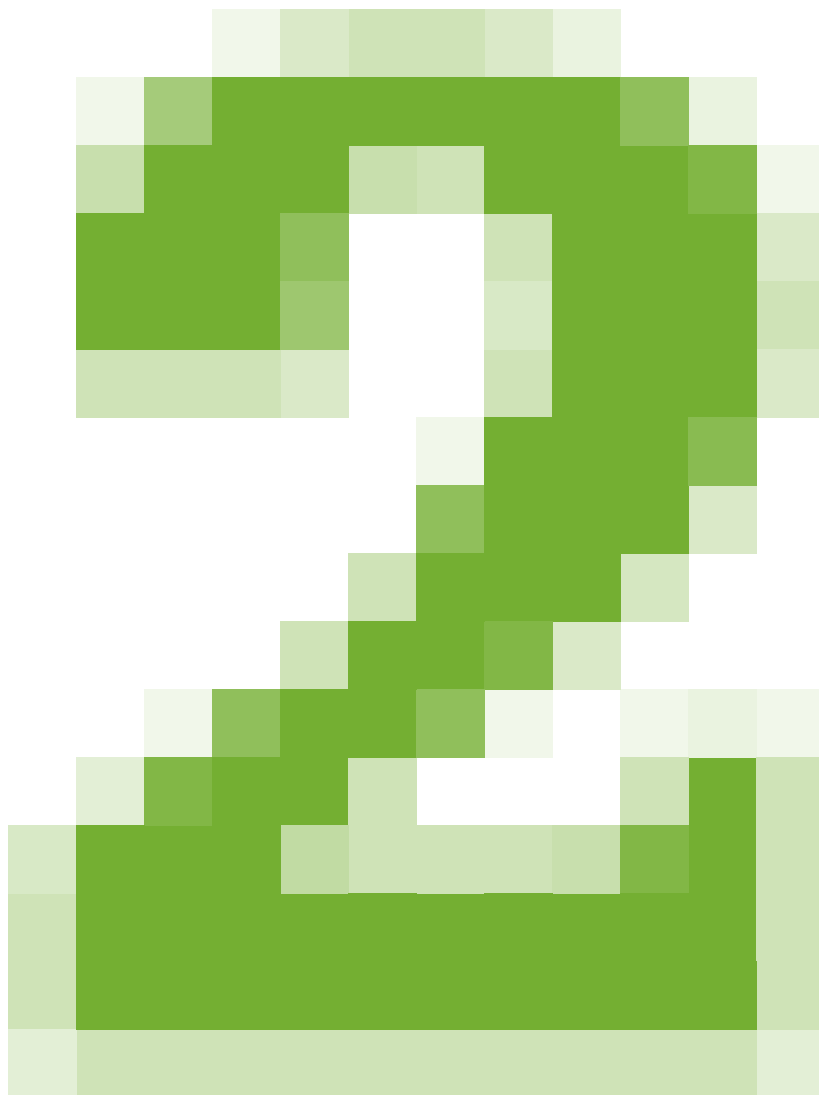


**Uppföljning av Överenskommelsen mellan regeringen,
idéburna organisationer inom det sociala området och
Sveriges Kommuner och Landsting.**



SAMVERKAN OCH PÅVERKAN

**En studie av överenskommelser mellan två kommuner
och idéburna organisationer**

Del två i uppföljningen av Överenskommelsen mellan regeringen,
idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges
Kommuner och Landsting, juni 2011.

Karin Gavelin
Ersta Sköndal högskola

FÖRORD

DETTA ÄR DEN ANDRA DELEN av den fristående uppföljningsstudien om Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting som undertecknades 2008.

Huvudmålet med Överenskommelsen är att stärka de idéburna organisationernas självständighet och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare och samtidigt stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom omsorgen, hälso- och sjukvården. Den innehåller både en redogörelse för gemensamma visioner och gemensamma principer, samt en presentation av de olika åtaganden som parterna gjort för att på ett konkret sätt visa hur var och en bidrar till den gemensamma målsättningen.

I den första delen av den fristående uppföljningsstudien, som gavs ut 2010, beskrevs själva överenskommelsearbetet och de uppföljningsaktiviteter som genomförts under det första året. Fokus låg på den nationella överenskommelsen. I den här rapporten presenteras en studie av överenskommelser mellan två kommuner och idéburna organisationer på det lokala planet. Initiativen och genomförandet av dessa överenskommelser är lokala och fristående från den nationella överenskommelsen. Däremot finns kopplingar mellan dessa och även med andra liknande dialoger/överenskommelser i Sverige och i andra länder. Detta framgår också i rapporten.

I de studerade överenskommelserna, i den här rapporten och överhuvudtaget inom detta område, förekommer flera olika begrepp. Ideella organisationer, social ekonomi, civilsamhälle är exempel på detta. Begreppsbruket är inte enhetligt och olika organisationer förhåller sig till dem på olika sätt. I arbetet med att ta fram den nationella överenskommelsen valde parterna att använda sig av begreppet idéburna organisationer främst utifrån de olika organisationernas definition av sig själva. Det markerar en tillhörighet för både ideella organisationer och organisationer i den kooperativa sfären med någon form av allmän-

mänskligt uppdrag. Dessa kan vara vinstdrivande. Begreppet idéburna organisationer är inte vedertaget inom forskningen. För att få så korrekta referenser som möjligt används i den här rapporten de begrepp som man i de refererade studierna utgår ifrån. Men alla de begrepp som hänvisas till i rapporten innefattas i eller har nära kopplingar till samlingsbegreppet idéburna organisationer.

Uppföljningsstudien genomförs av Enheten för forskning om det civila samhället på Ersta Sköndal högskola, på uppdrag av den gemensamma arbetsgruppen för Överenskommelsen. Ersta Sköndal högskola står för innehållet i rapporten. Docent Marie Nordfeldt har varit ansvarig för studien och vetenskaplig handledare åt forskningsassistent Karin Gavelin som utfört studien samt författat rapporten.

Studien ger en bild av två lokala processer som kan bidra till arbetet både lokalt och nationellt med att utveckla dialogen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Vi hoppas att den ger kunskap för samtal och samverkan.

Parternas gemensamma arbetsgrupp

INNEHÅLL

Förord - 3

Innehåll - 5

Några centrala begrepp - 7

1. Inledning - 9

2. Civilsamhälle, offentlig sektor och samhällsutvecklingen - 15

2.1 En bakgrundsbild - 16

2.2 Förändrade relationer - 18

2.3 En deltagardemokratisk utveckling - 24

2.4 En tydligare politik - 26

2.5 Sammanfattning - 27

3. Två lokala överenskommelser - 31

3.1 Botkyrkas principer för samarbete och överenskommelser - 31

3.2 Örebro överenskommelse om samverkan med det civila samhället - 36

3.3 Örebro och Botkyrkas överenskommelser ur deltagarnas perspektiv - 42

3.4 En jämförande sammanfattning - 57

4. Sammanfattning och diskussion - 61

Bilagor - 71

1. Principer för samarbete och överenskommelser mellan idéburna organisationer och Botkyrka kommun - 71

2. Överenskommelse om Samverkan i Örebro mellan det civila samhället och kommunen - 85

3. Intervjufrågor i urval - 91

Referenser - 93

NÅGRA CENTRALA BEGREPP

I SVERIGE ANVÄNDS en mängd olika termer för att beskriva de organisationer som omfattas av överenskommelserna som granskas i denna studie. Nedan förklaras några av de begrepp som används i rapporten.¹

Idéburen organisation

Begreppet idéburen organisation avser en organisation inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen. Organisationerna kan vara vinstutdelande och har generellt någon form av mer allmänmänniska uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. De är självstyrande och har ofta inslag av idealitet samt bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. I gruppen idéburna organisationer ingår bland annat ideella organisationer, nonprofit-företag, ekonomiska föreningar, kooperativa företag och aktiebolag som drivs på idéburen grund.

Ideell organisation

Begreppet ideell organisation avser här en organisation inom det civila samhället som inte är vinstutdelande och som har någon form av mer allmänmänniska uppdrag, utan att vara statlig eller kommunal. Dessa organisationer är självstyrande och har inslag av idealitet samt bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet.

Ideell sektor och idéburen sektor

Begreppen ideell sektor och idéburen sektor avser här alla typer av idéburna organisationer, dvs. folkrörelser, men också stiftelser, trossamfund och föreningar, t.ex. sådana som driver friskolor.

Folkrörelser

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet folkrörelser. Det kan generellt sägas beskriva grupperingar av stora och etablerade organi-

¹ Definitionerna är hämtade från www.overenskommelsen.se

sationer som finns på olika nivåer i samhället, både lokalt, regionalt och på riksplanet. Dessa organisationer är ofta demokratiskt uppbyggda, varaktiga och har en samhällsförändrande ambition. Även yngre, mer nätverksbaserade rörelser, kan inkluderas i begreppet.

Social ekonomi

Social ekonomi avser här den organiserade verksamhet som primärt har samhälleliga ändamål. Den bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn samt har allmännytta eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.

Civilsamhälle

Med det civila samhället menas medlemskap, deltagande och insatser inom föreningar och medborgarsammanslutningar av olika slag. Det består av föreningar och frivilligorganisationer, deras verksamheter (vilka ibland drivs helt av anställd personal) samt frivilliga personinsatser (oavlönade eller mer symboliskt arvoderade).

Begreppet idéburna organisationer, som används i överenskommelsearbetet, ligger till grund för studien och används i denna rapport. Undantag görs vid hänvisningar till litteratur eller data där ett annat språkbruk används eller där man specifikt hänvisar till en annan organisationsform. ■

1. INLEDNING

I SVERIGE FINNS EN TRADITION av starka band mellan den offentliga sektorn och det civila samhället. Under välfärdssamhällets uppbyggnad spelade folkrörelserna en viktig roll som diskussions- och samarbetspartners till staten, och under de senaste årtiondena har det civila samhällets organisationer fortsatt att påverka politiken, exempelvis genom remissförfaranden och medverkan i rådgivande organ. Det finns också starka ekonomiska band mellan sektorerna: statistik insamlad på nittio-talet visade att cirka en tredjedel av den ideella sektorns intäkter då kom från offentliga källor (Lundström & Wijkström 1997).²

Sedan början av nittio-talet har relationerna mellan offentlig sektor och idéburna organisationer genomgått flera förändringar, vilket har lett till att organisationer inom respektive sektor tagit initiativ för att skapa tydligare spelregler för hur de ska förhålla sig till varandra. I flera fall har man inlett en ömsesidig dialog som har utmynnat i en överenskommelse om hur idéburna och offentliga organisationer inom ett visst område ska samverka. Inspirationen till sådana överenskommelser är delvis hämtad från andra länder; liknande dokument finns bland annat i Kanada, Estland, Ungern och Storbritannien, där de förekommer på både nationell och lokal nivå. I Sverige antogs den första överenskommelsen av detta slag i oktober 2008 efter en dialog mellan regeringskansliet, Sveriges Kommuner och Landsting och en grupp organisationer verksamma inom det sociala området. Under dialogen beslutades att termen *idéburna organisationer* skulle ersätta begreppet *ideella organisationer* (som användes i regeringsbeslutet om dialog) eftersom det förra bedömdes som mer inkluderande då det även innefattar organisationer inom den kooperativa rörelsen (Regeringskansliet 2009). Det färdiga dokumentet fick namnet *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*.

² Motsvarande statistik har inte samlats in sedan dess och det går därför inte att med säkerhet säga hur inkomstfördelningen ser ut idag. (Prop. 2009/10:55; Wijkström & Einarsson 2007).

I denna rapport presenteras resultaten från den andra delstudien i en treårig uppföljning av denna överenskommelse.³ Uppföljningen genomförs i tre faser, varav den första granskade tillkomsten av den nationella överenskommelsen (Gavelin 2010). Fas två, som presenteras här, vänder blicken mot Botkyrka och Örebro kommuner för att undersöka hur man på dessa två orter har arbetat med att ta fram lokala överenskommelser. Uppföljningens tredje fas kommer att följa upp den nationella överenskommelsens genomförande och eventuella genomslag tre år efter att den färdigställdes.

Den första delstudien fann att många inblandade såg den nationella överenskommelsen inom det sociala området som ett första steg i byggandet av en tydligare och bättre relation mellan idéburna organisationer och offentlig sektor i Sverige. Många välkomnade det färdiga dokumentet som ett viktigt redskap för att öka kunskapen om det civila samhällets organisationer, öka förståelsen för deras förändrade roll i samhället och stärka deras position gentemot offentliga och privata aktörer. Synpunkterna var dock inte odelat positiva. Vissa betvivlade överenskommelsens potential att göra skillnad: de menade att tanken var god men att dokumentet inte innehöll tillräckligt många förpliktiga åtaganden. Andra såg överenskommelsen som en del i den sittande regeringens politik mot en ökad grad av privatisering inom välfärden och motsatte sig den av ideologiska skäl (Gavelin 2010). I en fråga tycktes emellertid supportrar och kritiker vara eniga: att det är på lokal nivå som offentlig sektor och idéburna organisationer står varandra närmast, och att det därför är där som sådana överenskommelser har störst potential att göra skillnad.

