

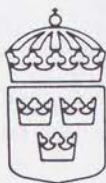
FRIVILLIG VERKSAMHET FÖR TOTALFÖRSVARET

Ett mål- och resultatperspektiv

Betänkande av Utredningen om
frivillig medverkan i totalförsvaret

SOU^{1992:132}

Ref KB0c c.



Statens offentliga utredningar
1992:132
Försvarsdepartementet

Frivillig verksamhet för totalförsvaret

Ett mål- och resultatperspektiv

Betänkande av Utredningen om frivillig
medverkan i totalförsvaret
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB.
Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 4 oktober 1990 bemyndigade regeringen statsrådet R. Carlsson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet inom totalförsvaret. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 29 oktober 1990 f.d. avdelningschef Britt-Marie Bystedt att vara särskild utredare fr.o.m. den 4 oktober 1990.

Den 29 oktober 1990 förordnades avdelningsdirektör Roland Ferngren till sekreterare. Han ersattes den 1 juni 1992 av fil. dr Helena Streijffert.

Följande personer har varit förordnade som sakkunniga åt utredningen: departementssekreterare Herman Jentzen (1991-01-15–1991-04-14), departementssekreterare Anne Nilsson (1991-04-15–1991-09-02) samt departementssekreterare Lars Schmidt fr.o.m. den 2 september 1991.

Den 15 januari 1991 förordnades som experter åt utredningen generalsekreterare Mats Ekeblom, avdelningsdirektör Lennart Engren, generalsekreterare Anders Håkansson, hovrättsassessor Thomas Johansson, försvarsdirektör Folke Klefbom, rikslottachef Marianne af Malmberg, överste 1. Lars Nordmark, riksbilklårchef Brittmarie Utterström och direktör Lars Ytterborn samt den 7 november 1991 förordnades departementssekreterare Per Bengtsson och den 28 september 1992 avdelningsdirektör Roland Ferngren.

Ett särskilt yttrande har avlämnats av experterna Håkansson, af Malmberg, Nordmark och Utterström.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om frivillig medverkan i totalförsvaret.

Utredningen redovisar härmed sitt arbete.

Stockholm den 1 december 1992.

Britt-Marie Bystedt

/ Helena Streijffert

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
1 Utredningsuppdraget	15
1.1 Direktiven	15
1.2 Vissa inkomna skrivelser	16
1.3 Arbetets uppläggning	16
2 Den frivilliga försvarsverksamheten	19
2.1 Utredningsuppdragets omfattning	19
2.2 Frivilligorganisationernas uppgifter i stort	19
2.3 Organisationernas åligganden enligt kungörelsen	20
2.4 Allmänna drag i organisationsmönstret	21
2.5 Kvantitativa mått på verksamheten	23
2.6 Uppgifter om organisationerna var för sig	25
2.6.1 Organisationer som rekryterar och utbildar för befattningar i krigsorganisationen (avtalsslutande organisationer)	26
2.6.2 Organisationer som vidareutbildar för befattningar i krigsorganisationen (befälsutbildande organisationer)	29
2.6.3 Organisationer som utbildar för att öka den enskildes personliga färdighet (färdighetsutvecklande organisationer)	32
2.6.4 Organisationernas samrådsorgan FOS	33
2.6.5 Aktiviteter för barn och ungdom	34
2.7 Den frivilliga försvarsverksamhetens finansiering	34
2.7.1 Allmänt	34
2.7.2 De direkta statsbidragen	35
2.7.3 Bistånd i annan form	35
2.7.4 Organisationernas disposition av resurser	36

3	Författningsregleringen	41
3.1	Frågan om eventuellt behov av lagstöd	41
3.1.1	Allmänt	41
3.1.2	Fastställelse av stadgar	42
3.1.3	Statliga företrädare i styrelserna	43
3.1.4	Vissa andra föreskrifter för organisationerna	45
3.1.5	Förbud mot att ta emot vissa gåvor	46
3.1.6	Samarbetsorgan	47
3.1.7	Uppgifter i samband med tjänstgöringsavtal	48
	– Förpliktelser för de enskilda individerna	48
	– Den hittillsvarande kategoriindelningen	49
	– Statens inflytande över avtalens innehåll	50
	– Organisationernas inflytande	50
3.1.8	Uppgifter för landsting och kommuner	51
3.1.9	Sammanfattande kommentar	54
3.2	Frågan om en ny förordning	54
4	Statsbidrag till frivilligorganisationerna	57
4.1	Nuvarande system	57
4.2	Utgångspunkter för ett nytt system	59
4.2.1	Mål- och resultatstyrning	59
4.2.2	Uppdragsstyrning och resultatmätning	60
4.3	Fördelning av statsbidrag – en principdiskussion	62
4.3.1	Produktionsuppdragsstyrning	62
4.3.2	Fördelning av statligt stöd efter ansökan	63
4.3.3	Frivilligrörelsen och den politiska nivån	64
4.3.4	Övergångsstöd	65
5	Utbildningsverksamheten	67
5.1	Utbildningsuppdraget	67
5.2	Beskrivning	67
5.2.1	Militär respektive civil frivilligutbildning	68
	– Ungdomsutbildning	69
5.2.2	Grund-, vidare- och instruktörsutbildning	70

5.2.3	Utbildningsanordnare	71
5.2.4	Centrala och lokala kurser	72
5.2.5	Kompetensflöden	73
5.3	Uppföljning och utvärdering	74
5.3.1	Externt och internt synsätt	75
5.3.2	Uppdragsgivare och uppdragsmottagare	76
5.4	Resultat	77
5.4.1	Kvantitativa mått	77
5.4.2	Kvalitetssäkring	78
5.5	Uppdrags- och resultatstyrning av utbildningsverksamheten	79
	– Klarare ansvarsfördelning	80
	– Effektivare finansiering	80
	– Bättre ekonomistyrning	81
	– Ökad kostnadseffektivitet	82
	– Tydligare avnämarperspektiv	82
5.6	Nya roller	83
6	Försvarsupplysningsverksamheten	85
6.1	Förankringsuppdraget	85
6.2	Försvarsupplysning – mål och resultat	86
6.3	Ett bidragssystem	86
6.3.1	Frivilligorganisationerna på en ny arena	86
6.3.2	Staten som kund	87
6.3.3	Uppföljning och utvärdering	88
6.4	Statsbidrag till stöd för externa verksamheter	88
6.4.1	Fördelning av medel efter ansökan	89
6.4.2	Fördelning av statsbidrag i mottagarnas egen regi	90
6.4.3	Fördelning genom myndighetsbeslut	91
6.5	Ett försvarsupplysningsråd	92
7	Förslag till ny förordning om frivillig försvarsverksamhet	95
8	Frågan om skjutträning m.m. inom ungdomsverksamheten	99
8.1	Bakgrund	99
8.2	Relevanta författningsbestämmelser	100
8.3	Slutsats med avseende på formella åtaganden	101

8.4	Strävanden att höja den internationella 15-årsgränsen	102
8.5	Slutsats med avseende på vad som diskuterats internationellt de senaste åren	104
9	Förmånsfrågorna	105
9.1	Utgångspunkter	105
9.2	Förmåner för frivillig personal	106
9.3	Instruktörsförmåner	107
9.4	Författningsförslag	108
10	Rätten till ledighet för frivillig försvarsutbildning	115
10.1	Utredningens uppgift enligt direktiven	115
10.2	Tidigare utredningsförslag och ställningstaganden av statsmakterna	115
10.3	Relevanta bestämmelser i studieledighetslagen	117
10.4	Argument för en anpassning av gällande regler	118
10.5	Några volymmått	119
10.6	Förslag till komplettering av lagtexten	120
10.7	Tanken på en anknytning till förbudet mot uppsägning på grund av värnpliktstjänstgöring ..	125
10.8	Frågan om ekonomiska konsekvenser respektive finansiering	126
10.8.1	Huvudsynpunkter	126
10.8.2	En preliminär kalkyl	127
10.8.3	Avslutande kommentarer	129
11	Kostnadskonsekvenser	131
	– Inga besparingskrav men största samlade nyttan av tilldelade medel	131
	– Mål- och resultatstyrning	131
	– Samhällsekonomisk kalkyl	132
	– Anslagstekniska följder	132
	Särskilt yttrande	135
	<i>Bilagor</i>	
1.	Bilagetabeller	139
2.	Utredningsdirektiven	145
3.	Kungl. Maj:ts kungörelse (1970:301) m frivillig försvarsverksamhet	151

Sammanfattning

* Inledning

Föreliggande betänkande redovisar resultatet av en utredning om de frivilliga försvarsorganisationernas medverkan i totalförsvaret. I enlighet med utredningens direktiv (bilaga 2) har arbetet kommit att riktas dels mot den gällande författningsgrundade styrningen av verksamheten generellt, dels mot en kartläggning och analys av organisationernas huvudsakliga bidrag till totalförsvaret, dvs. rekrytering och utbildning av frivillig personal. Med utgångspunkt i frivilligverksamhetens betydelse för försvarets folkliga förankring har jag ägnat uppmärksamhet åt frågan om försvarsupplysning. Därutöver har jag i enlighet med mitt uppdrag bearbetat vissa frågor om s.k. frivilligförmåner, rätten till ledighet från arbetet vid fullgörande av frivillig försvarsutbildning samt frågan om skjutträning m.m. inom frivilligorganisationernas ungdomsverksamhet.

De förslag jag lägger innebär en nedtoning av den statliga styrningen av frivilligverksamheten genom författningar och en utveckling av ett för de olika verksamheterna ändamålsenligt budgetstyrsystem. I konkreta termer finns således i betänkandet följande förslag:

- Förslag till en ny förordning om frivillig försvarsverksamhet, som bl.a. innebär en tydligare åtskillnad mellan myndigheternas ansvar och befogenheter å ena sidan och å den andra organisationernas ställning som enskilda rättssubjekt och leverantörer av tjänster åt försvaret
- Förslag avseende ekonomistyrning av den frivilliga försvarsutbildningen genom uppdrag
- Förslag när det gäller frivilliga med tjänstgöringsavtal om att den tidigare kategoriindelningen i A- och B-personal slopas
- Förslag till inrättande av ett försvarsupplysningsråd (inom Styrelsen för psykologiskt försvar)
- Förslag till inrättande av ett särskilt, tidsbegränsat, övergångsstöd

- Förslag till ändringar i de författningar som reglerar vissa förmåner
- Förslag till komplettering av studieledighetslagen.

*** Frivillig försvarsverksamhet – en presentation av de frivilliga försvarsorganisationerna (Kap. 2)**

Här ges en presentation av den frivilliga försvarsverksamheten dels enligt gällande kungörelse, dvs uppgifter i anslutning till *rekrytering* och *utbildning* av frivilligpersonal resp. *upplysningsverksamhet*, dels med utgångspunkt i de i frivilligkungörelsen förtecknade 22 organisationernas verksamhet. Presentationen i det senare avseendet bygger på material som samlats in från organisationerna med hjälp av en enkät. Här redovisas bl.a. den inre, informella grupperingen av organisationerna i de som dels rekryterar och utbildar för befattningar i krigsorganisationen (*avtalsslutande organisationer*), dels vidareutbildar för befattningar i krigsorganisationen (*befälsutbildande organisationer*), dels slutligen utbildar för att öka den enskildes personliga färdigheter (*färdighetsutvecklande organisationer*).

Vidare återges vissa kvantitativa mått på verksamheten såsom totala antalet medlemmar (1,1 miljon enligt enkäten) och det skattade antalet medlemmar som mera direkt kan hänföras till totalförsvarssektorn (550 000). Här finns också uppgifter om hur många medlemmar (i de avtalsslutande organisationerna) som genom avtal bundit sig för tjänstgöring inom totalförsvaret (ca 75 000 personer).

Statsbidragen till organisationerna uppgick 1991/92 till sammanlagt 218 miljoner kronor. Beloppet är ojämnt spritt över organisationerna så att en tredjedel av dem erhöll fyra femtedelar av totalbidraget. Fem av de största organisationerna fick närmare 70% av totalbidraget. Utöver direkta statsbidrag ges stöd i annan form, dvs. olika slag av *bistånd* till frivilligverksamheten som beslutas regionalt eller lokalt. Det har varit svårt att skatta värdet av detta bistånd i kronor; ett värde som hänför sig till försvarsmaktens bistånd under budgetåret 1990/91 är skattat till ca 50 miljoner kronor.

*** Författningsregleringen – Finns behov av lagstöd? (Kap. 3)**

Den nu gällande grundlagen lämnar ett betydligt mindre utrymme för regeringen att ingripa i enskildas förhållanden jämfört med den äldre grundlag som var i kraft när 1970 års frivilligkungörelse utfärdades. Flera av kungörelsens stadganden

har en sådan innebörd att de måste grundas på eller omvandlas i en ny lag om de skall vara giltiga i fortsättningen. Jag anser dock att frivilligorganisationerna såsom självständiga ideella sammanslutningar – *privaträttsliga subjekt* – vilka på frivillig basis erbjuder tjänster till stöd för totalförsvaret inte bör bli föremål för statlig styrning i denna sin egenskap. Med den utgångspunkten har jag prövat kungörelsens olika föreskrifter som innebär *åligganden för organisationerna* och kommit till slutsatsen att de bör utgå. Detta gäller således föreskrifterna om att organisationernas stadgar skall fastställas av regeringen, att representeranter för statliga myndigheter skall ingå i organisationernas ledningsorgan samt de föreskrifter som avser olika aspekter av organisationernas praktiska verksamhet, förbudet att ta emot vissa gåvor samt stadgandet om att det skall finnas ett samarbetsorgan för samordning av organisationernas verksamhet.

Med samma utgångspunkt har jag granskat förordningens stadganden som innebär *förpliktelser för enskilda individer*, dvs. de enskilda organisationsmedlemmar som ingått avtal med en myndighet om viss tjänstgöring i totalförsvaret, och även här dragit slutsatsen att de bör utgå. Enligt mitt förslag bör förpliktelser av detta slag ges en privatsrättslig reglering och således skrivas in i ett avtal som ingås mellan den enskilde och myndigheten. Det finns inte anledning att bibehålla den schematiska indelningen av frivilliga med tjänstgöringsavtal i en A- och en B-kategori, men däremot skall man enligt förslaget i varje avtal ange vissa krav om tjänstgöringens omfattning m.m., avpassade efter vad som behövs för resp. befattning. När, slutligen, det gäller frågan om uppgifter för *landsting* och *kommuner* har jag mot bakgrund av de senaste årens reformarbete gjort bedömningen att det är överflödigt att nu aktualisera några nya lagbestämmelser avseende t.ex. kommunalt ansvar för frivilligas engagemang i totalförsvaret.

*** Statsbidrag till frivilliga försvarsorganisationer – Mål- och resultatstyrning (Kap. 4)**

Här utvecklas ett principiellt system för statlig finansiering av frivilligorganisationernas medverkan till landets totalförsvaret, ett system som vilar på ett mål- och resultattänkande. Jag skiljer mellan sådan medverkan som är direkt relaterad till olika totalförsvarsmyndigheters krigsorganisations- resp. beredskapsuppdrag och sådan som är relaterad till spridandet av kunskap om totalförsvaret och landets säkerhetspolitik. I det

förre fallet ser jag de myndigheterna som uppdragsgivare till de olika frivilligorganisationerna som åtar sig att rekrytera och utbilda frivilliga (*produktionsuppdragsstyrning*). I det senare fallet ser jag frivilligorganisationerna som mottagare av statligt bidrag till olika försvarsupplysningsprojekt (*fördelning av statligt stöd efter ansökan*). Eftersom en övergång till det budgetstyrsystem jag föreslår kan medföra vissa övergångsproblem för organisationerna föreslår jag att ett *tidsbegränsat* finansiellt stöd under tre år skall ges till de aktuella organisationerna direkt från Försvarsdepartementet.

*** Utbildningsverksamheten – Produktionsuppdragsstyrning (Kap. 5)**

Här ges en beskrivning av den mångfacetterade frivilliga försvarsutbildningen. Här förs ett resonemang om uppföljning och utvärdering av utbildningsverksamheten samt om olika mått på verksamhetens resultat. Min slutsats är att *ansvarsfördelningen* mellan de frivilliga försvarsorganisationerna och berörda totalförsvarsmyndigheter bör göras entydig och mitt förslag är att ansvaret för utbildningens genomförande ges till frivilligorganisationen medan myndigheten i fråga ansvarar för fastställandet av utbildningens mål. Med en sådan klarhet följer en naturlig ansvarsfördelning också när det gäller uppföljning och utvärdering av utbildningsverksamhetens resultat.

Den ansvarsfördelning jag förordar bildar grunden för *ekonomistyrningen* av den frivilliga försvarsutbildningen från uppdragsgivaren, dvs. myndigheten, till uppdragsmottagaren, dvs. frivilligorganisationen. Goda förutsättningar finns enligt min bedömning för en förbättrad effektivitet i finansieringssystemet, en ökad kostnadseffektivitet i produktionssystemet samt ett tydligare inflytande från ett avnämarperspektiv.

*** Försvarsupplysningsverksamhet – Statligt stöd efter ansökan (Kap. 6)**

Ideella organisationers medverkan till spridandet av kunskap om landets försvar och säkerhetspolitik utgör enligt min mening ett viktigt bidrag till *försvarets folkliga förankring*. De frivilliga försvarsorganisationerna har här en strategisk roll att spela genom olika upplysnings- och rekryteringskampanjer, genom välinformerade medlemmar som kan fungera som "försvarsexperter" på arbetsplatser, i hemmet, bland vänner och bekanta. Enligt min bedömning bör denna kapacitet tas till vara. Det vore med andra ord en fördel om föreningsburen försvarsin-

formation kunde komplettera den statligt finansierade försvarsinformation som idag genomförs av olika totalförsvarsmyndigheter och då särskilt Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF).

Inom SPF finns idag ett informationsråd med företrädare för informationsansvariga från ett antal totalförsvarsmyndigheter för samordning av vissa informationsinsatser. Mitt förslag är att detta råd omvandlas till ett *försvarsupplysningsråd* med företrädare också från de frivilliga försvarsorganisationerna. SPF skall utlysa ansökningstillfällen för medel till försvarsupplysningsprojekt. Till rådets uppgift skall höra att bereda inkomna ansökningar samt att följa upp och utvärdera den verksamhet som genom detta förfarande erhållit medel.

*** Ny förordning om frivillig försvarsverksamhet (Kap. 7)**

Mot bakgrund av det resonemang och de förslag jag redovisat i kaptlen 3, 4, 5 och 6 ges ett förslag till ny förordning. I konsekvens härmed lämnas i förordningen föreskrifter om vad som skall avses med frivillig försvarsverksamhet respektive en frivillig försvarsorganisation samt vissa riktlinjer visavi de statliga myndigheterna. När det gäller de senare finns således föreskrifter med innebörden att myndigheterna skall ange målen för utbildning av frivilliga, besluta om uppdrag till frivilliga försvarsorganisationer att genomföra utbildning, lämna underlag till organisationerna för upplysningsverksamhet, stödja organisationerna i rekryteringsverksamheten, teckna avtal, registrera och krigsplacera frivilliga samt i övrigt stödja den frivilliga försvarsverksamheten. Vidare stadgas att SPF skall fatta beslut efter ansökan av frivilliga försvarsorganisationer om fördelning av statsmedel till försvarsupplysning.

Genom en paragraf i förslaget ges de frivilliga försvarsorganisationerna ett långtgående inflytande då det stadgas att myndigheten skall kontrollera med den aktuella frivilligorganisationen att en person har den erforderliga kompetensen innan myndigheten tecknar avtal med honom/henne om tjänstgöring inom totalförsvaret.

*** Skjutträning för ungdomar och Sveriges internationella åtaganden (Kap. 8)**

Den fråga som ställdes i direktiven var om det inom frivilligorganisationernas ungdomsverksamhet förekommer övning i vapenbruk m.m. som strider mot att Sverige i internationella sammanhang ställt sig bakom strävandena att förhindra att den som inte fyllt 18 år deltar i militärt försvar. Efter en

genomgång av relevanta förhållanden drar jag slutsatsen att någon konflikt inte föreligger mellan Sveriges åtaganden och den frivilliga försvarsverksamhetens ungdomsverksamhet.

*** Förmånsfrågor (Kap. 9)**

Jag har efter samråd med representanter för berörda myndigheter och organisationer kommit fram till följande. Den nära knytningen mellan gällande system för ersättning till den frivilliga personalen och *värnpliktsförmånerna* finner jag ändamålsenlig varför den bör bestå. Jag föreslår ingen förändring som avser skatteproblem i sammanhanget eftersom traktamentsbestämmelserna f.n. är under översyn i Finansdepartementet. När det gäller instruktörsförmånerna är mitt förslag att *arvodenas storlek* fortsättningsvis bestäms av ÖB resp. AMS efter samråd med de berörda organisationerna.

*** Rätten till ledighet för frivillig försvarsutbildning (Kap. 10)**

I princip finns den formella rätten till ledighet för genomgång av frivillig försvarsutbildning i lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen). Emellertid finner jag det motiverat att föreslå *en komplettering* av lagtexten varigenom arbetsgivarens möjlighet att uppskjuta en begärd ledighet i någon mån begränsas såvitt gäller utbildning inom den frivilliga försvarsverksamheten. I kapitlet görs också en *samhällsekonomisk analys* av konsekvenserna av ett införande av en generell rätt till ledighet för frivillig försvarsutbildning.

*** Kostnadskonsekvenser av utredningens förslag (Kap. 11)**

De förslag jag lägger medför ingen avveckling eller neddragning av existerande frivillig försvarsverksamhet och därmed inga specifika besparingsobjekt, med undantag för mina förslag avseende förmånerna för frivillig personal resp. instruktörsförmånerna. Här kan vissa statsfinansiella besparingar pekas ut. I övrigt medför emellertid mina förslag goda möjligheter till *rationalisering* och ökad *kostnadseffektivitet*.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Utredningens uppgift har varit att se över den del av totalförsvarets personalförsörjning som sker genom de frivilliga försvarsorganisationerna. Därvid skall de frivilliga försvarsorganisationernas roll, uppgifter och ansvar prövas. Även frågan om verksamhetens finansiering skall prövas. (Dir. 1990:65, se bilaga 2.) Nyckelord i uppdragsformuleringen är bl. a. *ansvarsfördelningen* – mellan berörda myndigheter och frivilligorganisationerna när det gäller den frivilliga utbildningen; *kostnadseffekterna* – av den ansvarsfördelning utredaren kommer att föreslå; *kostnadseffektiviteten* – hos systemet för statlig finansiering av frivilligverksamheten, inklusive de s.k. frivilligförmånerna; *samhällsekonomiska utgångspunkter* – att anläggas vid prövningen av möjligheterna att införa en generell rätt till ledighet för personer som genomgår frivillig försvarsutbildning respektive tjänstgör som frivillig inom totalförsvaret.

Till utredningsuppdraget hör också att *granska kungörelsen* (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet från såväl sakliga och materiella som språkliga och redaktionella utgångspunkter. Ett nyckelord i detta sammanhang är *lagstöd* – dvs. huruvida det föreligger ett behov av lagstöd för sådana uppgifter på frivilligverksamhetens område som det finns anledning att reglera i en förordning. Därutöver finns i direktiven uppgiften för utredningen att pröva om det finns inslag i den frivilliga ungdomsverksamheten som inte är förenliga med Sveriges *internationella åtaganden* avseende ungdom och vapenbruk.

Utredaren skall beakta statsmakternas ställningstaganden i de frågor som är av betydelse för uppdraget samt resultatet av regeringens uppdrag till Statskontoret avseende stödet till föreningslivet. Fortlöpande kontakt skall hållas med företrädare för de frivilliga försvarsorganisationerna.

Genom regeringens beslut (1991-12-12, dnr FO91/2690/4) ändrades utredningens tidigare tidsplan så att slutdatum för redovisning av utredningens resultat angavs till senast den 31 december 1992.

1.2 Vissa inkomna skrivelser m.m.

Till utredningen har från Försvarsdepartementet överlämnats framställning om vissa ändringar i kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet m.m. (regeringsbeslut 1990-11-29, dnr 506/88) respektive framställning om ändring i kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet m.m. (regeringsbeslut 1991-06-06, dnr FO90/1900/8) samt en hemställan om erhållande av status som frivilligorganisation (utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1991-10-17, dnr FO91/1406/4, FO91/1853/4). – Innehållet i dessa handlingar har beaktats av utredningen inför de förslag som presenteras i kapitlen 3 och 7.

Försvarsdepartementet har under hand anmodat utredningen att söka beräkna kostnaden på totalnivå för instruktörsarvodena inom den frivilliga försvarsutbildningen och att om möjligt även uppskatta kostnadseffekterna av en eventuell ändring i arvodesreglerna. I enlighet med departementets önskan har detta uppdrag rapporterats till departementet den 17 oktober 1991, dvs. innan utredningen i övrigt slutförts.

Utredaren har beretts tillfälle att lämna synpunkter på promemorian Förslag till ändringar i lagen (1968:644) om disciplinförseelser av krigsmän m.m. (Remiss 1991-10-24, dnr FO91/1938/8) respektive på promemorian Utredning av totalförsvarsverksamheten inom arbetsmarknadsverket (Remiss 1992-01-20, Arbetsmarknadsstyrelsen, dnr G 5.49-16/92). Utredaren har i båda fallen avstått från möjligheten att lämna synpunkter.

1.3 Arbetsformer

Utredaren har rådgjort med experter och sakkunnig dels vid sammanlagt sjutton protokollförda sammanträden dels vid flera tillfällen under hand. Utredaren besökte inledningsvis samtliga frivilligorganisationer för informationsutbyte. Åtskilliga studiebesök har gjorts av utredaren, sekreterare, sakkunnig och experter vid olika frivilligutbildningar och -övningar m.m. samt vid olika civila och militära totalförsvarsmyndigheter. Utredaren har accepterat ett flertal inbjudningar från olika frivilligorganisationer för att resonera och informera om utredningen. Vid två tillfällen har företrädare för frivilligorganisationerna inbjudits till informationsträffar om olika utredarens slutsatser. Kontakter har även tagits med pliktutredningen (Fö 1991:02).

Underhandsuppdraget avseende kostnaderna för instruktörs-

arvoden m.m. har givit anledning till en särskild enkät – utsänd 1991-06-18 – till samtliga frivilligorganisationer med begäran om vissa uppgifter om verksamhet och ekonomi utöver den enkät som tidigare – 1990-06-18 – hade sänts ut för att samla sådana uppgifter som var relaterade till utredningens direktiv. Resultaten från den först nämnda enkäten har redan redovisats till departementet (jfr ovan avsnitt 1.2) medan de viktigaste resultaten från den senare redovisas dels i kapitel 2, dels i tabellbilagan till betänkandet.

Utredaren har samrått med berörda myndigheter och organisationer i arbetet med förmånssystemet.

2. Den frivilliga försvarsverksamheten

2.1 Utredningsuppdragets omfattning

Uppdraget för denna utredning är enligt direktiven avgränsat så, att det är de i Kungl. Maj:ts kungörelse (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet uppräknade organisationernas uppgifter för totalförsvaret som skall beaktas. I denna författning (frivilligkungörelsen¹) förtecknas 22 olika sammanslutningar som frivilliga försvarsorganisationer.

Jag är samtidigt medveten om att begreppet frivillig försvarsverksamhet är så allmänt, att det inte helt kan förbehållas de aktiviteter som bedrivs i hägnet av de i frivilligkungörelsen nämnda organisationerna. Betydande insatser för totalförsvaret på frivillig grund äger rum vid sidan av dessa. Trots detta kommer av praktiska skäl begreppen frivillig försvarsverksamhet respektive frivilliga försvarsorganisationer att – om inte annat sägs – här användas med syftning enbart på de aktiviteter och de 22 sammanslutningar som berörs av kungörelsen.

2.2 Frivilligorganisationernas uppgifter i stort

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

¹) För denna används i fortsättningen av detta kapitel endast den kortare beteckningen *kungörelsen*.

Vid sidan av sådana uppgifter som innebär direkt medverkan i totalförsvarets personalförsörjning har flera av de frivilliga försvarsorganisationerna av tradition gjort beaktansvärda insatser för att väcka ett allmänt försvarsintresse och sprida information om försvarsfrågor. Härigenom har dessa organisationer aktivt medverkat till att även utanför den egna medlemskretsen förankra en positiv inställning till totalförsvaret och öka förståelsen för de uppoffringar i tid och arbete som detta kräver också i fredstid.

Det är värt stor uppskattning att verksamhet med den breda inriktning som nyss beskrivits allttjämt utgör ett återkommande inslag på arbetsprogrammet hos många av de i kungörelsen nämnda organisationerna. De informationsåtgärder och den opinionsbildning som initieras av dem utgör nu och kommer sannolikt även i framtiden att utgöra ett synnerligen värdefullt komplement till de aktiviteter av motsvarande slag som genomförs av andra ideella sammanslutningar, intresseorganisationer, politiska partier och andra. För att de bärande idéerna bakom totalförsvaret skall förbli levande inom stora medborgargrupper kan betydelsen av dessa insatser knappast överskattas. De organisationer som medverkar härtill ger därmed ett ovärderligt bidrag i arbetet på att stärka och bevara den svenska demokratin.

2.3 Organisationernas åligganden enligt kungörelsen

I kungörelsen anges de frivilliga försvarsorganisationernas uppgifter på följande sätt (12 och 13 §§):

Frivillig försvarsorganisation skall i samråd med myndigheterna leda upplysnings- och rekryteringsverksamheten, medverka vid sådan utbildning av frivillig personal som ledes av myndighet, leda sådan utbildning av frivillig personal som icke anordnas av myndighet, teckna avtal med och svara för registrering och krigsplacering av B-personal.

Frivillig försvarsorganisation skall vidare avge förslag till framställning om statsbidrag, omhänderha tilldelade statsmedel enligt föreskrifter av central förvaltningsmyndighet, bestämma över sin ekonomiskt stödjande verksamhet och andra föreningsmässiga angelägenheter.

Kungörelsens här återgivna stadganden om att de berörda organisationerna "skall" utföra vissa uppgifter innebär enligt ordalydelsen att statsmakten ansett sig kunna *ålägga* organisationerna att göra det som preciseras i uppräknningen. Med modernt synsätt kan det te sig överraskande att bestämmelser som så klart ingriper i enskilda sammanslutningars förhållanden och arbetssätt getts denna villkorlösa, kategoriska form och att – i vart fall – föreskrifterna inte meddelats genom lag. Särskilt iögonenfallande är att man ansett det nödvändigt och lämpligt att, som i den sist citerade passusen, uttryckligen föreskriva att den ideella organisationen har att bestämma över sina egna föreningsmässiga angelägenheter.

Enligt en annan föreskrift i kungörelsen (3 §) skall en frivillig försvarsorganisations grundstadgar fastställas av regeringen. Detta är ytterligare ett exempel på att dessa sammanslutningar inte till alla delar åtnjuter den från statsmakten oberoende och fristående ställning som i övrigt karaktäriserar det demokratiskt förankrade föreningslivet i vårt land.

Men vid bedömningen av de återgivna avsnitten och vissa andra delar av kungörelsen får man beakta, att denna daterar sig från ett tidsskede då 1809 års regeringsform alltså var i kraft, dvs. innan våra nuvarande grundlagsregler om normgivningsmakt, föreningsfrihet m.m. hade börjat gälla. Jag skall emellertid inte här gå närmare in på de författningsmässiga aspekter som kan anläggas i fråga om kungörelsens innehåll och form utan återkommer härtill när utformningen av ett reformerat regelsystem senare skall diskuteras (kapitel 3).

2.4 Allmänna drag i organisationsmönstret

Inom ramen för de gemensamma huvuduppgifterna – rekrytering, utbildning och upplysning – har var och en av organisationerna sina speciella, oftast väl definierade uppgifts- och verksamhetsområden. Trots detta bedrivs inte den frivilliga försvarsverksamheten inom en struktur som är systematiskt uppbyggd eller över huvud lätt att beskriva. I ett övergripande perspektiv är det tvärtom den heterogena karaktären i organisationsmönstret som är mest påfallande. Detta beror på många faktorer men i grunden på det förhållandet att var och en av dessa på ideellt arbete vilande sammanslutningar har sin egen historiska bakgrund och därmed en egen identitet, som man av naturliga skäl vill slå vakt om.

Man kan sålunda konstatera att den inre uppbyggnaden på

väsentliga punkter skiljer sig mellan organisationerna och att storleken varierar betydligt. Medan många av de i kungörelsen förtecknade sammanslutningarna i utpräglad grad vilar på ett starkt individuellt engagemang kring en idé eller ett specialintresse hos ett antal enskilda medlemmar och såtillvida ansluter sig till det mönster som traditionellt varit typiskt för svenska folkrörelser, finns å andra sidan exempel på att en organisation närmast utgör en central samordnare av verksamheter med inbördes ganska skiftande karaktär. Härtill kommer att insatserna för totalförsvaret representerar en relativt begränsad del av verksamheten hos flera av organisationerna medan dessa uppgifter nästan helt dominerar arbetet inom andra.

Det är vidare ofrånkomligt att olikheterna i fråga om traditioner, arbetsmiljö m.m. inom å ena sidan försvarsmakten och å andra sidan det civila försvaret har satt sin prägel även på arbetsformer och arbetsorganisation inom vederbörande frivilliga sammanslutningar. I ett fall utgörs för övrigt en organisationsgruppering, som i kungörelsen behandlas som en enhet under gemensam beteckning, i realiteten av tre självständiga regionalt verksamma föreningar, som var för sig har odelat ansvar för den egna verksamheten (Flygfältsingenjörsföreningarna).

Att organisationsmönstret är komplext exemplifieras kanske allra tydligast av den speciella strukturen hos en av de största organisationerna, Centralförbundet för befälsutbildning (CFB). CFB utgör nämligen, vid sidan av sin roll som huvudorgan på riksplanet för de regionalt verkande befälsutbildningsförbunden inom armén, också en mer eller mindre starkt sammanhållen association av ett antal självständiga riksförbund och föreningar, av vilka flera i egen kapacitet har ställning som frivillig försvarsorganisation enligt den ifrågavarande kungörelsen.

Med det som redovisats här har jag dock inte velat antyda någon kritik mot den befintliga organisationsstrukturen. Att mönstret kan förefalla oenhetligt betingas givetvis i grunden av att de enskilda förbunden har starkt varierande bakgrund och delvis olikartad inre uppbyggnad. Varje sammanslutning har bildats i en specifik situation och utvecklats på sina egna villkor. Den valda arbetsformen varierar med hänsyn härtill, och det ankommer inte på mig som statlig utredare att söka påverka hur de ideellt arbetande krafterna inom totalförsvaret skall organisera sig föreningsmässigt. Genom det anförda har jag endast som bakgrund till den följande presentationen velat beskriva några förhållanden, som är typiska för den frivilliga

försvarsverksamheten allmänt sett och som inverkar på möjligheten att konstruera generella lösningar när det gäller de frågor som aktualiseras i utredningsuppdraget.

Närmast (i avsnitt 2.5) skall här en översiktlig bild ges av den frivilliga försvarsverksamhetens kvantitativa omfattning. De mått som därvid anges bygger i allt väsentligt på uppgifter som de 22 organisationerna själva lämnade till utredningen som svar på en enkät hösten 1991. I ett därpå följande avsnitt (2.6) ges kortfattade uppgifter för var och en av de i kungörelsen angivna 22 sammanslutningarna beträffande organisationsstruktur, storlek och huvudsaklig verksamhetsinriktning. Därvid hänförs var och en av organisationerna till endera av tre huvudgrupper. Indelningen ansluter sig till den som organisationernas egen samarbetskommitté (FOS) i allmänhet tillämpar. Den bygger på att organisationernas bidrag till totalförsvarets personalförsörjning har sin tyngdpunkt antingen i avtalsbindning, befälsutbildning eller utvecklande av en viss färdighet. De tre huvudgrupperna brukar med hänsyn härtill benämnas (1) avtalsslutande, (2) befälsutbildande respektive (3) färdighetsutvecklande organisationer.

I översikten redovisas huvudsakligen sådan verksamhet som har en direkt anknytning till en särskild del av totalförsvaret, antingen dess civila eller militära del. Vid sidan härav bedriver som nämnts de i kungörelsen uppräknade organisationerna, i större eller mindre utsträckning, även annan verksamhet. I några fall utgör dessa andra arbetsområden t.o.m. den volymmässigt dominerande delen av vederbörande organisations totala aktiviteter; detta gäller exempelvis Svenska Röda Korset, skytteorganisationerna och Svenska Brukshundklubben.

Fyra fackliga riksförbund ingår också bland de organisationer som räknas upp i kungörelsen. Där noteras för övrigt dels beträffande Röda Korset, dels beträffande de fyra fackförbunden, att de ingår i kretsen frivilliga försvarsorganisationer endast med avseende på vissa – i förordningen närmare angivna – funktioner inom ramen för deras totala verksamhet.

Presentationen av de olika organisationerna var för sig följs av en beskrivning av den frivilliga försvarsverksamhetens finansiering (avsnitt 2.7).

2.5 Kvantitativa mått på verksamheten

Det är inte möjligt att med krav på säkerhet ange det sammanlagda antalet personer som är engagerade i någon form av frivil-

lig försvarsverksamhet. Medlemskap i någon av de 22 organisationer som är upptagna i kungörelsen skulle visserligen kunna vara en tänkbar måttstock. Men en enkel summering av dessa organisationers medlemsantal ger en oriktig bild redan av det skälet att en och samma person kan tillhöra flera frivilligorganisationer.

Härtill kommer att ett medlemskap inte automatiskt medför att vederbörande person är aktivt engagerad i den verksamhet vars volym man vill mäta. Medan medlemsregistreringen i vissa av de 22 organisationerna av allt att döma endast gäller personer som kontinuerligt medverkar i aktiva insatser på det område föreningstillhörigheten avser, är det på andra håll så att många medlemmar genom sin anslutning vill ge försvarsintresset sitt ideella stöd – vilket självfallet också är betydelsefullt – men utan att personligen engagera sig mera konkret i verksamheten.

Vidare måste man observera att försvarsverksamhet i egentlig mening representerar endast en begränsad del av intresse- och arbetsområdet hos flera av organisationerna – och däribland några av de medlemsmässigt största – medan andra har hela sin aktivitet inriktad på att tjäna totalförsvaret.

Om man emellertid trots dessa reservationer summerar alla organisationernas totalantal medlemmar, såsom det uppgavs vid utredningens enkät avseende läget den 1 juli 1991, blir resultatet ca *1,1 miljon*. Efter korrigering med hänsyn främst till att inom flera organisationer endast en minoritet av medlemskretsen ägnar sig åt försvarsverksamhet kan antalet i stället, och med större relevans, anges till *storleksordningen 550 000*.

Med tämligen stor säkerhet kan däremot anges hur många medlemmar i de frivilliga försvarsorganisationerna som bundit sig för tjänstgöring inom totalförsvaret genom avtal. Enligt de uppgifter som framkom vid enkäten hade ca *26 000* personer ingått s.k. A-avtal och ca *45 000* s.k. B-avtal. Beträffande antalet B-avtal skiljer sig dock de nyssnämnda uppgifterna, som alltså redovisades vid utredningens enkät till frivilligorganisationerna, något från vad Arbetsmarknadsstyrelsen och Försvarsstaben fått fram vid en inventering avseende samma tidpunkt. Enligt denna inventering, som genomförts på anmodan av pliktutredningen (Fö 1991:02), skulle antalet B-avtal vara drygt *51 000*.

I fråga om båda avtalskategorierna gäller att den helt övervägande andelen avtal ingåtts av medlemmar i ett litet fåtal av organisationerna. Av de ca *26 000* A-avtalen avser sålunda alla

utom ett knappt tusental, dvs. 96 %, medlemmar i någon av fyra organisationer, och av de enligt enkäten ca 45 000 B-avtalen gäller ca 42 000 eller 92 % medlemmar i någon av tre organisationer.

