befolkningsstudie
16–17 juni 2015	Forskningskonferens, Ersta Sköndal högskola
17 december 2015	SKL:s demokratiberedning

Enkät om behovet av administrativt stöd

Utredningen har i syfte att undersöka behovet av ett administrativt stöd genomfört en enkätundersökning. I denna bilaga redovisar utredningen uppgifter om enkätens utformning, urval, bortfallsanalys och resultat.

Om enkätundersökningen

Utredningens inledande kontakter med civilsamhället pekade på att det är nystartade organisationer som har störst behov av stöd. Utredningen valde därför att genomföra en enkät till ett urval av nystartade organisationer, fördelat på olika organisationsformer som förekommer i civilsamhället. Som nystartade har utredningen definierat organisationer som har registrerats för organisationsnummer under en femårsperiod (perioden 1 juli 2009–4 december 2014).

Urval av organisationer

Statistiska centralbyrån (SCB) har regeringens uppdrag att ansvara för statistiken över det civila samhället. Flera olika associationsformer ingår i det som SCB räknar som civilsamhället. Utredningen har efter diskussioner med SCB valt ut några associationsformer (stratum) ur SCB:s register Företagsdatabasen. Företagsdatabasen är ett register som bl.a. omfattar alla civilsamhällesorganisationer som har organisationsnummer.

Det urval som utredningen har gjort har omfattat omfattar fem associationsformer: ideella föreningar, registrerade trossamfund,

ekonomiska föreningar, aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) samt övriga stiftelser och fonder. Populationen nystartade organisationer 2009–2014 för dessa associationsformer var 3 212 organisationer. I civilsamhället som helhet är gruppen ideella föreningar dominerande då cirka 60 procent av alla civilsamhällesorganisationer med organisationsnummer är ideella föreningar[1]. Utredningens urval ur stratumet ideella föreningar bestod därför av 600 organisationer. Urvalet ur stratumet aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) bestod av 46 organisationer[2] medan urvalen ur strata ekonomiska föreningar, registrerade trossamfund samt övriga stiftelser och fonder bestod av 100 organisationer vardera. Urvalets storlek var totalt 946 organisationer. Urvalets design och storlek har utredningen diskuterat med SCB och urvalet drogs i december 2014. Syftet med utredningens urval har varit att skapa ett slags civilsamhälle i miniformat.

Genomförandet av enkätundersökningen

Utredningen har anlitat TNS Sifo för att genomföra enkätundersökningen. En postal enkät med 15 frågor har skickats till de totalt 945 nystartade organisationer i urvalet som hade kompletta kontaktuppgifter. Den postala enkäten med följebrev skickades ut 3 mars 2015. TNS Sifo har skickat två påminnelser innan fältperioden avslutades 7 april 2015.

I utredningens enkät har begreppet ”administrativt stöd”, som används i dir. 2014:40, operationaliserats till att handla om både information och mer praktiskt inriktat stöd och rådgivning.

Undersökningens tillförlitlighet

Med beaktande av de begränsningar som redovisas i detta avsnitt gör utredningen bedömningen att enkäten kan användas som underlag för att bedöma behovet hos nystartade organisationer inom det civila samhället. Möjligheten att uttala sig om respektive stratum är

[1] SCB (2015) *Det civila samhället 2013 – satelliträkenskaper och undersökningar*.
[2] I denna del ingick alla nystartade svb-bolag under 2009–2014. Det innebär att undersökningen i denna del är en totalundersökning.

mindre, då antalet svar inom respektive stratum är relativt litet. Utredningen har dock i något fall, när skillnaderna är statistiskt säkerställda, valt att lyfta fram när något stratum skiljer sig från totalen.

Nystartade organisationer har enligt enkätresultaten fortfarande ett behov av information och stöd även efter starten. Det indikerar, enligt utredningen, ett mer generellt behov av information och stöd till civilsamhället. Då denna indikation stämmer med uppgifter som utredningen fått från andra källor, finns det anledning att tro att de uppgifter i enkätundersökningen som handlar om behov av information och stöd en tid efter att en organisation har startats kan gälla även för fler organisationer i civilsamhället.

Slumpmässigt urval ur SCB:s register möjliggör generalisering

Utredningen har som beskrivits ovan gjort ett urval av de civilsamhällesorganisationer som registretats med organisationsnummer under perioden 2009–2014. Det är en brist i undersökningen att utgå från organisationsnummer, eftersom det medför att organisationer utan organisationsnummer (t.ex. nätverk och andra mer tillfälliga sammanslutningar) inte omfattas. Utredningen har trots denna brist valt detta tillvägagångssätt eftersom civilsamhällesorganisationer med organisationsnummer är de enda som finns samlade i ett register, den s.k. Företagsdatabasen hos SCB.

SCB har på utredningens uppdrag dragit ett slumpmässigt urval inom respektive stratum som valts ut. Det innebär att alla organisationer som finns i valda strata i Företagsdatabasen har samma möjlighet att väljas. Det möjliggör en generalisering från urvalet till rampopulationen (dvs. nystartade organisationer i respektive stratum).