Denna slutsats var inte ny; i själva verket hade ett påverkansarbete för att skapa en tydligare lokalpolitik för det civila samhället i Sverige pågått under flera år när den nationella dialogen inom det sociala området startade. Redan i slutet av nittiotalet gjorde svenska organisationer besök i England för att studera hur man där arbetade med lokala överenskommelser (Local Compacts). Kommuner och landsting visade också ett visst intresse. En studie av kommuners stöd till sociala ideella organisationer utförd 2004 visade att 28 procent av Sveriges kommuner hade en någon typ av policy gällande samverkan med och stöd till samtliga ideella organisationer (Johansson 2005). Ett sådant exempel är Värmdö kommun, vars första *Program för att främja den sociala ekonomin* togs fram 2003 och reviderades tre år senare. Tyngdvikten i programmet låg på partnerskap med det civila samhället och kommu-

³ Studien finansieras inom ramen för uppdraget om uppföljning av överenskommelsen (IJ2008/2397/UF)

nen presenterade femton möjliga utvecklingsområden för den lokala sociala ekonomin (Värmdö kommun 2006). Ett annat exempel är *Umeå kommuns Avsiktsförklaringar och riktlinjer för samverkan med den sociala frivilligsektorn*, där fokus låg på kommunens samverkan med frivilligorganisationer inom det sociala området (Umeå kommun 2005). I Botkyrka kommun, en av fallstudieorterna i denna rapport, togs de första stegen mot en gemensam överenskommelse med civilsamhället redan 2006, mer än ett år innan regeringen bjöd in till den nationella dialogen inom det sociala området. Sedan 2005 driver även Sveriges Kommuner och Landsting projektet *Samverkan med civilsamhället* som arbetar för att stödja kommuner och landsting i deras samverkan med det civila samhällets organisationer.

De lokala överenskommelseprocesserna tog emellertid tid, och när den nationella överenskommelsen stod färdig hösten 2008 fanns ännu inget motsvarande dokument på lokalnivå i Sverige. Det var först året därpå som utvecklingen började ta fart. När denna rapport skrivs, hösten 2010, har två kommuner och en region⁴ färdiga överenskommelser. Det har också tillkommit ännu en nationell överenskommelse inom integrationsområdet.⁵ På många fler håll i Sverige arbetar man med att ta fram liknande dokument.⁶

Studiens syfte och genomförande

Denna studies syfte är att med avstamp i den första delstudien undersöka hur situationen ser ut på lokalnivå – i detta fall två kommuner⁷ – och vad lokala aktörer lyfter fram som drivkrafterna bakom och betydelsen av de lokala överenskommelserna. Hur har dessa arbetats fram, vilka aktörer är centrala i arbetet och vilka förhoppningar finns för framtiden? Studien genomfördes i två steg. För det första gjordes en litteraturöversikt med syfte att belysa intresset för överenskommelser mellan offentlig sektor och idéburna organisationer i kontexten av den mer övergripande samhällsutvecklingen under de senaste decennierna. En sammanfattning av de trender och resonemang som lyfts

⁴ Örebro kommun, Botkyrka kommun och Region Skåne

⁵ www.regeringen.se/sb/d/9735/a/122283

⁶ Idag deltar nitton kommuner och ett landsting i Sveriges Kommuner och Landstings nätverk Skapa överenskommelser med civilsamhället. Ytterligare ett fyrtiotal kommuner deltar i nätverket Strategisk samverkan med civilsamhället/social ekonomi (SKL 2009).

⁷ Kommunen som uttryck beskriver både en administrativ enhet och en territoriell avgränsning. I rapporten används kommunen i bägge betydelse. I relation till den centrala staten finns en inneboende dubbelhet i de svenska kommunerna. Dels genomförs statlig politik på den kommunala nivån genom den kommunala förvaltningens försorg. På detta sätt fungerar den kommunala administrationen som statens "förlängda arm". Studier av kommuner kan på detta sätt ge en god insikt i effekter av statliga politiska förändringar. Dels, genom de svenska kommunernas relativt höga grad av autonomi, skapas lokala välfärdssystem baserat på ekonomiska förhållanden, politik och historia. Kommunerna kan som "lokala stater" utveckla lokala strategier att hantera förändringstryck inifrån och utifrån. Samverkan med det civila samhället utgör ett relativt oreglerat fält för sådana skiftande lokala strategier.

i den politiska och vetenskapliga litteraturen presenteras i avsnitt 2. För det andra gjordes två fallstudier med avsikt att teckna en bild av två lokala överenskommelseprocesser. Dessa genomfördes med hjälp av dokument och intervjuer med berörda lokala aktörer. Resultaten från fallstudierna presenteras i avsnitt 3, följt av en sammanfattande diskussion i avsnitt 4.

Valet av fallstudieorter

Urvalet av fallstudieorterna utgick från en lista över kommuner, lands- ting och regioner som vid studiens början hade eller höll på att skapa överenskommelser med det civila samhället och som antingen deltog i Sveriges Kommuner och Landstings projekt *Kartläggning av samverkan med civila samhället* eller nätverken *Skapa överenskommelser med civilsamhället* och *Strategisk samverkan med det civila samhället*. Listan var sammanställd av information samlad från Överenskommelsekansliet⁸ och från Sveriges Kommuner och Landsting.

Av organisationerna på listan hade Örebro och Botkyrka kommuner kommit längst i arbetet med att skapa överenskommelser med det civila samhället. Botkyrkas överenskommelse var färdig och antagen i kommunfullmäktige våren 2009 medan Örebros överenskommelse var färdigskriven och inväntade kommunfullmäktigebeslut när urvalet gjordes i början av 2010. Därtill ansågs Botkyrka och Örebro kommuner passande som fallstudiepar eftersom de i egenskap av kommuner hade flera likheter samtidigt som de skilde sig åt avseende arbetets utgångspunkter, utförande och resultat.

Fallstudiernas genomförande

När fallstudieorterna valts ut gjordes i ett första steg en genomgång av det skrivna material som fanns att tillgå om överenskommelsearbetet i respektive kommun. Den skriftliga informationen kompletterades sedan med kvalitativa intervjuer med tjänstemän, politiker och organisationsföreträdare som deltagit i framtagandet av Örebros respektive Botkyrkas överenskommelser.

Urvalet av intervjupersoner styrdes av ambitionen att ta del av ett flertal olika erfarenheter av och perspektiv på överenskommelsearbetet. I båda kommunerna kontaktades därför organisationer av olika storlek och bakgrund, tjänstemän från olika förvaltningar och nivåer samt förtroendevalda. I de första intervjuerna ombads intervjupersonerna ge förslag på andra personer som på ett eller annat sätt berördes

⁸ www.overenskommelsen.se

av överenskommelsen och som skulle kunna komplettera de perspektiv som redan inkluderats i undersökningen. Ett tiotal intervjuer per kommun genomfördes. I Örebro kontaktades 13 personer, varav 10 tackade ja till intervju. En av dessa, en politiker från ett oppositionsparti, deltog i slutändan inte eftersom det inte gick att finna en tid för intervju inom tidsramen för studien. I Botkyrka kontaktades 18 personer och 12 intervjuer genomfördes. Sammanlagt gjordes 21 intervjuer med följande personer:⁹

■ Örebro:

- 4 tjänstemän
- 1 förtroendevald (från ett majoritetsparti)
- 4 företrädare för idéburna organisationer som deltagit i arbetet

■ Botkyrka:

- 5 tjänstemän
- 2 förtroendevalda (från olika majoritetspartier)
- 4 företrädare för lokala idéburna organisationer som deltagit i arbetet
- 1 företrädare för en nationell idéburen organisation som medverkat i delar av arbetet.

Det bör påpekas att Örebros och Botkyrkas överenskommelser fortfarande var nya och implementeringsarbetet ännu inte hade tagit fart när intervjuerna genomfördes. Botkyrkas överenskommelse hade funnits i drygt ett år när studien påbörjades, medan Örebros överenskommelse antogs av kommunfullmäktige först medan denna undersökning pågick. Därför var det ännu för tidigt för intervjupersonerna att kommentera hur överenskommelserna skulle påverka relationerna mellan kommunen och organisationerna. Istället låg fokus i huvudsak på hur dokumenten hade skapats, vilka idéer och motiv som låg bakom och vilka förhoppningar man hade för det framtida arbetet.

Vidare bygger studien på intervjuer där samtliga intervjupersoner, med endast ett undantag (en organisationsföreträdare i Botkyrka), själva hade varit aktiva i arbetet med överenskommelserna. Detta innebär att långtgående slutsatser om generella erfarenheter av och synpunkter på arbetet inte kan göras på detta underlag. ■

⁹ Ett urval av intervjufrågorna finns att läsa i bilaga 3.

2. CIVILSAMHÄLLE, OFFENTLIG SEKTOR OCH SAMHÄLLSUTVECKLINGEN

SYFTET MED LITTERATURÖVERSIKTEN som inleder denna studie är att belysa relationen mellan offentlig sektor och idéburna organisationer i en vidare kontext av samhällsförändringar under de senaste decennierna som haft relevans för dessa relationers utveckling. Översikten bildar därigenom en bakgrund till de två fallstudierna som presenteras i nästa avsnitt. En viktig fråga för slutdiskussionen blir huruvida motiven för Örebros och Botkyrkas överenskommelser kan kopplas till de skeenden och resonemang som sammanfattas här.

I litteraturen framträder tre olika men överlappande aspekter av samhällsutvecklingen som särskilt relevanta för vår förståelse av relationen mellan offentlig och idéburen sektor i Sverige idag. Den första är att det under de senaste åren har skett ett antal förändringar i offentlig sektors organisation och ekonomi som har påverkat de idéburna organisationernas roll och förutsättningar. Det rör sig exempelvis om förskjutningar i hur kommuner och andra offentliga förvaltningar förhåller sig till och fördelar medel till idéburna organisationer. Det rör sig också om förändringar i välfärdens organisering, vilka får både direkta och indirekta följder för organisationerna. Den andra är ett förnyat och växande intresse, såväl i Sverige som internationellt, för ett ökat deltagande av utomstående röster i offentligt beslutsfattande (Johansson & Hvinden 2007, Pestoff & Brandsen, 2010). Denna utveckling, som vi nedan benämner "en deltagardemokratisk utveckling", har medfört ett öppnande för nya former av samverkan mellan offentlig sektor och olika intressentgrupper, inklusive idéburna organisationer. Den tredje utvecklingen är en direkt följd av de två tidigare nämnda och innebär att den svenska offentliga sektorn idag allt oftare genom lagstiftning, EU-bestämmelser och påverkansarbete från idéburna organisationer utsätts för konkreta påtryckningar om att skapa en tydligare politik för samverkan med det civila samhället.

I översikten görs ingen snäv avgränsning avseende texternas inriktning; istället ingår litteratur som hänvisar till alla organisationsformer

som faller inom samlingsbegreppet idéburna organisationer (exempelvis ideell sektor, det civila samhället, social ekonomi och folkrörelser). Över följande sidor presenteras först en kort bakgrundsbild av relationen mellan offentlig och idéburen sektor i Sverige idag och ur ett historiskt perspektiv. Därefter följer en sammanfattning av hur dessa tre aspekter av samhällsutvecklingen framställs i forskningen och i den statliga litteraturen.

2.1 EN BAKGRUNDSBILD

Ekonomiska relationer

Historiskt är banden mellan offentlig sektor och idéburna organisationer starka i Sverige. Delvis handlar det om ekonomiska band; statistik från nittioalet visar att omkring en tredjedel av den ideella sektorns totala intäkter då bestod av offentliga medel (Lundström & Wijkström 1997). Inom det sociala området var siffran betydligt högre; ideella organisationer verksamma inom sjukvården fick närmare 90 procent av sin inkomst från offentliga medel och för organisationer som arbetar inom social omsorg kom 71 procent av inkomsterna från offentlig sektor (Lundström & Wijkström 1997). Motsvarande statistik har inte samlats in sedan dess och det går därför inte att med säkerhet säga hur inkomstfördelningen ser ut idag. Vi vet dock att både det civila samhällets samlade omsättning och omfattningen av verksamhet som utförs på uppdrag av offentlig sektor har ökat avsevärt sedan nittioalet (Prop. 2009/10:55; Wijkström & Einarsson 2007).