Andra mått som ger en bild av verksamhetens kvantitativa omfattning gäller antalet deltagare i den organiserade frivilliga försvarsutbildningen respektive antalet genomförda eller planerade utbildningsdagar. Med den sistnämnda beräkningsenheten avses här produkten av å ena sidan längden hos ett visst utbildningsarrangemang, uttryckt i dagar, och å andra sidan antalet deltagare i detsamma. Enligt de svar som gavs i enkäten planerade organisationerna för budgetåret 1991/92 att sammanlagt ca 77 000 kursdeltagare skulle vara engagerade i någon form av frivillig försvarsutbildning. Antalet utbildningsdagar kan uppskattningsvis anges till omkring 270 000.

En tredjedel av organisationerna redovisade i enkäten att de antingen inte planerade någon som helst utbildning av aktuellt slag under budgetåret eller att deras planering hade en så blygsam omfattning att den endast kan antas innebära något hundratal utbildningsdagar.

2.6 Uppgifter om organisationerna var för sig

Underlaget för den följande presentationen inhämtades av utredningen vid kontakter med var och en av de 22 organisationerna våren och sommaren 1991. Som tidigare nämnts förtecknas de här i tre grupper enligt den indelning som deras gemensamma organ Frivilligorganisationernas Samarbetskommitté (FOS) tillämpar. Några kortfattade uppgifter om FOS samt en kommentar rörande de aktiviteter för barn och ungdom som har anknytning till den frivilliga försvarsverksamheten lämnas efter organisationsöversikten.

För var och en av de 22 frivilligorganisationerna anges i översikten hur många medlemmar som var registrerade vid halvårsskiftet 1991. Det bör i anslutning här till noteras att som nämnts en person mycket väl kan vara medlem i flera av de berörda organisationerna. Det är också känt att sådan dubbelanslutning inte är helt ovanlig, även om det inte går att närmare precisera omfattningen härav.

Uppgifter om alla organisationernas medlemsantal samt omfattningen av avtalsbindning och utbildningsvolym redovisas samlat i *tabellbilaga*. Där anges också vilka korrigeringar som

gjorts vid beräkningen av totalantalet organisationsmedlemmar som ägnar sig åt försvarsverksamhet.

2.6.1 Organisationer som rekryterar och utbildar för befattningar i krigsorganisationen (avtalsslutande organisationer).

Frivilliga automobilkårens riksförbund (FAK) omfattar 27 kårer, i princip en i varje län. Uppgiften är att rekrytera, utbilda och träna frivillig personal, som inte genom pliktlagar är bunden till annan del av totalförsvaret, till förare av tunga lastbilar och bussar för det civila försvarets transportsektor. FAK bedriver grundutbildning, repetitionsutbildning och instruktörsutbildning, som leder till att medlemmarna tecknar avtal med länsarbetsnämnderna om tjänstgöring i kris och krig. I fred utför FAK därutöver vissa transporter åt försvarsmakten och bedriver aktivt trafiksäkerhetsarbete och försvarsinformation. Medlemsantal sommaren 1991: 10 375, varav 8 585 med A-avtal.

Sveriges kvinnliga bilkårens riksförbund (SKBR) omfattar 132 bilkårer som regionalt är samordnade i 27 distrikt. Förbundet rekryterar och utbildar kvinnliga bilförare för krigsplacering inom armén med hemvärnet, marinen, flygvapnet, det civila transportväsendet eller den civila hälso- och sjukvårdens krigsorganisation. Utbildningen är anpassad till respektive kategoris uppgifter i totalförsvaret. Sålunda utbildas bilkårister för försvarsmakten i huvudsak till förare av personbil, för det civila transportväsendet till förare av tung lastbil med tungt släp eller buss och för den civila hälso- och sjukvårdens krigsorganisation till förare av ambulans.

SKBR anordnar årligen funktionärsutbildning innefattande bl.a. föreningsteknik, ledarutbildning, försvarsupplysning och förvaltningskunskap.

Vid sidan av de rena totalförsvarsuppgifterna bedriver SKBR verksamhet för ökad trafiksäkerhet.

Medlemmar i åldern 16-18 år ges utbildning speciellt anpassad för ungdomar som en förberedelse för en kommande uppgift inom frivillig försvarsorganisation.

SKBR:s medlemsantal sommaren 1991: 12 775, varav 5 335 med A-avtal och 1 270 med B-avtal.

SKBR är kollektivt anslutet till Centraförbundet för befälsutbildning (CFB).

Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund (FMCK) omfattar 26 kårer, i regel en kår i varje försvarsområde. Uppgiften är att utbilda och krigsplacera motorcykelordonnanser, utbilda motorcykelinstruktörer, delta i övningar och bedriva försvarsupplysning. Inom förbundet bedrivs också verksamhet i syfte att främja trafiksäkerheten samt tävlingsaktiviteter, ofta i samverkan med andra myndigheter och organisationer.

FMCK rekryterar personal av båda könen från 15 år. Antal medlemmar sommaren 1991: 4 912, varav 10 med A-avtal och 442 med B-avtal.

FMCK är kollektivt anslutet till CFB.

Frivilliga flygkåren (FFK) består av 30 flyggrupper fördelade över hela landet. Varje grupp omfattar 28 personer som disponerar ett tiotal enmotoriga flygplan. Inom FFK vidareutbildas flygförare och övrig personal för tjänstgöring främst inom civilförsvaret och räddningstjänsten. I fredstid bedrivs ett omfattande samarbete med civila och militära myndigheter, varvid FFK åtar sig flyguppdrag avseende räddningstjänst, sjöbevakning, målflygning m.m.

Flygkårens centrala ledning under Statens räddningsverk handhas av en kårstab. Inom varje län utövas ledningen under länsstyrelsen av en länsflygchef. Antalet medlemmar sommaren 1991: 1 500, varav 840 med A-avtal.

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

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

I fred medverkar FRO med personal och radiomateriel i katastrofberedskapen och även vid andra tillfällen då radiosamband kan behövas för att rädda eller skydda liv. FRO hjälper även till med säkerhets- och resultatrapportering vid tävlingar och andra publika arrangemang. Antal medlemmar sommaren 1991: 7 133, varav 45 med A-avtal och 2 221 med B-avtal.

FRO är ansluten till CFB som en del av FBU-rörelsen.

Svenska brukshundklubben (SBK) omfattar 246 lokala klubbar och 11 rasklubbar, fördelade på 16 distrikt. Uppgiften är att

utbilda hundförare och hundar för totalförsvaret liksom för andra samhällsnyttiga ändamål. Organisationen skall också främja avel av sunda, mentalt och exteriört goda hundar av bruks-hundras. Utbildningsverksamheten omfattar även kurser för instruktörer, domare, tävlingsledare m.fl., och dessutom bedriver SBK en omfattande tävlingsverksamhet. För Statens räddningsverk utbildas räddningshundar, för flygvapnet och hemvärnet bevakningshundar.

SBK är en av medlemsorganisationerna i Svenska Kennelklubben. Antalet medlemmar sommaren 1991: 59 112 inkl. ungdoms- och familjemedlemmar. Av medlemmarna har 74 A-avtal och 42 B-avtal.

SBK är kollektivt ansluten till CFB.

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

SBS utbildar främst djurskötare, som i krig skall ersätta den manliga personalen inom lantbruket. Krigsplacering sker inom jordbrukets blockorganisation. För veterinärväsendet utbildas veterinärbiträden, som i krig skall biträda veterinärer. Antalet medlemmar sommaren 1991: 5 280, varav 3 503 med A-avtal.

Föreningen svenska röda korset (SRK), som är en av Internationella rödakorskommittén erkänd nationell rödakorsförening omfattar 24 distrikt med sammanlagt ca 2 100 lokala kretsar, kårer och samaritföreningar. SRK:s uppgift – såvitt gäller totalförsvaret – är att i krig medverka i militär och civil sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd samt att i fred förbereda denna verksamhet. När det gäller försvarsmaktens krigsorganisation är uppgiften att ställa sjukvårdspersonal till förfogande för hemvärnet. SRK rekryterar och utbildar avtalsbunden personal för hemvärnets sjukvård (hemvärnssjukvårdare) och för den civila krigssjukvården (civilsamariter). SRK medverkar i självskyddsutbildningen av allmänheten. Antalet medlemmar sommaren 1991: 456 673, varav ca 26 000 är engagerade för totalförsvaret. Av medlemmarna har 15 747 B-avtal.

Riksförbundet Sveriges lottakårer – lottorna (SLK) omfattar drygt 500 lottakårer över hela landet. Uppgiften är att rekrytera och utbilda kvinnor för verksamhet inom totalförsvaret samt att sprida totalförsvarsinformation.

Utbildning sker för befattningar inom armén med hemvärnet, marinen och flygvapnet inom följande huvudområden: förplägnads-, stabs- och underrättelsetjänst, sambands-, luftförsvars- och stridsledningstjänst, sjukvårdstjänst samt personaltjänst.

Lottorna bedriver en omfattande medlemsutbildning, bl.a. i ämnena ledarskap, försvarsupplysning, folkrätt och informationsteknik. Antalet medlemmar sommaren 1991: 42 165, varav 7 500 med A-avtal och 10 305 med B-avtal.

Sveriges civilförsvarsförbund (SCF) omfattar inemot 300 lokala civilförsvarsföreningar, av vilka var och en i regel har den egna kommunen som verksamhetsområde. Regionalt är arbetet organiserat genom 24 länsförbund. SCF är en frivillig stödorganisation till det civila försvaret, med syfte att minska samhällets sårbarhet och öka de enskilda människornas möjligheter att klara onormala situationer – i fred och krig.

Verksamheten är främst inriktad på rekrytering, utbildning och övning av hemskyddets frivilliga delar i samarbete med landets kommuner, samt utbildning i självskydd åt allmänheten och information om totalförsvaret, främst det civila försvaret. Antal medlemmar sommaren 1991: 41 842, varav 16 831 med B-avtal (beredskapsregistrerade hos länsarbetsnämnd).

2.6.2 Organisationer som vidareutbildar för befattningar i krigsorganisationen (befälsutbildande organisationer)

Centralförbundet för befälsutbildning (CFB) är en sammanlutning av 18 var för sig rikstäckande organisationer, av vilka tio hänförs till den ena av centralförbundets två huvudgrupperingar, *FBU-rörelsen*, medan åtta ingår i den andra grupperingen och betecknas *specialförbund*. Den sistnämnda gruppen består uteslutande av sådana organisationer som i egen kapacitet utgör frivilliga försvarsorganisationer i den meningen att de definieras på detta sätt i kungörelsen. Fyra av dem räknas emellertid i denna sin egenskap *inte* till de befälsutbildande utan – i tre fall – till de avtalsslutande resp. – i ett fall – till de färdighetsutvecklande organisationerna.

Bland de tio enheter som inom CFB hänförs till huvudgrupperingen FBU-rörelsen ingår fyra som enligt kungörelsen är att anse som självständiga frivilliga försvarsorganisationer. Tre av dessa räknas även i denna egenskap till de befälsutbildande organisationerna, medan en hör till kategorin avtalsslutande organisationer. Sex enheter inom FBU-rörelsen är inte nämnda i kungörelsen; den i särklass största grupperingen bland dessa utgörs av de sammanlagt 29 regionala FBU-förbunden, som vänder sig till personal inom armén och kustartilleriet och som i sin tur är förgrenade på ca 300 lokala FBU-föreningar.

Det är denna sistnämnda gruppering inom centralförbundets organisation, FBU-förbunden för armén och kustartilleriet, som är ursprunget till och alltjämt kärnan i CFB:s vittförgrenade verksamhet. Dessa förbund vänder sig till värnpliktigt befäl, meniga som vill bli befäl samt till hemvärnsbefäl och reservbefäl och erbjuder dels befördringskurser, dels kurser för att komplettera och förbättra den militära grundutbildningen. I FBU-förbundens regi bedrivs dessutom ungdomsutbildning.

Utbildningen sker i stor utsträckning på deltagarnas hemorter men dessutom, också i stor omfattning, på centrala kurser som förläggs till FBU:s olika kursgårdar runt om i landet. Anslutningen till de centrala kurserna främjas av att kursdeltagarna har möjligheter att ta med sina familjemedlemmar till kursgårdarna.

Antalet medlemmar i FBU-förbunden sommaren 1991: 36 826.

Medlemsantalet sommaren 1991 i samtliga de till CFB anslutna organisationerna var 181 766. Av dessa var 109 898 personer registrerade som medlemmar i någon annan av de i kungörelsen uppräknade organisationerna, dvs. de ingår även i den numerär som här redovisas separat för dessa.

Svenska arméns och flygvapnets reservofficersförbund (SAFR) omfattar 25 lokalavdelningar fördelade över hela landet. Förbundet definieras i kungörelsen med en viss begränsning som frivillig försvarsorganisation, nämligen med specifikationen "i fråga om frivillig befälsutbildning".

SAFR har som grundläggande syfte att verka för reservofficersinstitutionens utveckling till gagn för landets försvar. Förbundet bedriver utbildningsverksamhet och anordnar tävlingar i bl.a. fältidrott och skytte.

SAFR bedriver också facklig verksamhet och är i detta sammanhang anslutet till Sveriges Reservofficersförbund, som i sin tur tillhör centralorganisationen SACO. Antal medlemmar sommaren 1991: 5 050.

SAFR är kollektivt anslutet till CFB.

Svenska flottans reservofficersförbund (SFRO) bedriver verksamhet för reservofficerare inom flottan av samma slag som SAFR för motsvarande personal inom armén och flygvapnet (jfr ovan). Antal medlemmar sommaren 1991: 867.

SFRO är kollektivt anslutet till CFB.

Kustartilleriets reservofficersförbund (KAROF) bedriver inom sex lokala eller regionala föreningar verksamhet för reservofficerare inom kustartilleriet av samma slag som SAFR för motsvarande personal inom armén och flygvapnet (jfr ovan). Antal medlemmar sommaren 1991: 785.

KAROF är kollektivt anslutet till CFB.

Svenska värnpliktsofficersförbundet (SVOF) verkar med ett tiotal föreningar över hela landet, samordnade distriktsvis, för att ge värnpliktiga officerare möjlighet till frivillig befälsutbildning, skytte, fältsport, försvarsupplysning m.m. samt bevakar värnpliktsofficerarnas intressen i förhållande till myndigheter m.fl. Antal medlemmar sommaren 1991: 633.

SVOF är kollektivt anslutet till CFB.

Sjövärnsskårens riksförbund (SVK RF) omfattar 16 regionalt verksamma sjövärnsskårer. SVK RF bildades 1981 som arvtagare till den ursprungliga marina sjövärnorganisationen, grundad 1941.

Sjövärnsskåren har som uppgift att bedriva rekrytering och medverka vid frivillig vidareutbildning av marinens värnpliktiga befäl samt grupper ur hemvärn med marina uppgifter. Utbildningen kan antingen syfta till att vederbörande skall er hålla högre militär grad eller enbart avse att han skall förkovra sig i sin befattning.

SVK RF bedriver också försvarsupplysning för att öka kunskapen om försvaret, främst marinen, och organisationen ordnar också en omfattande ungdomsutbildning med syfte att väcka ungdomars intresse för marinen. Antal medlemmar sommaren 1991: 4 306.

SVK RF är anslutet till CFB som en del av FBU-rörelsen.

Flygvapenföreningarnas riksförbund (FVRF) omfattar åtta flygvapenförbund och 15 flygvapenföreningar. Syftet är att på frivillig väg utbilda värnpliktigt befäl m.fl. som tillhör flygvapnet. Utbildningen bedrivs i huvudsak i bastjänst (transporttjänst, sjukvårdstjänst, försvar av flygbas m.m.), luftbevakningstjänst och stabstjänst. Den sker dels vid lokala och regio-

nala veckoslutskurser under vinterhalvåret, dels vid centrala kurser under sommar och vinter, förlagda till FBU-kursgårdar eller till flygvapnets skolförband och flottiljer. Antal medlemmar sommaren 1991: 10 718.

FVRF är anslutet till CFB som en del av FBU-rörelsen.

Flygfältsingenjörsföreningarna (FIFF) är tre till antalet men har en gemensam förbundsstyrelse och definieras i kungörelsen som en enda frivillig försvarsorganisation. De tre grundorganisationerna, Flygfältsingenjörsförening Syd, Mitt, resp. Nord, administrerar självständigt större delen av verksamheten. Uppgiften är att medverka vid rekrytering och krigsplacering av nya flygfältsingenjörer och vid planläggning och genomförande av årliga fältarbetskurser samt att sammanställa och distribuera information av intresse för medlemmarna. Antalet medlemmar sommaren 1991 i de tre föreningarna tillsammans: 903.

FIFF är anslutna till CFB.

2.6.3 Organisationer som utbildar för att öka den enskildes personliga färdighet (färdighetsutvecklande organisationer)

Frivilliga skytterörelsen (FSR) omfattar 27 regionalt verkande skytteförbund, som i sin tur är indelade i 147 skyttekretsar till vilka sammanlagt ca 1 500 lokala skytteföreningar är anslutna. Verksamheten består av utbildning i skjutning med gevär, korthålls- och luftgevär, märkesprovarrangemang och tävlingar såväl lokalt, regionalt som på riksnivå jämte ett betydande internationellt utbyte. FSR administrerar även den del av det statliga bidraget från försvarshuvudtiteln som är avsett för Svenska Sportskytteförbundet resp. Svenska Pistolskytteförbundet. Tillsammans med dessa båda förbund ingår FSR i ett gemensamt organ, skytteorganisationernas samarbetsdelegation. Antalet medlemmar vid början av 1991: 179 572.

Svenska sportskytteförbundet (SSF) omfattar 23 distrikt med sammanlagt drygt 1 000 lokalavdelningar. Förbundets uppgift är att administrera och främja svenskt sportskytte. Utbildningen avser främst att träna upp särskilt goda skyttar för kvalificerade internationella tävlingar. Verksamheten omfattar

gevärs- och pistolskytte samt lerduveskytte och viltmålsskytte.

SSF är som specialförbund anslutet till Sveriges Riksidrottsförbund (RF) och får via RF del av det statliga bidraget till idrottsrörelsen. Antalet medlemmar sommaren 1991: ca 150 000, varav ca 70 000 aktiva skyttar.

Svenska pistolskytteförbundet (SPSF) omfattar 26 pistol-skyttekretsar till vilka ca 650 lokala föreningar är anslutna. Förbundet bedriver tävlingsverksamhet i första hand för innehavare av militära tjänstevapen såsom pistoler, revolverar m.fl. enhandsvapen (banskjutning, fältskjutning, kombinationsgrenar, luftpistolsskytte).

Större delen av det statliga anslag som förbundet erhåller administreras av Riksidrottsförbundet, även om SPSF inte tillhör detta, medan den mindre del som härrör från försvarsdepartementets budget distribueras genom Frivilliga skytterörelsen. Antal medlemmar vid början av 1991: 59 429, varav 20 149 aktiva skyttar.

Svenska fallskärmsförbundet (SFF) omfattar 22 klubbar över hela landet. Förbundets verksamhet består av grundläggande hopp utbildning, instruktörsutbildning, hoppmästarutbildning och funktionärsutbildning. Bland medlemmarna finns befäl och fallskärmsjägare som utbildats inom armén på fallskärmsjägarskolan och som genom SFF:s aktiviteter kan vidmakthålla och utveckla sina hoppkunskaper.

Ungdomar fr.o.m. 15 års ålder kan inom SFF skaffa sig erfarenhet för att söka kvalificera sig för värnplikstjänstgöring som fallskärmsjägare. Antalet medlemmar sommaren 1991: 2 704.

SFF är kollektivt anslutet till CFB.

2.6.4 Organisationernas samrådsorgan FOS

Det tidigare nämnda gemensamma organet Frivilligorganisationernas Samarbetskommitté (FOS) har bildats för att underlätta samverkan i olika frågor som berör frivilligförsvaret. Till FOS är samtliga de 22 organisationer som nämns i kungörelsen anslutna, och därutöver ingår som adjungerade medlemmar dels det till armén hörande men på frivillig anslutning vilande hemvärnet, dels de tre fristående ideella organisationerna Hemvärnsbefälets Riksförbund (HBR), Allmänna Försvarsföreningen (AFF) och Centralförbundet Folk och Försvar (CFF).

Mitt utredningsuppdrag avser som nämnts enbart den verk-

samhet som berörs av kungörelsen. Redovisningen i detta kapitel har därför begränsats till de organisationer som namnges i kungörelsen men omfattar däremot inte hemvärnet, HBR, AFF eller CFF.

2.6.5 Aktiviteter för barn och ungdom

I mer eller mindre direkt anknytning till flera av de frivilliga försvarsorganisationerna förekommer särskilda aktiviteter riktade till barn och ungdom. I flertalet fall utgör dessa åtminstone formellt inte en av vederbörande huvudorganisation administrerad verksamhetsgren utan bedrivs av en från denna åtskild ungdomsorganisation. Några ungdomsorganisationer ingår inte bland de frivilliga försvarsorganisationerna, och verksamheten för barn och ungdom ligger sålunda i flertalet fall utanför det som behandlas av utredningen.

I de fall däremot då frivilligorganisationen själv svarar för ungdomsverksamheten kommer denna att omfattas av utredningens redovisning och bedömningar. Detta kan synas något inkonsekvent men blir en nödvändig följd av den formella struktur organisationerna själva valt och de regelsystem som gäller.

2.7 Den frivilliga försvarsverksamhetens finansiering

2.7.1 Allmänt

De frivilliga försvarsorganisationerna finansierar i större eller mindre utsträckning sin verksamhet genom medlemsavgifter, bidrag från enskilda, avkastning från fonder och fastigheter, intäkter av försäljning etc. I den delen bekostas arbetet på i princip samma sätt som vanligen sker inom ideella samman slutningar över huvud taget. När det gäller de frivilliga försvarsorganisationerna täcks dock en betydande del av de kostnader som hänför sig till utbildningsinsatser och administration genom anslagsmedel över statsbudgeten eller genom bistånd i annan form från statliga myndigheter.

De direkta statsbidragen uppgick budgetåret 1991/92 till sammanlagt ca 220 miljoner kr. Värdet av det bistånd i annan form som lämnades av statliga myndigheter är det svårare att med säkerhet ange i monetära termer. Det torde under senare år ha legat inom intervallet 30 – 50 miljoner kr. per år (jfr nedan).

2.7.2 De direkta statsbidragen

Genom den tidigare nämnda enkäten begärde utredningen hösten 1991 uppgifter från samtliga 22 organisationer om hur stora bidrag de beviljats av vederbörande myndigheter för budgetåret 1991/92. Av svaren framgick att sammanlagt 216,7 miljoner kr. hade fördelats, inkl. den separata komplettering som i september 1991 tillförts genom det s.k. prisregleringssystemet. Därav hänförde sig inemot 143 miljoner kr. till anslag avseende försvarsmakten och drygt 74 miljoner kr. till anslag avseende den civila delen av totalförsvaret. Hur beloppen fördelades mellan organisationerna framgår av *tabell 1* och *diagram 1*. Där redovisas också närmare från vilka anslag på statsbudgeten som bidragsmedlen härrörde.

Som framgår av diagram 1 och tabell 1 fördelade sig de statliga bidragen mycket ojämnt mellan de 22 organisationerna, vilket i och för sig är naturligt med hänsyn till skillnaderna i storlek och verksamhetsinriktning. I grova drag kan sägas att en tredjedel av organisationerna erhöll fyra femtedelar av totalbidraget. Fem av de största organisationerna (SLK, CFB, SCF, SRK och SKBR) mottog tillsammans 150 miljoner kr. eller närmare 70 % av totalbeloppet. Till hälften av organisationerna utgick sammanlagt 200 miljoner kr. eller 92 % av sistnämnda belopp.

Sju av de i kungörelsen förtecknade organisationerna fick antingen inget bidrag alls eller ett belopp under 1 miljon kr. När det gäller redovisningen i denna översikt av bidragsbeloppens storlek bortses emellertid från att två av organisationerna – SSF och SPSF – i egenskap av idrottsförbund erhåller huvuddelen av sitt statliga kontantstöd, sammanlagt 3,4 miljoner kr., genom Riksidrottsförbundet, som disponerar ett större anslag inom en annan huvudtitel (för budgetåret 1991/92 bostadsdepartementet, numera finansdepartementet).

2.7.3 Bistånd i annan form

När det gäller den andra huvudtypen av statligt resurstillskott till frivillig försvarsverksamhet, dvs. det bistånd som beslutas regionalt eller lokalt, har organisationerna inte kunnat lämna utredningen några kvantitativa uppgifter. Såvitt gäller bistånd från försvarsmakten har dock vissa ungefärliga uppgifter på utredningens förfrågan lämnats av dels de tre försvarsgrensstaberna, dels Överbefälhavaren.

För budgetåret 1990/91 skulle sålunda enligt respektive försvarsgrensstaber biståndet från myndigheter inom armén ha

uppgått till mellan 30 och 40 miljoner kr. medan motsvarande belopp för marinen angetts till ca 2,4 miljoner kr. och för flygvapnet till 9,6 miljoner kr. Detta blir tillsammans ungefär 50 miljoner kr.

Beträffande budgetåret 1991/92 har av försvarsgrensstaberna endast Flygstaben lämnat uppgifter. Som budgeterat värde har därvid angetts storleksordningen 10 miljoner kr. Överbefälhavaren har för utredningen uppgett att det sammanlagda värdet på biståndet från de tre försvarsgrenarna sistnämnda budgetår uppgick till ca 30 miljoner kr., varav ca 20 miljoner kr. hänförde sig till Armén. Några uppgifter om hur de ifrågavarande biståndsresurserna fördelats mellan olika frivilligorganisationer har det inte varit möjligt att få fram.

Utredningen har trots förfrågan hos organisationerna inte heller kunnat bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning dessa har tagit emot bistånd från civila statliga myndigheter eller från kommuner. Vidare bör understrykas att de här redovisade resurstillskotten från försvarsmakten är sådana som tydligt kunnat avläsas i vederbörande regionala och lokala myndigheters bokföring. Vid sidan härav lämnas – sannolikt i rätt betydande omfattning – andra former av stöd och bistånd till de frivilliga försvarsorganisationerna från olika enheter inom försvarsmakten. Det är dock inte möjligt att med någon säkerhet åsätta dessa insatser ett penningmässigt värde.

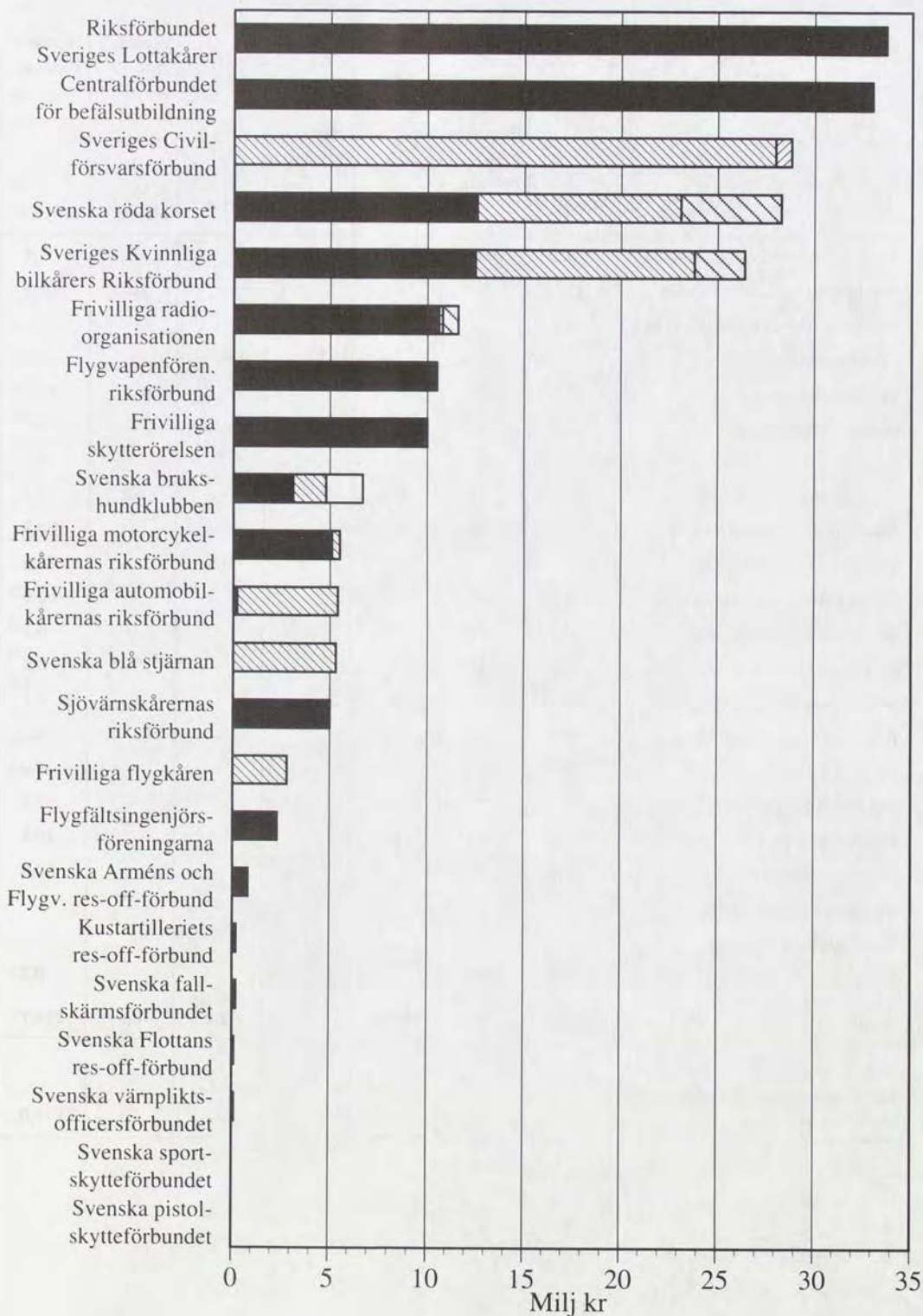
2.7.4 Organisationernas disposition av resurser

I den tidigare nämnda enkäten tillfrågades organisationerna också om vilka årsavgifter som tas ut av medlemmarna och hur stor del av den individuella medlemsavgiften som disponeras centralt. Det visade sig att endast en mindre del av organisationerna kunde lämna en mera preciserad uppgift om medlemsav-

Diagram 1. Statsbidrag till frivilliga försvarsorganisationer budgetåret 1991/92 (exkl. s.k. biståndsmedel)

 Försvarshuvudtiteln Anslag F 14	 Försvarshuvudtiteln Anslag D 1
 Försvarshuvudtiteln Anslag I 6	 Socialhuvudtiteln Anslag E 18
 Försvarshuvudtiteln Anslag I 1	

I budgeten för 1992/93 är anslagsbeteckningarna delvis ändrade. Sålunda motsvaras försvarshuvudtiteln tidigare anslag F 14 numera av F 7, I 6 av H 4 och I 1 av H 1 samt socialhuvudtiteln tidigare anslag E 18 av E 16.



Tabell 1. Centralt fördelade statsbidrag till frivilliga försvarsorganisationer 1991/92

Organisation	Medel från försvarshuvudtiteln					Medel från social-huvudtiteln Anslag E 18 Milj.kr.	Summa bidrag Milj.kr.
	Anslag F14 Milj.kr.	Därav medel för allmän ledning, % %	Anslag I 6 Milj. kr.	Annat anslag			
				Beteckning	Milj.kr.		
Friv. automobilkårens riksförb.	0,1	100	5,3	•	–	–	5,4
Sveriges Kv. bilkårens riksförb.	12,5	20	11,3	•	–	2,6	26,4
Friv. motorcykelkårens riksförb.	5,1	24	0,4	•	–	–	5,5
Friv. flygkåren	–	•	2,8	•	–	–	2,8
Friv. radioorganisationen	10,6	28	0,2	•	–	0,8	11,6
Svenska brukshundklubben	3,1	36	1,7	D 1	1,9	–	6,7
Svenska blå stjärnan	–	•	5,3	•	–	–	5,3
Svenska röda korset	12,6	18	10,5	•	–	5,2	28,3
Riksförb. Sveriges lottakärer	33,7	30	0,0	•	–	–	33,7
Sveriges Civilförsvarsförb.	–	•	28,0	I 1	0,8	–	28,8
Centralförb. f. befälsutbildning	33,0	19	–	•	–	–	33,0
Sv. värnplikts officersförb.	0,1	27	–	•	–	–	0,1
Sv. Arméns o. Flygv. res-off-förb.	0,8	32	–	•	–	–	0,8
Sv. Flottans res-off-förb.	0,1	37	–	•	–	–	0,1
Kustartilleriets res-off-förb.	0,2	30	–	•	–	–	0,2
Sjövärnsskårens riksförb.	5,0	30	–	•	–	–	5,0
Flygfältsingenjörsföreningarna	2,3	31	–	•	–	–	2,3
Flygvapenfören. riksförb.	10,5	25	–	•	–	–	10,5
Frivilliga skytterörelsen	10,0	31	–	•	–	–	10,0
Sv. sportskytteförbundet	–	•	–	•	–	–	–
Sv. pistolskytteförbundet	–	•	–	•	–	–	–
Sv. fallskärmsförbundet	0,2	33	–	•	–	–	0,2
Totalt	139,9	25	65,5	•	2,7	8,6	216,7
Belopp som enligt regleringsbrev kan disponeras för ändamålet från respektive anslag	138,4	•	72,5	•	–	7,1	218,0

gifternas storlek, eftersom avgifterna i flertalet fall beslutas av varje lokalavdelning för sig och ingen rapportering till det centrala kansliet sker rutinmässigt.

I tabellbilagan sist i betänkandet återges översiktligt de uppgifter beträffande medlemsavgifterna som de centrala organisationerna kunde lämna. Trots att underlaget alltså till stor del är ungefärligt och delvis osäkert kan av materialet utläsas att medlemsavgifterna varierar kraftigt mellan de olika organisationerna. Storleken av det bidrag från medlemsavgifter som disponeras centralt varierar mellan 0 och 300 kr. per medlem.

Genom enkäten klarlades också för varje organisation förhållandet mellan å ena sidan det bidrag till respektive centrala organisationer som härrörde från medlemsavgifter och å andra sidan det centralt fördelade statliga bidraget till samma mottagare. En sammanställning av dessa beräkningar återfinns i tabellbilagan. Där redovisas även uppgifter om hur många anställda de olika organisationerna år 1991 hade på sina centrala och regionala kanslier.

Uppgifter begärdes i enkäten vidare om hur mycket av det statliga bidraget som organisationerna under budgetåret 1990/91 hade disponerat för olika ändamål. Av särskilt intresse för utredningens del är härvid uppgifterna om vilka belopp som använts till utbildning. Uttryckt i relation till det totala statsbidraget varierade den andel som disponerats för detta ändamål kraftigt mellan organisationerna. Hos hälften av dem låg emellertid den nyssnämnda andelen inom intervallet 50-80 %. Detaljerade uppgifter återfinns även i fråga om dessa relationstal i tabellbilagan.

3. Författningsregleringen

3.1 Frågan om eventuellt behov av lagstöd

3.1.1 Allmänt

Enligt direktiven skall utredaren granska kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet från såväl sakliga och materiella som språkliga och redaktionella utgångspunkter. En fråga som utredaren enligt direktiven särskilt bör uppmärksamma i detta sammanhang är "behovet av lagstöd för uppgifter på frivilligverksamhetens område som ligger på de frivilliga försvarsorganisationerna och den frivilliga personalen samt på landstingen och kommunerna". Det är emellertid givet att sådana förändringar när det gäller verksamhetens allmänna uppläggning och styrsystem som vid min översyn visar sig motiverade kan innebära att tidigare bestämmelser behöver ändras och nya tillkomma, och detta oavsett om de har eller inte har en sådan innebörd att de kräver stöd i lag.

För utredningens arbete med författningsregleringen har det med dessa förutsättningar framstått som nödvändigt att först ta ställning till frågan huruvida införande av en särskild lag som grund för frivilligverksamheten skulle vara behövlig, trots att någon sådan lag inte funnits hittills. Av central betydelse för en bedömning härvidlag är att den nu gällande grundlagen lämnar betydligt mindre utrymme för regeringen vad avser befogenheten att besluta sådana normer, som ingriper i enskildas förhållanden, än den äldre grundlag som var i kraft när 1970 års kungörelse utfärdades. En genomgång av kungörelsen visar att flera av dess stadganden har en sådan innebörd att de, med hänsyn till vad som numera gäller i fråga om normgivningskompetensen, måste grundas på eller transformeras i en ny lag om de skall vara giltiga även i fortsättningen. Men det är enligt min mening ingalunda självklart att dessa regler skall finnas kvar. Det kan nämligen starkt ifrågasättas om de står i överensstämmelse med den uppfattning om frivilligverksamhetens roll i samhället som jag anser naturlig med ett modernt betraktelsesätt och som bl.a. innebär att organisationernas status

som självständiga ideella sammanslutningar tillmäts betydande vikt.

I följande avsnitt 3.1.2 – 3.1.7 görs en systematisk genomgång av de inslag i nuvarande regelsystem som behöver uppmärksammas av de skäl som nyss anförts. I avsnitt 3.1.8 berörs sedan frågan om eventuellt behov av ytterligare lagstöd för landstingens och kommunernas uppgifter i sammanhanget, en fråga som alltså särskilt nämns i utredningsdirektiven. Vid vart och ett av avsnitten redovisar jag också mina överväganden och slutsatser när det gäller frågan om ny lagstiftning behöver införas eller ej.

Jag vill redan här nämna att en speciell fråga med delvis juridiska aspekter som jag enligt direktiven skall överväga inte behandlas här utan i ett särskilt kapitel längre fram. Det gäller frågan om rätten till ledighet från arbetet för sådana anställda som vill genomgå frivillig försvarsutbildning. Detta är ett spörsmål som närmast hör hemma inom arbetsrättens område och tas därför upp separat (kapitel 10).

3.1.2 Fastställelse av stadgar

I kungörelsens 3 § föreskrivs att en frivillig försvarsorganisationens grundstadgar skall fastställas av regeringen. Bestämmelsen innebär att staten ges möjlighet till långtgående inflytande i en angelägenhet som ideella sammanslutningar i allmänhet torde betrakta som utpräglad intern, dvs. av den karaktären att det bör vara organisationernas självklara prerogativ att besluta därom utan inblandning utifrån.

De ifrågavarande organisationerna måste med hänsyn till sin uppbyggnad juridiskt sett betraktas som från statsmakten fristående, privaträttsliga subjekt. Föreskriften om statligt fastställande av stadgarna innebär ett åliggande för organisationerna. Åligganden för enskilda, vare sig individer eller juridiska personer, kräver numera stöd i lag (enligt regeringsformen 8:3).

Skall staten alltså även framdeles tillförsäkra sig rätten att fastställa organisationsstadgarna, måste det lagstiftas härom. Detta gäller vare sig fastställelsebeslutet i likhet med nu skulle fattas av regeringen eller komma att delegeras till en underlydande myndighet, ett alternativ som nämns i utredningsdirektiven.

För egen del anser jag emellertid att frivilligorganisationerna, i likhet med andra ideella organisationer, fullt ut bör få bestämma innehållet i sina egna stadgar och att sålunda något förbehåll från statsmakten om förhandsgranskning, godkän-

ande eller fastställelse av stadgarna inte skall uppställas. Därför behövs enligt min mening inte någon lagstiftning såvitt gäller denna delfråga.

3.1.3 Statliga företrädare i styrelserna

Enligt kungörelsens 17 § skall representanter för statsmyndigheterna ingå i en frivillig försvarsorganisations ledningsorgan enligt föreskrifter i organisationens grundstadgar. Bestämmelsen innebär enligt den tolkning som tillämpas att plats i den centrala organisationens huvudstyrelse och/eller verkställande utskott (motsvarande) skall beredas för någon eller några personer som utses genom beslut av närmast berörda statliga myndigheter. I det stora flertalet fall har stadgandet kommit att medföra att Överbefälhavaren utsett en egen representant; i många organisationer har dessutom andra myndigheter kommit att företrädas i styrelsen. Arbetsmarknadsstyrelsen och/eller Statens räddningsverk utser på motsvarande sätt styrelseledamöter i de organisationer vilkas verksamhet rör den civila delen av totalförsvaret.