Svarsfrekvens

Inom undersökningen gjordes 945 utskick till utvalda organisationer som hade kompletta kontaktuppgifter. Av dessa var det 462 stycken som besvarade enkäten, något som motsvarar en svarsfrekvens på 49 procent. Svarsfrekvensen i de olika stratumen varierar

mellan 43 procent och 69 procent. Det finns också ett partiellt bortfall i vissa enkätfrågor.

Det är ett generellt problem att få hög svarsfrekvens i olika enkätundersökningar eftersom det genomförs många undersökningar av olika aktörer i samhället. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att svarsfrekvensen i denna enkätundersökning är att anse som acceptabel. Det finns flera orsaker till att organisationer som fått utredningens enkät har valt att inte besvara den. En orsak som framförts har varit att organisationen är vilande alternativt ännu inte startat. En annan orsak som framförts är att man inte uppfattar verksamheten som ideell och allmännyttig, trots att man har valt en organisationsform som räknas till civilsamhället (gäller t.ex. associationsformen ekonomisk förening).

Det är också möjligt att de organisationer som valt att inte delta i undersökningen inte har något större behov av information och stöd. Det skulle i så fall innebära att de organisationer som faktiskt har besvarat enkäten har ett större behov av administrativt stöd än de som valt att inte besvara den. Det är en faktor som kan leda till att behovet överskattas något i enkätresultaten.

Bortfallsanalys

Utredningen har bett TNS Sifo att analysera bortfallet för att se om det finns några skillnader mellan de som besvarat enkäten och de som av olika anledningar har valt att avstå. TNS Sifo har i detta arbete utgått från de bakgrundsvariabler som funnits tillgängliga för de utvalda organisationerna. Fördelningen av godkända enkäter mellan strata speglar i stort fördelningen av utskicken som gjordes, vilket innebär att svarsfrekvensen är relativt jämn mellan de olika organisationsformerna. Det är endast registrerade trossamfund som avviker nämnvärt med en svarsfrekvens på 69 procent. Samma mönster gäller även för bortfallet, där fördelningen av respondenter inom respektive stratum som anger att de inte ingår i målgruppen varierar i linje med storleken på utskicken.

Enkätfrågor

Nedan återges de frågor som ställdes i enkäten och de svarsalternativ som fanns.

1. Startades din organisation under perioden 2009–2014? Ange endast ett svar. (Antal svar på frågan: 458)

a. Ja

b. Nej, organisationen är ombildad eller har av annat skäl registrerats med nytt organisationsnummer (gå till fråga 7)

c. Vet ej (gå till fråga 7)

När du svarar på fråga 2–6 ber vi dig utgå från det behov av information och/eller stöd som din organisation upplevde vid den tidpunkt när organisationen startade.

2. När din organisation startade, upplevde ni då ett behov av information och/eller stöd? Ange endast ett svar. (Antal svar på frågan: 293)

a. Ja, av information

b. Ja, av stöd

c. Ja, av information och stöd

d. Nej (Gå till fråga 7)

e. Vet ej (Gå till fråga 7)

3. Vilken typ av information och/eller stöd hade din organisation behov av? Fler svarsalternativ kan anges. (Antal svar på frågan: 225)

a. Information om hur man startar en organisation (t.ex. information om stadgar, medlemskap, styrelse och olika organisationsformer)

b. Information om bokföring, årsredovisning och budget, samt information om ekonomiska regelverk och skatter

c. Information om finansieringsfrågor (t.ex. vilka bidrag som finns att söka samt hur man ansöker och redovisar bidrag)

d. Information om arbetsgivarfrågor (t.ex. regelverk, arvoden, a-kassa och pensioner)

e. Information om möjligheten att delta i offentliga upphandlingar och som utförare i valfrihetssystem

f. Stöd i form av grundläggande utbildning i föreningskunskap, inkl. utbildning för föreningsfunktionärer (som t.ex. ordförande, kassör, valberedning)

g. Stöd i form av möjlighet att hyra/låna lokal för organisationens verksamhet

h. Stöd i form av praktisk hjälp (t.ex. kopiering, utskick, arkiv, medlemsregister och löne- och fakturahantering)

i. Stöd och rådgivning i hantering av bidrag (t.ex. vid ansökan om och redovisning av bidrag)

j. Stöd och rådgivning vid deltagande i upphandling och/eller valfrihetssystem (t.ex. vid framtagande av anbud)

k. Annat. Vad? (fritextsvar)

l. Vet ej

4. Varifrån hämtade din organisation information och/eller stöd ifrån? Flera svarsalternativ kan anges. (Antal svar på frågan: 227)

a. Från riks- eller paraplyorganisation som din organisation tillhör

b. Från andra organisationer som din organisation har kontakt med

c. Från arbetsgivarorganisationer

d. Från kommunen

e. Från privata aktörer, t.ex. revisionsbyråer

f. Från statliga myndigheter. Vilken/vilka? (fritextsvar)

g. Annat. Vad? (fritextsvar)

h. Hämtade inte information eller stöd (Gå till fråga 6)

i. Vet ej

5. Fann ni den information och/eller det stöd ni sökte? Ange endast ett svar. (Antal svar på frågan: 219)

a. Ja, vi fann utan problem efterfrågad information och stöd

b. Ja, vi fann den information och det stöd vi sökte men det tog tid

c. Nej, vi fann inte den information eller det stöd vi sökte

d. Vet ej

6. Om du svarade ”Hämtade inte information eller stöd” på fråga 4, Av vilken anledning hämtade din organisation inte information och/eller stöd? (Fritextsvar)

När du svarar på fråga 7–13 ber vi dig att utgå från det behov av information och/eller stöd som din organisation eventuellt upplever i dag.