Den största bidragsgivaren till ideell sektor är kommunerna (Johansson 2005). Kunskapen om hur de kommunala bidragen är fördelade är dock bristfällig, och försök att skapa en överblick försvåras av att kommunerna saknar gemensamma definitioner för de olika stödformerna (Johansson 2005; Prop. 2009/10:55). Närmast till hands ligger de statliga bidragskategorierna som i stora drag motsvarar de bidrag och ersättningar som kommunerna delar ut. Dessa är: *organisationsbidrag* (generellt bidrag till en organisation), *verksamhetsbidrag* (för specifika verksamhetsområden), *projektbidrag* (för tidsbegränsade verksamheter), *uppdragsersättning* (ersättning för verksamhet enligt avtal) och *anläggningsbidrag* (för lokaler) (Statskontoret 2004). Därutöver finns ersättning för tjänster som offentliga förvaltningar köper av idéburna organisationer genom lagen om offentlig upphandling och lagen om valfrihet (Prop 2009/10:55). Den vanligaste bidragsformen på både statlig och kommunal nivå har sedan 60-talet varit de generella organisationsbidragen. Storleken på dessa bestäms i regel av antalet medlemmar i organisationen och är ibland knuten till strukturella villkor, som

att organisationerna förväntas vara demokratiskt uppbyggda, ha en viss geografisk spridning/placering eller ha varit verksamma en viss tid (Johansson 2002, 2005; Statskontoret 2004; Trägårdh & Vamstad 2009). Inom vissa områden är det vanligt att idéburna organisationer utför tjänster på direkt eller indirekt uppdrag av politiken. Det förekommer exempelvis i stor utsträckning inom folkbildningen och idrotten där en stor andel av den offentligt finansierade verksamheten utförs av ideella organisationer (Prop. 2008/09:126).

Samverkan och påverkan

Utöver de finansiella banden mellan offentlig sektor och idéburna organisationer i Sverige finns också en stark tradition av andra former av samverkan och påverkan mellan sektorerna. I forskningen har mycket uppmärksamhet ägnats de stora folkrörelsernas roll som samarbetsparter till staten under uppbyggnaden av det svenska välfärdssystemet (Lundåsen 2010a, Olsson m.fl.2009, Trägårdh 2010). Forskaren Susanne Lundåsen (2010a, 2010b) visar på hur olika föreningstyper har haft olika möjligheter att påverka samhällsutvecklingen vid olika tidpunkter.

Från trettioalet och fram till åttiotalet var de stora arbetsmarknadsorganisationerna särskilt nära knutna till det socialdemokratiska folkhemsprojektet; ett samarbete som tjänade både till att avvärja konflikter och knyta allianser som båda parter drog nytta av. Lundåsen skriver att sammanblandningen av stat och civilsamhälle inom detta område periodvis varit "så stark att det varit svårt att avgöra vad som är stat och vad som är utomstående organisation" (Lundåsen 2010a, s. 49). Som exempel ger hon att Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och fackföreningarna under en period satt med i Arbetsmarknadsstyrelsens beslutande organ och därmed hade direkt inflytande över arbetsmarknadspolitik. Också inom det sociala området finns en stark samverkanstradition mellan idéburna organisationer och offentlig sektor, som dock skiljer sig i karaktär från arbetsmarknads-, kultur- och idrottssektorn.

Under nittonhundralets andra hälft var de ideella organisationernas roll inom det sociala området relativt begränsad (Trägårdh & Vamstad 2009). De betraktades av offentliga aktörer framförallt som "spanare" eller diskussionsparter, vars främsta roll var att genom medverkan i remissförfaranden och diverse rådgivande organ hjälpa staten, kommuner och landsting att identifiera nya behov och påverka välfärdspolitik, (Johansson 2002; 2005). Undantag fanns inom vissa nischområden där ideella verksamheter byggde en starkare position som komplement till den offentliga välfärden. Det rörde sig exempelvis

om insatser för hemlösa, missbrukarvård och stöd till funktionshindrade (Johansson 2005; Svedberg & Olsson 2010).¹⁰

Generellt sett har organisationer med många medlemmar traditionellt haft större möjligheter att påverka politiken, i kraft av att de representerar en stor väljarkrets. Ett exempel är pensionärsorganisationerna, som har spelat en framträdande roll i den svenska socialpolitiken och genom sitt lobbyarbete genomdrivit flera justeringar av föreslagna socialpolitiska reformer under nittonhundratalet (Lundåsen 2010b; Svedberg & Olsson 2010).

Den närhet som präglade relationen mellan staten och vissa folkrörelser under stora delar av nittonhundratalet ligger till grund för tolkningen av den svenska välfärdsmodellen som ett korporativistiskt system med en hög grad av samförstånd och sammanblandning mellan staten och de socialdemokratiskt närstående organisationerna (Lundåsen 2010b, Olsson m.fl. 2009, Trägårdh 2010). Idag ser situationen anorlunda ut, men det svenska civilsamhället har fortsatt ha relativt stora möjligheter att påverka politiken. Detta sker dels genom formella kanaler, som organisationernas medverkan i rådgörande organ, discussionsforum och remissförfaranden, och dels genom informella kontakter och påtryckningar, det senare i synnerhet på lokalnivå (Lundåsen 2010b, Trägårdh 2007). En relativt ny utveckling är de påverkansmöjligheter som Sveriges medlemskap i EU har öppnat upp, vilket innebär att ideella organisationer idag kan välja att kringgå den svenska politiken för att istället inrikta sig på att påverka EU-lagstiftningen (Lundåsen 2010b).

2.2 FÖRÄNDRADE RELATIONER

Från bidrag till ersättning?

Sedan början av nittiotalet har det skett en förskjutning i hur man i offentlig sektor och bland organisationerna själva ser på de idéburna organisationernas roll i samhället (Statskontoret 2004; Wijkström & Einarsson 2007). De områden där idéburna verksamheter har möjlighet att fungera som komplement eller alternativ till offentliga tjänster har breddats och det finns idag en större förväntan från offentlig sektor om

¹⁰ För en diskussion om ideella organisationers olika funktioner i relation till välfärdsstaten se bl.a. Blennberger (i SOU 1993:82) och Johansson (2005). Blennberger kategoriserade ideella organisationers funktioner i fyra grupper: avantgarde, komplement, alternativ och ersättning. Avantgardefunktionen hänvisar till när ideella organisationer identifierar och påvisar samhällsbehov som offentlig sektor inte tillgodoser. Komplement hänvisar till när organisationer fungerar som parallella resurser i samhället, i betydelsen att de ägnar sig åt verksamhet som bedrivs i både offentlig och ideell regi. När en organisation benämns som alternativ till det offentliga så rör det sig om ett konkurrensförhållande: den ideella verksamheten är en variant på och har samma legitimitet som den offentliga versionen. Benämningen ersättare hänvisar till organisationer som tar över verksamheter som tidigare drivits i offentlig regi, till exempel när en ideell organisation tar över utförandet av en kommunal tjänst efter offentlig upphandling.

att idéburna organisationer som tar emot offentliga medel ska anpassa sina verksamheter efter politikernas målsättningar (Johansson 2005; Statskontoret 2004). Samtidigt har bidragsgivningen till idéburna organisationer genomgått en förändring. Sedan nittiotalet har de generella organisationsbidragen minskat i både relativt och faktiskt omfång, medan villkorade ersättningsformer som verksamhetsbidrag, projektbidrag och köp av tjänster har blivit allt vanligare (Johansson 2005; Lundström och Wijkström 1995; Wijkström m.fl. 2004). En kartläggning av statliga bidrag till ideella organisationer som gjordes av Regeringskansliet i början av 2009 visade att de generella organisationsbidragen minskade beloppsmässigt från 18 till 9 procent mellan 2003 och 2009, medan projektbidragen under samma period ökade från 20 till 23 procent och uppdragsersättningarna från 6 till 17 procent. Samtidigt ökade den totala volymen medel som staten betalade ut till ideella organisationer med över två miljarder kronor (Prop. 2009/10:55).

Kommunerna tycks ha följt samma trend. Staffan Johansson konstaterade i två studier av kommunal bidragsgivning till sociala ideella organisationer från 2001 och 2004 att kommunerna visade en ökad benägenhet att försöka styra dessa organisationers verksamhet, bland annat genom att öronmärka bidrag för specifika ändamål. Det hade också blivit vanligare att kommunerna skapade samverkansavtal med organisationer eller anlätade dem som utförare av tjänster. Trenden var tydligast inom skolor samt inom det sociala området, där uppmaningar om samverkan också finns inskriven i lagar och bestämmelser, som socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (Johansson 2002, 2005). Det är svårt att säga om andra verksamhetsområden har följt samma trend, eftersom den kommunala statistiken inte särredovisar bidrag till eller köp av tjänster från den ideella sektorn (Statskontoret 2004).

Förändrade välfärdsformer

Flera forskare menar att förskjutningen av de ideella organisationernas roll och förutsättningar under de senaste årtiondena kan kopplas till en övergripande omvandling av den svenska välfärdsstaten (Johansson 2001, 2005, Svedberg & Olsson 2010, Wijkström m.fl. 2004). Denna omvandling, som har bestått av såväl ideologiska som organisatoriska förändringar i välfärdssystemets uppbyggnad, sammanföll med de ekonomiska kriser som ägde rum under det tidiga nittiotalet och vid 00-talets slut. Lågkonjunkturerna var en bidragande orsak till att många kommuner såg över välfärdsutbudet, i vissa fall med följderna att de privatiserade eller avreglerade vissa områden. Detta gjorde nya de-

lar av välfärdsmarknaden tillgängliga för etablering av ideella utförare (Olsson m.fl. 2009, Svedberg & Olsson 2010). Ett exempel var friskole-reformen 1992, som öppnade för privat drift av skolverksamheter. Idag tillhör ungefär en tredjedel av friskolorna den idéburna sektorn.¹¹ Ett annat var införandet av lagen om valfrihet 2008, som innebar att lands-ting och kommuner kunde välja att införa fri etablering inom hälso- och sjukvård samt omsorg. Efter ett tillägg till lagen i januari 2010 är lands-ting numera skyldiga att införa vårdvalssystem i primärvården. Denna utveckling har öppnat nya möjligheter för idéburna verksamheter som arbetar eller önskar etablera sig inom dessa områden. Aktuell forskning har dock visat att det i första hand är privata företag som har gyn-nats av öppnandet för privata utförare på välfärdsområdet (Svedberg & Olsson 2010). Enligt en undersökning ökade antalet anställda i privata företag verksamma inom välfärdsområdet (utbildning, sjukvård och so-cialt arbete) från 26 000 till 100 000 mellan 1990 och 2006, en ökning på nästan 400 procent, medan antalet anställda i ideella organisationer verksamma inom samma område ökade med knappt tio procent; från 32 000 till 35 000 (Svedberg & Olsson 2010).

Idag pågår ett aktivt påverkans- och utvecklingsarbete för att idébur-na organisationer ska kunna verka på välfärdsmarknaden på samma villkor som andra aktörer¹²; något som bland annat återspeglas i prin-cipen om mångfald i *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting* (Regeringskansliet 2009). För många organisationer är detta en välkommen utveckling som ökar deras möjligheter att profession-alisera och diversifiera den egna verksamheten. Baksidan av de ovan nämnda reformerna är emellertid att även idéburna organisationer som inte själva önskar utföra välfärdstjänster idag upplever ett större tryck från offentlig sektor att göra just det. Detta leder i sin tur till ökade kompetenskrav och större krav på standardisering av verksamheterna. Vissa organisationer upplever detta som en påtvingad förändring av den egna verksamheten, i en riktning de inte är bekväma med (Gavelin 2010, Johansson 2005, Wijkström & Einarsson 2007).

Nya styrtraditioner – nya krav

Inom forskningen kopplas ibland dessa förändringar i välfärdssyste-mets organisation och de ideella organisationernas samhällsroll till de nya styrtraditioner som sedan åttiotalet har införts i den offentliga för-

¹¹ 33 procent av Sveriges friskolor räknas till någon av grupperna ideell förening, ekonomisk förening eller stiftelse, enligt Friskolornas riksförbund (www.friskola.se).

¹² Se ex. www.famna.org

valtningen (Johansson 2001, Wijkström m.fl. 2004). Dessa styrtraditio-ner betecknas ofta med samlingsnamnet new public management – ett begrepp som syftar till en samling synsätt och arbetsmetoder som till stor del har lånats från näringslivet (Osborne 2010). New public mana-gement-traditionen kännetecknas bland annat av ett ökad rationalise-ringssträvande, större fokus på resultatstyrning och ett ökat konkur-renstänkande, där konkurrens mellan tjänsteutförare ses som ett medel för att uppnå högre kvalitet och effektivitet inom välfärden (Johansson 2001, Osborne 2010, Wijkström m.fl. 2004).

Mycket pekar på att new public management-traditionens utbred-ning i den offentliga förvaltningen har präglat relationen mellan of-fentlig sektor och idéburna organisationer. Ett exempel är att det nu-mera ställs större krav på att organisationer som tar emot offentliga medel ska redovisa mätbara resultat, i synnerhet när organisationerna i fråga är verksamma inom det sociala området. I betänkandet *Vad får vi för pengarna?* (SOU 1998:38) konstaterade den statliga utredaren att regelrätta organisationsbidrag inte var kopplade till resultatstyrning och därför inte borde användas inom de verksamhetsområden som låg i fokus för undersökningen: alkohol och narkotika, utsatta barn och de-ras familjer samt våld mot kvinnor (SOU 1998:38, Statskontoret 2009). Därmed anslöt sig betänkandet till en rad tidigare utredningar som rekommenderat tydligare målinriktning och högre krav på resultat-re-dovisning i den statliga bidragsgivningen (exempelvis SOU 1988:39, Statskontoret 1991:6, SOU 1993:71, Ds 1997:36; alla sammanfattade i SOU 1998:38).