Innan jag går in på frågan om det lämpliga i att ett obligatorium av detta slag består fortsättningsvis finns det anledning att fästa uppmärksamheten vid att bestämmelsernas nuvarande avfattning är oklar. För det första kan pekas på att uttrycket "ledningsorgan" inte är entydigt utan lämnar utrymme för olika tolkningar. Ordet kan ju i princip tänkas åsyfta även något annat forum än vederbörande riksorganisations huvudstyrelse; det har ju dessutom samma form i pluralis, varför det inte tydligt framgår om ett eller flera "ledningsorgan" avses. I åtskilliga fall synes tillämpningen som nämnts ha utvidgats i så måtto att myndighetsföreträdare kommit att ingå inte endast i själva styrelsen utan även i dennas verkställande utskott (eller motsvarande). Inom flera organisationer finns myndighetsföreträdare inte enbart på den centrala nivån utan också i styrelserna för respektive länsförbund (motsvarande).

Vidare är det oklart om uttrycket "ingå i" bör tolkas så att vederbörande myndighetsrepresentanter avses vara *ledamöter* i de olika ledningsorganen eller vara placerade där med någon annan formell status. I fråga om flertalet organisationer synes tillämpningen ha blivit den att ifrågavarande representanter betecknas "adjungerade ledamöter" eller enbart "adjungerade". Men någon egentlig distinktion i fråga om befogenheter, ansvar etc. mellan de olika kategorierna av ledamöter torde inte ha fastställts, varför den differentierade benämningen knappast

medför någon skillnad i sak. Med hänsyn till generella principer för styrelseledamöters ansvarighet är det för övrigt juridiskt utan betydelse om en person som tillhör en styrelse betecknas som adjungerad, såvida det inte uttryckligen definierats att vederbörandes deltagande och ansvar gäller endast i fråga om något visst delområde.

En annan oklarhet när det gäller den nu diskuterade regeln ligger i bestämmningen "enligt föreskrifter i organisationens grundstadgar". Har avsikten därmed möjligen varit att ge en viss frihet för organisationen att i något avseende modifiera det kategoriska kravet om myndighetsrepresentation i ledningsorganet (ledningsorganen)? Så skulle bestämmelsen eventuellt kunna tolkas. En annan tolkning kan gå ut på att staten velat ålägga organisationerna att i grundstadgarna – vilka ju enligt en annan paragraf i kungörelsen skall fastställas av regeringen – närmare precisera vilka myndigheter som skall representeras eller vilka centrala, regionala och lokala ledningsorgan som skall beröras av denna representation.

Den citerade bestämmelsen är sålunda på flera sätt oklar till sin egentliga innebörd. Ostridigt är dock att statsmakterna inte enbart förbehållit sig rätten att fastställa organisationernas grundstadgar utan därtill sökt ge en anvisning i förväg om vad sådana stadgar skall innehålla med avseende på ledningsfunktionens sammansättning. Stadgandets innebörd är i sak att vederbörande ideella sammanslutningar åläggs att i sina beslutande organ inkorporera personer som de inte själva i demokratisk ordning har utsett.

Om någon motsvarighet till den i detta avsnitt behandlade bestämmelsen skall finnas kvar även i fortsättningen krävs – av samma skäl som i fråga om det i avsnitt 3.1.2 berörda stadgandet – någon form av stöd i lag. Vidare har framgått att regelns avfattning i flera hänseenden måste bli mera entydig än den är i kungörelsen.

För egen del anser jag det visserligen rimligt att statliga myndigheter och ytterst regeringen har ett icke obetydligt inflytande över organisationernas verksamhet i de delar som bekostas av statsbidrag. Detta bör emellertid kunna tillgodoses på annat sätt än genom stadganden vilkas räckvidd sträcker sig långt utöver det ekonomiska området. Det finns sålunda starka principiella motiv för att staten inte fortsättningsvis skall ge de ifrågavarande organisationerna något författningsmässigt åläggande att inkorporera myndighetsrepresentanter i sina styrelser.

Det nyss anförda gäller även om myndigheternas företrädare

skulle betecknas som "adjungerade" styrelseledamöter. En sådan specificering skulle i själva verket enligt min mening ytterligare öka begreppsförvirringen. Till det som tidigare framhållits om otydlighet i den hittillsvarande tillämpningen kan nämligen fogas, att den korrekta innebörden av verbet "adjungera" enligt alla tillgängliga ordböcker och uppslagsverk är att utse en person att *tillfälligt* ingå i ett visst kollektiv (domstol, kommitté etc.). En adjungerad person erhåller sålunda inte enligt någon enda av dessa källor en särställning i övrigt till följd av adjunktionen, t.ex. beträffande närvarorätt, deltagande i beslut eller ansvarighet, utan förutsätts så länge det tillfälliga förordnandet gäller medverka i arbetet på samma villkor som de andra ledamöterna.

Min slutsats är alltså att det inte heller beträffande styrelsernas sammansättning finns något behov av lagstiftning.

Det kan dock förtjäna tilläggas att en organisation givetvis under alla förhållanden har möjlighet att i styrelse och andra organ välja in personer med anknytning till sådana myndigheter vars fackområden berörs av organisationens verksamhet. Om detta sker på organisationens eget initiativ och vederbörande person frivilligt åtar sig att ställa sin sakkunskap till förfogande i egenskap av styrelseledamot, finns det knappast skäl att anföra några betänkligheter. En förutsättning är dock självfallet att vederbörande avstår från att delta, om en jävssituation skulle uppstå när ett visst ärende behandlas.

3.1.4 Vissa andra föreskrifter för organisationerna

I kungörelsens 12 och 13 §§ återfinns ett antal föreskrifter under rubriken *De frivilliga försvarsorganisationernas uppgifter*. Båda dessa paragrafer inleds med orden "Frivillig försvarsorganisation skall", varefter följer en uppräkningslista av olika aktiviteter som skall utföras. Dit hör bl.a. uppgifter i anslutning till utbildningsverksamheten samt åläggandet för organisationerna att avge förslag till framställning om statsbidrag. I föreskriftens form stadgas här t.o.m. att en frivillig försvarsorganisation "skall ... bestämma över sin ekonomiskt stödjande verksamhet och andra föreningsmässiga angelägenheter".

Genom dessa båda paragrafer i kungörelsen ålägger man från statens sida de ifrågavarande ideella organisationerna ett antal uppgifter i samma kategoriska ordalag som om det gällt en regering underställd myndighet. Föreskrifterna har sådan generell innebörd och är i flera fall utformade så, att de måste anses medföra åligganden för organisationerna av den art som

numera i princip kräver stöd i lag. Som särskilt iögonenfallande torde det för övrigt kunna betecknas att man bland föreskrifterna medtagit uppgiften för organisationerna att bestämma över sina egna föreningsmässiga angelägenheter (även om just den regeln inte innebär någon inskränkning av organisationernas självbestämmande).

Till uppgiften för organisationerna enligt kungörelsens 12 § att teckna avtal med och svara för krigsplacering av s.k. B-personal återkommer jag i avsnitt 3.1.7. I övrigt kan följande framhållas beträffande de stadganden som återfinns i 12 och 13 §§.

Bestämmelserna rör huvudsakligen organisationernas praktiska verksamhet, som delvis finansieras med statliga medel. Det är därför befogat att man från statens sida såvitt gäller dessa delar av verksamheten preciserar mål och inriktning samt anger villkor och begränsningar i övrigt. Detta bör dock inte ske inom ramen för en regeringsförordning. I stället bör krav och villkor regleras i anslutning till att statliga medel ställs till förfogande, dvs. från regeringens sida inom ramen för budgetprocessen och för myndigheternas del i samband med att man ger organisationerna uppdrag att tillhandahålla vissa tjänster, t.ex. utbildning. Styrinstrument som härvid kan komma i fråga är t.ex. anvisningar för anslagsframställningarna, regleringsbrev, upphandlingsavtal, systematisk resultatuppföljning etc.

I förhållande till hittills tillämpade rutiner synes en viss uppstramning när det gäller såväl kravformuleringar som resultatutvärdering i och för sig önskvärd. Jag lägger i andra delar av detta betänkande fram förslag som skall tillgodose detta. Bl.a. mot bakgrund härav torde någon rent författningsmässig reglering av organisationernas verksamhet inte vara behövlig. Slutatsen blir sålunda, att något lagstöd inte heller erfordras för att legitimera några sådana författningsbestämmelser.

3.1.5 Förbud mot att ta emot vissa gåvor

I kungörelsens 20 § stadgas förbud för de frivilliga försvarsorganisationerna att utan regeringens medgivande ta emot en gåva som kan komma att medföra kostnad eller förpliktelse för staten. Skulle man vilja behålla ett uttryckligt förbud med detta innehåll och specifikt riktat mot de frivilliga försvarsorganisationerna, torde utpekandet av dessa kräva någon form av lagstöd.

Jag anser emellertid att det redan av allmänna rättsprinciper följer att ingen enskild – vare sig privatperson, organisation

eller företag – kan hävda någon rätt att i samband med mottagandet av en gåva ikläda staten någon förpliktelse. Lika litet kan en enskild gåvomottagare utan vidare räkna med att staten skall bestrida några kostnader som är förknippade med gåvan. Alla eventuella förbehåll av detta slag saknar alltså rättsverkan, försåvitt inte regeringen eller en myndighet med regeringens fullmakt i förväg fattat beslut om att kostnader skall bestridas eller förpliktelser fullföljas.

Eftersom det som konstaterats här gäller generellt finns det inget behov av att markera statens inställning i denna principfråga med särskild adress till de frivilliga försvarsorganisationerna. Det blir då heller inte nödvändigt – eller ens lämpligt – att lägga fram något förslag om lagstöd för ett gåvomottagningsförbud.

3.1.6 Samarbetsorgan

I kungörelsens 17 § stipuleras följande:

För samordning av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet skall finnas samarbetsorgan enligt bestämmelser som överbefälhavaren meddelar efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen och organisationerna.

Enligt ordalydelsen behöver denna bestämmelse inte nödvändigtvis tolkas som ett *åläggande för organisationerna* att bilda eller ingå i ett särskilt samarbetsorgan. En annan tolkning skulle kunna vara att stadgandet endast utgör ett *direktiv till överbefälhavaren* om att denne skall organisera sin del av verksamheten på ett visst sätt. Paragrafen är sålunda även i denna del oklart formulerad, och bestämmelsen bör därför under inga förhållanden finnas kvar med oförändrad avfattning. Med avseende på frågan om behovet av lagstöd förhåller det sig på följande sätt.

Av motsvarande skäl som redovisades i avsnitt 3.1.3 beträffande styrelserepresentationen skulle det med hänsyn till nuvarande grundlagsregler krävas lagstöd, om man i fortsättningen skulle vilja tillämpa en tolkning enligt det alternativ som nämns först härövan. Om däremot den andra tolkningen avses, behöver detta inte stöd i lag.

Enligt min mening skulle ett tvångsvis bildat organ – enligt det första alternativet – knappast utgöra ett bra forum för förtroendefullt samarbete och samråd mellan myndigheter och enskilda organisationer. Kontakter av detta slag bör från myndigheternas sida i princip tas upp med sådana gemensamma organ

som frivilligorganisationerna efter eget val bestämt sig för att bilda. Enligt vad jag inhämtat har dessa organisationers nuvarande samarbetskommitté FOS tillkommit på organisationernas eget initiativ, och denna kommitté bör då med andra ord vara en mycket lämplig samarbetspartner för de statliga myndigheterna även fortsättningsvis.

Med det här angivna synsättet behöver alltså lagstiftning inte aktualiseras. En anvisning från regeringen till myndigheterna som går ut på att dessa skall samarbeta med existerande gemensamma organ som bildats av frivilligorganisationerna kan lämpligen tas in som ett förordningsstadgande, men detta kräver inget lagstöd. Jag visar i kapitel 7 – inom ramen för mitt förslag till ny förordningstext – hur ett sådant stadgande om samrådsskyldighet kan formuleras.

3.1.7 Uppgifter i samband med tjänstgöringsavtal

Förpliktelser för de enskilda individerna

Frivilligkungörelsen innehåller också ett antal bestämmelser – i 14 och 15 §§ – avseende de enskilda organisationsmedlemmar som ingått avtal med en myndighet om viss tjänstgöring i totalförsvaret. Dessa bestämmelser reglerar bl.a. vederbörandes skyldighet att genomgå repetitionsutbildning och att i vissa situationer fullgöra tjänstgöring. Förpliktelserna är i den delen analoga med dem som i fråga om andra personalkategorier, t.ex. värnpliktiga och civilförsvarspliktiga, regleras i lag men är till skillnad från sistnämnda bestämmelser inte straffsanktionerade. Vidare stadgas i frivilligkungörelsen bl.a. förbud mot att i vissa situationer säga upp ett ingånget avtal.

Skulle man vilja bibehålla konstruktionen med uppräknings i en författning av ett antal ovillkorliga förpliktelser för den avtalsbundna personalen behöver detta utan tvivel ha stöd i lagstiftning. Därvid skulle det sannolikt bli naturligt att också överväga frågan om att införa straffsanktioner för brott mot förpliktelserna. En sådan ordning skulle emellertid inte särskilt väl harmoniera med de grundläggande förutsättningarna för avtalspersonalens engagemang, som ju ytterst bygger på ideellt intresse och frivillighet.

Sålunda anser jag att de åligganden som den ifrågavarande personalgruppen med hänsyn till uppgifternas art och betydelse måste underkasta sig inte bör vara preciserade i en författning utan i stället ha karaktären av ett åtagande från den enskilde i hans egenskap av part i ett avtal. Skulle det bedömas nödvändigt att genom sanktionsregler, t.ex. om skadestånd, motverka

att någon trots ingånget avtal vägrar inställa sig till tjänstgöring när detta begärs, kan sådana regler givetvis införas som en klausul i avtalet. Jag kan tänka mig att detta – efter myndigheternas närmare prövning – blir aktuellt åtminstone i fråga om särskilt viktiga befattningar. I den mån sådana klausuler införs blir de civilrättsligt bindande liksom avtalet i övrigt, men de behöver inte – och bör inte – regleras i en särskild författning.

Den hittillsvarande kategoriindelningen

Enligt nu gällande ordning tecknas de ifrågavarande avtalen för det allmännas räkning antingen direkt av en myndighet eller, såvitt gäller tillfällig tjänstgöring (B-avtal), av den berörda frivilligorganisationen. Denna får i detta sammanhang anses utföra en förvaltningsuppgift efter sådant bemyndigande som kan lämnas enligt regeringsformen (11:6 3 st).

Att en förvaltningsuppgift överlämnas till en förening kan sålunda beslutas av regeringen och kräver inte särskilt lagstöd. Som förutsättning gäller enbart att den förvaltningsuppgift som överlämnas till organisationen inte innefattar myndighetsutövning. Det är i någon mån oklart huruvida frivilligorganisationernas uppgift enligt nuvarande kungörelse att teckna B-avtal är att betrakta som myndighetsutövning i grundlagens mening. En närmare statsrättslig analys av denna fråga skulle därför behövas, om systemet med organisationerna som avtalspart för det allmännas räkning skulle behållas.

Emellertid finns det enligt min mening skäl för att den hittillsvarande kategoriindelningen, med en grupp benämnd A-personal och en annan benämnd B-personal, bör överges. Härfor talar bl.a. att indelningen och beteckningarna lätt kan ge intryck av att vara grundade på en kvalitetsmässig rangordning. Detta har visserligen aldrig varit avsikten, eftersom distinktionen mellan de båda grupperna enligt kungörelsens 4 § har att göra med om vederbörande står till förfogande för "ständig" eller "tillfällig" tjänstgöring.

Om de båda sistnämnda uttrycken kan man emellertid konstatera att de i det nu aktuella sammanhanget avsevärt brister i konkretion. Enligt uppgift från flera av de berörda organisationerna kan gränsen mellan den tjänstgöringsplikt som i praktiken blir aktuell för personal med A-avtal respektive B-avtal i många fall anses flytande. Det torde för övrigt inte alltid vara lätt att i det enskilda fallet på förhand avgöra om ett åtagande skall betraktas som mera långsiktigt än vad termen "tillfällig tjänstgöring" ger vid handen.

En lämplig förändring är därför att man fortsättningsvis för

varje avtal i mer adekvata ordalag preciserar vilken utsträckning i tiden som tjänstgöringen skall ha och vilka krav i övrigt som är förknippade med den aktuella befattningen. Någon schematisk kategoriindelning enligt nuvarande modell bör därvid inte förekomma.

Statens inflytande över avtalens innehåll

Mot denna bakgrund ter det sig också rimligt att det genomgående är vederbörande totalförsvarsmyndighet som ikläder sig de förpliktelser och det ansvar som kommer att åvila staten i och med att ett tjänstgöringsavtal ingås. Alla avtal avseende frivillig medverkan i totalförsvaret bör sålunda enligt min mening fortsättningsvis ingås mellan den enskilde och vederbörande myndighet. Frågan huruvida den nuvarande uppgiften för organisationerna att teckna B-avtal utgör myndighetsutövning eller inte blir därmed betydelselös.

Någon ny lagstiftning behöver med här angivna utgångspunkter inte tillgripas för att reglera vare sig förpliktelserna för de avtalsbundna frivilliga eller ordningen för avtalens tillkomst. Däremot kan det förtjäna påpekas att regeringen givetvis, i den mån detta bedöms vara befogat, kan tillförsäkra sig inflytande över de enskilda avtalens innehåll även utan särskild författningsreglering. Inget hindrar ju att regeringen – t.ex. beträffande särskilt viktiga befattningar i totalförsvaret – ger de avtalsslutande myndigheterna instruktioner om vilka allmänna krav, förbehåll etc. som måste vara tillgodosedda inom ramen för ett avtal för att detta skall få ingås för statens räkning.

Samma motiv som här anförts för att frivilligavtalerna bör ingås med en ansvarig myndighet kan återopas – om möjligt med än större styrka – för att den enskilde frivilliges *krigsplacering* skall avgöras genom myndighetsbeslut. Det ter sig i själva verket något säregt att krigsplaceringsbesluten i det nuvarande systemet delegerats bort från myndighetssfären när det gäller den stora grupp frivilliga som hittills benämnts B-personal.

Organisationernas inflytande

Om nu avtalstecknandet för det allmännas del renodlas till att bli en myndighetsuppgift behöver detta å andra sidan inte betyda att de frivilliga försvarsorganisationerna fråntas möjligheten till fortlöpande insyn i beståndet av avtal och till sådana vidareutbildnings- och rekryteringsinitiativ som kan föranledas därav. Det ligger ju i vederbörande myndigheters uppenbara intresse att hålla organisationerna välinformerade om hur av-

talsbeståndet utvecklas. Organisationerna har också alla möjligheter att inom ramen för sina systematiska medlemskontakter etablera sådana rutiner som tillgodoser deras behov i detta hänseende.

Som en mera formell markering av frivilligorganisationernas inflytande i detta sammanhang kan man lämpligen i regeringsförordningen föreskriva att en myndighet, innan avtal tecknas med en viss person, måste få vederbörandes kompetens bekräftad av den berörda organisationen. Mitt förslag i kapitel 7 till ny förordningstext innehåller en sådan klausul.

3.1.8 Uppgifter för landsting och kommuner

Som nämndes i avsnitt 3.1.1 antyds i utredningsdirektiven även möjligheten att landstingens och kommunernas uppgifter i fråga om de frivilliga insatserna i totalförsvaret skulle kunna behöva konfirmeras genom lagstiftning. Sedan jag övervägt tänkbara motiv för detta har jag kommit fram till att det inte inom ramen för mitt uppdrag finns anledning att föreslå några särskilda lagbestämmelser för att precisera kommunernas eller landstingens åligganden vad gäller frivilligas medverkan i totalförsvaret. För denna ståndpunkt talar följande förhållanden.

Till att börja med kan konstateras att den nu gällande frivilligkungörelsen inte särskilt utpekar några konkreta arbetsuppgifter inom ramen för landstingens eller kommunernas verksamhet, avsedda att utföras av frivilliga. Däremot innehåller kungörelsen (i 10 och 11 §§) vissa föreskrifter om ledningsansvar m.m. för de regionala *statliga* myndigheterna, stadganden där även landsting och kommuner nämns. Dessa föreskrifter skulle med en mycket vid tolkning möjligen kunna uppfattas så, att staten i detta sammanhang velat ålägga de kommunala instanserna ett speciellt ansvar – utöver vad som åvilar dem enligt andra författningar – beträffande just den frivilliga försvarsverksamheten. De i frågavarande paragraferna har följande lydelse:

(10 §) Militärbefälhavare och civilbefälhavare leder den frivilliga försvarsverksamheten inom sitt verksamhetsområde. Militärbefälhavare svarar också i samråd med andra berörda myndigheter för samordning mellan de militära och civila delarna av den frivilliga försvarsverksamheten inom militärområdet.

(11 §) Länsstyrelse leder i samråd med lantbruksnämnden, länsarbetsnämnden, landstingskommunen och kommunerna den frivilliga försvarsverksamheten inom sitt verksamhetsområde.

Försvarsområdesbefälhavare och chefen för Gotlands militärkommando svarar för samordning mellan de militära och civila delarna av den frivilliga försvarsverksamheten inom försvarsområdet respektive militärkommandot.

Det torde dock inte ens när dessa båda paragrafer formulerades ha funnits någon avsikt att genom dem tilldela kommuner och landsting några specifika åligganden med avseende på frivilligverksamheten utöver sådant ansvar som de under alla förhållanden hade att bära. För den nu aktuella frågan är det emellertid av än större vikt att ha i minnet de stora förändringar som ägt rum efter 1970 i fråga om kommunernas och landstingens uppgifter i försvarssammanhang allmänt sett.

Sedan de båda citerade paragraferna år 1970 togs in i frivilligkungörelsen har sålunda bl.a. 1982 års och 1987 års försvarsbeslut lett till en genomgripande förändring av kommunernas engagemang i totalförsvaret. En central faktor är civilförsvarsverksamhetens nya lokala anknytning samt tillskapandet av en hemskyddsorganisation. I det sistnämnda försvarsbeslutet betonades dessutom att ansvarsprincipen är av grundläggande betydelse inom det civila försvaret. Denna princip innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred också har ansvaret för densamma i krig, om den skall förekomma då. Med ett sådant ansvar följer att man i fredstid måste planera för hur verksamheten skall kunna bedrivas i krig och att man måste vidta vissa andra beredskapsförberedelser, exempelvis utbildning och övning.

Riksdagsbeslutet våren 1985 om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret innebar också att kommunstyrelsen från den 1 juli 1986 blev högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå med uppgift att se till att en samverkan kommer till stånd med övriga totalförsvarsmyndigheter inom kommunens område. Denna uppgift innebär dock inte någon rätt för kommunstyrelsen att exempelvis meddela direktiv till statliga myndigheter inom kommunen.

Under de senaste åren har en omfattande beredskapsplanläggning genomförts i kommunerna. Dessutom bedrivs en omfattande utbildnings- och övningsverksamhet.

Kommunernas viktiga roll i totalförsvaret har alltså kraftigt befästs och fördjupats genom de senaste årens reformarbete. Lagstiftningen har ändrats och kompletterats i samband härmed. Sålunda har både lagen (1964:63) om kommunal beredskap och civilförsvarslagen (1960:74) kraftigt omarbetats och utvidgats, varefter de utgivits i omtryck (1984:1027 resp. 1984:1026).

Härtill kommer att ett omfattande utredningsarbete inom den s.k. CFL-utredningen mellan åren 1985 och 1989 ledde fram till förslag sistnämnda år om en ytterligare komplettering och reformering av lagstiftningen rörande den civila delen av total-

försvaret. Förslaget innebär att man i en ny lag om civilt försvar skall samla alla övergripande bestämmelser inom detta område och ytterligare klarlägga ansvarsförhållanden m.m. när det gäller såväl centrala och regionala statliga myndigheter som landsting och primärkommuner.

I CFL-utredningens lagförslag betonas sålunda att såväl statliga myndigheter, kommuner, kyrkliga kommuner och landsting som organisationer, företag och enskilda skall samverka mot en gemensam hotbild både i fredstid och under krigsförhållanden. Regeringen får en möjlighet att, flexibelt och på ett tidigare stadium utan att det råder krigsfara i Sverige, höja beredskapen såväl för statliga myndigheter som för kommuner, landsting och enskilda.

Vidare kan nämnas att man enligt lagförslaget lägger fast det ansvar som Överstyrelsen för civil beredskap har i frågor om ledning och samordning av de civila beredskapsförberedelserna. Dessutom preciseras det ansvar som civilbefälhavaren och länsstyrelsen samt kommunen, landstinget, stiftsstyrelsen och den kyrkliga kommunen har för att nödvändiga beredskapsförberedelser genomförs. Såvitt gäller den kommunala nivån blir kommunstyrelsens samlade ansvar i dessa frågor författningsreglerat. Enligt förslaget skall man också i lagen föra in vissa bemyndiganden som under skärpt och högsta beredskap ger civilbefälhavaren och länsstyrelsen rätt att meddela de föreskrifter som behövs för ledningen och samordningen av det civila försvaret.

CFL-utredningens förslag har remissbehandlats, och f.n. förbereder man inom Försvarsdepartementet en proposition grundad på utrednings- och remissmaterialet. Som framgår av det föregående finns det emellertid redan i dagsläget – och oberoende av vilken slutlig utformning den väntade nya lagen kommer att få – lagbestämmelser av tämligen färskt datum som ålägger kommuner och landsting preciserade uppgifter och motsvarande ansvar inom den civila delen av totalförsvaret. I den mån den enskilda kommunen (det enskilda landstinget) väljer att för vissa funktioner anlita frivilliga krafter begränsar detta givetvis inte kommunens (landstingets) ansvar, och det innebär inte heller att staten lagt någon nytillkommande arbetsuppgift på vederbörande kommunala myndigheter. De lednings-, samordnings- och tillsynsfunktioner som i fråga om t.ex. befolkningsskydd och räddningstjänst och på sjukvårdens område åvilar vissa statliga myndigheter kan med andra ord helt författningsenligt utövas gentemot kommuner och landsting även beträffande de delar av verksamheten där frivilliga krafter tas i anspråk.

Jag bedömer det följaktligen som överflödigt att nu aktualisera några nya lagbestämmelser avseende t.ex. kommunalt ansvar för frivilligas engagemang i totalförsvaret eller kommunalt lydnadsförhållande gentemot sådana statliga myndigheter, som inom ramen för sina författningsenliga ledningsuppgifter avseende totalförsvaret också har ett övergripande ansvar för de frivilligas medverkan i detta.

3.1.9 Sammanfattande kommentar

I avsnitten 3.1.2 – 3.1.7 har diskuterats i vilken mån ett stöd genom lagstiftning är erforderligt i fråga om sådana föreskrifter, krav och restriktioner som mer eller mindre tydligt finns angivna i den nu gällande frivilligkungörelsen. I avsnitt 3.1.8 har det eventuella behovet av lagstöd för landstingens och kommunernas uppgifter inom frivilligverksamheten berörts. Mina slutsatser, som genomgående går ut på att någon särskild lagstiftning inte behöver aktualiseras av mig, grundas i flera fall på att jag förordar ändringar i det nuvarande regelverkets materiella innehåll. Ändringarna utgör i princip en anpassning till ett modernare synsätt när det gäller förhållandet mellan staten och den enskilde. De innebär mera konkret att man avstår från eller minskar den i författningsform uttryckta styrningen av vederbörande organisationer och insatserna från deras medlemmar.

En sådan markering av organisationernas självständiga ställning formellt sett skall enligt min tankegång balanseras av att nya styrsystem kommer till stånd i fråga om den del av verksamheten som bekostas av statsmedel. Jag har redan i detta kapitel angett vissa principer för sådana styrsystem och kommer att utveckla detta närmare i kapitel 4, 5 och 6. Sådana planerings- och uppföljningssystem kräver visserligen sina tydliga riktlinjer, men dessa ingår såvitt gäller myndigheterna som led i den reguljära budgetprocessen och behöver därmed inte någon specifik författningsreglering. För organisationernas del konkretiseras riktlinjerna å andra sidan i form av beställarkrav vid de löpande kontakter med olika totalförsvarsmyndigheter där varje organisation fortsättningsvis deltar i egenskap av oberoende part och leverantör av specificerade tjänster.

3.2 Frågan om en ny förordning

Det som anförts i detta kapitel innebär att den nuvarande frivilligkungörelsen behöver bli föremål för en grundlig omarbeting. Mitt förslag till utformning av en ny förordning om frivil-

lig försvarsverksamhet skall dock inte redovisas redan här. Med hänsyn till att regelsystemet bl.a. bör omfatta sådana frågor som närmare behandlas i de tre följande kapitlen återges författningsförslaget först efter dessa i kapitel 7.

4 Statsbidrag till frivilligorganisationerna

4.1 Nuvarande system

Enligt gällande kungörelse åligger det frivilligorganisationerna att avge förslag till framställning om statsbidrag. I kungörelsen stadgas vidare att Överbefälhavaren (ÖB), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Statens räddningsverk (SRV), Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) med flera berörda myndigheter inom totalförsvaret skall – var och en inom sitt område – yttra sig över förslagen. Den tolkning av förordningstexten som förefaller rimlig är att frivilligorganisationerna liksom de statliga myndigheterna skall inge sina förslag om tilldelning av statsmedel till regeringen, Försvarsdepartementet.

Emellertid synes praxis ha utvecklats i en riktning som innebär att ÖB i det närmaste kommit att glida över i regeringens roll som adressat av anslagsframställningarna från de organisationer vars statsbidrag härrör från försvarshuvudtitelns anslag F 14 (F 7 enligt 1992 års regleringsbrev) med resultatet att ÖB inom ramen för sin egen anslagsframställning redovisar ett bearbetat samlat förslag rörande medelstillelningen till frivilliga försvarsorganisationer inom den militära delen av totalförsvaret i stället för att – som kungörelsen stadgar – avge yttrande över organisationernas äskanden. Handläggningen är i princip densamma när det gäller de avsnitt av totalförsvarets civila del för vilka bidragen administreras av AMS och som utgår från försvarshuvudtitelns anslag I 6, (H 4 enligt 1992 års regleringsbrev) anslagsposten 2 (arbetskraft). När det däremot gäller anslagsposten 1 inom samma anslag (befolkningsskydd och räddningstjänst) och som disponeras av SRV synes handläggningen något närmare ansluta sig till den som kan utläsas av kungörelsetexten. Organisationernas egna anslagsframställningar vidarebefordras sålunda i detta fall in extenso till regeringen – visserligen endast som bilagor till myndighetens framställning i vilken ursprungsförslagen återges i bearbetad form. Det kan också noteras att det inte går att utläsa av det material

som tillställs regeringen vilken roll de övriga i kungörelsen åberopade totalförvarsmyndigheterna spelar i samband med att frivilligorganisationernas medelsbehov redovisas.

Det finns naturligtvis flera rimliga skäl såsom behovet av inbördes samordning av de 22 organisationernas bidragsbehov till att utvecklingen gått i den angivna riktningen. ÖB hänvisar i detta sammanhang till sitt ansvar enligt förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten, delprogrammet Frivilliga försvarsorganisationer (ibid., bilaga 1) vilket bl.a. innebär att ÖB skall utarbeta underlag för beslut om avvägningen inom programmet och lämna förslag till den produktion som varje myndighet skall bedriva inom programmet (18 §). AMS för sin del anför som skäl att budgetproceduren styrs av den samordning av frivillig försvarsverksamhet som sker av ÖCB inom ramen för dess programplaneansvar enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del, budgetförordningen (1989:924) för totalförsvaret och gällande budgethandbok utgiven av försvarsdepartementet. Samtidigt bör man notera att denna procedur minskar regeringens reella möjlighet att bedöma kostnadseffektiviteten inom olika grenar av verksamheten och att självständigt göra prioriteringar. I detta sammanhang kan nämnas att Riksrevisionsverket (RRV) vid en uppföljning av den frivilliga försvarsverksamhet som erhåller bidrag från ÖB bl.a. pekat på vissa brister avseende kostnadsredovisningen och därmed möjligheterna att analysera genomförd verksamhet. (RRV 1990-10-16, dnr K 107/90, s. 2.) Och sett ur frivilligorganisationernas synvinkel innebär rådande praxis en beroendeställning visavi myndigheterna – särskilt ÖB och AMS – som rimmar mindre väl med den ställning de ges i kungörelsen som fristående subjekt med uppgift att tjäna totalförsvaret och bedriva försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivillig personal – en uppgift som de inbjuds att bedriva i samråd med myndigheterna, inte genom dem.

Min slutsats och därmed utgångspunkt för den följande framställningen är att systemet för fördelning av statligt stöd till frivilligorganisationerna är i behov av förändringar som dels förbättrar möjligheterna att bedöma och vidareutveckla kostnadseffektiviteten i den verksamhet de erhåller statsbidrag för, dels ger organisationernas egen ekonomiska planering en större frihet i kombination med ökat ansvar på det sätt som kungörelsen anvisar. (Att kungörelsen därutöver i sin nuvarande form innehåller formuleringar som medför alltför starka begränsningar av organisationernas verksamhet och att regelsystemet

således i vissa delar behöver ändras behandlas på annan plats i betänkandet, kap. 3.) En ytterligare fördel vore enligt min mening om ett reformerat bidragssystem dessutom kunde stärka engagemanget från regering och riksdag när det gäller mål- och prioriteringsfrågor inom frivilligverksamheten så att de politiska instansernas bedömningar på ett något klarare sätt kunde bli vägledande för verksamheten, för dess inriktning likaväl som dess (statsunderstödda) omfattning.

4.2 Utgångspunkter för ett nytt system

4.2.1 Mål- och resultatstyrning

Sedan ett antal år genomgår den statliga förvaltningen en omvandlingsprocess som innebär minskad regelstyrning och ökad mål- och resultatstyrning. (Jfr riksdagens beslut enligt prop. 1987/88:150, FiU 30, rskr. 394.) I sin tillämpade form innebär det nya att politiken på sin väg från beslut till verkställighet formuleras i termer av önskade mål och anvisade ramar för målens genomförande. Erfarenheterna av tillämpningen av det nya systemet visar att det svåra med resultatstyrningen inte endast är att formulera mål, operationalisera dessa respektive mäta måluppfyllelse och resultat. Stora svårigheter synes också ligga i att finna de nya roller som resultatstyrningen bygger på, att förstå dessa roller samt att leva upp till dem. Det kan vara en ganska lång process innan rollinnehavarna vuxit in i sina nya roller. (Statskontoret 1990:21: När riksdag och regering skall styra med resultat.)

Förändringen mot resultatstyrning av myndigheterna innebär å ena sidan en långtgående beslutsdelegering också inom förvaltningen – uppgifter och problem skall lösas på, eller nära den nivå där de föreligger – och å den andra en utvärderingscentralisering för att säkerställa/förvissa sig om att de uppsatta målen förverkligats och givit avsedda resultat. Den bakomliggande filosofin är att genom utvärderingen kan den målformulerande politiska nivån få en uppfattning, om det man önskade att den uppdragstagande myndigheten skulle åstadkomma höll en avsedd kvalitet och var värt sitt pris. Genom beslutsdelegeringen till, respektive inom, myndigheterna antas möjligheterna till en förbättrad kostnadsmedvetenhet öka och därmed en större effektivitet i verkställandeprocessen kunna vinnas. Utvärderingsförfarandet följer genom detta med in i den enskilda myndighetens ledningssystem så att verksledningen kan göra mot-

svarande resultatkontroll på sin nivå som politikerna förutsätts kunna göra på sin.

Med exemplifiering t.ex. från försvarsmakten kan vi märka hur ÖB omsatt denna styrfilosofi till en ledningsorganisation i vilken varje krigsförbandschef har ett entydigt ansvar för sin verksamhet, dvs. uppdraget att producera krigsförband. "Produktionen inom försvarsmakten styrs genom uppdrag och utgör en sammanhängande kedja av aktiviteter som i sig rymmer:

- Planering och budgetering
- Genomförande
- Uppföljning och värdering." (Överbefälhavarens riktlinjer för försvarsmaktens ledning i fred. FörLed 1990, s. 20)

ÖB ger vidare utrymme åt att resonera om det rollspel som uppdragsstyrningen innebär: "Ett uppdrag fastställs i regel efter en dialog mellan uppdragsgivaren och uppdragsmottagaren. Uppdraget skall endast innehålla de handlingsregler som oundgängligen krävs. Vid dialogen skall uppdragsgivare och uppdragsmottagare uppnå enighet om uppdragets innehåll, dvs uppgifter, resurser och handlingsregler. Uppdraget skall därmed betraktas som en överenskommelse mellan uppdragsgivaren och uppdragsmottagaren." (ibid.)

4.2.2 Uppdragsstyrning och resultatmätning

Den nya budgetprocessen betonar således när det gäller myndigheternas arbete *uppdragsdelegering* – när uppdragen lämnas att utföras längre ut eller ned i organisationen – och *uppdragsstyrning* – när uppdragen lämnas till aktörer utanför den egna organisationen. Igen med en exemplifiering från försvarsmakten vill jag fästa uppmärksamheten på det underlag ÖB lämnade inför 1992 års försvarsbeslut (Huvuddokument, ÖB 92) där utgångspunkterna för hur styrningen inom försvarsmakten bör utformas redovisas. Bl.a. beskrivs hur uppdragsstyrning av de s.k. gemensamma myndigheterna i huvudprogram 5 bör utformas:

"De för utvecklingen av gemensamma myndigheter (stödmyndigheter) väsentligaste ställningstagandena från ÖB kan sammanfattas på följande sätt:

- Huvudprogrammen 1-4 styr med uppdrag verksamheten vid stödmyndigheterna. För programövergripande verksamhet utövas styrningen av överbefälhavaren.
- Uppdragen utformas i dialog mellan uppdragsgivarna och stödmyndigheterna.

- I uppdragen preciseras uppgifter, resurser och handlingsregler.
- Ekonomiska resurser skall följa uppdragen.
- Användningen av uppdragsstyrning är oberoende av om stödmyndigheternas verksamhet är konkurrensutsatt eller ej.
- Uppdragsstyrningen innebär att uppdragsgivaren entydigt har ansvaret för att avgöra vad som skall produceras medan uppdragsmottagaren inom ramen för eventuella handlingsregler har det fulla ansvaret för hur produktionen genomförs." (ibid. s. 100).

Regeringen anslöt sig till ÖB's redovisade utvecklingsarbete (Prop. 1991/92:102, s. 132.)

I förlängningen av perspektivet uppsdragsstyrning/-delegering finner vi resonemang i termer av "beställare/kund/uppdragsgivare" och "utförare/leverantör/uppdragstagare" när det gäller inblandade aktörer samt "intraprenad" och "entreprenad" när det gäller (upphandlings-)relationerna mellan aktörerna. Dessa termer är i stor utsträckning lånade från näringslivet och det finns naturligtvis anledning att använda dem med viss distans och försiktighet i förvaltningssammanhang. (Se Rolands-son, G: Att förändra av verksamhetens inriktning – en kulturfråga. En studie av kulturella hinder inom några av försvarsmaktens stödmyndigheter vid övergång till affärsliknande verksamhet. Stockholms universitet och Försvarets förvaltningshögskola 1992) Emellertid och med bruk av en lånad term kan vi säga att i det ovan anförda exemplet från ÖB utspelar sig uppdragsgivandet och -mottagandet främst på "intraprenad", dvs mellan aktörer inom en och samma organisation, försvarsmakten.