7. Om du utgår från din organisation i dag, upplever du att ni i dag har ett behov av information och/eller stöd? Ange endast ett svar. (Antal svar på frågan: 453)

a. Ja, av information

b. Ja, av stöd

c. Ja, av information och stöd

d. Nej (Gå till fråga 13)

e. Vet ej (Gå till fråga 13)

8. Vilken typ av information och/eller stöd har din organisation i dag behov av? Fler svarsalternativ kan anges. (Antal svar på frågan: 257)

a. Information om organisationsrelaterade frågor (t.ex. information om stadgar, medlemskap, styrelse och annan föreningsformalia)

b. Information om bokföring, årsredovisning och budget, samt information om ekonomiska regelverk och skatter

c. Information om finansieringsfrågor (t.ex. vilka bidrag som finns att söka samt hur man ansöker och redovisar bidrag)

d. Information om arbetsgivarfrågor (t.ex. regelverk, arvoden, a-kassa och pensioner)

e. Information om möjligheten att delta i offentliga upphandlingar och som utförare i valfrihetssystem

f. Stöd i form av grundläggande utbildning i föreningskunskap, inkl. utbildning för föreningsfunktionärer (som t.ex. ordförande, kassör, valberedning)

g. Stöd i form av möjlighet att hyra/låna lokal för organisationens verksamhet

h. Stöd i form av praktisk hjälp (t.ex. kopiering, utskick, arkiv, medlemsregister och löne- och fakturahantering)

i. Stöd och rådgivning i hantering av bidrag (t.ex. vid ansökan om och redovisning av bidrag)

k. Annat. Vad? (fritextsvar)

l. Vet ej

9. Varifrån hämtar din organisation information och/eller stöd i dag? Fler svarsalternativ kan anges. (Antal svar på frågan: 264)

a. Från riks- eller paraplyorganisation som din organisation tillhör

b. Från andra organisationer som din organisation har kontakt med

c. Från arbetsgivarorganisationer

d. Från kommunen

e. Från privata aktörer, t.ex. revisionsbyråer

f. Från statliga myndigheter. Vilken/vilka? (fritextsvar)

g. Annat. Vad? (fritextsvar)

h. Hämtar inte information eller stöd (Gå till fråga 11)

i. Vet ej

10. Upplever du att din organisations behov av information och stöd tillgodoses? Ange endast ett svar. (Antal svar på frågan: 249)

a. Ja, i hög grad

b. Ja, i liten grad

c. Nej, inte alls

d. Vet inte

11. Om du svarade ”Hämtar inte information eller stöd” på fråga 9, Av vilken anledning hämtar din organisation inte information och/eller stöd? (Fritextsvar)

12. Upplever du att bristen på information och/eller stöd negativt påverkar din organisation och den verksamhet den bedriver? Ange endast ett svar. (Antal svar på frågan: 251)

a. Ja. På vilket sätt? (fritextsvar)

b. Nej

c. Vet ej

13. Skulle din organisation vara hjälpt av något av följande? Fler svarsalternativ kan anges. (Antal svar på frågan: 442)

a. En samlad webbplats med information (med t.ex. hänvisningar till regelverk, praktiska exempel om organisationsrelaterade frågor, ekonomi m.m.)

b. En samlad ”ingång”/kontaktpunkt i din kommun för kommunala frågor som rör organisationer

c. En fysisk plats i kommunen med information och rådgivning för organisationer (i allmän lokal som t.ex. bibliotek/kommunhuset)

d. Utbildningar (t.ex. i föreningskunskap, ekonomihantering och olika funktionärsroller)

e. Praktisk hjälp lokalt vad gäller administrativa frågor (som t.ex. kontor, arkiv, medlemsregister osv.)

f. Praktisk rådgivning och handledning i konkreta fall (t.ex. utformning av ansökningar)

g. Annat. Vad? (fritextsvar)

h. Vet ej

14. Vilken målgrupp vänder sig din organisation till? Ange endast ett svar. (Antal svar på frågan: 457)

a. Främst till flickor/kvinnor

b. Främst till pojkar/män

c. Lika mycket till flickor/kvinnor som till pojkar/män

d. Vet ej

15. Här finns möjlighet att lämna en avslutande kommentar. (fritextsvar)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden! Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningstvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ju.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmåls-undervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

EU på hemmaplan. [10]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]