Att dessa förändringar innebär ett ökat tryck på de idéburna organi-sationerna att anpassa sina verksamheter efter politiska målsättningar har uppmärksammats både inom forskningen och bland organisatio-nerna själva (Gavelin 2010, Johansson 2005, Lundström & Wijkström 1995, 1997). Bland annat skrev Tommy Lundström och Filip Wijkström i två studier från mitten av nittiotalet om hur nya förväntningar från offentlig sektor påverkade ideella organisationers verksamhet och själv-bild (Lundström & Wijkström 1995, 1997). Från ett system där bidrags-storleken vanligtvis bestämdes av organisationernas medlemsantal och andra strukturella villkor, riktades nu allt mer fokus på vad organisa-tionerna faktiskt gjorde med pengarna (Lundström & Wijkström 1995). I samband med nittiotalets ekonomiska kris och de ideologiska och orga-nisatoriska förändringar i välfärdssystemet som beskrivs ovan blev det vanligare att bidrag till föreningarna knöts till politiska mål som inte-gration, sysselsättning eller barn och ungdomsaktiviteter. Detta innebar problem för organisationer vars verksamheter inte tillhörde politiker-

nas prioriteringsområden eller inte lämpade sig för resultatstyrning, till exempel organisationer som ägnade sig åt opinionsbildning eller intresseorganisering. 1995 förutspådde Lundström och Wijkström att den sannolika konsekvensen av trenden mot mer villkorade bidrag och uppdragsersättning var att sektorns demokratiska funktion som röst för medborgarna "i relativa termer kommer att minska till förmån för olika typer av serviceproduktion" (Lundström & Wijkström 1995, s.49).

Idag råder delade meningar om i vilken utsträckning denna prognos har besannats, men fråga när fortsatt aktuell såväl bland organisationerna själva som inom forskningen och politiken. Många organisationer välkomnar och stödjer utvecklingen mot en större kvalitetssäkring av idéburna verksamheter inom det sociala området. Andra erfar att den ökade styrningen av organisationernas inriktning och verksamheter tvingar in dem i en utförarroll gentemot offentlig sektor, vare sig de vill eller inte. I den första delstudien om den nationella överenskommelsen tog flera organisationsföreträdare upp att de upplever att offentliga finansierare idag ställer större krav på deras redovisningsmöjligheter och kompetensnivå, och att de i större utsträckning än tidigare förväntas vara inriktade på tjänsteutföring (Gavelin 2010). Som vi har sett är dessa erfarenheter till viss del bekräftade i forskning som visat att mängden tjänster som kommuner köper av ideella organisationer har ökat sedan nittioalet, medan generella organisationsbidrag har minskat (Johansson 2005). Samtidigt har det blivit vanligare att idéburna organisationer bemannas av anställd personal istället för volontärer, och att de i sin organisation allt mer efterliknar privata företag. Denna utveckling kan delvis förklaras av att de verksamhetsområden där den idéburna sektorn växer i relativ storlek, som vård, omsorg och skola, också är de verksamhetsområden som i högre grad använder sig av avlönad personal (Wijkström & Lundström, 2002).¹³ Susanne Lundåsen påpekar dock att professionaliseringstendensen inte bara är begränsad till det sociala området. Såväl idrottsföreningar som små landsbygdsföreningar har blivit allt mer företagslika för att bättre kunna hantera de mer komplexa förutsättningar de numera verkar under (Lundåsen 2010b).

Utvecklingen väcker viktiga frågor om de idéburna organisationernas framtida ställning och funktion. Vissa organisationer välkomnar professionaliseringstendensen och är själva drivande i arbetet med att förbättra idéburna organisationers möjligheter att konkurrera på välfärdsmarknaden, exempelvis genom att utveckla kvalitetssäkrings-

¹³ För en diskussion om hur begreppet "professionalisering" används i hänseende till den svenska ideella sektorn se också Wijkström, F. och Einarsson, T. (2007) *Från nationalstat till näringsliv?* Stockholm: Handelshögskolan, s. 42-48.

metoder anpassade till idéburen sektor. Andra ser dock utvecklingen som en negativ trend som förskjuter maktbalansen i organisationerna, från styrelser och medlemmar till anställd personal (Gavelin 2010, Johansson 2005, Wijkström & Einarsson 2007). I den första delstudien förklarade några organisationsföreträdare att de uppfattade de nya förväntningarna från offentlig sektor som ett hot mot de idéburna organisationernas oberoende och interna demokrati. De menade vidare att de idéburna organisationernas förmåga att spela en demokratifostrande roll i samhället undergrävs när delar av den demokratiska organisationsformen ersätts med strukturer lånade från näringslivet¹⁴ (Gavelin 2010). Farhågor om hur förändringar i de idéburna organisationernas relationer till staten påverkar deras självständighet och samhällsroll har varit ett återkommande tema i de senaste årens politiska och akademiska diskurser om det svenska civilsamhället (Linderyd 2008, Prop. 2009/10:55). De upptog också en central plats i dialogen som föregick den nationella överenskommelsen inom det sociala området (Gavelin 2010, Regeringskansliet 2009). Principen om självständighet och oberoende är den första som behandlas i både regeringens politik för det civila samhället och i *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting* (Prop. 2009/10:55, Regeringskansliet 2009).

Också konsekvenserna av den allt mer resultatstyrda bidragsgivningen har på senare tid utretts och diskuterats på regeringsnivå. Både folkrörelseutredningens slutbetänkande *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66) och propositionen *En politik för det civila samhället* (Prop. 2009/10:55) tog upp behovet av mer flexibla och samtidigt tydligare regler för den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer. Medan utredaren i den förra konstaterade att det från organisationernas sida "inte finns något större intresse av ett renodlat organisationsbidrag" utan att man helst önskade ett bidrag "som ger stöd både för vad man är och vad man gör" (SOU 2007:66, s.127), drog båda dokumenten slutsatsen att både verksamhetsinriktade bidrag och generella organisationsbidrag är nödvändiga. I propositionen om en politik för det civila samhället skrev regeringen att "bidragssystemen bör kunna variera och anpassas efter olika verksamhetsområdets behov, och därmed även se olika ut", men att "en enhetlig terminologi i bidragssystemen bör eftersträvas" (Prop. 2009/10:55, s.138). Vidare rekommenderade regeringen ett antal övergripande principer för styrningen av statliga bidrag till det civila

¹⁴ Uppfattningen att det civila samhället spelar en central roll i att fostra medborgarna i demokratiska värderingar och processer är ofta förekommande i både de ideella organisationernas egna texter och den politiska litteraturen (Se ex. Regeringskansliet 2009, Forum för Frivilligt Socialt Arbete 2006, Lundåsen 2010b).

samhällets organisationer, däribland att "mätbara mål bör finnas för alla bidrag med undantag för [de generella] organisationsbidragen, för vilka målen inte i lika hög grad är mätbara" och att "bedömningar av resultat och effekter ska göras för alla bidrag med undantag för organisationsbidragen, där mer övergripande utvärderingar i stället bör genomföras" (Prop. 2009/10:55, s.138). Med detta kan konstateras att det idag finns en grad av politisk medvetenhet om de svårigheter som vissa idéburna organisationer upplever till följd av de förändrade bidragssystemen.

2.3 EN DELTAGARDEMOKRATISK UTVECKLING

Den andra av de tre aspekter av samhällsutvecklingen som nämns i kapitlets inledning är det växande intresset både i Sverige och internationellt för att bjuda in utomstående röster – såväl organisationer som individuella medborgare – att komma till tals i frågor som berör dem (European Commission 2001, Johansson & Hvinden 2007, Johansson & Hvinden kommande, Pestoff & Brandsen 2010, Sveriges Kommuner och Landsting 2009b). I praktiken manifesteras detta genom att man inom offentlig sektor allt oftare väljer att komplettera traditionella representativa beslutskanaler med deltagardemokratiska initiativ såsom brukarinflytande, medborgardialog, dialog med civilsamhällets organisationer och olika former av samproduktion av tjänster. Victor Pestoff och Taco Brandsen (2010) menar att bakgrunden till denna utveckling är en välfärdsstatlig legitimitetskris som delvis har sin bakgrund i nämnda lågkonjunkturer men också i det sjunkande valdeltagandet och i offentlig sektors oförmåga att på egen hand hantera nutidens stora politiska utmaningar (Pestoff & Brandsen 2010). Bakom de deltagardemokratiska initiativen ligger ofta en förhoppning om att ett större utbyte av kunskap mellan beslutsfattare och olika intressentgrupper ska leda till en mer välinformerad politik och göra välfärdsstaten bättre rustad att möta de ekonomiska, demografiska och miljörelaterade utmaningar den står inför idag (Andersson m.fl. 2010, Johansson & Hvinden kommande). En annan drivkraft är hypotesen att nya påverkanskanaler kan tilltala grupper som inte engagerar sig i den representativa demokratin. Man hoppas att införandet av nya sätt att påverka politiken ska locka människor och intressegrupper till ett mer aktivt medborgarskap, och därigenom antingen bromsa det sjunkande deltagandet i val och partipolitiska aktiviteter eller komplettera det med nya former för inflytande (Creasy m.fl. 2008, Gilljam & Jodal 2005).

Inom den offentliga sektorn i Sverige har den deltagardemokratiska trenden tagit sig uttryck i ett ökat experimenterande med dialog- och

samverkansmetoder i styrningen. En studie av Mikael Gilljam och Ola Jodal från 2005 fann att en stor majoritet av Sveriges kommuner använde så kallade demokratiutvecklande åtgärder. Bland de vanligaste åtgärderna var pensionärsråd (97 procent av kommunerna), handikappråd (97 procent), byalag (74 procent) och brukarråd (52 procent) (Gilljam & Jodal 2005). Mycket tyder på att andelen kommuner som använder dessa och andra deltagardemokratiska metoder har ökat sedan studien genomfördes. En enkät om kommuners och landstings användande av medborgardialog som nyligen gjordes av Sveriges Kommuner och Landsting visade att ett antal mer experimentella och interaktiva metoder har börjat ta fäste (Hammarström 2010/ej publicerad).¹⁵ Bakom denna utveckling ligger bland annat Regeringskansliets¹⁶ och Sveriges Kommuner och Landstings satsningar för att stötta kommuner och landsting i att utveckla deltagardemokratiska arbetsmetoder. Sveriges Kommuner och Landsting driver sedan 2005/2006 projekten *Medborgardialog* och *Samverkan med Civilsamhället*, genom vilka ett antal kommuner och några landsting är engagerade i nätverk för att utbyta erfarenheter kring dialog- och samverkan med medborgare och det civila samhällets organisationer. Ambitioner om en mer frekvent och meningsfull dialog mellan offentlig sektor och idéburna organisationer var också nyckelbudskap i *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*, samt i de två lokala överenskommelser som utgör fokus för fallstudierna i nästa avsnitt.

Inom forskningen ses intresset för deltagardemokrati ofta som en del i en övergripande omvandling av offentliga styrtraditioner. Det talas om ett pågående skifte från den traditionella, representativa demokratiska styrningen, som kännetecknas av tydliga regelverk, representativitet och idén om den neutrala byråkratin, via new public management-traditionen, till governance¹⁷ – ett koncept som inbegriper mer flexibla och inkluderande sätt att arbeta och fatta beslut (Denters & Rose, 2005, Lundåsen 2010b, Nordfeldt 2007, Osborne 2010, Zimmer 2008). Begreppet governance hänvisar till förändringar i både tankesätt och arbetskonstellationer, som bland annat manifesteras i att offentlig sektor i allt högre grad samverkar med utomstående aktörer i såväl

¹⁵ Exempelvis hade cirka en tredjedel av de kommuner och landsting som besvarade enkäten använt metoden dialogkafé "regelbundet" eller "då och då", drygt en fjärdedel hade genomfört s.k. "framtidens verkstäder" och en femtedel hade använt medborgarpaneler. Enkäten skickades till de 290 kommuner, 18 landsting och 2 regioner som ingår i Sveriges Kommuner och Landstings medlemsbas. 256 kommuner och landsting (drygt 80 %) besvarade enkäten, varav 183 hade utfört medborgardialoger i någon form.

¹⁶ Se www.sweden.gov.se/sb/d/2001/a/70944

¹⁷ På engelska talas ibland om ett skifte från government till governance (Zimmer 2008) eller från public administration via new public management till public governance (Osborne 2010).

utformningen som genomförandet av politiken. Genom ett ökat samarbete mellan sektorerna suddas gränserna mellan sektorerna ut, och den tidigare styrtraditionens käpphästar som representativitet och tydliga hierarkier ges mindre betydelse.