Den nya budgetprocessen betonar också *resultatuppföljning*. Resultaten av de genomförda uppdragen måste kunna mätas/värderas för att budgetprocessen skall fungera fullt ut. Resultatmätningen har visat sig bli något av en knäckfråga inte minst mot bakgrund av att resultat sällan låter sig operationaliseras i enkla mätbara termer. Detta gäller framför allt när utförda uppdrag avses ge kvalitativa resultat. Man har därvid sökt tackla mätproblematiken genom att olika indikatorer på kvalitet konstrueras vilka i sin tur eventuellt kan redovisas kvantitativt. (Se t.ex. Statskontoret 1990:24, Att mäta eller inte mäta resultat – erfarenheter från myndigheter och näringsliv. Författarnas slutsats är bl. a. att alla slags verksamheter kan bedömas med resultatmått men att det måste finnas en kravställare /= uppdragsgivaren/ avseende resultatmått samt att re-

sultatmåttan måste bli en del av myndighetskulturen.) Jag är medveten om att frivilligverksamheten innehåller många kvalitativa inslag varför resultatfrågorna kommer att kräva omsorgsfullt och kreativt begrundande.

Jag vill i detta sammanhang nämna att regeringen nyligen förordnat en särskild utredare av statens stöd till ideella organisationer vars uppdrag är att anpassa ett svåröverskådligt bidragssystem till den nya mål- och resultatorienterade budgetprocessen så att "tyngdpunkten mer läggs på uppföljning och utvärdering". Utredaren skall därvid "ta fram olika metoder för lämpliga resultatmätt när det gäller föreningsdriven verksamhet." (Dir.1992:81, s. 3).

4.3 Fördelning av statsbidrag – en principdiskussion

Jag skall i det följande föra ett resonemang om en ändamålsenlig procedur för fördelning av statsbidrag till den frivilliga försvarsverksamheten och som är i samklang med den av riksdagen beslutade styrningen genom mål, ekonomiska ramar och krav på resultat. Utgångspunkterna – eller ambitionsnivån för den kommande framställningen – är att diskutera ett system som gör det möjligt att åstadkomma en förbättrad kostnadseffektivitet i bidragssystemet, underlätta en adekvat uppföljning av frivilligorganisationernas statligt finansierade verksamhet gentemot de övergripande målen för denna och möjliggöra ett ökat engagemang från de politiskt ansvariga samhällsorganen för den av statsmedel bekostade delen av frivilligverksamheten. Samtidigt bör systemet – på det principiella planet – tydligare kunna markera organisationernas självständiga ställning i förhållande till staten. Jag kommer också avslutningsvis att resonera om konsekvenserna av ett införande av det nya styrsystemet i termer av behovet av ett övergångsstöd.

4.3.1 Produktionsuppdragsstyrning

En viktig tjänst som frivilligorganisationerna erbjuder staten är rekrytering och utbildning av frivilliga att ingå i totalförsvarets militära respektive civila krigsorganisation. I moderna budgettermer kan man säga att frivilligorganisationerna är beredda att genomföra vissa produktionsuppdrag åt totalförsvaret. Och omvänt, att vissa myndigheter inom totalförsvaret med uppgift att producera förband och enheter för krigsorganisatio-

nen, inklusive befolkningsskydd och räddningstjänst i kris, har möjligheter att "köpa" vissa rekryterings- och utbildningstjänster från frivilligrörelsen. Myndigheterna blir med andra ord uppdragsgivare och organisationerna uppdragsmottagare. Legitimiteten för denna upphandling har givits myndigheterna av regeringen i kungörelsen och i de praktiska möjligheterna genom ekonomiska ramar som specificeras i de årliga regleringsbreven.

En väsentlig del av det statliga stöd till frivilligorganisationerna som idag utgår enligt den anslagsframställningsprocedur som beskrivits i det ovanstående avser att täcka kostnader som organisationerna har i samband med rekryterings- och utbildningstjänster. Utbildningen syftar till att tillgodose behov när det gäller totalförsvarets personalförsörjning – såväl kvantitativt som kvalitativt. Det förefaller rimligt att påstå att en mer renodlad upphandling från myndigheternas sida här är att föredra. Genom offerter eller kostnadsförslag utarbetade av frivilligorganisationerna/leverantörerna av beställd utbildning blir kostnaderna tydliga och möjliga att jämföra med andra typer av kostnader i myndigheternas totala produktionsuppdrag. Offertmetoden ger dessutom organisationerna full kontroll över utbildningskostnaderna vilket kan antas öka deras möjligheter att hålla dessa nere.

En upphandlingsmodell av denna typ skulle som nämnts innebära att relationen mellan frivilligorganisationerna och totalförsvarsmyndigheterna skulle omvandlas till en mellan uppdragsmottagare och uppdragsgivare. Den oklarhet i relationerna som nuvarande anslagsprocedur medger försvinner därmed. Jag avser härmed det förhållande som jag redovisat i det ovanstående nämligen att det inte fullt ut går att avgöra vilken roll de i kungörelsen uppräknade myndigheterna har spelat när det gäller förslag till äskande av statsbidrag till frivilligorganisationerna. För den närmare diskussionen av och förslagen om fördelningen av statliga medel till upphandling av utbildningstjänster hänvisas till kapitel 5.

4.3.2 Fördelning av statligt stöd efter ansökan

En väsentlig tjänst som frivilligorganisationerna erbjuder staten och för vilken det utgår statsbidrag är det som i kungörelsens 3 § benämns försvarsupplysning. Frivilligrörelsen består med andra ord av människor som på sin fritid och utan ekonomisk ersättning bidrar till att kunskap om landets totalförsvar sprids till så många medborgare som möjligt. Denna verksam-

het bedöms så värdefull av statsmakterna att den motiverar att statsbidrag utbetalas. Försvarsupplysning tas också upp av ÖB som prioriterad verksamhet i anslagsframställningen för budgetåret 1993/94 avseende de frivilliga försvarsorganisationerna inom den militära delen av totalförsvaret.

Försvarsupplysning är till viss del en aspekt av frivilligutbildningen t. ex. som ingående som ett av undervisningsmomenten i en kurs och kan därmed betraktas som inkluderad i den produktionsuppdragsverksamhet som nyss diskuterats. Men därutöver kan försvarsupplysning vara så mycket annat såsom del av föreningarnas medlemsinformation, upplysnings-, rekryterings- m. fl. utåtriktade, opinionsbildande kampanjer – dvs. föreningsaktiviteter för vilka det inte är lika naturligt att se en totalförsvarsmyndighet som produktionsansvarig uppdragsgivare. Detta motiverar en annorlunda form för beredning av de statliga bidragen till upplysningsverksamheten än den ovan antydda formen för stöd genom uppdragsfinansiering. En form som ter sig möjlig är utbetalning av statsbidrag efter ett ansökningsförfarande, dvs. att frivilligorganisationerna söker statliga medel för genomförande av olika försvarsupplysningsprojekt. – För den närmare diskussionen om och förslagen till fördelning av statligt stöd till försvarsupplysningstjänster hänvisas till kapitel 6.

4.3.3 Frivilligrörelsen och den politiska nivån

Som jag tidigare i detta kapitel redovisat innebär den utveckling som skett när det gäller fördelningen av statligt stöd till frivilligorganisationerna via ÖB:s, AMS:s, Socialstyrelsens (SoS), ÖCB:s och SRV:s anslagsframställningar att den politiska nivåns möjligheter att göra reella prioriteringar i viss mån reducerats. Dialogen mellan försvarspolitikerna och frivilligrörelsen har i långa stycken utvecklats till en mellan frivilligrörelsen och myndighetsnivån. Detta har enligt min mening försvagat organisationernas ställning som oberoende aktörer i totalförsvarets tjänst vilket i sin tur kan motivera en viss förändring när det gäller arbetssätt och kontaktvägar.

Jag menar vidare att en sådan förändring blir möjlig inom ramen för den principiella syn vad gäller fördelningen av statligt stöd för den frivilliga verksamheten som jag i det ovanstående diskuterat. Regering och riksdag anger målen för frivilligrörelsens medverkan i totalförsvaret. De politiska besluten kodifieras av regeringen i regleringsbrevet till totalförsvarsmyndigheterna. Myndigheterna verkställer uppdragen enligt

regleringsbrevet genom att bl. a. formulera rekryterings- och utbildningsuppdrag till frivilligorganisationerna. I rollen som leverantörer av rekrytering och utbildning på uppdrag av en totalförsvarsmyndighet ligger inget moment av underordning eller beroende visavi den beställande myndigheten. Organisationen accepterar ett uppdrag, skriver ett kostnadsförslag och genomför uppdraget på eget ansvar. Organisationens bidrag till de ansvariga myndigheternas krigsförbands- respektive civila försvarsproduktion blir tydlig i myndigheternas resultatredovisningar till regering och riksdag. I rollen som sökande av statliga medel för att bedriva utåtriktad försvarsupplysning är det kvaliteten i ansökan som avgör utfallet och ansvaret för ansökans kvalitet vilar entydigt på organisationen i fråga. I återrapporteringen till regering och riksdag redovisas resultaten av detta ansökningsförfarande och av denna redovisning framgår frivilligorganisationernas bidrag till försvarsupplysningen till medborgarna i landet.

4.3.4 Övergångsstöd

Min principiella diskussion om övergången till uppdragsstyrning av frivilligorganisationernas rekryterings- och utbildningsverksamhet innebär att resurserna/anslagsmedlen för verksamheten kommer att tillföras uppdragsgivarna – totalförsvarsmyndigheterna för att därefter överföras till frivilligorganisationerna som ersättning för utförda uppdrag. Denna nya metod för intäktsflöde till organisationerna kan inledningsvis medföra omställningsproblem – bl. a. av budgetteknisk natur. Det finns också anledning att anta att en viss omställningstid kommer att krävas innan de nya roller som systemet för uppdragsstyrning innebär är inövade och känns naturliga så att dialogen kan fungera tillfredsställande. (Jfr ovan 4.2.1)

Min ambition är att övergången till uppdragsstyrning skall kunna ske under villkor som medger att den frivilligverksamhet som finns idag inte blir lidande. Ett sådant villkor är att de aktuella organisationerna ges möjlighet att säkerställa en viss materiell basnivå från vilken de kan utveckla de rekryterings- och utbildningsuppdrag som myndigheterna kommer att rikta mot dem. Ett sätt att ge en sådan möjlighet är att statsbidrag utgår under en begränsad övergångstid för detta ändamål – dvs. en garanterad basnivå. Statsbidraget bör ingå inom de ramar som riksdagen anvisat för totalförsvarsproduktionen och betalas ut av regeringen direkt till de aktuella frivilligorganisationerna för att inte "störa" utvecklingen av den nya uppdragsrelationen

mellan organisation och myndighet. Bidraget bör betraktas som en förskotterad ersättning för vissa over-head-kostnader för planering och genomförande av konkreta rekryterings- och utbildningsuppdrag och det bör vara relaterat till storleken på de statsbidrag som budgetåret närmast före utgått till respektive organisation för frivillig försvarsverksamhet. En lämplig relation synes vara 20%. Flera skäl talar för den procentsatsen, bl.a. erfarenheterna från andra utbildningsorganisationer där man skiljer mellan fasta resurser (20%) och rörliga medel för verksamhetens finansiering. (Se t. ex. rapporten Att använda resultatmått med gott resultat! Statskontoret 1992:32) Eftersom beloppet främst är att betrakta som ett förskott kan det räknas av från kostnadsersättningen för de uppdrag som sedan genomförs.

Statsbidraget bör utbetalas övergångsvis under de närmaste tre budgetåren och en utvärdering av det bör ske efter tre år.

5 Utbildningsverksamheten

5.1 Utbildningsuppdraget

Utbildningen på frivilligområdet är, som konstaterades i utredningsdirektiven (bilaga 2) och som illustrerats ovan i den övergripande redovisningen om de olika frivilligorganisationerna (kap. 2.6), på olika sätt omfattande. Den är omfattande i det att den tar i anspråk större delen av de statliga medel som ställs till organisationernas förfogande (tabell 3, tabellbilagan) liksom den är omfattande mätt i termer av antalet deltagare i utbildning under ett verksamhetsår respektive producerat antal utbildningsdagar (tabell 1, tabellbilagan). Jag har också konstaterat att utbildningsverksamheten är ojämnt spridd över de aktuella organisationerna så att den främst omfattar medlemmar i de s.k. avtalsslutande och befälsutbildande organisationerna. En särställning inom den senare kategorin intar reservofficersförbunden med så gott som ingen frivilligutbildning. Å andra sidan intar dessa en särställning i sammanhanget frivilligorganisationer också i det att de är sammanslutningar av individer som är anställda av försvarsmakten och därmed omfattas av sin arbetsgivares reguljära kompetensutvecklingsprogram.

5.2 Beskrivning

Enligt direktiven skall jag bl.a. beskriva hur de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningsverksamhet i stort är organiserad med avseende på ansvarsfördelningen mellan organisationer och myndighet. Låt mig härför inledningsvis ta ett avstamp i vad kungörelsen säger i denna fråga. I kungörelsens 5 § heter det att myndighet skall "i samråd med de frivilliga försvarsorganisationerna" bl.a. "leda frivillig befälsutbildning samt A- och B-personals utbildning" samt "anordna utbildning av annan frivillig personal under medverkan av organisationerna". I kungörelsens 12 § sägs bl.a. att frivillig försvarsorganisa-

tion "i samråd med myndigheterna" skall "medverka vid sådan utbildning av frivillig personal som ledes av myndighet" samt "leda sådan utbildning av frivillig personal som icke anordnas av myndighet".

Ur ett semantiskt perspektiv kan noteras att författningen med avseende på utbildningsverksamheten använder tre olika uttryck: myndigheten respektive frivilligorganisationen skall antingen "leda", "anordna" eller "medverka vid" viss utbildning. Att det sistnämnda uttrycket anger en lägre grad av ansvar och engagemang är väl givet men däremot synes det oklart om någon gradskillnad i dessa hänseenden har åsyftats med de båda andra alternativa formuleringarna och i så fall vari distinktionen består.

Det kan också noteras att kungörelsen inte ger någon anvisning om hos vem ansvaret för planeringen av utbildningen skall ligga. Att ingenting sägs i författningen om detta framstår som en brist.

Jag vill med dessa inledande kommentarer om regelverket för frivilligutbildningen fästa uppmärksamheten på att den materia jag har i uppdrag att beskriva / kartlägga rimligtvis kommer att gestalta sig på ett mångfaldigt sätt. Eftersom kungörelsen inte är självklart eller entydigt normgivande avseende ansvarsförhållandena kan man vänta sig finna flera olika mönster vilka i sin tur är hänförliga till de olika verksamhetsområdena och organisations- respektive myndighetstraditionerna inom totalförsvaret. Den kommande presentationen skall således läsas som ett försök till en beskrivning av hur det faktiskt ser ut; inte läsas som en bedömning av i vilken utsträckning de olika aktörerna lever upp till kungörelsens bestämmelser.

5.2.1 Militär respektive civil frivilligutbildning

I gruppen utbildningstunga frivilligorganisationer finns å ena sida de som förbereder sina medlemmar för uppgifter inom det militära försvaret och å den andra de som förbereder för civila beredskapsuppgifter. Däremellan finns en kategori organisationer som har uppdrag mot såväl det militära som det civila försvaret. I den första kategorin finner vi Riksförbundet Sveriges Lottakårer (SLK), Centraförbundet för befälsutbildning (CFB), Sjövärnsskårens riksförbund (SVKRF), Flygvapenförningarnas riksförbund (FVRF), och Flygfältsingenjörsförningarna (FIFF), i den andra Sveriges Civilförsvarsförbund (SCF), Frivilliga automobilkårens riksförbund (FAK), Frivilliga flygkåren (FFK) och Svenska blå stjärnan (SBS) samt i den

tredje slutligen Svenska brukshundklubben (SBK), Sveriges Kvinnliga bilkårers riksförbund (SKBR), Frivilliga radioorganisationen (FRO), Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund (FMCK) och Svenska röda korset (SRK).

Tabell 5.1: Uppgifter om utbildningsvolym

Organisation	Antal utbildningsdagar 1990/91 för uppgifter inom totalförsvarets			
	Militära del	Civila del	Både och	
SLK	49 400			
CFB	47 800			
SVKRF	14 200			
FIFF	1 500			
FVRF	11 500			
SCF		50 000		
FAK		11 700		
FFK		500		
SBS		4 900		
SBK			1 400	
SKBR			20 200	
FRO			12 600	
FMCK			21 500	
SRK			29 800	
Summa	124 400	67 100	85 200	276 700

Tabellen visar att utbildningsvolymen för den militära delen av totalförsvaret är den dominerande. Tar vi dessutom hänsyn till att en stor del av den utbildning som bedrivs inom gruppen "Både och" vetter mot militära försvarsuppgifter blir dominansen än större.

Ungdomsutbildning

De uppgifter om utbildningsvolym som redovisats i tabellen (5.1) innehåller i fråga om flera organisationer också s.k. ungdomsutbildning. Huvuddelen av de upptagna organisationerna har något engagemang av detta slag. För några är ungdomsverksamheten förlagd till ett fristående ungdomsförbund. I den mån denna organisationsform tillämpas ligger ungdomsverksamheten helt utanför min redovisning. För några av organisationerna är ungdomsutbildningen inom den egna organisationen betydande.

Tabell 5.2: Uppgifter om ungdomsutbildning

Organisation	Andel av bidragsmedel 1990/91 som använts för ungdomsutbildning
SVKRF	44%
CFB	25%
FMCK	24%
FVRF	12%

Ungdomsutbildningen skiljer sig principiellt från den utbildning jag kommer att redovisa i det följande avsnittet i så måtto att den inte är direkt relaterad till uppgifter i den militära krigs- respektive civila beredskapsorganisationen. Den fyller emellertid sin funktion som ett verktyg för att sprida försvarsinformation och motivera till ett kommande vuxet engagemang i totalförsvaret. – Dessutom, när vi studerar informationen i tabell 5.1 bör vi ha informationen i tabell 5.2 i minnet: En betydande del av de utbildningsdagar som är angivna för SVRF, CFB, FMCK och FVRF innebär således utbildning av ungdomar.

5.2.2 Grund-, vidare- och instruktörsutbildning

Den utbildning som bedrivs syftar naturligtvis till att göra organisationsmedlemmarna användbara för uppgifter inom den militära krigsorganisationen respektive den civila beredskapsorganisationen. Utbildningsbehoven varierar således med dels uppgifternas art, dels medlemmarnas förkunskaper.

Ser vi till den militära organisationen gäller som en utgångspunkt att de frivilliga skall ha en grundläggande allmän militär utbildning. Överbefälhavaren har fastställt innehållet i ett utbildningspaket omfattande drygt 50 timmars undervisning, den s.k. allmänmilitära utbildningen för frivilliga (AMU-Friv.). På motsvarande sätt finns en av Arbetsmarknadsstyrelsen fastlagd plan för allmän försvarsutbildning för frivillig avtalspersonal inom totalförsvarets civila del (AFU-Friv.) omfattande ca 30 timmars undervisning. Medan det senare utbildningspaketet i princip är aktuellt för samtliga – undantag finns – som förbereder sig för uppgifter inom den civila delen av totalförsvaret, är det förra aktuellt för dem inom det militära försvaret som saknar grundläggande militär utbildning inom ramen för värnpliktsutbildningen, dvs. framför allt kvinnorna. När väl denna grundläggande kompetens är säkerställd vidtar utbildning för konkreta krigsbefattningar respektive beredskapsuppgifter.

De olika utbildningsvägar som står till buds präglas av den krigs- respektive civila beredskapsorganisation i vilken de frivilliga skall ingå. Den civila beredskapsutbildningen bygger på fredssamhällets decentraliserade och relativt svåröverskådliga resurser och rutiner medan det militära försvarets utbildning bygger på de specifika förhållanden som råder för militära förband i krig och den redan i fredstid verkande kaderorganisationen för utbildning och övning. Det är därför inte förvånande att de utbildningssystem som finns utvecklade för frivilliga inom

den militära delen är mer innehållsrika vad avser både grundutbildningar och olika vidare- eller kompletteringsutbildningar. Förutom utbildning för olika uppgifter i krigsorganisationen finns således också utbildning för befattningar på olika befälsnivåer. Dessa erbjuds inte endast medlemmar inom CFB, jag tänker särskilt på FBU-föreningarna, utan också medlemmar inom t.ex. SLK och SKBR. Utbildningarna på den civila sidan innehåller också grundkurser och vidareutbildningskurser men endast i undantagsfall kurser i ledarskap eller befälsföring eftersom det finns relativt få befälsbefattningar för frivilliga i den civila beredskapsorganisationen. Gemensamt för den utbildning som anordnas, vare sig det gäller militära eller civila försvarsuppgifter, är att kursinnehållet är fastställt eller godkänt av någon totalförsvarsmyndighet.

För att säkerställa rekryteringen av lärarkrafter även bland de frivilliga finns ett utbud av olika instruktörsutbildningar. Även om värdet av instruktörer ur de egna leden hålls högt inom samtliga organisationer och av myndigheter så varierar – som kommer att framgå nedan – utnyttjandet av dem mellan de olika organisationerna.

5.2.3 Utbildningsanordnare

Det grundläggande mönstret är att i den mån det inom totalförsvaret finns relevanta utbildningsresurser utnyttjas de för frivilligutbildningen. Detta innebär bl.a. att personer i den ordinarie personalen inom vissa av de olika totalförsvarsmyndigheterna förväntas fullgöra uppgifter också inom totalförsvarets frivilligverksamhet. (Jfr kapitel 9 om frivilligförmånerna.) När det gäller det militära försvaret handlar det om myndigheter som i grunden är utbildningsorganisationer. Här är det i det närmaste alltid så att det operativa ansvaret för utbildningarna vilar på personal som har sin yrkeshemvist i försvarsmakten. Regeln är att den frivilligutbildning man medverkar i planeras av personer som till vardags har sina arbetsuppgifter i försvarsområdesbefälhavarnas (motsv.) avdelningar för hemvärns- och frivilligfrågor. Jag har också noterat att det finns en etablerad tradition av samverkan med vissa av frivilligorganisationerna vilken ofta kommer till uttryck i att det förutom en yrkesmilitär som kurschef dessutom finns en instruktörsutbildad frivilligmedlem som biträdande kurschef. Det bör dock noteras att det också bedrivs utbildning – främst för civila försvarsuppgifter – för vilken organisationsmedlemmar fungerar som kurschefer. Eftersom det inom det militära försvaret finns kom-

petens och materiel för utbildning också i andra ämnen än de rent militära utnyttjas detta t.ex. av SKBR för förarutbildning, av FAK för övning med militära fordon och av FMCK för motorcykelutbildning. I framtiden, när denna kompetens skärs ned i de militära förbanden – vilket jag bedömer som troligt mot bakgrund av 1992 års försvarsbeslut – får utbildningen i ökad omfattning genomföras i annan ordning.

När det gäller den civila delen av försvaret är bilden en annan. Här finns på myndighetssidan visserligen Statens räddningsverk med sina fyra räddningsskolor men det saknas en motsvarighet till försvarsmaktens utbildningstradition. Där emot finns här något av en "tradition" av ickestatlig utbildning avseende självskydd och skydd av egendom och individer t.ex. inom SCF, SRK och Svenska Brandförsvarsföreningen samt under senare år inom SCF avseende hemskyddet. Därutöver utnyttjas t.ex. privata åkerier av FAK – och även i viss utsträckning av SKBR – för övning med tung fordonstrafik. Över huvud taget vill jag påstå att när det gäller en stor del av utbildningen och övningen inom den civila delen av totalförsvaret måste stor lit ställas till tillgången på privat kompetens, privata resurser och frivilligorganisationernas egen infrastruktur.

5.2.4 Centrala och lokala kurser

Det är mitt intryck att en betydande del av frivilligutbildningen för det militära försvaret sker i centrala kurser förlagda till kursgårdar, i stor utsträckning ägda och drivna av FBU och till regementen och flottiljer, t.ex. frivilligskolan i Halmstad vid F14, lottaskolan i Karlskrona vid Marinkommando syd, i attraktiva områden – t.ex. skärgårds- och fjällnatur – och att de är spridda över året till ett begränsat antal sommar- respektive vinterveckor. Kursgårdsförläggning innebär utan tvekan ett pedagogiskt värde och lokaliseringen i tid och geografi ett värde i sig som bör motivera till frivillig insats av såväl elever som lärare. Jag kan också se ett värde i en etablerad infrastruktur av utbildningsställen eller skolmiljöer för vidmakthållande och utveckling av en god utbildningsverksamhet och frivilliganda. Vid en och samma kursplats kan t.ex. frivilliga från flera organisationer utbildas samtidigt både i gemensamma och organisationsspecifika kurser. Detta främjar utan tvekan integration och samsyn mellan olika frivilligorganisationer. Men jag ser också att den centrala utbildningsverksamheten måste kompletteras med övning och utbildning av de enskilda individerna i direkt anslutning till deras krigsplacering, t.ex. i hemvärnet, vilket

också sker. – För balansens skull bör nämnas att denna typ av utbildningsverksamhet sker i betydande omfattning under årets olika veckoslut och den är ofta lokaliserad till militära förläggningar under sparsamma betingelser avseende såväl materiell som geografisk extrastimulans.

Frivilligutbildningen på den civila sidan har inte en motsvarande betoning av centrala, rikstäckande kurser. Visserligen utnyttjas t.ex. lantbruksskolorna av SBS för utbildning i djurskötsel m.m., och huvuddelen av SKBR:s utbildning för den civila sidan sker i centrala kurser. Ser vi till den största utbildningsanordnaren här, SCF, så vilar förbundets hela verksamhetsidé och utbildningsstrategi på att utbildningen skall anpassas till de förhållanden som råder lokalt i de miljöer i vilka hemskyddsbuden skall verka och därmed bedrivs decentraliserat. Också FAK:s utbildning sker decentraliserat och anordnas länsvis av förbundets olika kårer i enlighet med de utbildningsbehov som länsarbetsnämnderna angivit och AMS samordnat.

5.2.5 Kompetensflöden

Utbildning innebär bl.a. kunskaps- och kompetensutveckling för både verksamhet och individer. När det gäller utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret tycker jag mig urskilja två distinkta rörelser eller flöden som jag finner meningsfulla att redovisa. Å ena sidan innebär utbildningen för den militära delen av totalförsvaret att militär kunskap och kompetens förs ut till ett betydande antal medborgare utanför de egna professionella leden ("kompetensutflöde"). Å den andra sida synes utbildningen för den civila delen av totalförsvaret innebära att civil kompetens tillförs totalförsvaret. Genom att utveckla och underhålla civila kompetenser såsom bilkörning, skydd av person, djur och egendom, radiokunskaper, m. m. tillförs totalförsvaret kompetens som det annars saknar ("kompetensinflöde"). De bägge kompetensflödena kan också ses som aspekter på frivilligorganisationernas traditionella uppdrag att väcka ett allmänt försvarsintresse, sprida information om försvarsfrågor och förankra en positiv inställning till totalförsvaret: Genom kompetensutflödet sprids försvarsinformation och genom kompetensinflödet förankras en positiv totalförsvarsinställning i vad som annars är fredstida, civil verksamhet.

En reflektion som naturligen infinner sig vid betraktande av de beskrivna kompetensflödenas riktning är att försvarsmakten eventuellt skulle gynnas av att ta tillvara de olika civila kompetenser som den frivilliga personalen för med sig in i krigsorgani-

sationen och vice versa när det gäller det civila försvaret. I det sammanhanget vill jag nämna att Överbefälhavaren i sitt dokument (1991-06-20) "Inriktning av den frivilliga verksamheten" återger Chefen för armén när han bl.a. säger att möjligheten att utnyttja avtalspersonalens civila kompetens skall tillvaratas. Vidare kan nämnas att SCF genom sin hemskyddsutbildning faktiskt också medverkar till visst kompetensutflöde t.ex. genom att till stora grupper civila människor föra ut kunskaper om hur skyddsmasker används och fungerar.

5.3 Uppföljning och utvärdering

Som tidigare konstaterats tillfaller huvuddelen av beloppen som enligt regleringsbrev kan disponeras för frivilligverksamheten de utbildningstunga organisationerna. Budgetproceduren här för finns beskriven i kungörelsen där det bl.a. stadgas att frivilligorganisationerna skall avge förslag till framställning om statsbidrag – över vilka berörda myndigheter skall yttra sig. Något krav på redovisning av användningen av tilldelade resurser – i termer av uppnådda resultat – stadgas inte. Detta är en procedur som har blivit otidsenlig i ljuset av den mål- och resultatorienterade budgetprocess som nu är under implementering i statsförvaltningen. Att de nya principerna också är under utveckling inom frivilligverksamheten kan utläsas t.ex. i 1992 års regleringsbrev från Försvarsdepartementet där det t.ex. stadgas att "antalet rekryterade kvinnor med avtal skall redovisas vid utgången av budgetåret 1992/93" (ibid. s. 56) respektive "antalet rekryterade och utbildade hemskyddsombud skall redovisas vid utgången av budgetåret 1992/93" samt att "antalet frivilliga som erhållit repetitionsutbildning skall redovisas särskilt" (ibid. s. 70).

I mitt uppdrag ingår enligt direktiven att pröva det fortsatta behovet av medel för frivilligverksamheten och föreslå en lämplig fördelning mellan organisationerna och myndigheterna med hänsyn till deras respektive uppgifter. Min uppfattning är att denna uppgift löses genom införandet av ett mål- och resultatorienterat styrsystem. Principerna i och bakom detta nya styrsystem har jag utvecklat närmare i ett tidigare kapitel (kap. 4). Det är således mot bakgrund av det principella resonemanget som jag här diskuterar olika möjligheter att följa upp och redovisa resultaten av rekryterings- och utbildningsverksamheten. Mitt perspektiv är med andra ord att statsmakterna i framtiden genom riksdagsbeslut och regleringsbrev kommer att ange mål

och ramar för frivilligorganisationernas medverkan i totalförsvarets personalförsörjning och att de ansvariga myndigheterna kommer att verkställa dessa bl.a. genom att ange inriktning och behov samt mot ersättning lägga ut lämpliga rekryterings- och utbildningsuppdrag till berörda organisationer. Möjliga mått och metoder för hur utförda utbildningsuppdrag skall redovisas och värderas kommer därför att behandlas här.

5.3.1 Externt och internt synsätt

Ett utbildningsuppdrag kan formuleras som en beställning, t.ex. från en försvarsmyndighet till en organisation, att rekrytera och grundutbilda respektive vidareutbilda/öva ett visst antal individer. I beställningen ingår självklart ett angivande av vilka kunskaper och färdigheter utbildningen respektive övningen skall förmedla och vidmakthålla. Beställaren befinner sig utanför utbildningsprocessen och är därmed bärare av det externa synsättet. Hur utbildningen sedan läggs upp, vilken pedagogik som används ansvarar den för som har åtagit sig utbildningsuppdraget. Den som åtar sig utbildningsuppdraget anlägger det interna synsättet. Att resultatet av utbildningen motsvarar beställarens önskemål avgör denne, dvs. värderas externt; att utbildningen har god kvalitet ansvarar utbildaren för, dvs. avgörs internt. Jag vill med denna distinktion klara ut en rollfördelning mellan beställare och uppdragstagare, inte med avsikten att sätta upp vattentäta skott mellan dem till hinder för interaktion och samverkan utan för att ange skilda – och båda är viktiga – ansvarsområden inom vilka verksamhetens resultat och kvalitet skall kunna säkerställas.

Låt mig med två exempel illustrera denna distinktion genom att anknyta till de s.k. AMU-Friv.- resp. AFU-Friv.-utbildningarna. I båda fallen finns det ett dokument fastställt av ÖB respektive AMS i vilket utbildningens grunder, mål, omfattning och genomförande anges. Till dokumentet finns också fogat en utförlig utbildningsplan och en särskild detaljplan i vilken det anges hur varje undervisningstimme skall disponeras. Här tar med andra ord den centrala myndigheten ett ansvar för utbildningens både externa och interna kvalitet. Och eftersom det inte finns någon central uppföljning av undervisningsprocessen vid varje utbildningstillfälle kan man påstå att den interna kvalitetssäkringen helt saknas. Som kontrast kan ett studiehäfte ("Så blir jag hemskyddsombud") utarbetat av Sveriges Civilförsvarsförbund tjäna. Häftet är pedagogiskt genomarbetat av förbundet självt som har åtagit sig utbildningsansvaret, och

det är godkänt av myndigheterna för användning i utbildningen av hemskyddsombuden. I detta fall är rollfördelningen tydlig och gör det möjligt att utkräva ansvar för undervisningens kvalitet av den som åtagit sig utbildningsuppdraget, SCF, liksom ansvar för produkten hemskyddsombud av den myndighet som har godkänt utbildningshäftet.

5.3.2 Uppdragsgivare och uppdragsmottagare

I det föregående har jag diskuterat ett mer renodlat synsätt på ansvar för respektive uppföljning och utvärdering av frivilligutbildningen. Därav har framgått att man måste se bärarna av de båda synsätten som oberoende – men naturligtvis samverkande – parter: uppdragsgivare och uppdragsmottagare. Jag vill nu pröva vad det skulle innebära att tillämpa ett sådant perspektiv på den frivilligutbildning som bedrivs idag – och de traditioner den vilar på.

När utbildningsverksamheten presenteras av organisationerna själva redovisar de som regel att utbildningsplanen är fastställd av en myndighet respektive är godkänd av myndigheter. I ett beställar – utförarperspektiv skulle detta kunna tolkas som att myndigheten genom sitt engagemang i utbildningsplanen talar om för organisationen vad det är för utbildning man önskar – utbildningsmål och färdighetskrav i relation till de aktuella uppgifterna i krigs- respektive beredskapsorganisationen – dvs. att myndigheten ikläder sig en beställarroll. Det är sedan frivilligorganisationens uppgift att på bästa sätt och efter egen förmåga leverera den beställda tjänsten.

Jag har i den ovanstående karaktäristiken av frivilligutbildningen för den militära delen av totalförsvaret redovisat att det i övervägande utsträckning är försvarsmaktens egen utbildningorganisation – lärare, kurslitteratur, lokaler och annan materiel – som utnyttjas. Men samtidigt har jag erfarit att organisationerna i fråga känner ett (del)ansvar för hur undervisningen läggs upp, hur utbildningen genomförs samt att man deltar aktivt i utbildningens både planerings- och utförandefaser. Innebär nu detta samarbete att ansvarsfördelningen mellan uppdragsgivare och mottagare blir suddigt och till skada för utvärdering av utbildningsprocessen? Principellet ser jag inte att så skulle behöva vara fallet. Den organisation som har åtagit sig ett utbildningsuppdrag väljer på eget ansvar hur det skall genomföras. Om man väljer att använda sig av yrkesmilitärer som lärare/kursledare så bör man välja dem som man känner och har förtroende för, inte lärare som t.ex. en militär myndighetschef

har beordrat. Det är också mitt intryck att så sker i betydande omfattning.

Också på den civila sidan utnyttjas professionella utbildningsanordnare även om man här av olika skäl är mer hänvisad till intern, ideell instruktörskompetens och privata utbildningsresurser. Jag kan inte se att organisationerna frånsvurit sig ansvaret för utbildningens kvalitet när externa krafter anlitas. T.ex. anlitas lantbruksskolorna av SBS liksom enskilda lantgårdar för övning och repetitionsutbildning. FAK anlitar idag både försvarsmakten och arbetsmarknadsutbildningen för sin utbildningsverksamhet samt enskilda åkerier för övning och repetition. FAK gör emellertid bedömningen att man i framtiden alltmer måste förlita sig på egna instruktörer i takt med att försvarsmaktens och arbetsmarknadsutbildningens resurser minskar. SCF är som tidigare nämnts i färd med att bygga upp en egen utbildningsorganisation med bl.a. en utbildningschef inom varje länsförbund och egna utbildade instruktörer.

5.4 Resultat

Jag har tidigare talat om skilda ansvarsområden för beställaren respektive utföraren av utbildningstjänster. Tillspetsat kan man säga att beställaren betalar för utförda tjänster, dvs. genomförda utbildningar; han betalar inte för verksamheten utan för dess resultat. Utföraren å andra sidan får betalt för sin tjänst genom att kunna visa att den har kvalitet. Resultatmätningen är som jag tidigare redovisat ett strategiskt viktigt inslag i den nya budgetprocessen och den har blivit något av en knäckfråga i processens tillämpning.

5.4.1 Kvantitativa mått

Ett resultatmått blir naturligt nog antal genomförda utbildningar inom olika kurser/områden i relation till de olika utbildningsuppgifterna. Detta innebär bl.a. att utföraren måste kunna lämna kvantitativa uppgifter om utbildningsprocessen, såsom t.ex. antalet utbildade i förhållande till planerat antal, kostnader per utbildad etc. Här finns möjligheter att dra nytta av de erfarenheter som hittills gjorts av den förekommande återredovisningen av tilldelade medel till de bidragsgivande myndigheterna.

Andra indikatorer på utbildningsverksamhetens resultat kan ur ett beställarperspektiv vara antalet tecknade avtal efter full-

gjord utbildning respektive stocken av utbildade organisationsmedlemmar. Uppgiftslämnarna blir då myndigheterna själva samt i förekommande fall organisationerna, avseende uppgifter om antalet medlemmar i organisationen som har en aktuell och omedelbart användbar kompetensnivå inom olika områden.

5.4.2 Kvalitetssäkring

En beställare av utbildning måste kunna lita på att utbildningen håller god kvalitet. Också de utbildningsansvariga har behov av att säkerställa verksamhetens kvalitet. Jag har vid mina besök vid en del frivilligutbildningar erfärut att kvalitetsfrågorna är högt prioriterade av de utbildningsansvariga samt att man har olika metoder för att säkerställa kvalitetsfrågorna under utbildningprocessen, t.ex. genom regelbundna lärarmöten, kursvärderingar genomförda av eleverna efter utbildningens slut och planerings- och utvärderingskonferenser någon eller några gånger under ett verksamhetsår. Det finns här anledning att nämna den pågående pedagogiska utvecklingen – ”duglighetsmodellen” – inom trupputbildningen för armén. Här sägs det alldeles klart ut att kvalitetsmål skall användas som styrmedel och att modellen är ett hjälpmedel för att klarlägga kvaliteter och kravnivåer vid individuell utbildning, utbildning vid och inom kompani samt vid arméns skolor (Duglighetsmodellen, Chefen för armén 1988). Ytterligare en kvalitetssäkringsmetod som utnyttjas är att lägga stor omsorg vid rekryteringen av elever för att i relation till kursinnehållet få ett så bra urval som möjligt. Jag finner att det är viktigt att slå vakt om dessa aktiviteter och min uppfattning är att en beställare av utbildningstjänster t. o. m. bör kunna förutsätta att uppdragsmottagaren ägnar tid och resurser åt den interna kvalitetssäkringen.

Jag tror också att det finns anledning att utveckla systemet för kvalitetssäkring – även om det naturligtvis kan medföra en viss ökning av utbildningskostnaderna. Flera olika vägar är möjliga. En är att man låter utbildningen granskas av externa experter, t.ex. personer med erfarenhet av liknande utbildning i ett annat sammanhang. En annan är att låta en expert/utvärderare jämföra liknande utbildningar som bedrivs av olika anordrare. Så har t.ex. SRV nyligen gjort när man lät en forskare vid högskolan i Karlstad göra en utvärdering av de självskyddskurser som bedrivs i SCF:s, SRK:s respektive Svenska Brandförsvarsföreningens regi. Ytterligare en väg kan vara att följa upp nyttan av utbildningen i den avsedda verksamheten, i

krigsförbandsövningar, hemskyddsövningar m. m. I detta sammanhang kan nämnas att när det gäller att bedöma frivilligas duglighet i krigsuppgifter viss erfarenhet bör kunna hämtas från det inom försvarsmakten befintliga systemet med truppslagsvisa inspektörer.

Innan jag lämnar frågan om utbildningsverksamhetens kvalitet vill jag för tydlighetens skull påpeka att utbildning är ett medel för att tillföra individer nya kunskaper. Nyförvärvade kunskaper måste – det visar all erfarenhet – underhållas för att inte glömmas bort. En metod härför är att de utbildade med viss regelbundenhet övas så att kunskaperna kommer till användning och därmed aktualiseras. En annan metod är att kunskaperna underhålls via återkommande repetitionskurser. Konsekvensen av det sagda är att en viktig kvalitetsaspekt i utbildningsprocessen är att utbildningen följs upp och därmed hålls aktuell. I konkreta termer kan detta innebära att beställaren av utbildningen (myndigheten) påtar sig ett ansvar för att genom återkommande övningar – t.ex. krigsförbandsövningar – hålla kunskaperna aktuella. Det kan också innebära att utbildningsanordnaren (frivilligorganisationen) påtar sig ett ansvar för ett vidmakthållande av de utbildades kompetens inom ramen för den upphandlade utbildningstjänsten – ett ansvar som är nödvändigt i de fall där det inom totalförsvarsmyndigheterna inte finns någon specifik repetitionsutbildning. En kombination av de antydda vägarna är naturligtvis också möjlig.

5.5 Uppdrags- och resultatstyrning av utbildningsverksamheten

Chefen för armén (CA) har inlett en försöksverksamhet tillsammans med SKBR avseende utbildning av bilkårister. Försöket, som skall utvärderas av CA, går ut på att CA har ställt medel till förfogande för central och regional utbildning av bilkårister vid I12/Fo17 verksamhetsåret 1992/93. SKBR har i sin tur lämnat ett uppdrag till chefen för I 12/Fo17 att genomföra utbildningen enligt villkor som specificerats av SKBR. Jag vill självfallet inte föregripa CA:s utvärdering av detta försök men jag nämner det här som ett exempel på att beställar – utförarkonceptet har kommit till användning för att reglera utbildningsrelationen mellan en ansvarig totalförsvarsmyndighet och en frivilligorganisation. I det följande skall jag redovisa något av konsekvenserna av att frivilligutbildningen genomförs enligt

de principer för uppdragsgivande respektive mottagande som jag har sökt utveckla.

*** Klarare ansvarsfördelning**

På vilket sätt kan utbildningsverksamheten väntas bli förändrad när den mer entydigt regleras genom tvåpartsrelationer – uppdragsgivare-uppdragsmottagare – jämfört med den reglering som kommer till uttryck i den gällande kungörelsen? Ser vi till kungörelsens formuleringar om myndigheternas respektive frivilligorganisationernas uppgifter avseende utbildningen av frivillig personal (5 och 12 §§) rymmer de en del oklarheter om ansvarsförhållandena som en uttalad uppdragsrelation skulle kunna undanröja. Jag menar att i en uppdragsrelation specificerar myndigheten vilken utbildning – kunskaper och färdigheter – av frivilligpersonal han har behov av och frivilligorganisationen som åtar sig uppdraget ansvarar för att, på vilket sätt och var utbildningen genomförs. Härvid skapas handlingsfrihet för båda parter: uppdragsgivaren skall således inte begränsa uppdragsmottagaren (detaljstyra) t.ex. genom att bestämma var och med vilka resurser utbildningen skall genomföras. Däremot kan han erbjuda lärare, undervisningslokaler och materiel på villkor som uppdragstagaren finner eventuellt gynnsamma och accepterar. Uppdragsgivaren skall å andra sidan inte tvingas in i en relation som inte lever upp till de krav han har på utbildningens kvalitet.

*** Effektivare finansiering**

Uppdragsrelationen skapar också andra förutsättningar för verksamhetens finansiering. Enligt gällande kungörelse skall frivilligorganisationerna avge förslag till framställan om statsbidrag (13 §) över vilka samtliga berörda myndigheter, var och en inom sitt område, skall yttra sig (7 §). Detta placerar frivilligorganisationerna i en konstitutionell administrativ ordning så att de i det närmaste blir sidoordnade, om än i en gråzon, de statliga myndigheterna. Bortsett från att proceduren förefaller onödigt resurskrävande för de frivilliga – och för myndigheterna som skall avge yttranden – innebär den att organisationerna skulle behöva omgärdas av en särskild lagstiftning, något som jag tidigare avvisat (kap. 3 om författningsreglering). I mitt perspektiv är det myndigheterna som äskar medel för frivilligutbildningen i syfte att lägga ut den som uppdrag till lämpliga frivilligorganisationer. Statsmakterna beslutar om målen och ramarna för verksamheten och myndigheterna verkställer

genom att lägga ut utbildningsuppdrag. Det verkställande momentet sker naturligtvis i dialog ("upphandlingsdialog") med de frivilliga försvarsorganisationerna.

* Bättre ekonomistyrning

Jag vill i anslutning till finansieringsfrågan också göra den kommentaren att beställar – utförarperspektivet kan medverka till större klarhet när det gäller de olika myndigheternas roll visavi organisationernas utbildningsuppdrag. Idag erhåller t.ex. FAK ett årligt statsbidrag från AMS om ca 4 miljoner kronor för utbildning av förare av tunga fordon. Som jag tidigare nämnt sker denna utbildning i stor utsträckning med stöd av militära resurser, fordon m. m. som försvarsmakten enligt den s.k. "ÖB-AMS överenskommelsen" skall bestrida kostnaderna för. Konkret innebär detta att när varje FAK-kår skall genomföra sin utbildning måste den förhandla med den lokale försvarsområdesbefälhavaren (Fobef.) om att få tillgång till bilar, lokaler m m. Fobef. å sin sida har att prioritera denna utgift i relation till andra som är relaterade till hans egentliga uppgift, dvs. den krigsförbandsproduktion han ansvarar för, med det resultatet att FAK-önskemålen ofta hamnar relativt lågt. Situationen vore naturligtvis en annan om dessa utbildningskostnader vore explicit beräknade och del av t.ex. AMS utbildningbidrag till FAK. Dels blir kostnaderna för tjänsten fordonsstöd synliga (enligt FAK:s egen beräkning rör det sig idag om ca 4 miljoner kronor per år), dels skulle den kunna upphandlas av FAK hos Fobef. i stället för att utgöra ett resurssvinn och därmed inverka menligt på dennes produktionsuppdrag, dels skulle det pris som Fobef. begär kunna jämföras med eventuell annan leverantörs. Att andra leverantörer av detta slag av "bistånd" framgent blir aktuella är en slutsats jag drar av 1992 års försvarsbeslut om ett "smalare och vassare" militärt försvar i vilket den s.k. fredsbe-manningen minskas.

Jag vill med ytterligare ett exempel visa hur beställar – utförarperspektivet kan medverka till att göra kostnaderna för utbildningsverksamheten mer synliga – och därmed jämförbara mellan olika utbildningsuppdrag. När militär personal utnyttjas som lärare och kursledare ersätts de av frivilligorganisationen i fråga i enlighet med de regler som gäller för instruktioner inom frivillig försvarsutbildning. I realiteten är det emellertid så att den frivillige yrkesmilitären utför sitt uppdrag med full lön från sin hemmamyndighet (tjänstledig utan löneavdrag). Detta är en dold kostnad som inte redovisas i frivilligbudgeten

och som resurs inte heller kommer den ordinarie förbandsverksamheten till godo. Det är också en kostnad som kan antas bli alltmer tung att bära i takt med den minskade fredsbemanningen. Den hårt ansträngde Fobef., dvs. den som utöver den kommande neddragningen av förbandets fredsbemanning har sitt förband i ett område där efterfrågan på lärarkrafter från frivilligorganisationerna är stark, kan förväntas ogilla denna situation. Kan han däremot ta betalt för den arbetskraft han ställer till förfogande förändras naturligtvis situationen samtidigt som ekonomiredovisningssystemet klart förbättras. Efter som den utbildningsverksamhet som vetter mot totalförsvarets civila delar saknar denna "gratisresurs" medför en sådan redovisningsreform dessutom att det blir möjligt att göra meningsfulla kostnadsjämförelser mellan de civila och de militära frivilligutbildningarna.

*** Ökad kostnadseffektivitet**

Uppdragsrelationen erbjuder till sist möjligheter för en uppdragsgivare, t.ex. en krigsförbandschef, att välja mellan att själv producera viss utbildning/övning och att anlita en frivilligorganisation. I vissa fall kan valet av frivilligorganisationen vara motiverat av såväl kostnadseffektivitets- som kvalitets-skäl. Jag tänker t.ex. på minskningen i omfattning under senare tid av de s.k. befälsveckorna som inleder krigsförbandsövningar och som alltmer kompletteras av frivilliga befälsövningar i FBU:s regi.

*** Tydligare avnämarperspektiv**

Uppdragsrelationen skapar vidare goda förutsättningar för samverkan i utbildningsfrågor mellan frivilligorganisationerna och de aktuella försvarsmyndigheterna i ljuset av den utveckling mot beslutsdelegering och bort från central detaljstyrning som är för handen i myndigheterna. (Se kapitlet Statsbidrag till frivilligorganisationerna.) Utvecklingen kan också beskrivas som att krigsförbanden sätts i centrum varvid dessa och deras chefer blir tydliga avnämare av de frivilligutbildade. Detta bör då kunna medföra att de olika försvarsområdesbefälhavarna (motsv.) på ett mer tydligt sätt och utifrån sina respektive krigsförbandsuppdrag kan utöva inflytande över utbildningsuppdragen – kunskaps- och färdighetskrav – till frivilligorganisationerna; möjligheterna till skräddarsydda utbildningar – centralt likaväl som regionalt anordnade – kan därmed antas öka. På motsvarande sätt är uppdragsrelationen tillämpbar inom den civila delen av totalförsvaret – där man ju redan idag har er-

farenhet av ett decentraliserat system och tillgodoseende av lokala avnärmarbehov. Jag tänker t.ex. på samverkan mellan SCF och kommunerna avseende hemskyddsutbildningen samt mellan länsarbetsnämnderna och FAK respektive SBS.

Det som just sagts innebär naturligtvis inte att jag framför mig ser en utbildningsverksamhet i frivilligorganisationernas regi som är enbart krigsorganisationsrelaterad. Av den inledande beskrivningen av frivilligutbildningen framgår att en betydande volym rör s.k. ungdomsutbildning som ju har andra syften än att tillgodose totalförsvarets omedelbara personalbehov. Även i fortsättningen bör det vara fullt möjligt för statsmakterna att utnyttja frivilligorganisationerna för ungdomsutbildning eller annan ungdomsverksamhet genom att berörda myndigheter formulerar uppdrag med den innebörden.

5.6 Nya roller

Ett införande av mål- och resultatstyrning för frivilligutbildningen medför förändrade relationer mellan de berörda aktörerna och därmed nya roller. Att anpassa sig till dessa är visar erfarenheten inte helt enkelt. (Se kap. 4.) Det har i andra sammanhang tagit "sin tid" och det kommer förmodligen att göra så också i detta sammanhang. Emellertid vill jag här något tydliggöra vad förändringen enligt de principer som jag har skissat och föreslagit kommer att innebära för de inblandade – för statsmakterna, myndigheterna, organisationerna och de frivilliga. Statsmakterna fattar beslut om mål och ramar för försvarsverksamheten – inklusive frivilliginlagen. Regeringen verkställer genom att styra sina myndigheter dels genom författningar, t.ex. att definiera vad som menas med frivillig försvarsverksamhet samt ange myndigheternas uppgifter i förhållande till den, dels genom regleringsbrev i vilket uppdrag formuleras om viss produktion, ramar anvisas och resultatredovisningskrav ställs. Myndigheterna i sin tur genomför sin uppgift genom att formulera rekryterings- och utbildningsuppdrag – innehållande uppgift, resurser, eventuella handlingsregler och resultatkrav – till berörda organisationer samt genom att teckna avtal med den frivillige om tjänstgöring. (Se kap. 3 om författningsreglering.) Organisationerna i sin tur agerar som uppdragsmottagare gentemot myndigheterna och som skola eller "totalförsvarskompetensgivare" för de för utbildning rekryterade medlemmarna. Organisationerna kan då förväntas formulera vissa krav gentemot de medlemmar som söker och uttas till och

som genomgår vissa utbildningar. De frivilliga i sin tur kan ställa vissa krav gentemot organisationen avseende utbildningen och mot myndigheten avseende möjligheten att få göra en meningsfull insats för landets försvar.

Man skulle också kunna beskriva relationerna i termer av "avtal" eller överenskommelser som ingås mellan aktörerna på utförandenivån, dvs. organisationerna, deras medlemmar och totalförsvarsmyndigheterna. Myndigheten skall enligt regeringens direktiv (författning respektive regleringsbrev) upphandla viss frivilligutbildning av frivilliga försvarsorganisationer. När en överenskommelse om en sådan upphandling skett kan den beskrivas som ett "serviceavtal" mellan myndigheten och organisationen. Organisationen i sin tur rekryterar och utbildar medlemmar för den av myndigheten efterfrågade kompetensen och den överenskommelse som därmed etableras mellan den enskilda medlemmen och dennes organisation kan beskrivas som ett "kompetensavtal"; eftersom organisationen ansvarar för utbildningens kvalitet måste den försäkra sig om att den utbildade tar sitt ansvar som aktiv elev och t.ex. ställer upp på de vidare- eller återutbildningstillfällen som är befogade för att kompetensen skall kunna hållas levande. Den utbildade medlemmen i sin tur tecknar avtal om tjänstgöring, "tjänstgöringsavtal", med den aktuella totalförsvarsmyndigheten i vilket man kommer överens om de båda parternas respektive förmåner och skyldigheter.

De författningsmässiga ramarna kring dessa olika relationer / "avtal" som här skissats framgår i ett senare kapitel (kap. 7). Här skall endast kortfattat relateras att offentliga styrmedel är aktuella i de relationer i vilka staten i skepnad av en myndighet är den ena avtalsparten, dvs. främst en (reformerad) frivilligförordning när det gäller "tjänstgöringsavtalen" och regleringsbrev när det gäller "serviceavtalen". När det gäller det senare "avtalet" får det sitt författningsmässiga stöd i förordningen där det enligt mitt förslag i kapitel 7 skall krävas att frivilligorganisationen bekräftar att den frivillige har den erforderliga kompetensen. "Kompetensavtalen" mellan organisationen och vissa av dess medlemmar är däremot som styrmedel betraktade av enskild natur då de ju ingås mellan fristående och enskilda subjekt.

6 Försvarsupplysningsverksamheten

6.1 Förankringsuppdraget

Försvarsverksamheten inom frivillig försvarsorganisation skall enligt gällande kungörelse tjäna totalförsvaret och bl.a. omfatta försvarsupplysning. För denna tjänst utgår statsbidrag eller annat statligt stöd. Man kan också uttrycka det som att statsmakten genom kungörelsen uppdrar åt en frivillig försvarsorganisation att – mot ekonomisk ersättning – medverka till att kunskap om totalförsvaret sprids till så vida kretsar av medborgare som möjligt med det bakomliggande syftet att skapa den eftersträfvade folkliga förankringen av landets – militära och civila – försvar. Jag är medveten om att den folkliga förankringen inte uteslutande är en fråga om försvarsupplysning; över huvud taget är engagemanget av frivilliga krafter i totalförsvaret en aspekt av eller indikator på försvarets folkliga förankring. Inte minst frivilligutbildningen kan tillskrivas viktiga förankringsaspekter, vilket jag också gör på annan plats i betänkandet (kap. 5 om utbildningsverksamheten). Emellertid vill jag i detta sammanhang renodla förankringsuppdraget till att gälla utåtriktad försvarsupplysning och därmed frivilligrörelsens målinriktade spridning av kunskap om landets totalförsvar till medborgarna i landet.

Jag har i min tidigare genomgång av den frivilliga försvarsverksamheten funnit att andelen statliga medel för försvarsupplysning/-information är jämförelsevis ringa jämfört med andelen som bekostar den s.k. frivilligutbildningen (kap. 2). Jag fann vidare att försvarsupplysningsverksamheten är ojämnt spridd över de aktuella organisationerna alltifrån att utgöra ett självklart inslag i organisationens verksamhetsprofil – särskilt bland de s.k. avtalsslutande och befälsutbildande organisationerna – till att helt saknas – t. ex. hos vissa av de s.k. färdighetsutvecklande organisationerna. Samtidigt är jag medveten om att denna karaktäristik till viss del vilar på osäker empirisk grund bl.a. eftersom jag i mitt underlag från organisationerna

har haft svårt att finna en enhetlig definition av försvarsupplysningsverksamhet och därmed ej heller någon systematisk redovisning av den.

6.2 Försvarsupplysning – mål och resultat

Försvarsupplysning, dvs. att sprida kunskap om landets totalförsvar till medborgarna i landet kan bedrivas – och bedrivs också – av frivilligorganisationerna på olika sätt och med olika metoder bl.a. genom medlemsupplysning, föreningsmöten, utbildning av egna funktionärer, kampanjer och tidskrifter. En positiv medlemsutveckling kan vara ett både direkt och indirekt tecken på en fungerande upplysningsverksamhet; många medborgare blir direkt delaktiga av försvarskunskap genom sitt medlemskap och via de många medlemmarna kan dessa kunskaper spridas i samtalen medborgare emellan även utanför de egna medlemsleden; de informerade medlemmarna kan sägas fungera som "försvarsexperten" på arbetsplatsen, i hemmet och bland vänner och bekanta. Organisationernas brett inriktade informationsåtgärder och deras kontakter med informationsförmedlare av olika slag spelar också en viktig roll i detta sammanhang.

Med det nya budgetsysteem – mål- och resultatstyrning – som nu är under införande inom statsförvaltningen kommer frågan om försvarsupplysningsverksamhetens resultat att aktualiseras. Om frivilligorganisationerna skall ersättas för den upplysningsverksamhet de bedriver reser sig en mängd frågor om hur resultaten av denna verksamhet skall kunna mätas. Detta inte minst mot bakgrund av att den bygger på människors frivilliga engagemang – på att människor engagerar sig för en idé. Skall staten verkligen gå in och styra i detta engagemang? Till detta kan också läggas det principiellt tveksamma i att staten utövar ett påtagligt inflytande över innehållet i den fria opinionsbildningen som i grunden är en angelägenhet för ideella sammanslutningar, intresseorganisationer, politiska partier och andra (jfr 2.2). Det gäller med andra ord att finna en form för statligt föreningsstöd som går fri från sådan kritik.

6.3 Ett bidragssystem

6.3.1 Frivilligorganisationerna på en ny arena

Min utgångspunkt för det kommande resonemanget är att frivilliga försvarsorganisationer till sitt väsen utgör en samman-

slutning av individer med ett positivt intresse för landets totalförsvar. Den enskilde önskar genom sitt medlemskap medverka till försvarets positiva utveckling. Som självklara inslag i för eningsverksamheten finns ett intresse för utvecklingen av respektive tillståndet i landets försvar och för att öka kunskapen om detta. Initiativkraften för detta kunskapsintresse finns och utvecklas i frivilligengagemanget. Hur föreningen väljer att arbeta beror på medlemmarnas önskemål och förmåga.

Det finns på den politiska nivån ett uttalat intresse för att frivilligverksamheten avseende landets totalförsvar vidmakthålls och utvecklas. Genom att i frivillig försvarsverksamhet innefatta också försvarsupplysning betonas ytterligare värdet av försvarets folkliga förankring.

Samtidigt kan jag konstatera att statsmakternas inställning är ett resultat av att frivilligengagemanget finns snarare än tvärt om: det är inte statsmakterna som beordrat fram frivilligverksamheten utan det är frivilligverksamheten som gjort statsmakterna uppmärksamma på sin betydelse och sitt värde och därmed kvalificerat sig för att vara mottagare av statsbidrag. Genom att engagera sig i försvarsupplysningen lämnar frivilligorganisationerna ett bidrag till statsmakterna till stöd för den försvarspolitik dessa fattar beslut om och verkställer. Omformulerat i det budgettekniska språkbruk som blir alltmer aktuellt i statsförvaltningen kan man uttrycka det som att försvarsupplysning/kunskapsspridning om totalförsvaret och säkerhetspolitiken utgör en tjänst som den frivilliga försvarsorganisationen erbjuder staten och som staten i det enskilda fallet finner motiverat att "köpa" – eller avstå från.

6.3.2 Staten som kund

Om vi antar att riksdagen fattar beslut om mål och ramar för den frivilliga försvarsupplysningen så blir det regeringen som via sina myndigheter verkställer beslutet. Myndigheterna är kunder i den meningen att de efterfrågar frivilligtjänsten för svarsupplysning/spridning av totalförsvarskunskap inklusive kunskap om säkerhetspolitiken, och likt kunder i allmänhet ligger det i deras roll att välja bland de tjänster som bjuds ut.

Emellertid är staten i detta fall inte kund "i allmänhet" utan i en särskild situation i vilken det gäller att förvalta riksdagens uppdrag visavi en folkrörelse. Det vore som nämnts principiellt tvivelaktigt om staten i upphandlingen kunde misstänkas för att lämna bidrag till sådan upplysningstjänst som ensidigt gynnar en viss försvarspolitisk opinion. Myndigheternas förmåga

att göra en bra upphandling skulle därför kunna komma att ifrågasättas som icke värderingsneutral och t.o.m. ses som en otillbörlig statlig inblandning i frivilligorganisationernas interna verksamhet.

Ytterligare en komplikation ligger i det förhållandet att de tjänster som erbjuds inte är direkt relaterade till den enskilda myndighetens egen verksamhet – som i fallet frivilligutbildningen genom vilken totalförsvarsmyndigheterna tillförs personal (kap. 5) – utan till samhället och medborgarna utanför myndigheterna. Detta kan i sin tur leda till att tvivel om myndighetens kompetens som upphandlare av upplysningstjänsten kan resas.

Det gäller med andra ord att skapa en upphandlingssituation i vilken den köpande aktören/staten går fri från den typ av kritik som antytts här.

6.3.3 Uppföljning och utvärdering

Den upphandlingssituation som i det ovanstående skissats måste i enlighet med intentionerna i den nya statliga budgetprocessen kompletteras med ett system för uppföljning och utvärdering. De försvarsupplysningstjänster som staten upphandlar från frivilligorganisationerna skall således värderas och följas upp. Detta innebär bl.a. å den ena sidan att organisationerna i fråga måste kunna redovisa hur tilldelade medel använts, vilka resultat som uppnåtts. Å den andra sidan måste myndigheterna i fråga kunna värdera att tjänsten haft avsedd – eller en acceptabel – kvalitet.

Min poäng är att båda parter har ett ansvar för uppföljning och utvärdering vilket motiverar att det upprättas samverkan dem emellan. Men därutöver är deras roller också olika: medan organisationen ansvarar för den aktuella tjänstens interna produktkvalitet och -kvantitet visavi "kunden", myndigheten/erna, ansvarar de senare för försvarsupplysningsverksamhetens hela kvalitet och kvantitet visavi den politiska uppdragsgivaren, regering och riksdag.

6.4 Statsbidrag till stöd för externa verksamheter

Min beskrivning av statliga bidrag och annat stöd till den frivilliga försvarsupplysningen sedda som fördelade genom en upphandlingsrelation med frivilligrorelsen som leverantörer och

staten som kund har pekat på ett antal strategiska punkter som gör denna upphandling avvikande från en upphandling i allmänhet. Vilka blir konsekvenserna av att organisationerna befinns sig på en ny arena? En rimlig slutsats är att upphandlingen blir beroende av deras initiativkraft och uppslagsrikedom: organisationerna formulerar förslag till upplysningsverksamhet som de vill genomföra; eller med andra ord att en upphandling kan ske först efter det att organisationerna har upplysningstjänster att erbjuda.

Vilka blir vidare konsekvenserna av att statsmaktens värderingsneutralitet respektive kompetens som "kund" kan ifrågasättas? En rimlig slutsats är bl.a. att statsmakten måste kunna erbjuda en beredningsorganisation som innehåller både värderingsmångfald och sakkunskap; eller med andra ord en organisation som kan inge förtroende hos de frivilligengagerade.

Vilka blir till sist konsekvenserna av införandet av den nya budgetprocessen med sin betoning av uppföljning och utvärdering för verksamheten? En rimlig slutsats är att såväl metoder som ansvar för uppföljning och utvärdering måste utvecklas respektive klargöras.

Jag skall i det följande föra en diskussion om hur dessa strategiska punkter skulle kunna beaktas och tillgodoses i en upphandlingssituation som jag vill beskriva som en fördelning av statsmedel efter ansökan.

6.4.1 Fördelning av medel efter ansökan

Det finns inom statsförvaltningen olika exempel på hur statliga bidrag fördelas efter ansökan, t. ex. av de olika forskningsråden – bl.a. Delegationen för militärhistorisk forskning, Socialvetenskapliga forskningsrådet, Transportforskningsberedningen, Arbetsmiljöfonden. Gemensamt för dessa organisationer är att de bland sina uppgifter har att fördela statliga medel till stöd för verksamheter som är externa i förhållande till myndigheterna i fråga i den meningen att de utförs av aktörer som finns utanför den egna myndigheten. Fördelningen av medlen sker efter ansökningsförfaranden. Ansökningarna bereds med hjälp av relevant experthjälp så att fördelningsbesluten kan accepteras som riktiga av de olika sökande.

Metoden att fördela statsbidrag efter ansökan gör det således möjligt för myndigheterna i fråga att stödja verksamheter – som de fått specificerade i sina instruktioner – utan att styra hur verksamheterna bedrivs eller genomförs. Detta innebär inte att myndigheterna går fria från ansvar i sin myndighetsutövning.

Regeln är att de också har till uppgift att följa upp och utvärdera resultatet av medelsfördelningen. Tillspetsat kan man säga att denna typ av myndighetsutövning är något av pionjären inom statsförvaltningen när det gäller mål- och resultatstyrning.

Det finns anledning att i detta sammanhang nämna ytterligare en modell för statligt stöd till externa verksamheter bakom vilken ett uttalat motiv från statens sida varit att minska den statliga detaljstyrningen till förmån för en mer renodlad målstyrning. Jag tänker på Folkbildningsrådet som inrättades i anslutning till beslut av 1990/91 års riksmöte med uppgift att administrera statens stöd till studieförbund och folkhögskolor. Detta råd är inte ett statligt organ utan ett av de enskilda organisationerna bildat forum för samråd och samverkan. Reformen innebar ett markant avsteg från hittillsvarande statliga detaljreglering samt en överföring av planerings- och samordningsuppgifter m.m. till företrädare för de institutioner där verksamheten bedrivs. Nyordningen medförde bl.a. att Folkbildningsrådet fick ett betydande ansvar för prioriteringar och fördelning av medel som staten ställer till förfogande. Till rådets uppgifter hör också att följa upp och utvärdera sin verksamhet.

6.4.2 Fördelning av statsbidrag i mottagarnas egen regi

Den sist nämnda metoden för fördelning av statliga medel till stöd för extern verksamhet skiljer sig från den först nämnda genom att fördelningsbesluten sker i mottagarnas egen regi: det statliga stödet till folkbildningen fördelas av folkbildningsrörelsens eget gemensamma organ, ett folkbildningsråd. Man skulle på liknande sätt kunna tänka sig att fördelningen av statsbidrag till frivilligorganisationernas insatser för försvarsupplysning kunde överlätas åt organisationerna själva.

Inom frivilligrörelsen finns – som även framgått av kap. 2 – ett frivilligorganisationernas samarbetsorgan, FOS, som skulle kunna få uppgiften att fördela statsbidrag. FOS bildades år 1952 för att vara en sammanslutning av representanter för befintliga frivilliga försvarsorganisationer med uppgift att utgöra ett forum för ömsesidig information och för dryftande av sådana frågor som är av gemensamt intresse. Genom ett sådant förfarande kunde frivilligrörelsens organisationer antas få ökade möjligheter att själva fylla upplysningsverksamheten med innehåll. Å andra sidan skulle förfarandet ställa kravet på frivilligorganisationerna, på FOS, att kontinuerligt följa upp och utvärdera att statsmedlen använts i enlighet med de syften och villkor som

riksdag och regering fastställt. Vidare får man anta att förfarandet i likhet med vad som gäller för Folkbildningsrådet skulle medföra att staten dels skulle utse en av revisorerna i FOS, dels ha rätt att göra revision av dess verksamhet. Systemet skulle kort uttryckt medföra att administrationen inom frivilligrörelsen skulle öka liksom de härtill hörande kostnaderna.

6.4.3 Fördelning genom myndighetsbeslut

Tar man sin utgångspunkt i modellen fördelning av statliga medel efter ansökningsförfarande kan man som i de ovan nämnda fallen behålla fördelningsbesluten inom ramen för en statlig myndighet. Fördelen härmed är att staten inte – som i det system som åberopas i avsnittet ovan – har anledning att ställa villkor i fråga om mottagarnas sätt att organisera sig – i t.ex. ett särskilt råd – i syfte att underlätta bidragsadministrationen. Ytterligare en fördel är att med ett sådant förfarande behålls bidragsgivningen där den finns idag, dvs. inom myndigheterna, varför en förändring av metoden för bidragsgivningen endast innebär en anpassning inom det system som är för handen.

Fördelning av statliga medel till frivilligrörelsens bidrag till försvarsupplysningen som en uppgift för en statlig myndighet skulle då mot bakgrund av de resonemang jag fört i det ovanstående kräva att det vid myndigheten finns en beredningsfunktion för fördelning av medel efter ansökan. När det gäller frågan om vilken myndighet inom totalförsvaret som kan bedömas vara bäst lämpad för denna uppgift noterar jag att interaktionen mellan staten och frivilligverksamheten idag är uppdelad så att vissa organisationer har Överbefälhavaren (ÖB) som "sin" myndighet, andra har Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och andra Statens räddningsverk (SRV) respektive Socialstyrelsen (SoS); ett mönster som med största sannolikhet kommer att i huvudsak bestå. Ingen av dessa myndigheter har emellertid försvarsinformation som en huvuduppgift. En sådan myndighet finns dock, och den har sitt verksamhetsområde inriktat såväl mot den civila som mot den militära delen av totalförsvaret.

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) skall enligt sin instruktion bl.a. sprida kunskap om säkerhetspolitiken och totalförsvaret och tillika ha det övergripande ansvaret för att främja och samordna andra myndigheters information om dessa frågor. I 1992 års regleringsbrev från Försvarsdepartementet anges syftet med verksamheten under beteckningen "funktionsmål" där det bl.a. sägs att "en fri opinionsbildning under såväl ostör-

da förhållanden som under kriser och i krig skall säkerställas i syfte att bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndskraft vid krigsfara och i krig." (ibid. s. 73) Under rubriken "resultatkrav" anges bl.a. att myndigheten skall "initiera, främja och stödja informationsverksamhet om Sveriges säkerhetspolitik och totalförsvar genom utbildningsfilmer, läromedel, läromedelskataloger, informationsmaterial bl.a. till alla 17-åringar, annonser i landets telefonkataloger och medverkan vid fortbildning av lärare och lärarutbildning vid grund- och gymnasieskola samt högskola." (ibid. s. 74)

För att fullgöra dessa åligganden har man inom SPF inrättat ett särskilt informationsråd med styrelsens chef som ordförande, dess informationschef som sekreterare och med företrädarna för informationsfunktionen vid respektive ÖB, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och SRV som ledamöter. Ytterligare ledamot i rådet är en representant för Centralförbundet Folk och Försvar.

6.5 Ett försvarsupplysningsråd

Min slutsats av det ovan förda resonemanget är att en viss del av statsbidraget till frivilligrörelsens förankringsuppdrag bör kanaliseras till organisationerna som stöd till utåtriktad försvarsupplysningsverksamhet, dvs. verksamhet som på olika sätt syftar till att sprida kunskap om totalförsvaret och säkerhetspolitiken till olika delar av samhället. På myndighetsnivån bör uppgiften att fördela medel åvila SPF, vilken som nämnts redan har anförtrotts ett övergripande ansvar för myndighetsinformationen avseende såväl den militära som den civila delen av totalförsvaret.

För tydlighets skull vill jag påpeka att det nya uppdrag som här förslås för SPF innebär en markering av informationsrådets betydelse i det att dess uppgift inte längre begränsas till informationsinsatser från myndigheter utan vidgas till att även omfatta initiativ som tas av enskilda, ideella sammanslutningar. Detta innebär naturligtvis en kvalitativ skillnad då de senares informationsverksamhet utgör en del i den fria opinionsbildningen och inte endast – som i fallet myndighetsinformation – ett underlag för denna. Emellertid rör det sig inte om någon principiell förändring i betraktande av hur funktionsmålet för SPF:s ansvarsområde är formulerat i vilket bl.a. omsorgen om den fria opinionsbildningen lyfts fram.

SPF bör inom ramen för detta system utlysa ansökningstillfällena och inbjuda frivilligorganisationerna att inkomma med ansökningar om statsbidrag till olika försvarsupplysningsaktiviteter. I arbetet med beredningen av ansökningarna bör SPF i betydande utsträckning kunna förlita sig på det ovan nämnda informationsrådet. Detta bör dock för behandlingen av dessa ärenden kompletteras med ledamöter som frivilligrörelsen själv nominerar.

Till rådets uppgifter skall höra att lämna förslag till fördelning av statsbidrag efter ansökan från frivilligorganisationer samt att genomföra uppföljning och utvärdering av att bidragsmedlen används i enlighet med de syften och villkor som riksdag och regering fastställt.

7. Förslag till ny förordning om frivillig försvarsverksamhet

I kapitlen 3, 4, 5 och 6 har jag utförligt beskrivit vilken övergripande struktur och styrmodell för den frivilliga försvarsverksamheten som med ett modernt betraktelsesätt framstår som lämplig. Uppläggningsen innebär att man anpassar även denna del av totalförsvaret efter de principer för planering, budgetering och utvärdering av offentlig verksamhet som nu håller på att introduceras generellt. Metodiken för detta kan kort uttryckt beskrivas så, att en tidigare regelstyrning ersätts av en mål- och resultatstyrning.

I författningshänseende betyder detta bl.a. att staten inte längre genom en regeringsförordning skall lämna direkta föreskrifter till de enskilda, ideella sammanslutningar som de frivilliga försvarsorganisationerna utgör. Det följande förslaget till förordning, avsedd att ersätta 1970 års kungliga kungörelse, innehåller därför huvudsakligen bestämmelser om hur vederbörande myndigheter skall förhålla sig när det gäller utnyttjandet av de tjänster som organisationerna och deras medlemmar kan erbjuda.

Utöver de materiella och formella förändringar av regelverket som motiverats tidigare i betänkandet skall här ytterligare en avvikelse kommenteras. Jag har sålunda ingående övervägt om man även i fortsättningen har anledning att i förordningstexten med namns nämnande räkna upp de organisationer som kan komma i fråga för att bedriva frivillig försvarsverksamhet och därmed, mer eller mindre permanent, utesluta alla andra organisationer från detta. Min slutsats är att en sådan uppräknings inte bör förekomma i förordningen. I stället definieras enligt förslaget begreppet frivillig försvarsverksamhet i förordningstexten, och som frivillig försvarsorganisation skall enligt denna räknas de organisationer som bedriver sådan verksamhet.

Enligt min mening är det mer ändamålsenligt att i en författning, som är avsedd att ha relativt lång livslängd, avgränsa det aktuella organisationskollektivet genom en definition i mer

generella termer. Härigenom binds inte strukturen hårt till ett på förhand fixerat, permanent urval organisationer, utan de ansvariga myndigheterna får möjlighet till en mer flexibel bedömning vid val av samarbetspartner. I den mån regeringen skulle vilja ge vederbörande myndigheter någon anvisning om till vilka organisationer vissa utbildnings- eller upplysningsuppdrag skall destineras, kan detta givetvis ske genom de årliga regleringsbreven eller genom särskilda beslut. Det blir då också möjligt att från tid till annan anpassa engagemanget efter den aktuella behovsbilden och samtidigt fortlöpande beakta den utvärdering av tidigare resultat som framdeles kommer att utgöra en viktig del av budgetprocessen.

Med hänsyn till det som nu anförts bör en ny förordning om frivillig försvarsverksamhet lämpligen utformas så som framgår av det följande. När det gäller bestämmelser om förmåner redovisas mina överväganden i kapitel 9.

Förslag till Förordning () om frivillig försvarsverksamhet

Allmänna bestämmelser

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

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

2 § En myndighet inom totalförsvaret kan ingå ett skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation om att denne skall tjänstgöra inom totalförsvaret. En person som har ingått ett sådant avtal benämns i denna förordning frivillig.

Innan ett avtal som sägs i första stycket ingås, skall myndigheten kontrollera med den frivilliga försvarsorganisation som den frivillige tillhör att han har den kompetens som krävs.

Myndigheternas uppgifter

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

ange målen för utbildning av frivilliga och för sådan utbild-

ning som behövs för att kunna antas som frivillig samt för frivillig befälsutbildning,

besluta om uppdrag till frivilliga försvarsorganisationer att genomföra utbildning som nämns i föregående stycke och därvid ställa de resurser som behövs till organisationernas förfogande,

lämna organisationerna underlag för upplysningsverksamhet,

stödja organisationerna i rekryteringsverksamheten,

teckna avtal enligt 2 §, registrera och krigsplacera frivilliga, i övrigt stödja den frivilliga försvarsverksamheten.

4 § Styrelsen för psykologiskt försvar skall fatta beslut efter ansökan av frivilliga försvarsorganisationer om fördelning till dessa av statsmedel för försvarsupplysning.

5 § Avtal om tjänstgöring får ingås med den som är svensk medborgare och under antagningsåret fyller minst 16 år eller, om tjänstgöringen avser försvarsmakten, minst 18 år. Kravet på svenskt medborgarskap gäller inte frivilliga i hemskyddsorganisationen eller civilsamariter.

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

Övriga bestämmelser

6 § Tvist i fråga om en frivilligs lämplighet för uppgift inom totalförsvaret skall prövas av en personalprövningsnämnd enligt särskilda bestämmelser.

7 § Om förmåner i samband med utbildning enligt denna förordning finns särskilda bestämmelser.

8 § Föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning får utfärdas, efter hörande av berörda myndigheter och organisationer, av Överbefälhavaren såvitt gäller verksamheten inom försvarsmakten och av Arbetsmarknadsstyrelsen i fråga om verksamheten inom totalförsvarets civila del.

Övergångsbestämmelse

Avtal som ingåtts enligt 12 § kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet gäller till dess att avtalstiden löpt ut.

Denna förordning träder i kraft den....., då kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet upphör att gälla.

8. Frågan om skjutträning m.m. inom ungdomsutbildningen

8.1 Bakgrund

En speciell fråga, med folkrättslig anknytning, som utredningen enligt direktiven ålagts att behandla gäller vissa inslag i de frivilliga försvarsorganisationernas ungdomsverksamhet. Uppdraget går ut på att pröva om det är förenligt med Sveriges internationella åtaganden att vapenövningar bedrivs med deltagande av ungdomar under 18 år. I direktiven anförts härom följande.

I frivilligorganisationernas ungdomsutbildning förekommer inslag i vilka ungdomar ges skjutträning och på andra sätt övas i vapenbruk. Sverige har i internationella sammanhang ställt sig bakom strävandena att förhindra att den som inte fyllt 18 år deltar i militärt försvar. Utredaren bör pröva om nämnda inslag i ungdomsutbildningen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

För att få en bakgrund till den önskade prövningen har jag först närmare undersökt vilka internationella förpliktelser från svensk sida som det i detta sammanhang finns anledning att beakta. Värda att uppmärksamma är då till att börja med 1949 års Genèvekonvention angående skydd för civilpersoner under krigstid samt 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner, vilket protokoll rör skydd för offren i väpnade konflikter. Innebörden i stadgandena i dessa dokument, såvitt gäller den fråga som nu är aktuell, är i korthet att vissa delar av ett lands befolkning, och däribland barn, skall på olika sätt vara skyddade mot krigets verkningar. Enligt artikel 77 i tilläggsprotokollet gäller bl.a. följande:

Parterna i konflikten skall vidtaga alla tänkbara åtgärder så att barn som ej nått femton års ålder icke deltagar direkt i fientligheterna, och särskilt skall de avstå från att rekrytera dem till sina väpnade styrkor. Då rekrytering sker bland personer som fyllt femton men icke aderton år, skall de stridande parterna sträva efter att ge förtur åt dem som är äldst.