En tolkning av denna utveckling är att den öppnar nya möjligheter för idéburna organisationer att få tillträde till tidigare stängda maktkorridorer och etableringsfält. Men, liksom alla styrtraditioner medför governance också ett antal svårlösta problem, däribland hur man garanterar legitimitet i ett system som delvis tar avstånd från de mekanismer som har införts för att garantera just det – som representativitet. Också bilden av governance som ett mer transparent styrsystem kan vara fördrädisk; i själva verket innebär de nya arbetssätten både möjligheter och hinder för öppnare styrning. Å ena sidan gör dialog, partnerskap och ökad informationsdelning att offentlig sektor, åtminstone på ytan, ter sig öppnare för utomstående inflytande och granskning. Å andra sidan kan systemets rörlighet göra det svårare att följa hur beslut har fattats, fastställa vem som ytterst har ansvaret för beslut eller tjänster och säkerställa kvaliteten av dessa (Nordfeldt 2007, Pestoff & Brandsen 2010, Stoker 2004, Trägårdh 2007, Zimmer 2008).

Ett besläktat problem är att den nya tidens fokus på partnerskap och delaktighet kan ge en bild av att maktfördelningen mellan offentlig sektor och utomstående aktörer är mer jämbördig än vad som egentligen är fallet. Ytterst är det aktören med mest resurser som har maktövertaget, vilket i frågan om relationen mellan ideell och offentlig sektor i princip alltid betyder den offentliga parten (Olsson 2000). Annette Zimmer (2008) noterar att governance av dessa skäl ställer höga krav på det civila samhällets organisationer. Eftersom systemet bygger på inkludering och samarbete så krävs att berörda aktörer är villiga och har kompetensen att ta plats inom de nya strukturerna, och samtidigt är beredda att vid behov kritiskt granska och ifrågasätta dem. Åter handlar det om att de idéburna organisationerna ställs inför högre kunskaps- och kompetenskrav för att kunna konkurrera om offentliga resurser och inflytande. Följden är att det har blivit vanligare att idéburna organisationer anställer områdesexperter eller personal med särskilt ansvar för kampanj- och lobbyverksamhet, vilket gynnar dessa organisationers inflytande men försätter organisationer som saknar sådana resurser i underläge (Lundåsen 2010b).

2.4 EN TYDLIGARE POLITIK

De förändringar i relationen mellan offentlig sektor och idéburna organisationer som beskrivs ovan tar även konkreta uttryck i form av krav

på samverkan inskrivna i lagar och bestämmelser. Sådana krav är särskilt vanliga inom det sociala området. Ett exempel är socialtjänstlagen (SoL) som fastställer att socialnämndens uppgift inbegriper samverkan med organisationer och föreningar i samhällsplaneringen och i uppsökande verksamhet (SFS 2001:453). Också lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) innehåller föreskrifter om att kommuner ska samverka med organisationer som företräder grupper som berörs av lagstiftningen (SFS 1993:387). I Socialstyrelsens *Ledningssystem för kvalitet i verksamheter* enligt SoL, LVU, LVM och LSS står att enskilda och grupper, exempelvis brukarorganisationer, ska ges möjlighet att delta i kvalitetsutvecklingsarbete (SOSFS 2006:11).

Även inom EU finns idag en tydlig politik för samverkan med det civila samhället. Det ställs höga krav på att ärenden som behandlas i de europeiska institutionerna ska genomgå omfattande konsultationsprocesser där bland andra civilsamhällets organisationer ska få komma till tals. Varje EU-myndighet ansvarar för att upprätthålla en fortgående dialog med det civila samhället (European Union 2007).¹⁸ Den europeiska politiken kring dessa frågor har gett ringar på vattnet även på lokal och regional nivå i Sverige, inte minst eftersom de Europeiska strukturfonderna idag kräver att kommuner och myndigheter som tar emot vissa bidrag ska ha en policy för den sociala ekonomin. Följden av dessa bestämmelser och den nämnda politiska och ekonomiska utvecklingen är att offentlig sektor i allt fler sammanhang förväntas föra en tydlig politik gentemot det civila samhällets organisationer.

2.5 SAMMANFATTNING

Syftet med litteraturöversikten är att belysa hur relationen mellan offentlig sektor och idéburna organisationer har påverkats av de senaste årens övergripande samhällsutveckling. Tre aspekter har lyfts fram som särskilt relevanta i sammanhanget. För det första har det sedan nittiotalets början skett ett antal förändringar i organiseringen av välfärdssystemen som har såväl ideologiska som ekonomiska grunder och som har fått följderna för idéburna organisationers finansiering och samhällsroll. För det andra är den offentliga styrningen idag i högre grad än tidigare präglad av dialog och samverkan med icke-offentliga aktörer, vilket öppnar nya påverkansmöjligheter för delar av det civila samhället. Se också: http://ec.europa.eu/civil_society/. För det tredje har dessa förändringar lett till en ökad efterfrågan av en tydligare relation mellan offentlig sektor och idéburna organisationer, vilket bland annat ma-

¹⁸ Se också: http://ec.europa.eu/civil_society/

nifesteras genom nya politiska propositioner och krav på samverkan inskrivna i lagar och bestämmelser.

Sammantaget pekar litteraturen på att relationen mellan offentlig sektor och idéburna organisationer sedan nittiotalets början har genomgått ett antal förändringar som har påverkat synen på och bemötande av idéburna organisationer och därmed också organisationernas ställning och arbetsvillkor. Dessa förändringar framhäver den spänning som existerar mellan den idéburna sektorns olika funktioner i samhället, i synnerhet mellan rollen som oberoende röstbärare/demokrati-främjare och som välfärdsutförare jämte offentliga verksamheter och aktörer inom näringslivet. Denna spänning och de frågor den väcker om hur de idéburna organisationernas ställning och samhällsroll ska se ut i framtiden var återkommande teman i diskussionerna och skrivningarna kring den nationella överenskommelsen inom det sociala området (Gavelin 2010, Regeringskansliet 2009). I den första delstudien tog flera organisationsföreträdare upp att förändringar i bidragsgivningen och välfärdssystemet har bidragit till en ekonomisk och identitetsmässig osäkerhet för idéburna organisationer, vilken i sin tur har ökat behovet av trygghet i relationen till offentlig sektor (Gavelin 2010). Nedskurna eller förändrade bidrag skapar ett större behov av en tydlig och långsiktig relation till bidragsgivare. Privatiseringsreformerna gör att de organisationer som utför välfärdstjänster efterfrågar stöd för att de ska kunna konkurrera på lika villkor som större och mer resursstarka företag. Införandet av nya påverkanskanaler och dialogforum medför för organisationerna ett behov av att behandlas med förståelse och respekt för sina särskilda förutsättningar för att delta i sådana sammanhang.

Samtliga dessa skäl har bidragit till att idéburna organisationer såväl lokalt och nationellt som på EU-nivå sedan nittiotalet har bedrivit lobbyverksamhet för att staten, kommuner och landsting ska förbinda sig till avtal som sätter tydliga och rättvisa ramar för deras samverkan med det civila samhället (Gavelin 2010, Weidel 2008).¹⁹ Resultaten av detta är ett antal nationella och lokala överenskommelser som i olika omfattning bygger på dessa principer. Den första europeiska motsvarigheten, Europarådets *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*, antogs hösten 2009.²⁰

Det är därmed rimligt att dra slutsatsen att dessa samhällsförändringar har bidragit till det intresse för att skapa samverkansöverenskommelser mellan sektorerna som skildras i denna och den tidigare delstudien. I nästa avsnitt presenteras de två fallstudierna om Örebro

¹⁹ Se också www.ideburna.se och www.enna-europe.org
²⁰ www.coe.int/t/Ingo/Source/Code_English_final.pdf

och Botkyrkas kommuners överenskommelser med det civila samhället. En central fråga här är vad lokala aktörer lyfter fram som drivkrafterna bakom och betydelsen av de lokala överenskommelserna, och i vilken grad dessa berättelser kan kopplas till de övergripande aspekter av samhällsutvecklingen som beskrivs ovan. Hur valde man i de kommunala förvaltningarna och bland de lokala organisationerna att svara upp mot å ena sidan omvärldens trender och förändringar och å andra sidan lokala behov? Vilka var de avgörande motiven bakom de två lokala överenskommelserna? Det är några av de frågeställningar som utgör ramen för fallstudierna och den avslutande diskussionen. Det är viktigt att här påminna om att fallstudierna i huvudsak bygger på en begränsad grupp personers betraktelser av överenskommelsearbetet. De ger därmed inte en uttömmande bild av vilka motiv och drivkrafter som låg bakom arbetet med överenskommelserna. ■

3. TVÅ LOKALA ÖVERENSKOMMELSER

I **DETTA AVSNITT ÅTERGES** två fallstudier av Örebros respektive Botkyrkas överenskommelser med det civila samhället. Studiernas syfte är att teckna en bild av varför kommunerna och de idéburna organisationerna i Botkyrka och Örebro valde att ingå överenskommelser, hur dokumenten togs fram, vilka aktörer som deltog och vilka förhoppningar man har inför det fortsatta arbetet. Först presenteras en kortfattad beskrivning av varje kommuns bakgrund och arbetsprocess, följt av en redovisning och analys av hur några av deltagarna såg på dialogerna och de färdiga överenskommelserna.

3.1 BOTKYRKAS PRINCIPER FÖR SAMARBETE OCH ÖVERENSKOMMELSER

Botkyrka är en av Stockholms kranskommuner och den femte största kommunen i Stockholms län.²¹ Kommunen har 81 000 invånare och en jämförelsevis ung befolkning; medelåldern är 37 år jämfört med 41 år i resten av landet. Drygt hälften av invånarna är födda utomlands eller har föräldrar som föddes utomlands och det talas över 100 olika språk i kommunen.²² Botkyrka har ett stort och varierat civilsamhälle; det uppskattas att där finns över 800 idéburna organisationer (Plattformen för idéburna organisationer 2008) varav omkring 300 är registrerade i kommunens föreningsregister.²³ De tre största grupperna är idrottsföreningar, kultur/hembygdsföreningar och sociala föreningar. Botkyrka kommun har en väletablerad tradition av samverkan med det civila samhället.²⁴ Kommu-

²¹ Uppgifterna i detta och följande stycken är om inte annat anges i huvudsak hämtade från intervjuer.

²² www.botkyrka.se

²³ <http://boka.botkyrka.se/WEBBOKA/forval.asp>

²⁴ I en undersökning som gjordes av Plattformen för idéburna organisationer i Botkyrka och kommunen, i samarbete med Forum för Frivilligt Socialt Arbete 2006 svarade 83 procent av de förtroendevalda och 95 procent av tjänstemännen att de hade kontakter med föreningslivet, varav en tredjedel klassades som "strukturerade kontakter" (Forum för Frivilligt Socialt Arbete - ej daterad). Enkäten riktades dock särskilt till tjänstemän som bedömts som berörda av ideell sektor i sitt arbete, vilket sannolikt betyder att siffran inte är representativ för hela kommunen. Också en hög andel av de ideella organisationerna som svarade på enkäten hade regelbundna kontakter med kommunen. En liknande enkät gjordes i Värmdö. Sammanlagt 97 politiker, 127 tjänstemän och 225 organisationsföreträdare svarade på Botkyrkaenkäten som hade en svarsfrekvens på 45 procent.

nen leds av en koalition bestående av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. I den kommunala förvaltningen ligger huvudansvaret för kontakterna med föreningslivet hos kultur- och fritidsförvaltningen som ansvarar för bidragsgivning samt utlåning och underhåll av lokaler och anläggningar till föreningar. Sedan 90-talet har Botkyrka likt många andra kommuner skärpt reglerna för föreningsbidragen och idag är det i huvudsak organisationer vars verksamhet är riktad till barn och ungdomar som får bidrag.²⁵ I några särskilda fall har kultur- och fritidsförvaltningen överlåtit driften av kommunala verksamheter till idéburna organisationer. Exempelvis har merparten av fritidsgårdarna sedan 70-talet drivits av studieförbunden. Vissa kultur- och idrottsanläggningar drivs också av lokala föreningar. Även vård- och omsorgsförvaltningen och socialförvaltningen samverkar med idéburna organisationer inom vissa områden. De betalar inte ut generella organisationsbidrag utan fördelar istället medel till organisationerna genom verksamhetsbidrag och upphandling av tjänster inom områden där kommunal och idéburen verksamhet kompletterar varandra. Exempel på områden där idéburna organisationer gör insatser är missbruksvården, socialpsykiatrin, stöd till misshandlade kvinnor och dagverksamhet för äldre. Därutöver för förvaltningarna en löpande dialog med berörda organisationer kring vissa planerings- och utvecklingsfrågor.

Även utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen har periodvis haft nära samarbeten med föreningslivet i samband med olika satsnings- och integrationsprojekt. Den statligt finansierade "Storstadsatsningen" (2000-2005), där tre Botkyrkaområden: Fittja, Alby och Hallunda-Norsborg, tilldelades medel för att främja tillväxt och bryta den sociala och etniska segregationen. Satsningen, som utfördes parallellt i flera storstadsområden i Sverige, bestod av lokala projekt och insatser bl.a. för att hjälpa arbetslösa in på arbetsmarknaden, utveckla språket och stödja föreningslivet. Mycket av pengarna fördelades till ideella organisationer, varav några startades särskilt för ändamålet. Ett annat exempel var Botkyrkas medverkan i det europeiska nätverket *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) som innefattade samverkan med både lokala och internationella ideella organisationer.