Av central betydelse är vidare den konvention om barnets rättigheter som antogs av FN:s generalförsamling i november 1989

och som ratificerades av Sveriges riksdag i juni 1990. Artikel 38 i denna konvention stadgar bl.a. följande:

Konventionsstaterna skall vidta alla tänkbara åtgärder för att säkerställa att personer som inte uppnått 15 års ålder inte deltar direkt i fientligheter. Konventionsstaterna skall avstå från att rekrytera en person som inte har uppnått 15 års ålder till sina väpnade styrkor. Då rekrytering sker bland personer som fyllt 15 men inte 18 år, skall konventionsstaterna sträva efter att i första hand rekrytera dem som är äldst.

8.2 Relevanta författningsbestämmelser

Genom att ratificera de internationella konventioner som här åberopats har Sverige förpliktat sig att iaktta vad som stadgas där. Dessa åtaganden är – självfallet – uppfyllda i svensk rätt. När det gäller åldersgränserna för deltagande i fientligheter och rekrytering är förpliktelseerna med god marginal tillgodosedda genom bestämmelserna om värnplikt i 1 § värnpliktslagen (1941:967) som säger att svensk man är värnpliktig från och med det kalenderår under vilket han fyller arton år till och med det under vilket han fyller fyrtiosju år. Vidare gäller enligt 9 § hemvärnskungörelsen (1970:304) att den som antas som ordinarie hemvärnsman skall vara svensk medborgare och under antagningsåret fylla minst 18 år.

När det gäller den verksamhet för ungdom som bedrivs dels inom de befälsutbildande frivilliga försvarsorganisationerna, dels inom hemvärnet, finns grundläggande bestämmelser i författningar utfärdade av regeringen samt kompletterande riktlinjer och råd utgivna av Överbefälhavaren.

I kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet, 13 a §, sägs att som personal för tjänstgöring inom försvarsmakten får den antas som är svensk medborgare och fyller minst 18 år under antagningsåret.

Man bör observera att den nyssnämnda bestämmelsen gäller *tjänstgöring* inom försvaret men däremot inte utbildning eller verksamhet i övrigt.

Enligt 11 § hemvärnskungörelsen i dess lydelse fr.o.m. den 1 mars 1990 (1990:17) skall den som antas som hemvärnsungdom vara svensk medborgare och ha fyllt 15 år.

I Överbefälhavarens riktlinjer och allmänna råd för frivillig ungdomsverksamhet inom försvarsmakten (utgivna som tjänstemeddelanden för försvarsmakten, TFG 246:900047) återfinns bl.a. följande regler:

(11 §) Grundläggande skjututbildning sker med gevär. Skjututbildning med automatvapen (kpist, Ak 4, Ak 5, motsv) får tidigast genomföras när deltagarna fyllt 17 år.

(12 §) Övning med vapen vid annan utbildning än grundläggande skjututbildning får ske när:

- utbildningen genomförs inom ramen för och efter allmänmilitär utbildning (TFG 243:900042)

- allmän försvarsutbildning är genomförd.

Utbildning i strid får genomföras tidigast det år vederbörande fyllt 18 år.

(14 §) Utbildning med handgranat får endast avse kastträning och avläggande av prov för fältidrottsmärke för ungdom. Utbildning sker enbart med blind handgranat.

(15 §) Utbildning i spräng- och mintjänst får inte bedrivas.

Inom skytterörelsen förekommer också utbildning och tävlingar för ungdom, men dessa aktiviteter saknar all koppling till militär verksamhet. De vapen som används för ungdomar under 18 år är sådana som uteslutande är lämpade för tävlingsskytte.

8.3 Slutsats med avseende på formella åtaganden

Skytteföreningarnas ungdomsverksamhet synes inte ens teoretiskt kunna beröras av de här aktuella internationella konventionsavsnitten. Beträffande de befälsutbildande organisationernas ungdomsutbildning gäller följande.

Under förutsättning att här återgivna regler och riktlinjer efterlevs står det helt klart att de inslag i ungdomsutbildningen vilkas förenlighet med Sveriges internationella åtaganden utredningen skall pröva inte på något sätt kan komma i konflikt med dessa förpliktelser. Det grundläggande kravet för att över huvud få delta i ungdomsverksamheten är enligt de svenska bestämmelserna som framgått att man har fyllt 15 år, och högre åldersgränser stipuleras för vissa delar av skjututbildningen liksom för utbildning i strid.

Jag har inte anledning tro annat än att de nyss återgivna reglerna iakttas i praktiken vid den av frivilliga försvarsorganisationer anordnade ungdomsutbildningen. Sålunda kan konstateras att ingen överträdelse föreligger såvitt gäller åtaganden som formellt gjorts av Sverige inom ramen för berörda internationella konventioner.

När det gäller framtiden kan konstateras att det i kapitel 7 redovisade förslaget till ny regeringsförordning innehåller en paragraf (5 §) som beträffande de ifrågavarande åldersgränser-

na är identisk med den nu gällande bestämmelsen enligt 1970 års kungörelse. Med det system för planering och administration av utbildningsverksamheten som föreslagits i kapitel 5 blir det också naturligt att förutsätta, att det materiella innehållet i Överbefälhavarens nyss citerade riktlinjer beträffande ålderskrav vid ungdomsutbildning kommer att få sin motsvarighet i de anvisningar som ansvariga myndigheter framdeles lämnar vid upphandling av ungdomsutbildning.

8.4 Strävanden att höja den internationella 15-årsgränsen

Emellertid angav departementschefen i utredningsdirektiven som nämnts 18 år som den ålder under vilken ingen, enligt Sveriges uppfattning, bör delta i *militärt försvar*. Anledningen till att direktiven fick denna formulering kan vara följande.

När FN:s barnkonvention utarbetades fäste man från svensk sida stort avseende vid bl.a. den artikel (nr 38) där frågan om barn i väpnade konflikter behandlas. Detta åberopas bl.a. i den proposition där den svenska regeringen föreslog riksdagen att ratificera konventionen (prop. 1989/90:107 s. 83 f.). Sverige och många andra länder pläderade då för att åldersgränsen för barns deltagande i strid borde höjas till 18 år. Trots att detta förslag i slutomgången stöddes av ett flertal av de i konventionsarbetet deltagande länderna visade det sig enligt propositionen inte möjligt att uppnå någon förbättring av skyddet för barn i detta avseende.

I propositionen beklagas att nyssnämnda strävande att införa en 18-årsgräns inte varit framgångsrikt. "Däremot bör", heter det vidare i propositionen, "Sverige i lämpliga internationella organ fortsätta att verka för en höjning av den internationella standarden vad avser åldersgränsen för barns deltagande i strid."

Vid riksdagsbehandlingen kommenterades denna fråga – i anslutning till vissa motionsyrkanden – i yttranden från såväl försvarsutskottet som utrikesutskottet samt i socialutskottets betänkande. I yttrandet från försvarsutskottet (1989/90 FöU 1y) anfördes följande:

Däremot bör, såsom också anges i propositionen, Sverige i lämpliga internationella organ fortsätta att verka för en höjning av den internationella standarden vad avser åldersgränsen för barnets skydd i väpnade konflikter. Utskottet erfar att ett sådant arbete pågår inom Europarådets ministerkommitté och dess parlamentariska försam-

ling. Med angivna inriktning, som har utskottets fulla stöd, blir syftet med motion So54 yrkande 4 (mp) tillgodosett utan att riksdagen behöver göra ett särskilt uttalande i frågan.

I utrikesutskottets yttrande (1989/90:UU 3y) framhölls följande:

Det är däremot att beklaga att det inte har kunnat gå att få FN:s medlemsstater att acceptera ett starkare skydd för barn i väpnade konflikter än vad som fastslås i konventionens paragraf 38. Sverige som deltagit i arbetet på att utforma konventionen arbetade aktivt på att få den åldersgräns för barns deltagande i strid som satts till 15 år höjd till en 18-årsgräns. Utskottet stöder vad som framförs i propositionen om att Sverige bör fortsätta verka för en höjning av åldersgränsen för barns deltagande i strid. Förä där frågan kommer att kunna tas upp är det årliga San Remo-symposiet om humanitär rätt, det sjätte utskottet under 1990 års generalförsamling samt 1991 års internationella Röda kors-konferens. Regeringen kommer även att agera för att frågan kommer att tas upp inom ramen för de diplomatkonferenser om internationell humanitär rätt i väpnade konflikter som äger rum med syfte att utveckla 1949 års Röda kors-konventioner.

Socialutskottet anförde i sitt betänkande (1989/90:SoU 28):

Socialutskottet delar inställningen i propositionen och de förenämnda yttrandena att Sverige bör fortsätta att aktivt verka för en höjd åldersgräns för barnens skydd i väpnade konflikter. Syftet med motionen är därmed enligt utskottet tillgodosett utan att riksdagen behöver göra något särskilt yttrande i frågan.

Som framgått ovan utpekades under riksdagsbehandlingen ett flertal internationella fora där de svenska ansträngningarna att få en 18-årsgräns internationellt accepterad lämpligen borde fullföljas. Följande organ nämndes: Europarådets ministerkommitté, Europarådets parlamentariska församling, San Remo-symposiet om humanitär rätt, det sjätte utskottet under 1990 års generalförsamling samt diplomatkonferenser med syftet att utveckla 1949 års Röda kors-konventioner.

Utredningen har med bistånd bl.a. från Utrikesdepartementet sökt klarlägga vilka initiativ som svenska företrädare i de nyssnämnda internationella organen kan ha tagit för att fullfölja det i propositionen och utskottsuttalandena angivna syftet beträffande införande av en 18-årsgräns. Ingenting har emellertid framkommit som tyder på att man från svensk sida under de år som gått sedan barnkonventionen ratificerades har gjort något åtagande – formellt eller informellt – som i fråga om den aktuella åldersgränsen vore mer långtgående än det som stipuleras i de nämnda konventionsavsnitten.

Inte heller torde det ha varit aktuellt att söka få det begrepp, *deltagande i fientligheter*, som är centralt när det gäller kon-

ventionernas stadganden, utbytt mot något annat begrepp med vidare innebörd. Att man i utredningsdirektiven använder det något mer vidsträckta begreppet *militärt försvar* för att ange den verksamhet som vissa åldersgrupper inte bör engageras i synes därför inte böra tillmätas någon betydelse.

8.5 Slutsats med avseende på vad som diskuterats internationellt de senaste åren

Min ovan återgivna slutsats, som innebär att vapenövningarna m.m. inom den frivilliga försvarsverksamhetens ungdomsutbildning inte kommer i konflikt med något internationellt åtagande från svensk sida, blir sålunda tillämplig även om man beaktar vad som avhandlats i internationella fora sedan barnkonventionen ratificerades och fram till slutet av år 1992.

9 Förmånsfrågorna

9.1 Utgångspunkter

Bestämmelser om ersättning inom frivilligförsvaret återfinns för närvarande i tre skilda regeringsförordningar avseende hemvärnspersonal, frivilligpersonal m. fl. samt instruktörer inom frivillig försvarsutbildning. Förmånssystemet beslutades av riksdagen under våren 1986 (prop. 1985/86:134, FöU 10, rskr. 281) och grundade sig på frivilligförmånskommitténs betänkande (SOU 1985:35) Ersättning och förmåner inom frivilligförsvaret. De förändringar av systemet som då genomfördes innebar bl.a. att de generella ersättningarna i större utsträckning än tidigare knöts till dagpenningssystemet för värnpliktiga och att årliga utbildningspremier för den frivilliga avtalspersonalen samt höjda arvoden för frivilliga instruktörer och funktionärer infördes.

Min uppfattning är att gällande ersättningssystem avseende den frivilliga personalen genom sin nära knytning till värnpliktsförmånerna är ändamålsenligt. Denna knytning kvarstår därför i förslaget till ny förordning. Inte heller finns det skäl att föreslå någon förändring på förmånssidan som avser skatteproblemen i sammanhanget. Traktamentsbestämmelserna ses för närvarande över i Finansdepartementet. Vidare anser jag att i rollen som frivilliginstruktör måste finnas ett inslag av ideellt intresse och oegennyttia – vare sig instruktören hämtas ur de egna medlemsleden eller ur totalförvarsmyndigheternas personalkårer – vilken bör komma till uttryck i relativt blygsamma och inte marknadsrelaterade instruktörsarvoden.

Det kan övervägas att samla bestämmelserna om ersättning inom frivilligförsvaret till en enda regeringsförordning. Eftersom förmånerna till hemvärnspersonalen faller utanför mitt uppdrag behålls dock i mitt förslag den nuvarande uppdelningen i olika författningar. Samtidigt vill jag fästa uppmärksamheten på att de förslag jag lägger avseende instruktörsarvodena med automatik berör hemvärnet, då förordningen i fråga f.n. gäller den som fullgör frivilliga instruktörsuppgifter också inom hemvärnet och då jag inte finner det motiverat att ändra detta.

Jag har i mitt arbete med förmånsfrågorna samrått med en särskild arbetsgrupp med deltagande av representanter från Försvarsdepartementet, Överbefälhavaren, Frivilligorganisationernas samarbetsorgan (FOS) samt Hemvärnet.

9.2 Förmåner till frivillig personal

Dagpenning respektive dagersättning gäller som generell ersättning till frivillig personal i fredstid (2 §, förordning [1986:37] om förmåner till frivillig personal m. fl.). Den utbetalas till frivillig personal under utbildning till respektive i en krigsbefattning eller deltagande i ledningsövning för totalförsvaret. Emellertid utbetalas inte någon dagpenning/-ersättning för deltagande i s. k. lokal totalförvarsövning. Detta är en övningsform som under senare år vuxit fram särskilt inom den civila delen av totalförsvaret. Jag finner därför att förordningen bör kompletteras i detta avseende.

En frivillig får idag en utbildningspremie för bl.a. fullgjord avtalsenlig tjänstgöring (7 §). Erfarenheterna har visat att administrationen av utbildningspremien för detta ändamål är både kostsam och tidskrävande. Dessutom rör det sig om ett relativt blygsamt belopp för den enskilde. Jag föreslår att utbildningspremien för fullgjord tjänstgöring slopas. En sådan reform innebär en betydande besparing för frivilligverksamheten samtidigt som den representerar en i det närmaste försumbar förmånsförlust för den frivilliga personalen.

Idag får en frivillig bl.a. traktamente vid tjänstledighetsresor (8 §). Även här har erfarenheterna visat att förmånen är administrativt kostsam och tidskrävande. Jag finner vidare att motivet för traktamentsersättning i detta fall – jämfört med situationen värnpliktstjänstgöring – är föga bärande. Jag föreslår därför att de traktamenten m. m. som utges till en frivillig vid tjänstledighetsresor tas bort.

Vid beräkning av resekostnadsersättning föreslår jag att samma regel skall gälla som nyligen införts för värnpliktiga (SFS 1992:526). Detta innebär att ersättningsreglerna i det allmänna reseavtalet skall tillämpas på den frivillige (9 § andra stycket).

En utvidgning av rätten till sjukersättning föreslås. Idag begränsas rätten till dessa förmåner av att tjänstgöringen skall vara minst två dagar i en följd (11 §). Mitt förslag är att den frivillige helt jämställs med en värnpliktig i fråga om sjukförmåner.

Villkoret för att komma i fråga för de förmåner som regleras i

denna förordning är enligt mitt förslag – liksom enligt nuvarande regler – att man är medlem i en frivillig försvarsorganisation. Detta kommer tydligare till uttryck om ordet *medlem* – i olika böjningsformer – införs i författningstexten i stället för det tidigare använda ordet *frivillig* (med böjningsformer). Möjligheten att i särskilda fall utge förmåner även till den som inte uppfyller kravet på medlemskap bör dock finnas kvar.

9.3 Instruktörsförmåner

Instruktörernas arvoden är idag fastställda i förordningen [1986:38] om förmåner till instruktörer inom frivillig försvarsutbildning. Häri regleras inte bara typ av arvode som får förekomma – vecko- respektive timarvode – utan också beloppen i kronotal (2 och 5 §§). Vidare stadgas att i de fall som instruktören är yrkesofficer skall han/hon vid ledighet för medverkan som frivilliginstruktör inte vidkännas löne- eller semesteravdrag för ledigheten. Motsvarande villkor får tillämpas på annan tjänsteman vid myndighet. Övriga frivilliginstruktörer får under sin medverkan ersättning för förlorad arbetsinkomst med högst det belopp som motsvarar sådan dagpenning som en värnpliktig får enligt värnpliktsförmånsförordningen.

När det gäller reglerna för tjänstledighet utan löneavdrag respektive ersättning för förlorad arbetsinkomst finner jag dem ändamålsenliga också i ljuset av den modell för ersättning till organisationerna för utförda utbildningstjänster som jag förslår på annat ställe i betänkandet. Reglerna är marknadsneutrala, dvs. följer marknaden för lönerna utan att pressa dem vare sig upp eller ned. Däremot finner jag det mindre ändamålsenligt att låsa instruktörsarvodesbeloppen i en förordning: dels innebär det en onödig tröghet i ett framtida budgetstyrsystem, dels förefaller frågan ha en lägre dignitet än att vara en regeringsangelägenhet. Frågan om arvoden i det enskilda fallet hör enligt min mening hemma i den upphandlingssituation som jag i framtiden tänker mig kommer att gälla mellan myndigheterna och frivilligorganisationerna avseende olika utbildningsuppdrag. Samtidigt finns det i enlighet med vad jag ovan redovisat skäl att i viss utsträckning styra denna upphandlingssituation. Mitt förslag blir därför att arvodenas storlek bestäms av Överbefälhavaren i fråga om försvarsmakten och av Arbetsmarknadsstyrelsen i övrigt. Jag utgår därvid från att myndigheterna samråder med de berörda organisationerna innan besluten fattas. Jag utgår vidare från att frivilligandan och oegennyttan är styrande vid dessa överläggningar.

Vid beräkning av reseförmåner (6 § andra stycket) tillämpas för närvarande bestämmelser om förmåner enligt kollektivavtal som gäller för statstjänstemän i allmänhet. Något sådant avtal finns inte längre. Därför föreslår jag att dessa förmåner för instruktörer – liksom för övrig frivillig personal – kopplas till allmänt reseavtal (ARA). Med hänsyn till instruktörernas tjänstgöringsförhållanden föreslås dessutom att försvarets allmänna rörlighetsavtal (FARA) samt sektorsavtal för försvarsmakten (SA-F) görs tillämpliga i relevanta delar.

9.4 Författningsförslag

Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1986:37) om förmåner till frivillig personal m.fl.

Häriigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1986:37) om förmåner till frivillig personal m.fl.

dels att i 3, 4 och 14 §§ ordet "frivillig" i olika böjningsformer skall bytas ut mot ordet "medlem",

dels att 1, 2, 7–12 och 17 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Inledande bestämmelser

1 §

I denna förordning avses med *frivillig* den som är medlem i en frivillig försvarsorganisation *enligt kungörelsen (1979:301) om frivillig försvarsverksamhet*.

Enligt överenskommelse mellan en frivillig försvarsorganisation och en berörd myndighet kan även någon annan än den som är medlem i en sådan organisation anses som medlem under viss tjänstgöring.

I denna förordning avses med *medlem* den som är medlem i en frivillig försvarsorganisation *som avses i förordningen () om frivillig försvarsverksamhet*.

Förmåner i fredstid

Dagpenning, dagersättning m.m.

2 §

När en *frivillig* tjänstgör i den frivilliga försvarsverksamheten under tid då det inte är krig eller beredskapstill-

När en *medlem* tjänstgör i den frivilliga försvarsverksamheten under tid då det inte är krig eller beredskapstill-

Nuvarande lydelse

stånd, får *den frivillige* dagpenning, om tjänstgöringen avser

1. utbildning i mer än två dagar till en krigsbefattning eller vidareutbildning i en krigsbefattning,
2. deltagande i ledningsövning för totalförsvaret

Vid annan tjänstgöring får *den frivillige* dagersättning. Vid utbildning enligt första stycket 1 som är kortare än tre dagar betalas dock dagpenning för dag för vilken *den frivillige* visar att han förlorar arbetsinkomst på grund av tjänstgöringen.

Föreslagen lydelse

stånd, får *han* dagpenning, om tjänstgöringen avser

2. deltagande i ledningsövning för totalförsvaret *eller i lokal totalförsvarsövning.*

Vid annan tjänstgöring får *medlemmen* dagersättning. Vid utbildning enligt första stycket 1 som är kortare än tre dagar betalas dock dagpenning för dag för vilken *medlemmen* visar att han förlorar arbetsinkomst på grund av tjänstgöringen.

Utbildningspremie

7 §

En *frivillig* får en utbildningspremie, när *han* fullgjort *avtalsenlig tjänstgöring, eller* när han godkänts vid en befälskurs för avtalspersonal eller en befördringskurs inom frivillig befälsutbildning.

Premiens belopp fastställs av myndighet som anges i 16 §.

En *medlem* får en utbildningspremie när han godkänts vid en befälskurs för avtalspersonal eller en befördringskurs inom frivillig befälsutbildning.

Reseförmåner m.m.

8 §

En *frivillig* får vid inryckning till och utryckning från tjänstgöring fri resa mellan bostaden eller arbetsplatsen och tjänstgöringsplatsen.

Vid tjänstledighetsresor får en frivillig fri resa, *traktamente m.m.* enligt bestämmelser som meddelas av myndighet som anges i 16 §.

En *medlem* får vid inryckning till och utryckning från tjänstgöring fri resa mellan bostaden eller arbetsplatsen och tjänstgöringsplatsen.

Vid tjänstledighetsresor får en frivillig fri resa enligt bestämmelser som meddelas av myndighet som anges i 16 §.

9 §

Om färdbiljett inte tillhandahålls, har *den frivillige* rätt

Om färdbiljett inte tillhandahålls, har *medlemmen* rätt

Nuvarande lydelse

till resekostnadsersättning. Denna utgör högst det belopp som motsvarar kostnaden för resa med tåg eller fartyg i andra klass.

Om fri resa företas med egen bil, betalas ersättning enligt de bestämmelser om sådana förmåner som enligt kollektivavtal gäller för statstjänstemän i allmänhet.

Föreslagen lydelse

till resekostnadsersättning. Denna utgör högst det belopp som motsvarar kostnaden för resa med tåg eller fartyg i andra klass.

Om fri resa företas med egen bil, betalas ersättning enligt de bestämmelser om sådana förmåner som gäller enligt 5 § allmänt reseavtal (ARA).

10 §

En frivillig får under tjänstgöring, inbegripet färd mellan bostaden eller arbetsplatsen och tjänstgöringsplatsen, fri inkvartering och fri förplägnad. Om dessa förmåner inte kan tillhandahållas, har den frivillige rätt till ersättning enligt de grunder som gäller för sådan ersättning till värnpliktiga under värnplikts-tjänstgöring.

En medlem får under tjänstgöring fri inkvartering och fri förplägnad. Samma förmåner utgår till en frivillig under den tid då han efter kallelse färdas från bostaden eller arbetsplatsen till tjänstgöringsplatsen samt vid återresa därifrån. Om dessa förmåner inte kan tillhandahållas, har medlemmen rätt till ersättning som motsvarar vad en värnpliktig får enligt värnpliktsförmånsförordningen (1976:1008).

Övriga förmåner

11 §

En frivillig har under tjänstgöring rätt till samma sjukvårdsförmåner och begravningshjälp som en värnpliktig har enligt värnpliktsförmånsförordningen (1976:1008) under värnpliktstjänstgöringen. Rätt till sjukvårdsförmåner föreligger dock endast om tjänstgöringen varar minst två dagar i en följd.

En medlem har under tjänstgöring rätt till samma sjukvårdsförmåner och begravningshjälp som en värnpliktig har enligt värnpliktsförmånsförordningen (1976:1008) under värnplikts-tjänstgöringen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Särskilda föreskrifter om frivilligas rätt till familjebidrag och ersättning för skada och sjukdom under tjänstgöringen samt grupplivförsäkring finns i *familjebidragslagen* (1978:520), *lagen* (1977:265) om statligt personskadeskydd, *lagen* (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada samt *kungörelsen* (1963:243) angående grupplivförsäkring åt värnpliktiga m.fl.

Särskilda föreskrifter om medlemmars rätt till familjebidrag och ersättning för skada och sjukdom under tjänstgöringen samt grupplivförsäkring finns i *familjebidragsförordningen* (1991:1492), *lagen* (1977:265) om statligt personskadeskydd, *lagen* (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. samt *förordningen* (1988:246) om grupplivförsäkring för värnpliktiga m.fl.

17 §

De föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning får meddelas, efter samråd med berörda myndigheter och organisationer, i fråga om verksamheten inom försvarsmakten, av överbefälhavaren, och i övrigt av arbetsmarknadsstyrelsen.

De föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning får meddelas, efter hörande av berörda myndigheter och organisationer, i fråga om verksamheten inom försvarsmakten, av Överbefälhavaren, och i övrigt av Arbetsmarknadsstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den

Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1986:38) om förmåner till instruktörer inom frivillig försvarsutbildning

Härigenom föreskrivs att 2, 5-8 §§ förordningen (1986:38) om förmåner till instruktörer inom frivillig försvarsutbildning skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**Arvoden m.m.*

2 §

En instruktör får ett vecko-kursarvode om 195 kronor per dygn, när han medverkar vid en utbildningskurs under förutsättning att kursen pågår minst tre kalenderdygn i en följd med minst sex timmars verksamhet varje dygn och instruktören medverkar under huvuddelen av kurstiden.

En instruktör får ett vecko-kursarvode, när han medverkar vid en utbildningskurs under förutsättning att kursen pågår minst tre kalenderdygn i en följd med minst sex timmars verksamhet varje dygn och instruktören medverkar under huvuddelen av kurstiden.

5 §

Vid annan medverkan som instruktör än som avses i 2 § får instruktören timarvode som skall innefatta ersättning för normalt förberedelse- och efterarbete samt restid. *Timarvudet utgör 130 kronor.*

Vid annan medverkan som instruktör än som avses i 2 § får instruktören timarvode som skall innefatta ersättning för normalt förberedelse- och efterarbete samt restid.

Om en instruktör under ett helt dygn medverkar i utbildning som bedrivs under sådana villkor som förutsätts för att en yrkesofficer skall få förbandsövningstillägg enligt kollektivavtal får instruktören ett arvode som motsvarar förbandsövningstillägget.

Övriga förmåner

6 §

En instruktör får fri resa mellan bostaden eller arbetsplatsen och tjänstgöringsplatsen. Om färdbiljett inte tillhandahålls, har instruktören rätt till resekostnadsersättning. Han har vidare rätt till traktamente m.m. under rese- och utbildningstiden.

Vid beräkning av reseförmåner som avses i första stycket tillämpas de bestämmelser om sådana förmåner som enligt kollektivavtal gäller för statstjänstemän i allmänhet. Kostnad för sovplats i en enbäddskupé ersätts dock inte.

Vid beräkning av reseförmåner som avses i första stycket tillämpas de bestämmelser om sådana förmåner som gäller enligt allmänt reseavtal (ARA) och försvarets allmänna rörlighetsavtal (FARA) samt vad som sägs om förrättningstillägg (endagsförrättning) i sektoravtalet för försvarsmakten (SA-F).

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**Övriga bestämmelser*

7 §

Den berörda frivilliga försvarsorganisationen betalar kostnaderna för instruktörer utom kostnader enligt 3 §.

Arvode som avses i 2 och 5 §§ bestäms, i fråga om försvarsmakten, av Överbefälhavaren, och i övrigt av Arbetsmarknadsstyrelsen. Innan Överbefälhavaren och Arbetsmarknadsstyrelsen meddelar ett sådant beslut skall de samråda med varandra.

8 §

De föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning får meddelas, *efter samråd med* berörda myndigheter och organisationer, i fråga om verksamheten inom försvarsmakten, av överbefälhavaren, och i övrigt av arbetsmarknadsstyrelsen.

De föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning får meddelas, *efter hörande av* berörda myndigheter och organisationer, i fråga om verksamheten inom försvarsmakten, av Överbefälhavaren, och i övrigt av Arbetsmarknadsstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den

10. Rätten till ledighet för frivillig försvarsutbildning

10.1 Utredningens uppgift enligt direktiven

En av de frågor jag haft att pröva gäller om det från samhälls-ekonomiska utgångspunkter finns förutsättningar att införa en lagfäst rätt till ledighet från anställningen för arbetstagare som vill genomgå utbildning inom ramen för den frivilliga försvarsverksamheten. Enligt direktiven skall jag, om förutsättningarna finns, lämna förslag till hur den ifrågavarande rättigheten skall författningsregleras och finansieras.

10.2 Tidigare utredningsförslag och ställningstaganden av statsmakterna

I detta sammanhang bör först erinras om att en tidigare utredning, frivilligförmånskommittén (FFMK), i betänkandet (SOU 1985:35) Ersättningar och förmåner inom frivilligförsvaret föreslog att en rätt till ledighet för frivillig försvarsverksamhet – utom i fråga om tjänstgöring som instruktör – skulle införas. Kommittén ansåg att bestämmelser härom borde införas i lagen (1939:727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m.m. Det övervägande antalet remissinstanser anslöt sig till tanken att den avsedda rätten till ledighet borde införas; i några remissyttranden förordades att rätten borde omfatta även instruktörsverksamhet. Ett par remissinstanser avstyrkte förslaget.

I propositionen (prop. 1985/86:134) anförde departementschefen att han hyste stor förståelse för de argument kommittén anfört i frågan och att han delade uppfattningen att en lagfäst

rätt till ledighet skulle kunna bidra till att förbättra rekryteringen av personal till frivilligverksamheten. Han ansåg dock att ytterligare beslutsunderlag bl.a. beträffande de arbetsmarknadsmässiga konsekvenserna borde tas fram. Kommittéförslaget krävde enligt departementschefen ytterligare överväganden och klarlägganden innan det skulle kunna läggas till grund för lagstiftning.

Vid riksdagsbehandlingen vann emellertid förslaget om lagstadgad rätt till ledighet en mer reservationslös anslutning. En enig riksdag ställde sig sålunda bakom vad Försvarsutskottet, likaså enhälligt, anförde i frågan i sitt betänkande (FöU 1985/86:10) i anslutning till tre motioner (från c, fp resp. m), vari hade yrkats att riksdagen utan ytterligare utredning borde fatta beslut om den aktuella rättigheten. Utskottet skrev:

Utskottet vill inledningsvis peka på att försvarsministern i propositionen uttalar förståelse för de argument FFMK framför rörande sitt förslag om en lagfäst rätt till ledighet för deltagande i frivilligutbildning för uppgifter i totalförsvarets krigsorganisation. Han anser i likhet med kommittén att en sådan rätt skulle bidra till att förbättra rekryteringen av personal för frivilligverksamhet. Representanter för överbefälhavaren och för de frivilliga försvarsorganisationerna har inför utskottet framfört liknande synpunkter och prioriterat tillkomsten av en sådan lagstiftning mycket högt. En sådan uppfattning kommer också till uttryck i motionerna 528 (c), 529 (fp) och 531 (m) som alla innehåller yrkanden att riksdagen nu skall fatta beslut i denna fråga. Även utskottet har en positiv inställning till att en sådan rätt införs. Det kan alltså konstateras att det finns en bred anslutning kring uppfattningen att införandet av en sådan rättighet skulle vara till gagn för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet och därmed för totalförsvaret.

Mot denna bakgrund finner utskottet angeläget att regeringen aktivt och utan tidsutdräkt förbereder ett lagförslag i ämnet. Utskottet har anledning räkna med att så sker utan att riksdagen nu gör ett särskilt uttalande. Syftet med motionerna 528 (c), 529 (fp) och 531 (m) får därmed anses vara tillgodosett.

Under debatten i kammaren gjordes också ett flertal uttalanden, av företrädare för alla de fyra största partierna, med den innebörden att den ifrågavarande bestämmelsen om rätt till ledighet med det snaraste borde läggas fram av regeringen i ett lagförslag. Ingen talare pläderade för motsatt uppfattning.

Frågan om lagfäst rätt till ledighet för frivillig försvarsutbildning kom åter upp till behandling av riksdagen i anledning av en motion (c) vid 1989/90 års riksmöte. Försvarsutskottet anförde därvid följande i sitt på denna punkt enhälliga betänkande (1989/90:FöU7, s. 25):

Utskottet har vid behandlingen av ett tidigare motionsyrkande i ämnet ställt sig positivt till införandet av en sådan rättighet (FöU

1985/86:10). Utskottet anförde därvid bl.a. att det var angeläget att regeringen aktivt och utan tidsutdräkt förbereder ett lagförslag i ämnet. Utskottet ansåg sig ha anledning att räkna med att så sker utan att riksdagen gör något särskilt uttalande i frågan.

Utskottet vidhåller sin uppfattning om behovet av rätt till tjänstledighet för deltagare i ifrågavarande utbildning och räknar nu som tidigare med att arbetet i regeringskansliet med denna fråga snart leder till resultat. Mot denna bakgrund anser utskottet att riksdagen inte bör bifalla motion F6301 (c).

Liksom vid behandlingen fyra år tidigare godtog denna gång en enig riksdag vad utskottet hade anført i den aktuella frågan (beslut den 2 maj 1990, rskr. 1989/90:226).

10.3 Relevanta bestämmelser i studieledighetslagen

Jag finner det i och för sig något överraskande att önskemål om *införande* av rätt till ledighet för utbildning inom totalförsvaret har framförts med sådan styrka även under senare år. Förhållandet är ju nämligen det att riksdagen redan år 1974, på förslag av regeringen i prop. 1974:148, fattade beslut om en lag (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning. Denna lag (studieledighetslagen) ger i princip alla anställda, i såväl allmän som enskild tjänst och vid både större och mindre arbetsplatser, rätt att få behövlig ledighet från sin anställning för att undergå utbildning.

Rättigheten är inte begränsad till någon viss typ av utbildning. Endast renodlade självstudier har genom uttalanden i lagens förarbeten undantagits. Den som begär ledighet bör dock enligt förarbetena kunna precisera ändamålet med ledigheten till att avse deltagande i viss kurs eller viss närmare angiven undervisning. Vidare ger lagen arbetsgivaren rätt att påverka ledighetens förläggning på så sätt att den i flertalet fall kan uppskjutas i ett halvår och eventuellt – om samtycke ges av berörd personalorganisation – under längre tid.

Det är fullt klart att all sådan utbildning som organiseras inom ramen för den frivilliga försvarsverksamheten berättigar till ledighet enligt studieledighetslagen. Anledningen till att propåer om lagfästande av denna rätt likväl har framförts från många håll långt efter den lagens tillkomst kan vara, antingen att kännedomen om lagens existens och generella giltighet varit bristfällig eller att lagen trots allt visat sig mindre ändamålsenlig att tillämpa i fråga om den typ av utbildning som ordnas inom den frivilliga försvarsverksamheten. Under de senaste

åren kan vidare frivilligförmånskommitténs hänvisning år 1985 till 1939 års lag om skydd mot uppsägning på grund av värnpliktstjänstgöring ha bidragit till en viss oklarhet och förvirring.

10.4 Argument för en anpassning av gällande regler

Kontakter som jag haft med de myndigheter och organisationer som är engagerade i den frivilliga försvarsverksamheten visar, att man där alltså anser det önskvärt med vissa förändringar av regelsystem och praxis, så att möjligheterna för enskilda att utbilda sig för totalförsvarsuppgifter inte onödigtvis försvåras. Modifieringen bedöms som angelägen framför allt med tanke på de kurser som omfattar en eller ett par veckor. De en- och tvådagarskurser som också står på utbildningsprogrammet är däremot i allmänhet förlagda till veckoslut, varför de endast mera sällan medför att deltagarna behöver vara lediga från sitt vanliga arbete.

Ett besked som rätt ofta ges av arbetsgivaren när en anställd begär ledighet för frivillig försvarsutbildning är enligt uppgift, att semester får tas ut för ändamålet men att däremot tjänstledighet inte kan beviljas för den aktuella perioden. Det förefaller i själva verket som om vissa arbetsgivare tämligen slentrianmässigt – med eller utan uttrycklig hänvisning till studieledighetslagen – utnyttjar den möjlighet att uppskjuta en begärd ledighet för utbildning som medges enligt det förut nämnda stadgandet i lagen.

Eftersom den frivilliga försvarsutbildningen består av kurser som är differentierade dels efter ett stort antal olika verksamhetsgrenar, dels nivåmässigt, är det inte praktiskt möjligt att anordna samma slags utbildning upprepade gånger under kortare tid. För den enskilde kan därför en utebliven möjlighet att delta vid ett visst kurstillfälle innebära ett betydande avbräck, om nämligen en ny kurs av samma slag inte står på programmet förrän efter lång tid. Det finns för övrigt exempel på att svårigheter att erhålla ledighet för en tilltänkt utbildning lett till att vederbörande helt avstått från fortsatt engagemang inom den frivilliga försvarsverksamheten. *Från allmän synpunkt* är det givetvis en avsevärd nackdel, om rekrytering till frivilligverksamheten och utbildning för olika uppgifter av betydelse för totalförsvaret hindras eller försvåras på grund av ledighets-

reglernas utformning i kombination med en osmidig tillämpning.

Det kan tilläggas att några av de organisationer som huvudsakligen rekryterar kvinnliga medlemmar har tyckt sig märka, att arbetsgivarnas benägenhet att ställa sig positiva till framställningar om tjänstledighet för det aktuella ändamålet är större när det gäller manliga och mindre i fråga om kvinnliga arbetstagare. Om denna iakttagelse är riktig, finns utöver andra motiv även skäl att se en justering av de formella reglerna som en åtgärd för ökad jämställdhet.

Enligt min mening talar det anförda entydigt för att en anpassning av regelsystemet bör komma till stånd. Samtidigt är det viktigt att konstatera, dels att den modifiering av gällande bestämmelser som krävs för en bättre ordning kan åstadkommas genom ett sådant tillägg i studieledighetslagen som inte innebär någon principiell förändring, dels att justeringen inte kan väntas medföra några omfattande praktiska eller ekonomiska konsekvenser. Jag skall i ett senare avsnitt (10.8) närmare kommentera de samhällsekonomiska aspekter som är relevanta i samband med en sådan ändring av regler och praxis som jag anser rimlig. Redan dessförinnan kan dock några av de praktiska förutsättningarna förtjäna framhållas.

10.5 Några volymmått

Jag har redan erinrat om att de aktuella utbildningsarrangemangen – fränsett veckoslutskurserna – till övervägande del har en längd av en eller två veckor. I enstaka fall kan en kurs sträcka sig över tre veckor. Främst inom den civila delen av totalförsvaret förekommer i viss utsträckning utbildningstillfällen på en eller två dagar som inte infaller vid veckoslut. Utbildningsverksamhetens totala volym framgår av följande uppgifter. Under budgetåret 1990/91 deltog *inom försvarsmakten* ca 9 640 personer i sådan utbildning som är av intresse här (därav ca 5 760 i grundutbildning, 700 i befodringsutbildning, 1 800 i kompletteringsutbildning och 1 380 i repetitionsutbildning). Ungefär två tredjedelar av samtliga deltog i tvåveckorskurser, medan det stora flertalet av de övriga deltog i enveckasutbildning.

Uppgifter från Arbetsmarknadsstyrelsen avseende budgetåret 1990/91 visar, att *inom den civila delen av totalförsvaret* ca 4 000 personer deltog i sådan utbildning som var förlagd till vanlig arbetstid. Av dessa deltog ca 1 000 personer i tvåveckorsut-

bildning och den helt övervägande delen av de övriga i enveckaskurser.

När det gäller utbildning av den längd som är av intresse här är det enligt min bedömning inte heller för framtiden realistiskt att räkna med ett högre deltagarantal än omkring 14 000 personer per år, varav det stora flertalet engageras i kurser av en eller två veckors längd. Och för den helt övervägande andelen av dessa torde vederbörande arbetsgivare, liksom hittills, komma att ställa sig positiva till ledighet utan att man behöver hänvisa till några särskilda lagregler.

Det bör nämligen understrykas, att frågan om ledighet från yrkesarbetet inte utgör något problem för majoriteten av dem som deltar i den ifrågavarande utbildningen. Många är anställda inom stat eller kommun, där man enligt långvarig praxis normalt ställer sig välvillig till arbetstagarnas framställningar om ledighet för utbildning av detta slag. En motsvarande inställning har också under lång tid, och oberoende av innehållet i olika författningar, visats från många enskilda arbetsgivare och bekräftats bl.a. genom en rekommendation av Svenska arbetsgivareföreningen. För åtskilliga av frivilligrörelsens medlemmar är det vidare helt förenligt med det privata intresset att anslå en del av årssemestern till denna typ av utbildning, och en annan stor grupp utgörs av studerande som kan utnyttja ferier.

En anpassning av de formella reglerna beträffande rätt till ledighet för utbildning inom frivilligförsvaret kommer sålunda i praktiken att behöva utnyttjas endast av en mindre del av dem som årligen genomgår sådan utbildning. Det kan uppskattningsvis röra sig om högst ett par tusen personer per år, varav i runt tal hälften kan antas delta i enveckasutbildning och hälften i tvåveckorsutbildning.

10.6 Förslag till komplettering av lagtexten

Mot bakgrund av det som anförts tidigare i detta kapitel förordar jag att ett tillägg görs i studieledighetslagen, varigenom arbetsgivarens möjlighet att uppskjuta en begärd tjänstledighet i någon mån begränsas såvitt gäller utbildning inom den frivilliga försvarsverksamheten. Vid utformningen av mitt förslag skall jag samtidigt noga beakta intresset av att verksamheten hos vederbörande arbetsgivare inte i detta sammanhang påverkas negativt.

Som bakgrund återges i det följande först de centrala stadganden i studieledighetslagen som uttrycker lagens generella

giltighet och huvudsakliga kvalifikationskriterier samt de normer som f.n. gäller för arbetsgivarens möjlighet att uppskjuta begärd ledighet.

Utdrag ur lag (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning

1 § Arbetstagare i allmän eller enskild tjänst, som vill undergå utbildning, har rätt till behövlig ledighet från sin anställning enligt denna lag.

Har i lag meddelats bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen. Beträffande förläggningen av ledighet kan avvikande bestämmelse meddelas även genom annan författning än lag, om den rör arbetstagare, vars avlöningsförmåner fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, eller arbetstagare hos riksdagen eller dess verk.

2 § Avtal som innebär att arbetstagares rättigheter enligt denna lag inskränkes är ogiltigt i den delen.

Utan hinder av första stycket får avvikelse från 3 §, 4 § tredje stycket, 5 och 7 §§ samt 10 § andra och tredje styckena göras med stöd av kollektivavtal som på arbetstagsidan har slutits eller godkänts av organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. — — —

3 § Rätt till ledighet tillkommer arbetstagare som vid ledighetens början har varit anställd hos arbetsgivaren de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren.

4 § Arbetsgivare har rätt att uppskjuta ledighet till senare tid än arbetstagaren har begärt enligt vad som sägs i 5-7 §§.

Vill arbetsgivaren uppskjuta ledigheten, skall han genast underrätta arbetstagaren om uppskovet och skälen för detta.

Om arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal beträffande den kategori som arbetstagaren tillhör, skall underrättelse om uppskovet genast lämnas förutom till arbetstagaren också till berörd lokal arbetstagarorganisation. Arbetstagarorganisationen har rätt att inom en vecka efter det att underrättelse lämnades påkalla överläggning med arbetsgivaren om uppskovet.

5 § Är eller brukar arbetsgivaren vara bunden av kollektivavtal beträffande den kategori som arbetstagaren tillhör och vill han att ledigheten skall taga sin början senare än sex månader efter arbetstagarens framställning, fordras samtycke till uppskovet av den berörda lokala arbetstagarorganisationen eller, om frågan hänskjutes till centrala överläggningar, av vederbörande huvudorganisation på arbetstagsidan.

I fråga om ledighet som sammanlagt motsvarar högst en arbetsvecka fordras samtycke som avses i första stycket så snart den frist arbetsgivaren önskar är längre än två veckor. Detsamma gäller beträffande ledighet som avses i 3 § andra stycket.

Vad som nu har sagts gäller även om företag eller del av företag har övergått till ny arbetsgivare.

6 § Har arbetstagare ej fått påbörja sin ledighet inom två år efter det framställning gjordes, har han rätt att påkalla domstols prövning av frågan om ledighetens förläggning. — — —

7 § Vid prövning enligt 6 § skall skäligen hänsyn tagas såväl till arbetstagarens önskemål som till intresset av att verksamheten hos arbetsgivaren kan fortgå utan allvarlig störning.

Kan flera arbetstagare ej samtidigt beredas ledighet, har den företrädare som vill delta i utbildning som avses i 3 § andra stycket. I andra hand skall företrädare lämnas arbetstagare som ej har utbildning motsvarande nioårig grundskola och, vid turordningen dem emellan, den som har obekväm arbetstid. — —

Som framgår av de här återgivna avsnitten av studieledighetslagen finns redan nu restriktioner av olika slag när det gäller rätten för en arbetsgivare att uppskjuta ledighet till en senare tidpunkt än den som angetts i arbetstagarens begäran. En del av dessa restriktioner har att göra med uppskovets längd och andra med arten av den utbildning ledigheten är avsedd för. Den komplettering av regelsystemet som behövs med avseende på den frivilliga försvarsutbildningen synes mot denna bakgrund ansluta sig väl till lagens systematik, om den ges formen av en ny paragraf, vilken inskjutes mellan nuvarande 4 § och 5 §.

I denna nya paragraf bör först preciseras *vilka typer av utbildning* stadgandet skall gälla. På denna punkt finns knappast någon anledning att avvika från Frivilligförmånskommitténs tanke, som vann stöd av en enig riksdag och innebar att såväl grundutbildning som befodringsutbildning, kompletteringsutbildning och repetitionsutbildning, anordnade i enlighet med kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet, borde omfattas av regeländringen, medan däremot instruktörstjänstgöring inom frivilligverksamheten skulle lämnas utanför den samma.

Beträffande frågan om *i vilken utsträckning* arbetsgivarens rätt att uppskjuta en begärd ledighet skall begränsas, gäller det att göra en avvägning mellan å ena sidan den anställdes önskemål om att inom rimlig tid kunna genomgå ifrågavarande utbildning, ett önskemål som i princip sammanfaller med samhällets intresse av att den av allmänna medel bekostade frivilliga försvarsverksamheten kan bedrivas med väl utbildad personal, och å andra sidan vederbörande arbetsgivares legitima krav att inom sitt ansvarsområde slippa påtagliga störningar som inte är oundgängligen nödvändiga.

Risken för att någon mer omfattande störning skulle uppkomma kan emellertid bedömas som synnerligen liten i betraktande av att de utbildningsarrangemang det här gäller aldrig omfattar mer än ett fåtal veckor. Utan att ändamålet med regelanpassningen eftersätts, kan det sålunda i författningstexten anges att den ifrågavarande paragrafen tar sikte uteslutande på utbildningstillfällen med en varaktighet av högst

fyra veckor. Vidare anser jag att nackdelen med en uppskjuten ledighet måste bedömas som tämligen måttlig såväl från arbetstagarens som från samhällets synpunkt, om det kan erbjudas möjlighet för vederbörande att genomgå motsvarande utbildning vid ett annat tillfälle inom relativt nära framtid. Finns denna möjlighet, synes därför arbetsgivaren inte böra förhindras från att bestämma, att den begärda ledigheten skall i någon mån senareläggas. Detta bör kunna medges under förutsättning att den avsedda utbildningen kan komma till stånd inom högst ett halvår räknat från den tidpunkt som arbetstagaren ursprungligen hade tänkt sig. Av praktiska skäl synes regeln böra utformas så, att rätten till uppskov föreligger om det senare utbildningstillfället inträffar mellan två och sex månader efter den tidpunkt då ledigheten enligt ansökan skulle ha inletts.

Om däremot någon motsvarande utbildning inte blir tillgänglig för vederbörande arbetstagare förrän efter sexmånadersperiodens utgång, bör den enskildes och det allmännas sammanfallande intresse av att utbildningen kommer till stånd inom överskådlig tid tillmätas större vikt än arbetsgivarens eventuella önskemål att uppskjuta den begärda ledigheten. Bestämmelsen bör tydligt klargöra att arbetsgivaren under sådana förhållanden har att medge den begärda ledigheten.

Den inskränkning av uppskovsmöjligheten jag här förordat innebär en prioritering inom studieledighetslagens tillämpningsområde av en viss kategori utbildning jämfört med flertalet andra typer. Därför finner jag det befogat att man ställer något större krav än i normalfallet i fråga om vilken dokumentation som skall kunna begäras av en arbetstagare när han ansöker om ledighet för frivillig försvarsutbildning.

I allmänhet kan man visserligen förutsätta att arbetsgivaren har tillräcklig kännedom om den anställdes förhållanden för att de uppgifter denne lämnar om den avsedda utbildningens karaktär och omfattning utan vidare skall kunna godtas. Föreligger emellertid någon oklarhet, exempelvis i fråga om möjligheten till utbildning vid en alternativ tidpunkt, är det dock rimligt att arbetsgivaren ges tillfälle till en viss kontroll. Den anställda bör sålunda kunna anmodas att förete ett intyg om sin behörighet att delta i den aktuella utbildningen, och arbetsgivaren bör därtill ha rätt att hos den som utfärdat intyget ta reda på, om motsvarande utbildning kommer att arrangeras ytterligare någon gång inom den tidsfrist på ett halvår som är av intresse i sammanhanget.

Före mitt ställningstagande i den fråga som behandlas i detta kapitel har jag överlagt med företrädare för de centrala arbets-

marknadsorganisationerna. Därvid har från arbetsgivarhåll framhållits att en eventuell förändring av studieledighetslagen i den nu aktuella riktningen borde kompletteras med ett krav om att framställningen om ledighet för ifrågavarande ändamål skall inges i särskilt god tid för att ge arbetsgivaren möjlighet till nödvändig planering. Jag har förståelse för denna synpunkt och bedömer inte heller att syftet med mitt förslag påverkas negativt om man utformar reglerna så, att önskemålet tillgodoses. En tidsfrist på $1\frac{1}{2}$ månad bör enligt min mening vara tillräcklig för att ge arbetsgivaren erforderligt rådrum. I det följande förslaget till författningstext finns därför ett villkor som innebär att den anställdes begäran om ledighet – om förmansprincipen skall gälla – måste inges minst 45 dagar före den tidpunkt då ledigheten avses börja. Den nya paragraf vilken enligt vad som här sagts bör tilläggas i studieledighetslagen torde lämpligen placeras efter 4 § och då böra benämnas 4 a §. Den bör med hänsyn till de nyss redovisade motiven ges följande utformning.

Förslag till ny paragraf (4 a §) i studieledighetslagen (1974:981)

Om en arbetstagare som är medlem i en frivillig försvarsorganisation begär ledighet för att genomgå sådan grundutbildning, befodringsutbildning, kompletteringsutbildning eller repetitionsutbildning som anordnas i enlighet med bestämmelser för frivillig försvarsverksamhet utfärdade av regeringen, skall följande gälla.

Under förutsättning att den begärda ledigheten uppgår till högst fyra veckor och att framställningen görs minst 45 dagar i förväg får arbetsgivaren besluta om uppskov endast om motsvarande utbildning är tillgänglig för arbetstagaren även vid ett senare tillfälle inom en period mellan två och sex månader efter den tidpunkt då ledigheten enligt ansökan skulle ha inletts. Uppskovet får inte ges längre varaktighet än att utbildningen kan påbörjas före den nyssnämnda periodens utgång.

Arbetstagaren skall på begäran styrka sin behörighet att delta i avsedd utbildning av detta slag genom intyg från vederbörande frivilligorganisation eller ansvarig myndighet. Arbetsgivaren får hos den som utfärdat intyget informera sig om möjligheten för arbetstagaren att genomgå motsvarande utbildning vid ett senare tillfälle inom den period som anges i föregående stycke.

10.7 Tanken på en anknytning till förbudet mot uppsägning på grund av värnpliktstjänstgöring

Frivilligförmånskommittén föreslog, som tidigare nämnts, i sitt betänkande år 1985 att den här diskuterade rätten till ledighet för viss utbildning borde regleras inom ramen för 1939 års lag om förbud mot uppsägning m.m. på grund av värnpliktstjänstgöring. Att jag valt en annan lösning sammanhänger med följande.

Genom tillkomsten år 1974 av lagen (1974:12) om anställningsskydd¹⁾ är numera arbetstagare i såväl allmän som enskild tjänst tillförsäkrade ett långtgående skydd mot obefogade uppsägningar m.m. Med tanke på att den lagens tillämpningsområde dock inte är helt kongruent med studieledighetslagens infördes vid den senare lagens tillkomst också i denna ett antal uttryckliga regler om förbud mot uppsägning eller avskedande till följd av ledighet för utbildning. Dessa regler återfinns i studieledighetslagens 8 och 9 §§. De innebär, bl.a. genom en formlig hänvisning till sju olika paragrafer i lagen om anställningsskydd, att en uppsägning orsakad av studieledighet kan förklaras ogiltig enligt samma principer som anges i den sistnämnda lagen för en motsvarande åtgärd som inte har saklig grund. Utförliga bestämmelser om hur uppkomna tvister skall lösas, skadestånd beräknas m.m. gäller också i lika mån enligt bägge lagarna.

Det är givetvis ytterst osannolikt att någon arbetsgivare numera skulle överväga att säga upp eller avskeda en anställd därför att denne önskat vara ledig ett fåtal veckor för att genomgå frivillig försvarsutbildning. Skulle detta trots allt någon enskilda gång inträffa, ger redan i dagsläget den gällande arbetsrättsliga lagstiftningen ett tillräckligt skydd för den arbetstagare som drabbats. Det torde vara uteslutet att en domstol – ytterst arbetsdomstolen – skulle finna att en uppsägning eller ett avskedande haft saklig grund, om åtgärden vidtagits av denna anledning.

Man bör vidare lägga märke till att den åberopade lagen från 1939 över huvud inte innehåller någon bestämmelse om *rätt till ledighet*. Att personer som inkallas till värnpliktstjänstgöring måste avstå från yrkesarbete under denna tid har nämligen

1) Senare ersatt av lag (1982:80) om anställningsskydd.

ansetts vara en självklar konsekvens av tjänsteplikten, och detta har inte bedömts kräva en uttrycklig författningsreglering. För dem som deltar i frivillig försvarsutbildning är förutsättningarna emellertid annorlunda, eftersom någon lagstadgad tjänsteplikt inte existerar i detta fall. Vissa likheter kan möjligen anses föreligga såvitt gäller den del av kollektivet som ingått avtal med en myndighet om att stå till förfogande för totalförsvarsuppgifter. Men dels är överensstämmelsen inte fullständig – någon pliktlagstiftning rör det sig alltså inte om –, dels omfattar de frivilliga försvarsorganisationernas utbildning även många deltagare som inte är bundna till särskilda uppgifter genom avtal. Mot denna bakgrund ser jag inget skäl att i detta sammanhang aktualisera en ändring eller komplettering av den nu mer än 50 år gamla lag som tillkom för att hindra uppsägning av värnpliktiga under en tid då helt andra förhållanden rådde på den svenska arbetsmarknaden.

10.8 Frågan om ekonomiska konsekvenser respektive finansiering

10.8.1 Huvudsynpunkter

Som nämndes i inledningen till detta kapitel skall jag enligt direktiven särskilt överväga de *samhällsekonomiska* aspekterna på en eventuell lagreglering av den ifrågavarande rätten till tjänstledighet. Den justering av en bestämmelse i studieledighetslagen som jag här förordat kan dock enligt min bedömning knappast få några samhällsekonomiska konsekvenser av större betydelse. Med tanke på att varje utbildningstillfälle är kortvarigt och att dessutom antalet personer, som kan behöva åberopa den aktuella regelanpassningen, är högst begränsat, kommer det sammanlagda bortfallet av arbetstid inte att få någon märkbar negativ inverkan ens vid en snäv produktionsekonomisk kalkyl.

I ett vidare perspektiv måste man dessutom beakta de samhällsekonomiska fördelar som ligger i att utbildning för viktiga totalförsvarsuppgifter kan bedrivas rationellt och i tillräcklig omfattning. Det ligger också ett värde i att utbildningen bidrar till deltagarnas personliga utveckling och kompetenshöjning helt allmänt. Dessa fördelar är svåra att kvantifiera men torde utan vidare kunna karaktäriseras som mera betydande från allmän synpunkt än de smärre effekter av motsatt art som eventuellt skulle kunna uppmätas hos ett begränsat antal arbetsgivare.

Det kan vidare förtjäna understrykas, att det i fråga om den nu aktuella utbildningen inte föreligger någon risk för överutnyttjande. Utbildningen anordnas av vederbörande totalförsvarsmyndigheter eller på deras uppdrag, bekostas av noggrant budgeterade allmänna medel och genomförs endast i den omfattning som motiveras av samhällets behov.

10.8.2 En preliminär kalkyl

Om man vill uppskatta den samhällsekonomiska *kostnad* som skulle uppstå vid ett genomförande av den föreslagna anpassningen av studieledighetslagen, kan den relevanta frågan formuleras sålunda: Hur stort blir det totala produktionsbortfallet mätt efter det antal arbetstimmar som går förlorade till följd av den formella ändringen? Man måste sålunda bortse från sådan ledighet som skulle ha kommit till stånd även utan ändring av regelsystemet, dvs. dels sådan tjänstledighet som skulle ha medgivits av vederbörande arbetsgivare enligt praxis oavsett formella bestämmelser, dels sådan som skulle ha inträffat efter längre fördröjning enligt studieledighetslagens generella principer.

Som tidigare sagts talar sannolikheten för att allra högst ett par tusen personer per år kan komma att behöva återopa den tilläggsbestämmelse som nu föreslås. I runt tal hälften av dessa kan antas vara deltagare i en tvåveckors kurs och hälften i en enveckas kurs. Sammantaget innebär detta att bortfallet under ett år kan uppskattas till högst ca 3 000 arbetsveckor eller ca 110 000 arbetstimmar ($1\,000 \times 37,7 + 1\,000 \times 75,4$).

För att ge en uppfattning om vilken marginell betydelse ett produktionsbortfall av denna storlek skulle representera relativt sett kan de angivna talen jämföras med följande uppgifter om den totala omfattningen på svensk arbetsmarknad av tjänstledighet för studier. Uppgifterna härom har inhämtats från Statistiska centralbyrån (SCB), vars regelbundet återkommande arbetskraftsundersökningar (AKU) bl.a. belyser omfattningen av arbetsfrånvaro och fördelningen av denna med hänsyn till olika orsaker.

Det totala antalet arbetstimmar som år 1991 i genomsnitt per vecka förlorades på grund av studieledighet uppgick enligt AKU till 1 550 000, vilket för helt år motsvarar drygt 81 000 000 arbetstimmar. Ökningen enligt ovan med ca 110 000 arbetstimmar på grund av regelanpassningen motsvarar sålunda endast något mer än 1 promille av den studieledighet som tas ut enligt nu gällande bestämmelser.

Jämförelsen kan också göras med utgångspunkt i antalet förlorade arbetsveckor. Ca 3 000 veckor enligt ovan skall då relateras till att under en genomsnittsvecka 41 000 personer var frånvarande på grund av studier hela veckan och 8 000 personer under en del av veckan, allt enligt SCB:s undersökning. Skattas detta bortfall under en och samma vecka till en volym motsvarande 45 000 heltidsinsatser kan årsbortfallet kvantifieras till ca 2 110 000 arbetsveckor. Även räknat på detta sätt blir ökningen endast en dryg promille.

Ett försök att ange omfattningen av det tänkta produktionsbortfallet i monetära termer kan baseras på sådana uppgifter om utbetalda sjukpenningbelopp som registreras hos Riksförsäkringsverket och en beräkning av vilken genomsnittlig lönenivå som motsvarar nämnda belopp. I januari 1992 uppgick en på detta sätt beräknad genomsnittlig dagslön till 588 kr. och motsvarande veckolön till 2 940 kr. Ett produktionsbortfall på 3 000 arbetsveckor under ett år skulle med utgångspunkt i dessa beräkningar kunna taxeras till storleksordningen 9 milj. kr.

De kostnader som enligt ovan vid en samhällsekonomisk analys skulle kunna hänföras till den förordade regelanpassningen måste givetvis avräknas mot de *intäkter* som åtgärden också skulle leda till. Intäktssidan i den samhällsekonomiska kalkylen kan man dock inte ange beloppsmässigt utan ett mycket omfattande beräkningsarbete, varför jag här får nöja mig med en uppskattning. Det rör sig i första hand om det tillskott till totalförsvarets effektivitet som uppkommer genom att de berörda personerna kan utbildas för avsedda uppgifter i tillräcklig omfattning och vid rätt tidpunkt. Deltagarna i den aktuella utbildningen får ju ersättning från utbildningsanordnaren – ytterst totalförsvarets respektive myndigheter – enligt ett dagpenningssystem. Detta markerar klart samhällets bedömning av att denna utbildning besitter ett värde, vilket för övrigt ligger i sakens natur.

Utöver den omedelbara nytta för respektive totalförsvarssektorer som den ifrågavarande utbildningen åstadkommer bör som intäkt i en totalkalkyl vidare räknas det mervärde som för varje deltagare ligger i att utbildningen bidrar till vederbörandes personliga utveckling och ger en allmän kompetenshöjning för individen liksom för samhället som helhet.

De intäktseffekter som jag här beskrivit i allmänna termer kan som nämnts inte utan svårigheter kvantifieras beloppsmässigt. Att det sammanlagda värdet på totalnivå gott och väl överstiger de förut angivna samhällsekonomiska kostnaderna

synes emellertid uppenbart, vilket i sin tur innebär att *saldot i den samhällsekonomiska kalkylen blir klart positivt.*

10.8.3 Avslutande kommentarer

Allt det jag nu har redovisat talar för att det inte kan vara behövt eller meningsfullt att söka anvisa någon särskild *finansiering* med anledning av att en viss begränsning föreslås i fråga om arbetsgivares rätt enligt studieledighetslagen att uppskjuta en begärd ledighet. Kostnaden för de ersättningar i form av dagpenning som förutsätts utgå till kursdeltagare behöver visserligen liksom hittills finansieras över statsbudgeten. Men utbildningsvolymen inom frivilligorganisationernas verksamhetsområde bestäms efter prioriteringar som respektive myndigheter genomför med utgångspunkt i *myndigheternas bedömning av totalförsvarets behov* och inte i efterfrågan från presumtiva kursdeltagare. Utbildningsvolymen – och finansieringsbehovet – påverkas sålunda inte av att möjligheterna till ledighet från yrkesarbetet underlättas för en mindre del av kursdeltagarna.

Det är också viktigt att slå fast att de principiella resonemang som förts i detta kapitel inte påverkas av eventuella framtida förändringar när det gäller den ifrågavarande utbildningsverksamhetens totala omfattning. Inte heller påverkas bedömningen att nettoeffekten av den förordade regeljusteringen vid en samhällsekonomisk totalkalkyl blir positiv.

Enligt utredningsdirektiven har jag haft att "bl.a. efter hörande av arbetsmarknadens parter" pröva "om det från samhällsekonomiska utgångspunkter finns förutsättningar att införa en generell rätt till ledighet" för den nu aktuella utbildningen. Som nämnts i avsnitt 10.6 har jag genomfört sådana överläggningar och i ett avseende kompletterat mitt förslag med hänsyn till vad som därvid framkom. I övrigt anfördes vid dessa kontakter inte något som gett mig anledning till tveksamhet beträffande den här föreslagna uppläggningsen.

11 Kostnadskonsekvenser

* Inga besparingskrav men största samlade nyttan av tilldelade medel

Enligt utredningens direktiv skall jag "pröva om statsmakternas tilldelning av medel för frivilligverksamheten får den största samlade nyttan för totalförsvaret". När det gäller

- utbildningsverksamheten skall kostnadseffekterna av mina förslag redovisas,
- förmånssystemet skall kostnadseffektiviteten undersökas,
- rätten till ledighet för frivillig försvarsbildning skall de samhällsekonomiska konsekvenserna prövas.

Det finns med andra ord inga uttalade krav på mig att föreslå besparingar t. ex. i form av neddragning eller avveckling av viss frivilligverksamhet. Vad som emellertid gäller utöver det som uttryckligen sägs i direktiven är det generella kravet för statliga utredningar (dir. 1984:5) dvs. att utredarens förslag inte får medföra ökade utgifter för statskassan.

* Mål- och resultatstyrning

Den ansvarsfördelning jag föreslagit skall gälla mellan frivilligorganisationerna och totalförsvarsmyndigheterna avseende frivilligutbildningen gör det möjligt att tillämpa en medelstilldelning baserad på utbildningsverksamhetens resultat. (Kap. 5) Denna systemförändring medför inga ökade kostnader utan öppnar möjligheter att dels rationalisera proceduren för anslagsframställningar och beredningen i Försvarsdepartementet av hithörande budgetfrågor, dels förbättra verksamhetens både produktivitet och effektivitet.

Inom ramen för detta system har jag föreslagit att ett visst statligt bidrag skall ges direkt till de utbildningsproducerande frivilligorganisationerna under en – treårig – övergångsperiod.

(Kap. 4) Förslaget är motiverat för att undvika negativa effekter på verksamheten under övergångsperioden. Det skall betraktas som ett "förskott" på ersättningen för utförda uppdrag och således inte som en merkostnad.

Förslaget om tilldelning av medel för utåtriktad försvarsupplysningsverksamhet via ett försvarsupplysningsråd skall ses som motiverat av att öka effektiviteten eller den samlade verkningssgraden hos statens insatser för att befästa totalförsvarets folkliga förankring. (Kap. 6) Vilka resurser som riktas för detta ändamål bör vara en fråga som löses inom ramen för den normala budgetprocessen.

Förslagen om borttagande av vissa förmåner för frivillig personal respektive instruktörer medför kostnadsbesparingar för statskassan samtidigt som de innebär marginella förluster för de frivilliga. (Kap. 9) Förslaget att överlåta till Överbefälhavaren respektive Arbetsmarknadsstyrelsen att fatta beslut om instruktörsarvodenas storlek innehåller enligt min bedömning inget riskmoment avseende kostnadsökningar jämfört med idag – när arvoden fastställs av regeringen. Jag utgår från att frivilligandan och oegennyttan framgent skall råda.

*** Samhällsekonomisk kalkyl**

Den samhällsekonomiska kostnaden – dvs. det totala produktionsbortfallet mätt efter antalet förlorade arbetstimmar – för förslaget om rätt till ledighet för frivilligutbildning kan uppskattas till högst ca 110 000 arbetstimmar per år. (Kap. 10) Tar man därtill hänsyn till intäktssidan dvs. det tillskott till totalförsvaret som uppkommer genom att de berörda personerna kan utbildas i tillräcklig omfattning är min bedömning att denna gott och väl överstiger den beräknade kostnaden. Saldot i den samhällsekonomiska kalkylen blir således klart positivt.

*** Anslagstekniska följder**

De förslag jag lagt avseende statens styrning av frivilligutbildningen respektive frivilligorganisationernas medverkan i försvarsupplysningen har bl. a. motiverats av ambitionen att stärka engagemanget från regering och riksdag när det gäller mål- och prioriteringsfrågor så att de politiska instansernas bedömningar på ett något klarare sätt kan bli vägledande för verksamhetens inriktning likaväl som dess omfattning (kap. 4). Instrumentet härför är regleringsbrev och konsekvensen av mina förslag är bl.a. att både tydliga verksamhetsmål och resultatkrav avseende den frivilliga försvarsverksamheten där formuleras. Huruvida dessa skall kopplas till för frivilligverksam-

heten öronmärkta anslag eller anslagsposter eller rymmas inom berörda myndigheters olika anslag är en anslagsteknisk fråga som avgörs i regeringskansliet. Emellertid, när det gäller mitt förslag om ett övergångsstöd under en begränsad period (kap. 4) förefaller en särskild anslagspost vara motiverad; när det gäller mina övriga förslag (kap. 5 och 6) förefaller den andra lösningen vara den naturliga, dvs. att finansieringen av frivilligverksamheten inryms i de berörda totalförsvarsmyndigheternas anslag.

Särskilt yttrande

avlämnat av experterna *Anders Håkansson, Marianne af Malmborg, Lars O. Nordmark och Brittmarie Utterström*

Undertecknade experter i Utredningen om frivillig medverkan i totalförsvaret avger härmed följande särskilda yttrande och hemställer att detta bifogas utredningen.

De frivilliga försvarsorganisationerna har, bl.a. med stöd av nuvarande och tidigare frivilligkungörelser haft en särskild ställning bland våra ideella organisationer. Denna har bl.a. inneburit att den frivilliga försvars verksamheten betraktats som en del av totalförsvaret, om än på de särskilda villkor, som frivillighet innebär. Ställningen har gett organisationerna ett uttalat ansvar och därmed en stark känsla av delaktighet. Den har också gett organisationerna en plattform för samverkan med myndigheterna.

Under den senaste femtonårsperioden har medel efterhand flyttats från myndigheterna till organisationerna. Därmed har organisationernas möjligheter till inflytande och medverkan ökat i den för alla medborgare så viktiga samhällssektor, som totalförsvaret utgör. Detta har stämt väl överens med den grundsyn på frivillig försvarsverksamhet som såväl ÖB som AMS gett uttryck för. Vi uppfattar också att statsmakterna understrukit denna utveckling.

Enligt vår uppfattning är den frivilliga försvarsverksamheten ett åtagande från de frivilliga försvarsorganisationernas sida gentemot staten. Det har i sin tur lett till att staten ansett att organisationerna och deras medlemmar bör få en skälig ersättning för sitt åtagande, eftersom detta åtagande har sådant värde för staten. Det har därför också varit naturligt att staten fördelar medel från statsanslaget, via myndigheterna, direkt till organisationerna.

Utredaren föreslår att statsmedlen skall gå till myndigheterna, som sedan genom upphandling betalar organisationerna för utförda tjänster. Vi avråder från detta system eftersom organisationerna hamnar i en beroendeställning gentemot myndig-

heterna och får svårt eller omöjligt att hävda sådan grundläggande verksamhet som inte är specifikt myndighetsinriktad.

Om organisationerna ges pengar i samband med uppdrag finns det ingen generell rätt för organisationerna att få statliga medel och att därmed kunna dimensionera sin egen verksamhet. Organisationerna berövas på detta sätt sina möjligheter att ta initiativ.

Det som är själva grunden i den frivilliga försvarsverksamheten är nämligen den enskildes vilja att frivilligt ta ett uppdrag. Detta försvinner när organisationerna inte kan planera utifrån medel, som de tilldelats av statsmakterna mot bakgrund av sina uppdrag enligt kungörelsen om frivillig försvarsverksamhet.

De frivilliga försvarsorganisationerna bör liksom hittills ha ett eget anslag (motsv.) och ett delfprogram (motsv.) som via myndigheterna fördelas direkt till organisationerna. Nuvarande system bör vidareutvecklas på samma sätt som inom totalförsvaret i övrigt mot målstyrning och en bättre redovisning av verksamhetens resultat och effekter. På det sättet kan organisationernas initiativkraft och självständighet bibehållas, samtidigt som kostnadsmedvetande och årsredovisning vidareutvecklas.

Av förordningen bör framgå vilka organisationer som är frivilliga försvarsorganisationer. Detta har hittills utgjort grunden för den legitimitet och det stöd som staten givit en verksamhet på det speciella område som försvarsmakten och totalförsvaret är.

Vad gäller frivilligavtalen anser utredaren att myndigheterna skall ikläda sig det ansvar och de förpliktelser, som tillkommer staten i detta sammanhang. Alla frivilligavtal bör enligt utredarens mening ingås mellan den enskilde och vederbörande myndighet.

Förpliktelser och förmåner regleras, enligt nuvarande bestämmelser, i kungörelsen för frivillig försvarsverksamhet resp. förmånsförordningar. Detta är oberoende av om organisation eller myndighet är ansvarig för avtalen.

Vi anser att förvaltningsansvaret för frivilligavtalen kan överlåtas till de organisationer, som är beredda att åta sig detta. En sådan uppgift ligger väl i linje med att delegera till genomförandenivån. Detta gör också organisationernas ansvar tydligt när det gäller att ställa personal till totalförsvarets förfogande.

Uppdelningen på ständiga och tillfälliga avtal bör behållas. Totalförsvaret har behov av båda kategorierna. Avtal för tillfällig tjänstgöring bör finnas kvar bl.a. för att täcka hemvärnets

behov och för att göra det möjligt för den enskilde att förena uppgifter, vilket i sin tur är viktigt ur arbetskraftssynvinkel.

Avslutningsvis anser vi:

- Utredaren har inte i alla stycken rätt värderat den grundläggande ideologin hos de frivilliga försvarsorganisationerna, den frivilliga försvarsverksamhetens betydelse för totalförsvaret, organisationernas självständighet och den starka viljan till ett förtroendefullt samarbete mellan organisationer och myndigheter.
- Utredaren framhäver organisationernas självständighet och har på juridisk grund visat att de skall stå utanför statens och myndigheternas inflytande. Denna självständighet kräver dock nödvändiga förutsättningar i form av författningsstöd och direktriktade medel. Det är också vår uppfattning att samtliga tre rekvisit, i paragraf 1 i förslaget till ny förordning, skall uppfyllas för att en organisation skall vara en frivillig försvarsorganisation.
- Utredarens förslag kan komma att begränsa frivilligheten och det är inte klarlagt att den föreslagna styrformen ger en mer rationell administration eller minskade kostnader. Det förefaller därför vara mest logiskt att fortsätta den pågående utvecklingen i riktning mot ökad målstyrning och klarare redovisning av verksamhetsresultaten. Det är våra organisationers samt myndighetens ÖB bedömning, att den frivilliga försvarsverksamheten har fortsatt stor betydelse. Om denna bedömning delas av statsmakterna vore det fel att nu ge de frivilliga försvarsorganisationerna en osäkrare grund att stå på och kraftigt förändrade förutsättningar för sin verksamhet.

De ståndpunkter som vi redovisat i detta yttrande är vi beredda att utveckla i ett fortsatt arbete.

Bilagetabeller

1. Medlemsantal i de frivilliga försvarsorganisationerna samt uppgifter om avtalsbindning och utbildningsvolym
2. Medlemsavgifter i de frivilliga försvarsorganisationerna jämte vissa relationstal som belyser medelsdispositionen
3. Antal anställda i de frivilliga försvarsorganisationerna juli 1991 exkl. personal med lönebidrag. Årsarbetskrafter

Bilagetabell 1

Medlemsantal i de frivilliga försvarsorganisationerna samt uppgifter om avtalsbindning och utbildningsvolym

Organisation	Medlemsantal 1991-07-01				Utbildningsvolym			
	Totalt	Därav avtalsbundna			Totalt antal deltagare		Ungefärl. antal utbildn. dagar (utredningens uppskattning)	
		Genom	A-av-tal Avtals-slutan-de myn-dighet	Genom B-av-tal				
					90/91	91/92 (plan)	90/91	91/92
Friv. automobilkårens riksforb.	10 375	8 585	Lan Ego (60)	—	2 781	3 196	11 700 ^A	13 200 ^A
Sveriges Kv. bilkårens riksforb.	12 775	5 335	Forsv.m. Lan Lst @	1 270	5 863	6 542	20 200	24 400
Friv. motorcykelkårens riksforb.	4 912	10	Lst CB	442	1 706	2 146	21 500 ^C	27 500 ^C
Friv. flygkåren	1 500	840	Lst	—	228	388	500	900
Friv. radioorganisationen	7 133	45	Forsv.m. Lst	2 221	3 880	4 780	12 600	17 000
Svenska brukshundklubben	^D (59 112)	74	Flygv.	42	292	440	1 400	2 300
Svenska blå stjärnan	5 280	3 503	Lan Ego (30)	—	853	1 084	4 900	6 400
Svenska röda korset	^E (456 673)	—	—	^E 15 747	13 268	16 659	29 800	40 300
Riksforb. Sveriges Lottakårer	42 165	7 500	Flygv. Marinen Armén	10 305	^F (12 780)	^F (12 400)	^F (49 400)	^F (46 000)
Sveriges Civilforsvarsforb.	41 842	—	—	^G 16 831	^G (78 322)	^G (84 000)	^G (50 400)	^G (64 300)
Centralforb. f. befalsutbildning	^H 36 826	—	—	—	12 743	12 400	47 800	33 200
Sv. varnpliktsofficersforb.	633	—	—	—	68	50	200	200
Sv. Arméns o. Flygv. res-off-forb.	^I 5 050	—	—	—	—	40	—	100
Sv. Flottans res-off-forb.	^J 867	—	—	—	—	240	—	^J (100)
Kustartilleriets res-off-forb.	^K 785	—	—	—	40	40	100	100
Sjovarnsskårens riksforb.	^L 4 306	—	—	—	2 388	2 037	^L (14 200)	^L (11 900)
Flygfältsingenjörsforeningarna	903	—	—	—	550	550	^M (1 500)	^M (1 500)
Flygvapenfören. riksforb.	^M 10 718	^M (251)	^M Flygv.	—	3 003	2 680	11 500	12 900
Frivilliga skytterorelsen	^N 179 572	—	—	—	—	—	—	—
Sv. sportskytteforbundet	^O 150 000	—	—	—	—	—	—	—
Sv. pistolskytteforbundet	^P 59 429	—	—	—	—	—	—	—
Sv. fallskärmsforbundet	2 704	—	—	—	—	—	—	—
Samtliga organisationer								
I. Summering av tabellens noteringar utan korrigering	1 093 560	26 143	—	46 858	138 765	149 672	277 700	302 300
II. Efter vissa korrigeringar som ger summeringen ökad men inte fullständig relevans ^R	Cirka 530 000	Cirka 26 000	—	Cirka 45 000	Cirka 68 000	Cirka 77 000	Cirka 240 000	Cirka 270 000

Förkortningar: Lan Länsarbetsnämnd, Lst länsstyrelse, Försv.m. försvarsmakten, Ego egen organisation, CB Civilbefälhavare

Anmärkningar och kommentarer

Allmänt

Noteringarna i tabellen grundar sig med några få undantag på uppgifter som vederbörande organisationer själva lämnat till utredningen som svar på en enkät. I de fall en notering i tabellen anges inom parentes markerar detta *antingen* att den efterfrågade uppgiften inte kunnat lämnas i enkätsvaret utan ersatts av en ungefärlig *eller* att den redovisade uppgiften av något skäl är mindre relevant. Närmare förklaring till de parentesförsedda noteringarna ges i de noter som det hänvisas till vid respektive positioner i tabellen.

Uppskattningen av antalet utbildningsdagar har gjorts av utredningen på basis av lämnade uppgifter om de olika kursernas längd och deltagarantal. Kurslängden har dock i flera fall endast varit summariskt angiven, varför uppskattningen av totalantalet utbildningsdagar omges med osäkerhet.

I fråga om summeringen av uppgifterna för samtliga organisationer ges två alternativ, varav det första innebär att alla i tabellen angivna värden sammanräknats och summan herefter noterats utan korrigering. I det andra alternativet har korrigeringar gjorts för vissa förhållanden i syfte att öka relevansen hos framkomna totalvärden, och dessa redovisas i avrundat skick. Vilka korrigeringar som gjorts framgår i det följande genom kommentaren till not R.