Utöver de olika förvaltningarnas arbete pågår i Botkyrka ett lokalt samarbete i områdesgrupperna mellan kommunmedarbetare, andra lokala aktörer och organisationsföreträdare i de fem kommundelarna: Alby, Fittja, Hallunda-Norsborg, Tullinge och Tumba-Grödinge. Gruppernas två huvuduppdrag är att skapa samarbeten och dialogtillfällen

²⁵ Vid tidpunkten för denna studie höll kommunen emellertid på att se över bidragssystemet.

mellan dem som bor och arbetar i området. I några av kommundelarna finns ett föreningsråd och ett medborgarkontor som fungerar som mötesplats för organisationer, medborgare och kommunen.²⁶

Trots att det i Botkyrka kommun finns en tradition av samverkan med det civila samhället så har detta arbete inte tillräckligt samordnats mellan förvaltningarna eller mellan områdesgrupperna och den centrala organisationen. Bristen på koordinering kring dessa frågor betyder att det har varit svårt för kommunledningen att överblicka hur relationerna med det civila samhället faktiskt ser ut, var extra insatser behövs eller var de olika förvaltningarnas arbete skulle kunna samordnas för bättre resultat. Samtidigt har kommunens många olika bidragsformer och ingångsvägar gjort den svårnavigerad för vissa organisationer i det civila samhället. För kommunen aktiverades frågan om behovet av en tydligare strategi för samverkan med det civila samhällets omkring 2005, i samband med att Europeiska socialfonden (ESF) gav besked om att kommunen inte skulle få fler bidrag om den inte skapade ett program för den sociala ekonomin. Sedan 2004 fanns redan en policy om dialog (Botkyrka kommun 2007) och kommunstyrelsen beslutade nu att med den som utgångspunkt arbeta fram ett program för den sociala ekonomin. Man samlade en grupp tjänstemän från berörda förvaltningar och bjöd in en grupp lokala organisationer som kommunen redan hade kontakt med för att höra deras synpunkter på arbetet. De inbjudna var Verdandi Botkyrka, Hela Människan Botkyrka, Assyrien kulturcenter, IFK Tumba Idrottsallians, Botkyrka folkhögskola och ABF, som i sammanhanget företrädde de andra studieförbunden på orten. Det visade sig då att Verdandi och Hela Människan redan arbetade med dessa frågor. Tillsammans med den nationella paraplyorganisationen Forum för Frivilligt Socialt Arbete hade de under en tid diskuterat behovet av tydligare spelregler för relationen mellan kommunen och det civila samhället, och de planerade nu att genomföra en förundersökning i Värmdö och Botkyrka kommun i syfte att den skulle fungera som utgångspunkt för sådana spelregler.

På Hela Människans och Verdandis initiativ söktes pengar till förundersökningen från Europeiska socialfonden. Medel beviljades och undersökningen påbörjades för att därefter fortgå parallellt med kommunens arbete med att ta fram ett program för den sociala ekonomin. Så småningom sammanfördes de två processerna och organisationerna och kommuntjänstemännen började diskutera gemensamma spelregler för samverkan. Tjänstemannagruppen vände sig då till demokrati- och integrationsberedningen för att få ett politiskt godkännande av processens nya inrikt-

²⁶ Föreningsråd finns i Alby, Fittja och Hallunda-Norsborg.

ning, varpå ledamöterna förde frågan vidare till sina respektive partier. I dessa diskussioner framkom att det rådde oenigheter både mellan och inom partierna om hur man skulle ställa sig till arbetet, med följderna att den politiska förankringen drog ut på tiden. Först ett tiotal månader senare var partierna överens om att spelregelsprocessen kunde fortsätta.

Botkyrkadialogen

Arbetet med att ta fram Botkyrkas överenskommelse bestod av två parallella processer: en intern dialog inom den kommunala förvaltningen och en extern dialog bland de idéburna organisationerna. Den kommunala processen leddes av en utvecklingsledare vid kommunledningsförvaltningen, som hade det övergripande ansvaret för spelregelsarbetet. Han ledde arbetsgruppen med tjänstemän, ansvarade för kontakterna med de idéburna organisationerna och förde en dialog med politikerna om arbetet. I den interna arbetsgruppen var framförallt socialförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen aktiva. Den externa dialogen leddes av Plattformen för idéburna organisationer i Botkyrka – en ny paraplyorganisation som startats av den grupp föreningar som först bjödits in till diskussionerna om programmet för den sociala ekonomin.

Dialogen bland organisationerna bestod av seminarier riktade till olika grupper inom det civila samhället där man diskuterade deras relation till kommunen och vad de ville att spelreglerna skulle innehålla. Den kommunala arbetsgruppen och plattformen möttes regelbundet för att diskutera frågor som tagits upp i de olika forumen och för att utbyta textutkast. När skrivarbetet hade pågått en tid stod ett utkast av den nationella *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting* färdig och man beslutade att använda den som inspiration för Botkyrkadokumentet. Bland annat lånade man begreppet *idéburna organisationer* som fick ersätta termen *social ekonomi* som hittills hade använts i skrivningarna. Drygt tre år efter att kommunen och organisationerna först träffades för att diskutera programmet för den sociala ekonomin sammanställde tjänstemannagrupperna ett utkast med principer för samarbete och överenskommelser mellan idéburna organisationer och Botkyrka kommun.

I november 2008 skickades utkastet på remiss till de politiska nämnderna och alla föreningar man kände till i Botkyrka. Remissvar mottogs från sex nämnder och sju föreningar samt handikapprådet och pensionärsrådet (Botkyrka kommun 2009, bilaga 1). Svaren var i huvudsak positiva med några förslag på ändringar och förtydliganden. Bland annat ansåg flera att dokumentet var för långt och att det innehöll vissa oklarheter. Kultur- och fritidsnämnden ifrågasatte några antaganden

om idéburna organisationers kvaliteter som gjordes i dokumentet, exempelvis påståendet att idéburna organisationer "fostrar nya generationer i demokratiska värden" vilket de menade inte var sant för alla organisationer som omfattades av principerna. De menade att texten representerade en övertro på organisationernas förmåga.

Bland föreningarna var några missnöjda med hur principen om dialog formulerats i dokumentet. De ansåg att dialogen i huvudsak borde ske mellan idéburna organisationer och kommunfullmäktige, medan kommunen menade att den skulle ske på samtliga nivåer i kommunen och omfatta tjänstemän i lika stor utsträckning som förtroendevalda. Vidare menade flera föreningar att principerna måste kompletteras med förpliktiggande åtaganden om de skulle få önskat genomslag (Botkyrka kommun 2009, bilaga 1). Efter att arbetsgruppen svarat på remissinstanserna och gjort några justeringar färdigställdes det slutliga dokumentet i mars 2009.

Det färdiga dokumentet

Syftet med Botkyrkas *Principer för samarbete och överenskommelser mellan idéburna organisationer och Botkyrka kommun* var att ge en stabil bas för organisationernas verksamhet och utveckling samt att utveckla det lokala civila samhället och den demokratiska basen. Dokumentet bestod av en gemensam deklaration, parternas respektive utgångspunkter samt åtta principer. Sex av principerna: *dialog, öppenhet, självständighet och oberoende, kvalitet, långsiktighet och mångfald*, var lånade från den nationella *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges kommuner och Landsting*. Innehållet i dessa var dock anpassat till den kommunala kontexten. Dokumentet innefattade också två ytterligare principer: *demokrati*, som klargjorde att samverkan mellan kommunen och idéburna organisationer skulle präglas av balans mellan representativ demokrati och deltagardemokrati, samt *utveckling*, som framhävde vikten av ett gemensamt och kontinuerligt utvecklingsarbete. Till skillnad från den nationella överenskommelsen inom det sociala området gjorde man ingen avgränsning till specifika verksamhetsområden, istället skulle principerna gälla för samtliga idéburna organisationer i Botkyrka. Dokumentet innehöll vidare ett avsnitt om hur principerna skulle omsättas till handling, som bland annat tydliggjorde att samtliga förvaltningar och nämnder skulle ha egen kompetens för att sköta kontakterna med idéburna organisationer. Som konkreta åtaganden angavs att kommunen i samverkan med de idéburna organisationerna skulle utveckla en handbok för att underlätta det praktiska användandet av

principerna, och att man skulle följa upp principerna årligen. Dokumentet innehöll också en modell av de olika samverkansformerna utformad som en trappa, där samverkan utan ersättning utgjorde det nedersta steget och olika former av avtal mot ersättning de översta stegen. Det betonades att det inte fanns någon ambition om att organisationer skulle sträva uppåt i trappan, utan att den snarare var en illustration av hur villkor och formella krav ökar ju längre upp man kommer (Botkyrka kommun 2009). Dokumentet i sin helhet finns att läsa i *bilaga 1*.

Uppföljning och det fortsatta arbetet

Botkyrkas principer för samverkan och överenskommelser antogs av kommunfullmäktige i april 2009. I dokumentet åtog sig kommunen att anordna ett årligt dialogforum mellan kommunledningen, tjänstemän och idéburna organisationer i syfte att följa upp hur arbetet fortskred och fortsätta diskussionen om hur samverkan kan utvecklas. När denna rapport skrivs har det första dialogmötet inte ägt rum. Kommunen har sedan överenskommelsen antogs utvecklat en kompletterande handbok i syfte att klargöra vad principerna betydde i praktiken. Handboken, som stod färdig drygt ett år efter överenskommelsen riktas både till kommunmedarbetare och idéburna organisationer. En annan utveckling inom kommunen är att kultur- och fritidsförvaltningen är i färd med att starta en föreningsbyrå med syfte att göra det enklare för föreningar och tjänstemän att nå varandra.

Plattformen för idéburna organisationer i Botkyrka kommun har fortsatt att verka och styrelsen träffas några gånger per halvår. Hittills är det främst arbetet med handboken och kommunikationsarbete för att locka fler medlemmar som har stått på dagordningen. Plattformen har ingen egen finansiering och är därför beroende av att styrelsemedlemmarna avsätter tid från sina egna organisationer för att ägna sig åt plattformens arbete. Man tar också hjälp av kommunens kommunikationskanaler för att nå ut till övriga föreningar.

3.2 ÖREBROS ÖVERENSKOMMELSE OM SAMVERKAN MED DET CIVILA SAMHÄLLET

Örebro är Sveriges sjunde största kommun med 134 000 invånare.²⁷ Kommunen växer snabbt och man uppskattar att befolkningen kommer att ha ökat till närmare 150 000 invånare år 2019.

Likt Botkyrka är Örebro en stad med ett stort och varierat föreningsliv. I det kommunala föreningsregistret finns cirka 560 organisationer

²⁷ Uppgifterna i detta och följande stycken är om inte annat anges hämtade från intervjuer med tjänstemän, politiker och föreningsrepresentanter.

registrerade och man uppskattar att det sammantaget finns över 1 000 aktiva föreningar i staden. Historiskt sett har Örebro kommun haft relativt omfattande kontakter med föreningslivet. Det finns ett föreningsråd, etablerat 1941, som idag har 180 medlemsorganisationer och vars syfte bland annat är att föra deras talan gentemot kommunen. Därutöver finns ett antal lokala och områdesspecifika föreningsnätverk och brukarråd, varav några är startade av kommunen och några av föreningarna själva.

Kommunen leds av en politisk koalition bestående av Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet. Inom kommunen är ansvaret för kontakterna med föreningslivet idag uppdelat på tre förvaltningar. Fritids- och turismförvaltningen ansvarar för föreningsregistret, kommunens kontakter med föreningsrådet, kompetensutveckling och andra typer av stöd till föreningar samt bidrag till barn- och ungdomsverksamhet och vissa anläggningsbidrag. Socialförvaltningen arbetar främst mot socialt inriktade föreningar och sociala företag och har även löpande dialog med vissa brukargrupper. Förvaltningen ger ekonomiskt stöd till verksamheter som riktar sig till personer med funktionsnedsättning samt till föreningar som kompletterar socialtjänstens arbete. De köper också vissa tjänster från idéburna organisationer, exempelvis Kvinnohusets skyddade boende, behandlingsinsatser från KRIS och stödboende hos Susanne, en ekonomisk förening för kvinnor med kriminell och missbruksbakgrund. Inom Programnämnd Social välfärd pågår ett arbete med att upphandla några verksamheter och utveckla förfrågningsunderlaget för att ge den sociala ekonomin större möjlighet att vara med i anbudsgivningen. Kultur- och medborgarförvaltningen sköter kontakten med kulturföreningar och lokala föreningsnätverk samt delar ut vissa bidrag för kulturevenemang, kulturverksamhet för barn och vuxna samt lokaler.