Beträffande beräkningen av den totala medlemsstocken i frivilligorganisationerna bör dock observeras att någon hänsyn inte kunnat tas till det förhållandet att en person kan vara medlem i mer än en av organisationerna. Detta gör att det sammanräknade *medlemsantalet* inte är liktydigt med uttan med all sannolikhet högre än det sammanlagda antalet engagerade individer. Hur stor dubbelanslutningen faktiskt är, finns det dock inte underlag för att närmare ange.

Nothänvisningar

- A) I det angivna antalet utbildningsdagar har för vardera året inräknats 2 000 dagar som enligt organisationens uppskattning har åtgått resp. åtgår för flyttning av övningsfordon.
- B) A-avtalen inom *SKBR* fördelar sig enligt följande: armén 1 527, marinen 219, flygvapnet 204, länsarbetsnämnder 3 051 (varav transportfunktion 2 396 och civil hälso- och sjukvård 655), krigslänsstyrelser 40, egen kär 240, *SKBR* centralt 54.
- C) Antalet utbildningsdagar anges här såsom det uppgetts av organisationen.
- D) I uppgivet medlemsantal ingår ungdomsmedlemmar (5 %) och familjemedlemmar (19 %). Om dessa frånräknas blir medlemsantalet 45 225.
- E) Det angivna medlemsantalet avser *SRK* totalt och inkluderar även ickebetalande medlemmar (18 %). Enligt uppgift av ÖB är 26 000 *SRK*-medlemmar engagerade för totalförsvaret.
- SRK*-medlemmarnas B-avtal avser uppgifter för armén resp. socialstyrelsen.
- F) *SLK* reserverar sig för att alla uppgifter inte funnits tillgängliga hos den centrala organisationen, eftersom regional och lokal verksamhet är självständig och delvis bekostas av andra medel än det statliga bidraget. De mått på utbildningsvolymen som anges i tabellen är sålunda endast ungefärliga.
- G) Antalet avtalsbundna medlemmar i *SCF* avser personer som är beredskapsregistrerade hos länsarbetsnämnd. Som hemskyddsbombard är 21 152 medlemmar rekryterade.
- Uppgifterna om utbildningsvolym hos *SCF* avser till större delen kurser i självskydd/hemskydd för allmänheten. Dessa kurser utgjorde 91 % av totalvolymen 1990 och 87 % 1991/92, räknat efter an-

talet deltagare (ca 75 % resp. ca 60 % räknat efter det uppskattade antalet utbildningsdagar). Frånräknas dessa kurser blir antalet deltagare 7 122 budgetåret 1990/91 och 11 000 budgetåret 1991/92 och det ungefärliga antalet utbildningsdagar 14 800 resp. 27 800.

- H) Medlemsantalet i *CFB* fördelar sig sålunda: 1) vpl, res-off, hv- och avtalspersonal 18 921, 2) ungdomar 4 846, 3) övriga (yrkesofficerare, överåriga) 13 059.
- I) Antalet medlemmar i *SAFR* anges i tabellen såsom det uppgetts för utredningen av ÖB. Organisationens enkätsvar innehöll i fråga om medlemsantalet endast en cirkauppgift. Organisationens svar beträffande utbildningsvolym 1991/92 inkluderade även deltagande vid förbundsmöte och vissa konferenser. Den andel av uppgivet deltagarantal som hänförde sig till dessa arrangemang har frånräknats i tabellen. Där redovisad utbildningsaktivitet avser enbart fälttävling. Uppgifter om genomförd utbildning 1990/91 saknas i *SAFR*'s svar.
- J) Medlemsantalet för *SFRO* anges här såsom det uppgetts av ÖB. Enligt organisationens enkätsvar var medlemsantalet ca 750. Från det i svaret uppgivna antalet deltagare i planerad utbildning har dragits det antal som avser närvaro vid föredrag, studiebesök m.m. Den i tabellen redovisade utbildningsaktiviteten avser skjut- resp. navigeringsövningar. Uppskattningen av antalet utbildningsdagar är i detta fall synnerligen osäker. Uppgift om genomförd utbildning 1990/91 saknas i *SFRO*'s svar.
- K) Antal medlemmar i *KAROF* anges här såsom det uppgetts av ÖB. Enligt organisationens enkätsvar var medlemsantalet ca 800.
- L) Medlemsantalet i *SVKRF* fördelar sig sålunda: vpl. befäl m.fl. i krigsorganisationen 1 893, ungdomar 943, övriga 1 470. Uppskattningen av antalet utbildningsdagar är i detta fall synnerligen osäker.
- M) Avtalen saknar samband med medlemskapet i *FVRF*. De har ingåtts av (dubbelanslutna) personer i deras egenskap av *SLK*-medlemmar.
- Medlemsantalet i *FVRF* fördelar sig sålunda: vpl. befäl och meniga 6 658, ungdomar 2 015, övriga 2 074.
- N) Det för *FSR* uppgivna medlemsantalet hänför sig till kalenderårsskiftet 1990–91.
- O) I det för *SSF* uppgivna medlemsantalet, som torde vara ungefärligt, ingår aktiva skyttar till ett antal av av ca 70 000 (ca 47 %).
- P) Det för *SPSF* uppgivna medlemsantalet hänför sig till kalenderårsskiftet 1990–91. I antalet ingår 20 149 aktiva skyttar (ca 34 %).
- Q) Uppskattningen i fråga om *FIFF* av antalet utbildningsdagar är synnerligen osäker.
- R) *Korrigeringar vid summering*, alt. II, har gjorts enligt följande.
- 1) Betr. *medlemsantal* har gjorts dessa reduktioner:
- | | |
|-------------------|---|
| för SBK | 13 887 (medräknats 45 225 i.st.f. 59 112) |
| " SRK 430 673 (" | 26 000 " - 456 673) |
| " SSF 80 000 (" | 70 000 " - 150 000) |
| " SPSF 39 280 (" | 20 149 " - 59 429) |
- 2) Betr. *antalet A-avtal* har frånräknats: för *FVRF* 251 (inget har medräknats, se härom not M)
- 3) Betr. *antalet B-avtal* har gjorts en viss reduktion på grund av något osäkra grunduppgifter.
- 4) Betr. *antalet deltagare i utbildning* har frånräknats: i fråga om 1990/91 för SCF 71 200 (medräknats 7 122 i st.f. 78 322, se härom not G), i fråga om 1991/92 för SCF 73 000 (medräknats 11 000 i st.f. 84 000, se not G)
- 5) Betr. det uppskattade *antalet utbildningsdagar* motsvaras de under 4 angivna korrigeringsarna av följande:
- | | |
|---|---------------------------|
| i fråga om 1990/91 en reduktion av 35 600 | " - 1991/92 " - av 36 500 |
|---|---------------------------|

Bilagetabell 2

Medlemsavgifter i de frivilliga försvarsorganisationerna jämte vissa relationstal som belyser medelsdispositionen

Organisation	Årlig avgift för vuxna medlemmar 1991	Belopp därav som tillfaller den centrala organisationen	Förhållandet 90/91 mellan det bidrag till den centrala organisationen som härrörde från medlemsavgifter och det centralt fördelade statliga bidraget	Andel av statsbidraget 90/91 som disponerades för utbildning**
	Kr.	Kr.	%	%
Friv. automobilkårens riksförb.	50 – 100*	5	1,0	74
Sveriges Kv. bilkårens riksförb.	Ca 80*	30	1,6	60
		Ⓐ		
Friv. motorcykelkårens riksförb.	75 – 300*	Ca 10 – 15	0,9	72
Friv. flygkåren	50	–	–	36
Friv. radioorganisationen	50	15	0,9	62
		Ⓑ		
Svenska brukshundklubben	>145*	145	101,4	18
Svenska blå stjärnan	50 – 100*	35	3,5	55
Svenska röda korset	75	25	40,2	27
Riksförb. Sveriges Lottakårer	Ca 25 – 150*	35	3,8	56
				Ⓒ
Sveriges Civilförsvarsförb.	..*	–	–	18
Centralförb. f. befälsutbildning	25 – 100*	1	0,1	84
Sv. värnpliktofficersförb.	70	60	40,0	77
		Ⓒ		Ⓓ
Sv. Arméns o. Flygv. res-off-förb.	Ca 280*	230	98,1	(57)
		Ⓓ		Ⓔ
Sv. Fottans res-off-förb.	150	150	75,7	(88)
		Ⓔ		
Kustartilleriets res-off-förb.	200	200	56,3	23
		Ⓕ		
Sjövärnskårernas riksförb.	40 – 100*	15	1,3	59
Flygfältsingenjörsföreningarna	40 – 50*	–	–	97
Flygvapenfören. riksförb.	30 – 100*	7	0,6	71
Frivilliga skytterörelsen	Ca 50 – 300*	–	–	5
		Ⓖ		
Sv. sportskytteförbundet	Ca 30 – 300*	Ca 2 – 5	18,8	.
		Ⓖ		
Sv. pistolskytteförbundet	50 – 200*	Ca 25 – 35	74,6	.
		Ⓙ		
Sv. fallskärmsförbundet	300	300	571,3	67
Samtliga organisationer	Ca 25 – 500	0 – 300	..	..

Anmärkningar: se nästa sida

Bilagetabell 3

Anmärkningar till bilagetabell 2

* Avgifterna bestäms lokalt och varierar mellan kårerna (motsv.)

** Angivna procenttal avser sådana kostnader som i den centrala bokföringen hänförs till utbildning. Även andra kostnader, t.ex. för anställd personal, har dock i större eller mindre utsträckning med utbildningsverksamhet att göra.

Ⓐ Bidraget per medlem varierar alltefter kårernas storlek. Avgiften till förbundet utgår nämligen med enhetliga belopp för kårer inom vissa storleksgränser (lägst 1000 kr. och högst 2500 kr.). Hos de största kårerna blir bidraget per medlem räknat lägre än 10 kr.

Ⓑ En avgift till den lokala klubben tillkommer. Dess storlek varierar. Det i tabellen angivna beloppet avser den del av medlemsavgiften som skall levereras till den centrala organisationen.

Ⓒ Medlemmar under 26 år betalar ungefär hälften av angivna belopp.

Ⓓ Medlemmar över 65 år betalar 50 kr.

Ⓔ Medlemmar under 25 och över 64 år betalar 100 kr.

Ⓕ Enstaka kårer har bestämt högre avgift för ungdomar (upp till 300 kr.).

Ⓖ För 1991/92 är beloppet 20 kr.

Ⓗ Avgiften till den centrala organisationen är 550 kr. för var och en av de drygt 1000 lokala föreningarna oavsett deras storlek. Inom det angivna intervallet ligger uppskattningsvis flertalet individuella medlemmars bidrag till SSF centralt.

Ⓛ Första året betalar en medlem dessutom 150 kr. i inträdesavgift.

Ⓜ I den angivna procentandelen ingår även kostnader för mötesverksamhet, studiebesök m.m. Frånräknas dessa blir andelen avsevärt lägre, men underlag saknas för närmare precisering.

Ⓢ Varje lokal förening betalar 250 kr. till förbundet och dessutom 20 kr. per aktiv medlem.

Ⓣ Beräkningen 18 % grundas på det som direkt kan avläsas som utbildningskostnader i SCF:s centrala redovisning. Härutöver disponeras en betydande andel av statsbidraget för utbildning i regional och lokal regi. SCF beräknar att 55 % av statsbidraget används för utbildning.

Antal anställda i de frivilliga försvarsorganisationerna juli 1991 exkl. personal med lönebidrag. Årsarbetskrafter

Organisation	Centralt	Regionalt och lokalt
Friv. automobilkårernas riksförb.	1,35	–
Sveriges Kv. bilkårers riksförb.	7	–
Friv. motorcykelkårernas riksförb.	2	–
Friv. flygkåren	4,2	–
Friv. radioorganisationen	4,5	–
Svenska brukshundklubben	2,75	–
Svenska blå stjärnan	2,6	–
Svenska röda korset	1,8	13,4
Riksförb. Sveriges Lottakårer	13	1
Sveriges Civilförsvarsförb.	11,5	16
Centralförb. f. befälsutbildning	11	10
Sv. värnpliktofficersförb.	–	–
Sv. Arméns o. Flygv. res-off-förb.	1	0,2
Sv. Flottans res-off-förb.	0,4	–
Kustartilleriets res-off-förb.	0,25	–
Sjövärnsskårens riksförb.	3	–
Flygfältsingenjörsföreningarna	–	1
Flygvapenfören. riksförb.	4	–
Frivilliga skytterörelsen	7,5	–
Sv. sportskytteförbundet	3,5	–
Sv. pistolskytteförbundet	3,5	–
Sv. fallskärmsförbundet	1,8	–
Totalt	Ca 87	Ca 42

Utredningens direktiv

Utredning av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet inom totalförsvaret

Dir. 1990:65

Beslut vid regeringssammanträde 1990-10-04.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet R. Carlsson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utreda den del av totalförsvarets personalförsörjning som sker genom de frivilliga försvarsorganisationerna. Därvid skall de frivilliga försvarsorganisationernas roll, uppgifter och ansvar prövas. Även frågan om verksamhetens finansiering skall prövas.

Bakgrund

De nu tillämpade principerna för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet lades fast genom kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet. Till grund för bestämmelserna låg betänkandet (SOU 1968:54) Frivilligförsvaret 1, De frivilliga försvarsorganisationerna utom hemvärnet lämnat av 1966 års värnpliktskommitté.

Riksdagen (prop. 1989/90:9, FöU3, rskr. 87) beslutade i december 1989 bl.a. om arméns framtida utveckling. Beslutet, som grundar sig på betänkandet (SOU 1989:46) Arméns utveckling och försvarets planeringssystem, lämnat av 1988 års försvarskommitté (FK 88), innebär organisatoriska och andra strukturella förändringar som kan komma att påverka förutsättningarna för de frivilliga försvarsorganisationernas medverkan inom den militära delen av totalförsvaret. FK 88 har vidare fått i uppdrag att lämna förslag om den fortsatta utvecklingen av totalförsvarets civila del. Kommitténs arbete med bl.a. ett sammanfattande förslag till totalförsvarets och de olika totalförsvarsfunktionernas inriktning och utformning efter budgetåret 1990/91, skall vara slutfört senast den 1 december 1990. Förslagen i dessa frågor kan komma att beröra frivilligorganisationernas verksamhet.

Förmåner till den frivilliga personalen lämnas i väsentliga avseenden på samma grunder som för värnpliktiga. I betänkandet (SOU 1990:26) Förmånssystemet för värnpliktiga m.fl. lämnas förslag som även kan få effekter för den frivilliga personalen. Förslaget har remissbehandlats och övervägs för närvarande inom regeringskansliet.

Överbefälhavaren har på uppdrag av regeringen lämnat förslag till ändringar i kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet. Utan att grunderna för den frivilliga verksamheten ändras innebär förslaget nyordningar med avseende på frivilligpersonalens indelning, skyldighet att fullgöra utbildning samt organisationernas och myndigheternas uppgifter. Vidare föreslås att regeringen på samma sätt som i dag ger landstingen och kommunerna vissa uppgifter för verksamheten.

Mot denna bakgrund bör de frivilliga försvarsorganisationernas medverkan i totalförsvarets personalförsörjning och verksamhetens finansiering utredas. Utredningen bör även omfatta förmånssystemet för den frivilliga personalen samt författningsregleringen.

Uppdraget att göra utredningen bör lämnas till en särskild utredare.

Uppdraget

Uppgifter och ansvarsfördelning

De frivilliga försvarsorganisationerna skall enligt kungörelsen stödja totalförsvaret. Organisationerna skall därvid i samråd med myndigheterna rekrytera frivillig personal och informera om totalförsvaret. De skall vidare medverka vid myndigheternas utbildning av sådan personal eller själva leda utbildningen. På dessa områden kompletterar frivilligorganisationerna den obligatoriska utbildning som myndigheterna svarar för med stöd av pliktlagarna.

Efter genomgången utbildning kan den frivilliga personalen under vissa förutsättningar teckna särskilda avtal med myndigheterna eller organisationerna. Genom avtalet blir den frivillige skyldig att tjänstgöra vid den militära eller civila enhet inom totalförsvaret där han har sin befattning. Ett avtal är tidsbegränsat i fyraårsperioder och medför tjänstgöringsskyldighet för den frivillige under beredskap och i krig i den omfattning som anges i kungörelsen. Den som åtar sig en placering för s.k. ständig tjänstgöring inom totalförsvaret hör till kategorien A-personal. Med B-personal förstås den som står till förfogande för tillfällig tjänstgöring inom totalförsvaret.

Den frivilliga utbildningen bedrivs huvudsakligen i form av utbildning av personal som avses teckna avtal, frivillig befälsutbildning, funktionärs-, instruktörs- och ungdomsutbildning samt utbildning för att höja den frivilliges personliga färdigheter. Dessa utbildningsområden kan i sin tur vara uppdelade på olika avsnitt och moment beroende på syftet med utbildningen. Utbildningen genomförs vid centralt, regionalt och lokalt anordnade kurser.

Uppgifterna för myndigheterna bygger på grundprincipen att den som i krig använder frivillig personal eller har ansvar för beredskapsplaneringen på ett visst område som rör frivilligverksamheten också skall svara för det allmännas medverkan i frivilligarbetet. Överbefälhavaren svarar därvid för att den frivilliga verksamheten samordnas mellan myndigheterna inom försvarsmakten, medan arbetsmarknadsstyrelsen har motsvarande ansvar i förhållande till myndigheterna inom den civila delen av totalförsvaret. Överbefälhavaren har dessutom till uppgift att samordna de militära och civila delarna av den frivilliga verksamheten. Överbefälhavaren skall också se till att det

finns enhetliga bestämmelser för den personal som deltar i frivillig försvarsutbildning och att de frivilliga försvarsorganisationernas uppgifter fördelas mellan organisationerna på ett ändamålsenligt sätt.

Utbildningen på frivilligområdet är omfattande. Den tar sikte på flera olika personalgrupper och har en mängd olika syften, ytterst det att tillgodose totalförsvarets behov av kompetent personal. Frivilligorganisationerna har således en given och särskilt angelägen uppgift till stöd för betydande delar av vårt totalförsvar. Personalbehoven tillgodoses också genom den obligatoriska utbildning som myndigheterna svarar för med stöd av pliktlagarna.

Det obligatoriska utbildningssystemet står nu inför stora förändringar. Därför är det nödvändigt att den utbildning för totalförsvaret som bedrivs av frivilligorganisationerna anpassas till de nya förutsättningarna, så att den rationellt och kostnadseffektivt kompletterar den obligatoriska. Från denna utgångspunkt är det viktigt att undersöka vilka uppgifter i totalförsvaret som i framtiden lämpligen bör fullgöras av den frivilliga personalen och vilken utbildning denna behöver.

Utredaren skall undersöka innehållet och omfattningen av de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningsverksamhet och beskriva hur verksamheten i stort är organiserad med avseende på ansvarsfördelningen mellan organisationerna och myndigheterna. Resultatet härav skall ställas mot behovet av personal inom totalförsvarets olika delar för sådana befattningar som inte bör fullgöras av tjänstepliktiga eller anställda. Utredaren skall i detta sammanhang beakta aktuella förändringar rörande totalförsvarets uppgifter och framtida utformning.

Med personalbehovet som utgångspunkt skall utredaren föreslå vilken utbildning som bör bedrivas inom ramen för frivilligorganisationernas verksamhet och hur ansvaret för utbildningen bör fördelas mellan organisationerna och myndigheterna. Därvid skall också kostnadseffekterna redovisas.

I frivilligorganisationernas ungdomsutbildning förekommer inslag i vilka ungdomar ges skjutträning och på andra sätt övas i vapenbruk. Sverige har i internationella sammanhang ställt sig bakom strävandena att förhindra att den som inte fyllt 18 år deltar i militärt försvar. Utredaren bör pröva om nämnda inslag i ungdomsutbildningen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Finansiering

De frivilliga försvarsorganisationernas utbildningsverksamhet finansieras huvudsakligen genom statsbidrag. En förutsättning för statsbidrag är att organisationerna följer bestämmelserna i kungörelsen och sådana andra föreskrifter som regeringen beslutar om. Statsbidragen lämnas över två anslag under fjärde huvudtiteln, ett för den militära delen som disponeras av överbefälhavaren och ett för den civila delen som disponeras av statens räddningsverk resp. arbetsmarknadsstyrelsen. Vidare lämnas statsbidrag också över ett anslag under femte huvudtiteln som disponeras av socialstyrelsen.

Behovet av statsbidrag prövas efter förslag av varje organisation för sig. Överbefälhavaren, de funktionsansvariga myndigheterna och and-

ra berörda myndigheter skall sedan var och en inom sitt område yttra sig över förslagen. Detta sker i regel genom myndigheternas anslagsframställningar.

Statsbidragen fördelas mellan organisationerna i princip på det sätt som anslagsmyndigheterna bestämmer.

Betalningsansvaret för de administrativa kostnader som följer med organisationernas och myndigheternas skyldigheter avgörs i allt väsentligt efter de riktlinjer som överbefälhavaren och de funktionsansvariga myndigheterna bestämmer på resp. område.

Bidragsstödet till organisationerna uppgår f.n. (bå 1990/91) till ca 200 milj.kr. Härtill kommer kostnaderna för myndigheternas del av verksamheten, också finansierad över statsbudgeten.

Utredaren skall pröva om statsmakternas tilldelning av medel för frivilligverksamheten får den största samlade nyttan för totalförsvaret. Vidare skall utredaren också pröva det fortsatta behovet av medel till verksamheten och föreslå en lämplig fördelning mellan organisationerna och myndigheterna med hänsyn till deras resp. uppgifter. I dessa sammanhang måste självfallet beaktas intresset från samhällets sida av att det finns ett på frivilliga insatser grundat stöd för landets försvar.

Förmåner

Det nuvarande förmånssystemet för frivilligförsvaret beslutades av riksdagen (prop. 1985/86:134, FöU 10, rskr. 281) under våren 1986. Systemet grundar sig på frivilligkommitténs betänkande (SOU 1985:35) Ersättningar och förmåner inom frivilligförsvaret. De förändringar av systemet som då genomfördes innebar att de generella ersättningarna i större omfattning knöts till dagpenningssystemet och att rätten till familjebidrag vidgades för den som inkallats för att frivilligt utbilda sig för eller tjänstgöra i befattning inom totalförsvaret. Samtidigt infördes årliga utbildningspremier för den frivilliga avtalspersonalen och höjda arvoden till frivilliga instruktörer och funktionärer. Vidare infördes en rätt till befattningspenning för befäl inom frivilligförsvaret och för funktionärer.

De nya bestämmelserna, som trädde i kraft den 1 januari 1987, finns intagna i förordningen (FFS 1986:37) om förmåner till frivillig personal m.fl. och förordningen (FFS 1986:38) om förmåner till instruktörer inom frivillig försvarsutbildning.

Förmånssystemet för den frivilliga personalen har tillämpats i drygt tre år. De förbättrade förmånerna till frivilliga har inneburit merkostnader som medfört att organisationerna fått ökade statsbidrag. Behovet av medel för att täcka dessa kostnader har, bl.a. på grund av förändringar i utbildningsvolymen, emellertid lett till årligen återkommande kompensationskrav i vissa fall.

Utredaren skall undersöka effektiviteten i förmånssystemet och redovisa kostnadsutvecklingen för förmånerna och deras administration. Vidare skall utredaren göra en sådan översyn av förmånssystemet som påkallas dels av den nyss nämnda undersökningen, dels av de överväganden och förslag utredningsarbetet i övrigt medfört.

I sitt betänkande föreslog frivilligkommittén att en lagfäst rätt till

ledighet skulle införas för frivillig försvarsverksamhet. Den skulle omfatta all avtalsenlig tjänstgöring inom totalförsvaret, grundutbildning samt befodringsutbildning och sådan kompletteringsutbildning som fordras för att den enskilde skall uppnå eller behålla kompetens för sin krigsbefattning. Rättigheten skulle inte vara begränsad.

Föredragande statsrådet (prop. 1985/86:134) var dock av den meningen att ytterligare beslutsunderlag var nödvändigt innan ställning togs till kommitténs förslag. Någon rätt till ledighet infördes inte.

Utredaren skall, bl.a. efter hörande av arbetsmarknadens parter, pröva om det från samhällsekonomiska utgångspunkter finns förutsättningar att införa en generell rätt till ledighet. Om sådana förutsättningar finns, skall utredaren lämna förslag till hur en rätt till ledighet bör författningsregleras och finansieras.

Författningsregleringen

Utredaren skall också granska kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet. Granskningen bör göras från såväl sakliga och materiella som språkliga och redaktionella utgångspunkter. Den skall leda till ett förslag till ny författningsreglering. En fråga som utredaren särskilt bör uppmärksamma i detta sammanhang är behovet av lagstöd för uppgifter på frivilligverksamhetens område som ligger på de frivilliga försvarsorganisationerna och den frivilliga personalen samt på landstingen och kommunerna. Utredaren bör också överväga om inte dagens bestämmelser, som innebär att regeringen fastställer grundstadgar för organisationerna, kan delegeras till myndighet.

Arbetets bedrivande

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 december 1991.

Vid utredningsarbetet skall utredaren beakta försvarskommitténs och statsmakernas ställningstaganden i de frågor som är av betydelse för uppdraget. När det gäller förslaget till ny författningsreglering skall även resultatet av värnpliktslagutredningens (Fö 1988:01) arbete beaktas.

Regeringen beslutade den 26 april 1990 att ge statskontoret i uppdrag att kartlägga stödet till föreningslivet samt lämna förslag till hur en fördjupad prövning baserad på uppföljning och utvärdering kan göras av stödet. Uppdraget skall redovisas till civildepartementet senast den 31 december 1990. Utredaren skall vid arbetet med de delar av uppdraget som rör dessa frågor samråda med statskontoret och därvid uppmärksamma resultatet av statskontorets uppdrag.

Utredaren skall vidare beakta vad som har anförts i direktiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Utredaren skall fortlöpande hålla kontakt med företrädare för de frivilliga försvarsorganisationerna.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförord-

ningen (1976:119) – med uppdrag att utreda de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet inom totalförsvaret,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns anslag A 2. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Kungl. Maj:ts Kungörelse (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet

Allmänna bestämmelser

1 § Med frivillig försvarsorganisation avses i denna kungörelse

Centralförbundet för befälsutbildning,
Flygfältsingenjörsföreningarna,
Flygvapenföreningarnas riksförbund,
Frivilliga automobilkårens riksförbund,
Frivilliga flygkåren,
Frivilliga motorcykelkårens riksförbund,
Frivilliga radioorganisationen,
Frivilliga skytterörelsen,
Svenska blå stjärnan,
Föreningen svenska röda korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig,
Riksförbundet Sveriges lottakårer,
Sjövärmskårens riksförbund,
Svenska brukshundklubben,
Svenska fallskärmsförbundet,
Svenska pistolskytteförbundet,
Svenska sportskytteförbundet,
Sveriges civilförsvarsförbund och
Sveriges kvinnliga bilkårers riksförbund
samt i fråga om frivillig befälsutbildning
Kustartilleriets reservofficersförbund,
Svenska Arméns och Flygvapnets reservofficersförbund,
Svenska Flottans reservofficersförbund och
Svenska vämpliktsofficersförbundet. *Förordning (1984:849).*

2 § Statsbidrag eller annat statligt stöd till frivillig försvarsorganisation utgår under förutsättning att organisationen följer bestämmelserna i denna kungörelse och övriga föreskrifter som regeringen meddelar. *Förordning (1977:124).*

3 § Försvarsverksamheten inom frivillig försvarsorganisation skall tjäna totalförsvaret och omfatta försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivillig personal.

Grundstadgar för frivillig försvarsorganisation fastställs av regeringen. *Förordning (1977:124).*

4 § Personal som genom skriftligt avtal åtager sig att frivilligt tjänstgöra inom totalförsvaret kallas A- eller B-personal. Med A- personal förstås sådan personal som placeras för ständig tjänstgöring inom totalförsvaret och med B-personal sådan personal som står till förfogande för tillfällig tjänstgöring inom totalförsvaret.

Myndigheternas uppgifter

5 § Myndighet skall inom sitt verksamhetsområde och i samråd med de frivilliga försvarsorganisationerna

lämna organisationerna underlag för upplysningsverksamheten,
bistå organisationerna i rekryteringsverksamheten,
leda frivillig befälsutbildning samt A- och B-personals utbildning,
anordna utbildning av annan frivillig personal under medverkan av organisationerna,

registrera personal för frivillig befälsutbildning,
teckna avtal med, registrera och krigsplacera A-personal,
svara för erforderlig lokal- och centralregistrering samt krigsplacering av B-personal,
tillhandahålla frivillig försvarsorganisation materiel, lokaler och övningsområden enligt
särskilda bestämmelser,
i övrigt understödja den frivilliga försvarsverksamheten.

6 § Överbefälhavaren och arbetsmarknadsstyrelsen samordnar i samråd med andra berörda myndigheter den frivilliga försvarsverksamheten, överbefälhavaren inom försvarsmakten och arbetsmarknadsstyrelsen inom totalförsvaret i övrigt. Överbefälhavaren svarar också för samordning mellan de militära och civila delarna av den frivilliga försvarsverksamheten. *Förordning (1977:124).*

7 § Överbefälhavaren, statens räddningsverk, överstyrelsen för civil beredskap, socialstyrelsen, statens jordbruksverk, arbetsmarknadsstyrelsen och andra berörda myndigheter inom totalförsvaret skall, var och en inom sitt område, yttra sig över förslag till framställning om statsbidrag från en frivillig försvarsorganisation. *Förordning (1991:1207).*

8 § Överbefälhavaren och arbetsmarknadsstyrelsen åligger särskilt att i samråd lämna anvisningar för beräkning av maximityrkor för A- och B-personal samt att ange riktlinjer för rekrytering av denna personal.

Överbefälhavaren åligger vidare särskilt att verka för enhetliga bestämmelser om utbildning, antagning och förordnande av personal, som deltagar i frivillig försvarsutbildning, och för en ändamålsenlig fördelning av de frivilliga försvarsorganisationernas uppgifter.

9 § Försvarsgrenschef och myndighet utanför försvarsmakten åligger särskilt att lämna frivillig försvarsorganisation uppgifter om behovet av frivillig personal och det årliga utbildningsbehovet. *Förordning (1977:124).*

10 § Militärbefälhavare och civilbefälhavare leder den frivilliga försvarsverksamheten inom sitt verksamhetsområde. Militärbefälhavare svarar också i samråd med andra berörda myndigheter för samordning mellan de militära och civila delarna av den frivilliga försvarsverksamheten inom militärområdet.

11 § Länsstyrelsen leder i samråd med länsarbetsnämnden, landstingskommunen och kommunerna den frivilliga försvarsverksamheten inom sitt verksamhetsområde.

Försvarsområdesbefälhavare och chefen för Gotlands militärkommando svarar för samordning mellan de militära och civila delarna av den frivilliga försvarsverksamheten inom försvarsområdet respektive militärkommandot. *Förordning (1991:56).*

De frivilliga försvarsorganisationernas uppgifter

12 § Frivillig försvarsorganisation skall i samråd med myndigheterna leda upplysnings- och rekryteringsverksamheten, medverka vid sådan utbildning av frivillig personal som ledes av myndighet, leda sådan utbildning av frivillig personal som icke anordnas av myndighet, teckna avtal med och svara för registrering och krigsplacering av B-personal.

13 § Frivillig försvarsorganisation skall vidare
avge förslag till framställning om statsbidrag,
omhänderta tilldelade statsmedel enligt föreskrifter av central förvaltningsmyndighet,
bestämma över sin ekonomiskt stödjande verksamhet och andra föreningsmässiga angelägenheter.

A- och B-personal

13 a § Som A- eller B-personal får den antas som

1. är svensk medborgare och fyller minst 16 år eller, om tjänstgöringen avser försvarsmakten, minst 18 år under antagningsåret,

2. har avgett förklaring om sitt hälsotillstånd,

3. har tillräckliga förutsättningar för tjänstgöringen.

Kravet på svenskt medborgarskap gäller inte avtalspersonal i hemskyddsorganisationen.

Den avtalsslutande myndigheten får infordra andra uppgifter som fordras om personliga förhållanden av betydelse för tjänstgöringen och skall före antagningen av personalen samråda med berörda myndigheter. *Förordning (1987:1059)*.

14 § A- och B-personal är skyldig att fullgöra repetitionsutbildning, A-personalen högst 16 dagar för varje fyraårsperiod av avtalstiden och B-personalen högst 80 timmar för varje fyraårsperiod av avtalstiden.

Vid krig eller krigsfara eller då personal inkallas till tjänstgöring jämlikt 27 § 2 mom. värnpliktslagen (1941:967) är A- och B-personalen skyldig att fullgöra den tjänstgöring som behövs med hänsyn till verksamheten inom totalförsvaret.

15 § Avtal med A- och B-personal träffas för fyraårsperioder och gäller med sex månaders uppsägningstid. Vid uppsägning från den avtalsslutande myndighetens sida får dock kortare uppsägningstid iakttagas. Den avtalsslutande myndigheten får medge att avtalet upphör utan att gällande uppsägningstid iakttagas. Avtal som ej sagts upp före avtalstidens utgång anses förlängt med ytterligare en fyraårsperiod. Frivillig personal får ej säga upp avtalet vid krig eller krigsfara eller då värnpliktiga inkallas till tjänstgöring jämlikt 27 § 2 mom. värnpliktslagen (1941:967).

16 § Anstånd med repetitionsutbildning får av den avtalsslutande myndigheten beviljas A- och B-personal om det göres sannolikt att utbildningen skulle medföra avbräck i påbörjade studier eller vålla olägenhet i vederbörandes arbete eller eljest bereda den frivillige eller nära anhörig till honom svårigheter.

Övriga bestämmelser

17 § För samordning av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet skall finnas samarbetsorgan enligt bestämmelser som överbefälhavaren meddelar efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen och organisationerna.

I frivillig försvarsorganisationens ledningsorgan skall ingå representanter för statsmyndigheterna enligt föreskrifter i organisationens grundstadgar.

18 § Tvist i rekryteringsfråga prövas av en personalprövningsnämnd enligt särskilda bestämmelser.

19 § Frivillig personal erhåller under utbildning och annan tjänstgöring förmåner enligt grunder som regeringen bestämmer. *Förordning (1977:124)*.

20 § Gåva som tillfaller frivillig försvarsorganisation och som kan komma att medföra kostnad eller förpliktelse för staten får mottagas först efter regeringens medgivande i varje särskilt fall. *Förordning (1977:124)*.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
 2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
 3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
 4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
 5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
 6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
 7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
 8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
 9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
 10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
 11. Fastighetsskatt. Fi.
 12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
 13. Bundna aktier. Ju.
 14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
 15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
 16. Kroppen efter döden. S.
 17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
 18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
 19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
 20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
 21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
 22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
 23. Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. Fi.
 24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
 25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
 26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
 27. Årsarbetstid. A.
 28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
 29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
 30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
 31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
 32. Nya Inlandsbanan. K.
 33. Kasinospelverksamhet i folkrörelsemas tjänst? C.
 34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
 35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
 36. Radio och TV i ett. Ku.
 37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
 38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
 39. Begreppet arbetsskada. S.
 40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
 41. Angående vattenskotrar. M.
 42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
 43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
 44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
 45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
 46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
 47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
 48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
 49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
 50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
 51. Översyn av sjöpolisens. Ju.
 52. Ett samhälle för alla. S.
 53. Skatt på dieselolja. Fi.
 54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
 55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
 56. Färjor och farleder. K.
 57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
 58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
 59. Läraruppdraget. U.
 60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
 61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
 62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
 63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
 64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
 65. Kartboken. C.
 66. Västsverige – region i utveckling. C.
 67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
 68. Långsiktig miljöforskning. M.
 69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
 70. Telelag. K.
 71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
 72. Det kommunala medlemskapet. C.
-

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.
90. Biobränslen för framtiden. Jo.
91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
92. Pliktleverans. U.
93. Svensk skola i världen. U.
94. Skola för bildning. U.
95. Den svenska marknaden för projekt kapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.
97. Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-ekonomi. Fi.
98. Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. S.
99. Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Jo.
100. Staten och arbetsgivarorganisationerna. Fi.
101. Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Fö.
102. Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. Fi.
103. FHU92. A.
104. Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. M.
105. Administrativt stöd till Försvarsmakten. Fö.
106. Civilbefähavarna. Fö.
107. Kulturstöd vid ombyggnad. Ku.
108. VAL, Organisation Teknik Ekonomi. Ju.
109. Investeringar i arrendjordbruket och andra arrenderättsliga frågor. Ju.
110. Information och den nya InformationsTeknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. Ju.
111. Den framtida skogsvårdsorganisationen. Jo.
112. Administrationen i kanslihuset. Klara administrationen – Bilaga. Fi.
113. Lag om företagsrekonstruktion. Ju.
114. Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. K.
115. Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning. K.
116. Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. A.
117. Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. Jo.
118. Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. S.
119. Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklingsmöjligheter. Jo.
120. Allmänna arvsfonden. S.
121. Vissa mervärdeskattefrågor. Fi.
122. Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier. U.
123. Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad. A.
124. Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. UD.
125. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animaliesektorn. Jo.
126. Swedish Environmental Debt. M.
127. Boverket – uppgifter och verksamhet. Fi.
128. Kommunal uppdragsverksamhet. C.
129. Merkostnader vid sjukdom och handikapp. S.
130. Vinna eller förlora – folkrorelsemans lotterier och spel i framtiden. Fi.
131. Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. Ju.
132. Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. Fö.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. [124]

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisens. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]
VAL, Organisation Teknik Ekonomi. [108]
Investeringar i arrendjordbruket och andra arrende-rättsliga frågor. [109]
Information och den nya Informations Teknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. [110]
Lag om företagsrekonstruktion. [113]
Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. [131]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]
Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. [101]
Administrativt stöd till Försvarsmakten. [105]
Civilbefälhavarna. [106]
Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. [132]

Socialdepartementet

Psyiskt stördas situation i kommunerna
– en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]

Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psyiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]
Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. [98]
Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. [118]
Allmänna arvsfonden. [120]
Merkostnader vid sjukdom och handikapp. [129]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]
Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. [114]
Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovvnings monopol på kontrollbesiktning. [115]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Beskattnings av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]
Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-
ekonomin. [97]
Staten och arbetsgivarorganisationerna. [100]
Myndigheternas förvaltningskostnader
– budgetering av pris- och löneförändringar. [102]
Administrationen i kanslihuset.
Klara administrationen – Bilaga. [112]
Vissa mervärdesskattefrågor. [121]
Boverket – uppgifter och verksamhet. [127]
Vinna eller förlorinna – folkrörelsernas lotterier och
spel i framtiden. [130]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens
villkor
i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv
och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig
yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läranuppgifter. [59]
Ett nytt betygssystem. [86]
Pliktleverans. [92]
Svensk skola i världen. [93]
Skola för bildning. [94]
Social bakgrund – studiestöd och övergång till
högre studier. [122]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande.
[76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och
livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabilie-
sektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska
produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och
finansiering. [88]

Biobränslen för framtiden. [90]
Biobränslen för framtiden. Bilagedel. [91]
Rådgivningen inom jordbruket och
trädgårdsnäringen. [99]
Den framtida skogsvårdsorganisationen. [111]
Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av
ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. [117]
Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklings
möjligheter. [119]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och
livsmedelsindustri för EG – förslag om animalie-
sektorn. [125]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årarbetstid. [27]
FHU92 [103]
Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft [116]
Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot
2000-talets utbildningsmarknad. [123]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.
[31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]
Kulturstöd vid ombyggnad. [107]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och matteknik inom SP och
SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projektkapital – statens
nuvarande och framtida roll. [95]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och
ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsvrige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]
Kommunal uppdragsverksamhet. [128]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]

Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]

Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. [35]

Angående vattenskotrar. [41]

Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]

Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]

Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]

Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]

Långsiktig miljöforskning. [68]

Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. [104]

Swedish Environmental Debt. [126]

2000-01-13

2000-01-13

2000-01-13

KUNGL. BIBL.
1993-01-13
STOCKHOLM