I några områden som kommunen särskilt prioriterar har kultur- och medborgarförvaltningen tillsatt stadsdelsutvecklare med uppdraget att starta nätverk bestående av företrädare för det lokala föreningslivet samt representanter för offentliga verksamheter som skolan, vårdcentraler och kommunförvaltningarna. Avsikten beskrivs som att nätverken ska vara en självgående plattform för samarbete kring lokala frågor, något som har fungerat väl i vissa områden medan nätverken på andra håll fortfarande förvaltas av kommunen.

Utöver dessa kommunstartade nätverk finns också lokala och områdesspecifika grupper som har startats och förvaltas av föreningarna själva.²⁸

²⁸ Uppgifter hämtade från intervjuer med anställda vid Örebro kommun.

En policy för samverkan

Örebro kommun har sedan nittiotalet en uttalad ambition att involvera medborgare och organisationer i beslutsfattande kring planering och stadsutveckling. Den beskrivs i texten *Medborgarnas Örebro-program för demokratiutveckling i Örebro kommun* som antogs av kommunfullmäktige 1997. Där står bland annat att kommunen "strävar efter en fördjupad demokrati där fler är med och bestämmer. Människors delaktighet, inflytande och ansvar är förutsättningar för ett bra samhälle" (Örebro kommun 1997). En kommunpolitiker som intervjuades menade att kommunen har uppnått goda resultat på detta område och att såväl föreningar som enskilda invånare är relativt vana vid att vara med och påverka lokala frågor. Precis som i Botkyrka beskrivs Örebro kommuns kontakter med det civila samhället emellertid som präglade av en brist på samordning mellan förvaltningarna. Det har betytt att det har varit svårt för kommunledningen att överblicka situationen och identifiera problemområden som behöver åtgärdas. Flera intervjupersoner påpekade också att bristen på samordning har gjort det svårt för föreningarna att finna rätt ingångar i kommunen. Medan några organisationer sedan länge har goda och väletablerade samarbeten med kommunen har andra, framförallt nyare föreningar, ibland funnit det svårt att hitta rätt kontakter och rätt typ av stöd för sina behov. Mot denna bakgrund har både kommunen själv och delar av Örebros föreningsliv efterfrågat en bättre och tydligare relation mellan kommun och föreningarna.

Efter valet 2006 formerades en majoritet bestående av Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet. De gav ytterligare prioritet till frågan om samverkan med det civila samhället. En särskild strategigrupp för demokrati och det civila samhället inrättades av kommunstyrelsen och med uppdraget att kartlägga hur kommunens relationer till det civila samhället såg ut, att utveckla former för att stärka samverkan med organisationerna samt att ta fram en policy för hur kommunens medarbetare skulle förhålla sig till dem. Strategigruppen bestod av tre ledamöter som representerade både koalitionen och oppositionen, med stöd från en tjänsteman. Gruppen antog en bred tolkning av begreppet civilsamhälle där man betonade att alla former av medborgarengagemang var viktiga och att kommunen skulle vara öppen för att stödja och samverka med såväl etablerade föreningar som löst organiserade nätverk och grupper.²⁹

Den samverkanspolicy som strategigruppen tog fram utgick från en vision som löd: "I Örebro finns ett levande vitalt civilt samhälle som byg-

²⁹ Uppgifter hämtade från intervjuer med anställda vid Örebro kommun.

ger på en dynamisk samverkan mellan kommunen, den frivilliga och den privata sektorn" (Örebro kommun 2008). Policyn underströk det civila samhällets demokratiska och samhällsekonomiska betydelse och hur en mer dynamisk samverkan med det civila samhällets aktörer var nödvändig för att kommunen skulle kunna möta de demografiska och ekologiska utmaningar som en snabbt åldrande befolkning, miljöförstöring och klimatförändringar innebar. I policyn ingick också fem principer som skulle vägleda kommunmedarbetare i deras kontakter med det civila samhällets organisationer: *självständighet och oberoende, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn* samt *mångfald*. Dessa var inspirerade av principerna i den överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting som vid samma tidpunkt höll på att skrivas. Samverkanspolicyn antogs av kommunfullmäktige i maj 2008. Vid samma tillfälle gav kommunfullmäktige Örebro stadskansli i uppdrag att ta fram spelregler för förhållandet mellan kommunen och det civila samhället samt att utreda möjligheten att etablera ett fristående ideellt utvecklingscentrum i Örebro.

Örebrodialogen³⁰

Det första steget i skapandet av en överenskommelse mellan Örebro kommun och det civila samhällets organisationer togs i början av 2009 då kommunen bjöd in alla organisationer och grupper inom det civila samhället i Örebro till ett stormöte. Inbjudan skickades till de drygt 500 föreningarna som ingick i Örebros föreningsregister och annonserades även i dagspressen. Cirka 170 personer kom till det första mötet, inklusive tjänstemän och förtroendevalda från berörda förvaltningar. Processen leddes av Stiftelsen Cesam, en lokal organisation som varit aktiv i den nationella överenskommelsedialogen och som uppmanat kommunledningen att genomföra en liknande process i Örebro.

Både politikerna och Stiftelsen Cesam hämtade inspiration från Storbritanniens lokala överenskommelser (Compacts³¹) och från den svenska nationella överenskommelsen inom det sociala området. När dialogen började hade strategigruppen varit aktiv i drygt ett år och hade sammanställt den policy och det bakgrundsmaterial som utgjorde underlag för dialogen. Strategigruppens ledamöter valde att inte själva delta i dialogarbetet eftersom de som ansvariga för att ta fram det bakomliggande materialet och för arbetet som helhet inte ville riskera att bli styrande i processen. Representanter från samtliga partier i kommunstyrelsen deltog dock i arbetet.

³⁰ Uppgifter hämtade från intervjuer med anställda vid Örebro kommun.

³¹ www.thecomcompact.org.uk

I deltagarintervjuerna framträdde en bild av Örebro överenskommelseprocess som kännetecknad av en strävan efter konsensus och tydlighet. Man ville skapa en överenskommelse som skulle accepteras av samtliga kommunförvaltningar och berörda organisationer, med potential att göra skillnad för hela det civila samhället i Örebro. Det första mötetets syfte var att introducera dialogprocessen, förklara för deltagarna vad man hoppades åstadkomma samt välja en referensgrupp som skulle föra arbetet vidare. Intentionen var att hälften skulle vara från det civila samhället och hälften politiker och tjänstemän från kommunen. I slutänden blev det 33 personer, varav 18 från civilsamhället, 7 politiker och 8 tjänstemän. Inom gruppen utsågs därefter en mindre arbetsgrupp som skulle ansvara för skrivningarna. Arbetsgruppen bestod av fyra organisationsföreträdare, två tjänstemän och två förtroendevalda.

Referensgruppen och arbetsgruppen träffades vid ett flertal tillfällen under våren 2009 och ett utkast till en överenskommelse tog så småningom form. I slutet av maj inbjöd kommunen till ett nytt stormöte för att informera om innehållet i den föreslagna överenskommelsen. Ett nittiototal personer kom till mötet. I juni 2009 togs beslut om att överenskommelsen skulle remissbehandlas och utkastet skickades till alla föreningar i föreningsregistret. Remissförfarandet annonserades också i dagspressen och på kommunens hemsida. Efter att några nämnder hade bett om extra tid för att svara fastställdes slutdatum till november.

Sammanlagt togs 42 remissvar emot. 17 var från kommunens nämnder och 25 från det civila samhället. I svaren från civilsamhället ställde sig 13 bakom överenskommelseförslaget med vissa ändringsförslag och 10 ställde sig bakom utan ändringar. Två var starkt kritiska till förslaget. I svaren från kommunens nämnder ställde sig 13 bakom utkastet med vissa ändringsförslag och 4 utan ändringsförslag (Örebro kommun 2009). Många av remissvaren välkomnade att initiativet tagits och sade sig stödja de underliggande värderingarna i dokumentet, men menade att dokumentets syfte och språk var ottydligt vilket man ansåg kunde leda till missförstånd. Föreningsrådet påpekade att texten var så övergripande att det var svårt att ta ställning för eller emot den. En pensionsnäringsförening skrev att de hade tagit del av texten men inte förstått vad den handlade om och avfärdade dokumentet som "snömos". Flertalet remissvar efterfrågade större språklig tydlighet och mer klarhet kring hur överenskommelsen skulle följas upp och säkerställas. Några svar bad om specifika åtaganden eller efterfrågade underavtal som skulle ge mer kraft åt överenskommelsens generella principer (Örebro kommun

2009). Efter att remissvaren granskats och sammanfattats gjordes ett antal ändringar och förtydliganden i texten.

Det färdiga dokumentet

I Örebro överenskommelse om samverkan mellan det civila samhället och kommunen beskrevs dokumentets syfte som en önskan om att "främja samverkan och utveckling av det civila samhället genom att anta en gemensam värdegrund, lyfta fram ett antal viktiga principer för samverkan och även att vardera parten gör åtaganden som främjar utvecklingen av det civila samhället" (Örebro kommun 2010, s.3). Åter antog man en bred definition av det civila samhället som omfattade både den sociala ekonomin – definierat som "organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn" – och lösare grupperingar av människor som samlas kring sakfrågor (ibid., s.4). Precis som i Botkyrka avgränsades inte överenskommelsen till särskilda verksamhetsområden utan skulle gälla för alla demokratiska föreningar och organisationer. Överenskommelsen innehöll sex gemensamma principer bestående av samma rubriker som principerna i den nationella överenskommelsen inom det sociala området: *självständighet och oberoende, öppenhet, kvalitet, långsiktighet, dialog, och mångfald*. Principtexterna var dock omformulerade. Därutöver innehöll överenskommelsen ett antal partspecifika åtaganden och åtgärder. Här ingick både konkreta åtaganden knutna till bestämda aktiviteter och mindre konkreta löften om hur parterna skulle sträva efter en respektfull relation och på olika sätt anpassa sina arbetsmetoder för att underlätta samverkan. Bland kommunens mer konkreta åtaganden ingick bland annat att arrangera en årlig dialogträff med det civila samhällets aktörer, att bidra till ett fristående ideellt utvecklingscentrum, att bjuda in organisationerna till relevanta utbildningar och att verka för att göra överenskommelsen känd bland medarbetare och medborgare. Kommunen åtog sig också att göra det enklare för organisationer att hitta rätt kontaktperson inom förvaltningarna, att sträva efter att upphandla tjänster i mindre delar för att underlätta för små organisationer att konkurrera, samt att se över och pröva olika former för långsiktig samverkan med det civila samhället. Organisationerna åtog sig bland annat att anpassa sin tidsplanering efter det kommunala bidragssystemet, att tillhandahålla relevanta kontaktuppgifter och information om den egna organisationen och att bidra till kunskap om sina särskilda kvaliteter och betydelse för samhället.

Dokumentet i sin helhet finns att läsa i *bilaga 2*.

Uppföljning och det fortsatta arbetet

Överenskommelsen antogs av kommunfullmäktige den 28 april 2010 och ett första tillfälle för föreningarna att skriva under genomfördes den 2 september 2010 då ett femtiotal organisationer skrev under överenskommelsen. Eftersom det inte gått så lång tid sedan överenskommelsen antogs är det ännu för tidigt att rapportera om hur den har följts upp och vilken betydelse den anses ha haft. I skrivande stund är kommunledningskontoret i färd med att sammanställa en översikt över det implementeringsarbete som ska göras och vilken ansvarsfördelning som ska gälla för det.

En konkret utveckling som dock har skett i Örebro är att Ideellt utvecklingscentrum öppnade våren 2010. Beslutet om att utreda förutsättningarna för ett ideellt utvecklingscentrum fattade kommunfullmäktige redan i maj 2008 och var alltså inte ett direkt resultat av överenskommelsedialogen, även om dess syfte och funktion diskuterades där. Stiftelsen Cesam ansökte om medel för att driva utvecklingscentrumet, vilket kommunen beviljade för start 2009 och drift 2010 och 2011. Tanken är att Ideellt utvecklingscentrum ska fungera som ett stöd och en röst för ideella organisationer i Örebro samt att göra organisationerna synliga för medborgare som vill göra en ideell insats. Ideellt utvecklingscentrum erbjuder bland annat ett webbaserat föreningsfönster där invånare och kommunmedarbetare kan söka efter föreningar inom olika verksamhetsområden, samt stöd till organisationer som vill utveckla nya idéer och verksamheter, samverka med kommunen eller starta nätverk med andra organisationer.³²

3.3 ÖREBROS OCH BOTKYRKAS ÖVERENSKOMMELSER UR DELTAGARNAS PERSPEKTIV

I fallstudierna ingick intervjuer med ett tjugotal personer som i olika funktioner deltagit i arbetet med att ta fram Örebros och Botkyrkas överenskommelser. Intervjuernas syfte var att ge en bild av hur dialogerna och överenskommelserna upplevdes av kommuntjänstemän, förtroendevalda och organisationsföreträdare och vad de hade för förhoppningar inför det fortsatta arbetet. Över följande sidor presenteras åsikter om Örebro och Botkyrkas överenskommelseprocesser ibland tillsammans, ibland sida vid sida, för att bättre belysa likheterna och skillnaderna mellan de två kommunerna.

Det är viktigt att understryka att intervjuerna gjordes med en relativt liten grupp personer som med enstaka undantag själva hade spelat en

³² www.lucorebro.se

aktiv roll i dialogerna. Få som stått utanför eller i utkanten av arbetet fanns representerade bland intervjupersonerna. Sålunda bör inte följande sidor läsas som en representativ bild av hur deltagare i allmänhet såg på överenskommelsearbetet, utan som reflektioner och resonemang som togs upp av några av de mest aktiva deltagarna.

Varför skapa överenskommelser?

I både Örebro och Botkyrka var lokala idéburna organisationer drivande i att övertala kommunerna att skapa en överenskommelse. I båda fallen rörde det sig om väletablerade organisationer som också arbetade med dessa frågor på den nationella arenan och som drevs av en övertygelse om att det lokala civilsamhället skulle gynnas av en tydligare och öppnare relation till kommunen. I båda fallen hade man också inom de kommunala förvaltningarna kommit till insikt om att man behövde bättre kunskap om det lokala civilsamhället och en tydligare samordning mellan förvaltningarna om hur man bemötte och samverkade med de idéburna organisationerna. Ingen av kommunerna gjorde en avgränsning till ett specifikt verksamhetsområde, som man gjort i regeringens dialoger inom det sociala området eller integrations- och kulturområdet. Istället skulle både Botkyrkas och Örebros överenskommelser gälla alla kommunala verksamheter och hela det lokala civilsamhället.

Dessa likheter till trots så närmade sig de två kommunerna överenskommelsearbetet från olika utgångspunkter. På följande sidor sammanfattas hur politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare från de två kommunerna såg på överenskommelsearbetet när det inleddes.

Politikernas utgångspunkter

När den politiska diskussionen om överenskommelsen startade i Botkyrka blev det tydligt att det saknades en enad vision för hur kommunen skulle förhålla sig till de idéburna organisationerna, både inom majoriteten (Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet) och bland övriga partier. I synnerhet var det frågan om vilken roll idéburna verksamheter skulle spela inom det sociala området som väckte diskussioner. Några grupper inom Vänsterpartiet och Socialdemokraterna oroades över vad de såg som ett uppluckrande av den offentliga välfärden:

Vi tyckte oss ha sett att man använde begreppet social ekonomi, eller civilsamhället, för att som vi såg det luckra upp det offentliga åtagandet inom det sociala området. Från sociala rättigheter till välgörenhet, om man ska karikera diskussionen.

Intervjuperson Botkyrka 8, förtroendevald

Andra politiker, från både majoriteten och oppositionen, ansåg att kommunen hade mycket att vinna på att dra mer nytta av de idéburna organisationernas tjänster och kunskaper. Man var dock tydlig med att det inte var frågan om att inskränka kommunens åtaganden eller spara pengar, något som också klargjordes i skrivningarna.

Vi har varit väldigt tydliga med, och här har de andra partierna varit överens, att det inte handlar om att göra ekonomiska besparingar, och det handlar inte om att vi vill avknoppa verksamhet.

Intervjuperson Botkyrka 7, förtroendevald

Dessa diskussioner drog ut på tiden och flera intervjupersoner menade att de ännu inte var lösta när överenskommelsen var färdig, med följden att dokumentet präglades av en viss otydlighet kring vad kommunledningen ville uppnå med det. Att det rådde oenigheter kring vissa sakfrågor betydde emellertid inte att politikerna var överlag negativt inställda till överenskommelsen i sig. Flera intervjupersoner menade att den sociala ekonomin förvisso inte ansågs vara någon "het" fråga för politiken i Botkyrka, men att de förtroendevalda i allmänhet var välviligt inställda till initiativ för att främja det lokala civilsamhället och att detta också gällde överenskommelsearbetet.

I Örebro var politikernas utgångspunkt för överenskommelsen en annan, eftersom det redan innan arbetet började fanns en enad politisk vision för hur man ville arbeta med det civila samhället (Örebro kommun 2008). När en kommundiensteman beskrev omständigheterna bakom Örebros kommunfullmäktiges beslut att skapa en överenskommelse lyfte hon fram tre faktorer som särskilt betydelsefulla. Den ena var att det fanns en politisk enighet om att en tydligare och mer effektiv samverkan med det civila samhället var en strategisk fråga för kommunen. I detta betonades särskilt det civila samhällets samhällsekonomiska betydelse och dess roll i att hjälpa kommunen att möta nutidens demografiska och ekologiska utmaningar (ibid.). Man talade också om behovet att utveckla en nära och långsiktig dialog med det civila samhället, liksom den relation man sedan länge hade till näringslivet.

Vi ville hitta spelregler för hur vi skulle förhålla oss till varandra, så att drivkraften och dynamiken som finns i det civila samhället skulle få ett utrymme och att vi som offentliga utförare inte stoppar den utan istället hittar synergieffekter.

Intervjuperson Örebro 2, förtroendevald

Den andra omständigheten som ansågs ha underlättat arbetet var att man hade möjlighet att inrätta en särskild strategigrupp med uppgift att

arbeta med demokrati och det civila samhället. Den tredje var inflyttandet av en lokal organisation, Stiftelsen Cesam, som under flera år hade fört samtal med kommunledningen om nyttan med en överenskommelse och som därtill hade erfarenheter både av att driva liknande processer och som deltagare i den nationella dialogen inom det sociala området.

Tjänstemännens utgångspunkter

När tjänstemännen i de två kommunerna beskrev sina inställningar till arbetet framträdde en relativt samstämmig bild mellan orterna. De flesta tjänstemän som intervjuades beskrev processerna först och främst som ett politiskt uppdrag, snarare än någonting de själva hade sett behovet av och försökt sätta i verket. De hade med andra ord inga uttalade egna motiv för arbetet. Det stod också klart att tjänstemännen från de olika förvaltningarna hade väldigt olika erfarenheter av samverkan med det civila samhället. Vissa ägnade större delen av sitt arbete åt kontakter med föreningslivet, medan andra hade etablerade samarbeten med någon grupp eller förening men var obekanta med övriga lokala organisationer. För många var frågorna som togs upp i dialogen nya och tjänstemän från båda kommunerna vittnade om att de från början hade varit osäkra på vad som var det egentliga syftet med överenskommelserna. Några tjänstemän tyckte att relationerna till det civila samhällets organisationer redan fungerade väl och förstod inte initialt vad det var man ville ändra på. En tjänsteman beskrev sin reaktion till det första dialogmötet så här:

Det här civila samhället är inte ett begrepp som jag har rört mig med. Det tog väl en stund innan jag förstod vad det var och vad det skulle leda till. (...)

Var det någonting som du upplevde att det fanns ett behov av, från ditt eget arbete med föreningarna?

Nja alltså jag hade inte tagit del i den diskussionen över huvud taget. Jag hade ju träffat Bro-rådet³³ och det har inte förekommit någon diskussion om en överenskommelse mellan kommunen och föreningarna där. Så det här var ju förhållandevis nytt för mig.

Intervjuperson Örebro 6, tjänsteman

Andra var medvetna om saker som skulle kunna förbättras. Bland dem som var missnöjda med hur samverkan med idéburna organisationer fungerade var flera särskilt bekymrade över bristen på långsiktighet

³³ Ett lokalt brukarråd som samarbetar med Socialförvaltningen.

i kommunernas stöd till organisationerna. Till exempel nämnde flera intervjupersoner i Botkyrka att de stora pengasatsningar som gjorts i kommunen, däribland Storstadssatsningen, hade varit problematiska eftersom de byggde upp höga förväntningar som var svåra att uppfylla när projekten lades ner. Istället hoppades man nu att överenskommelsearbetet skulle leda till att kommunerna tog fram mer långsiktiga stödformer som kunde främja en mer hållbar och självständig utveckling av det lokala civilsamhället.

Vi har mindre pengar nu än vi hade under storstadssatsningen, vilket inte bara är negativt. Ett tag hade vi för mycket pengar riktade till föreningar, vilket naturligtvis betydde att man kunde göra bra föreningsverksamhet men också att man byggde upp förväntningar som var helt omöjliga att uppfylla när storstadssatsningen tog slut. (...) Jag tror inte det är bra att vräka ut pengar på föreningslivet. Nu jobbar vi mer med utvecklingsmedel som vi kan använda för att delfinansiera projekt där man söker extern finansiering till exempel.

Intervjuperson Botkyrka 9, tjänsteman

De idéburna organisationernas utgångspunkter

Även för många idéburna organisationer var det från början oklart vad syftet med överenskommelserna var och vilka de var avsedda för. I båda kommunerna fanns en liten grupp organisationsföreträdare som var insatta i frågorna och drivande i det inledande arbetet. För övriga organisationer på orten var det inte självklart vad det hela handlade om. Inte minst orsakade språkbruket viss förvirring i båda fallstudiekommunerna. Deltagarna från olika organisationer hade olika uppfattningar om vad begrepp som ideell sektor, social ekonomi och det civila samhället stod för. En intervjuperson från en ekonomisk förening i Örebro berättade att hon initialt varit osäker på om inbjudan rörde hennes egen organisation – hon trodde att den inte räknades till ideell sektor eftersom personalen inte arbetade ideellt. Samma uppfattning delades av en representant från en liten ideell förening, också i Örebro, som blev förvånad över antalet stora professionella organisationer som närvarade vid det första dialogmötet:

Det kom organisationer som har många miljoner, som har många anställda, och som tar på sig olika uppgifter från kommunen. Jag var konfunderad från början för jag trodde att föreningsliv var de som arbetar ideellt.

Intervjuperson Örebro 7, organisationsföreträdare

När organisationsföreträdarna i intervjuerna fick frågan om hur deras relation till kommunen såg ut innan överenskommelsearbetet började framgick att deras erfarenheter var mycket olika. I både Örebro och Bot-

kyrka var det företrädare för idrottsföreningar som hade mest positiva erfarenheter av samverkan med kommunförvaltningarna. De visste vilka tjänstemän de kunde vända sig till och hade goda och regelbundna kontakter med dessa. Andra upplevde relationen till kommunen som betydligt mer komplicerad. På båda orterna tog flera intervjupersoner upp att bristen på långsiktighet var ett problem. Bidrag betalades ut årsvis och även uppdragsavtal gällde i regel för ett eller ett par år i taget, vilket gjorde det svårt för föreningarna att planera framåt och att arbeta mot mer långsiktiga mål. På båda orterna fanns ett hopp om att överenskommelserna skulle leda till mer stabilitet och långsiktighet i kommunernas fördelning av stöd till de idéburna organisationerna.

I Botkyrka nämnde ett par intervjupersoner att de hoppades att överenskommelsen skulle leda till att fler kommundienstämman lärde sig att se idéburna organisationer som ett alternativ till kommunala och privata utförare av välfärdstjänster. Man hoppades att det skulle bli naturligt för förvaltningarna när de utvecklade nya verksamheter att först fråga sig om det fanns någon i det civila samhället som skulle kunna utföra uppgiften. Som exempel nämnde en av organisationsföreträdarna ett tillfälle då en förvaltning hade gjort en stor upphandling av brödleveransen till skolor och förskolor i kommunen, som vanns av ett stort företag från en annan ort. Han menade att om förvaltningen istället hade börjat med att undersöka om det fanns någon lokal idéburen verksamhet som ville ta sig an uppgiften att baka bröd åt enstaka skolor mot betalning, och sedan delat in upphandlingen i mindre delar, så hade man öppnat möjligheter för små sociala entreprenörer att etablera sig. Temat socialt entreprenörskap återkom i flera Botkyrkaintervjuer.

Det tycktes finnas ett utbrett intresse bland organisationsföreträdare såväl som kommunmedarbetare för vad sociala entreprenörer kunde bidra med i lokalsamhället. Samtidigt var det tydligt att man ännu inte hade en klar idé om var dessa verksamheter, som befinner sig i gränssnittet mellan näringsliv och ideell sektor, passade in och hur kommunerna skulle förhålla sig till dem. Ett par intervjupersoner påpekade att det blivit vanligare att idéburna organisationer hade både en ideell verksamhet och en bolagsverksamhet, vilket ibland skapade förvirring för förvaltningarna som inte visste hur de skulle förhålla sig till organisationens olika grenar. De hoppades att överenskommelsen och det påföljande förankringsarbetet skulle leda till att både kommunen och de berörda organisationerna skulle bli klarare över de olika organisationsformernas funktioner. Vidare menade flera intervjupersoner från både Botkyrka och Örebro att ett avgörande problem för de idéburna organisationerna var att relationen till kommunen i stor utsträckning

bestämdes av vilka tjänstemän de hade kontakt med och vilken inställning dessa hade till det civila samhället. De berättade att enskilda tjänstemän i praktiken kunde handla mot de politiska direktiven om samverkan, och att det saknades kanaler för organisationerna att protestera när så skedde.

Politikerna fattar beslut, men tjänstemännen gör som de vill.

Intervjuperson Örebro 7, organisationsföreträdare

I Botkyrka påpekade två intervjupersoner att organisationernas direktkontakt med politikerna hade minskat de senaste årtiondena och att kontakterna med kommunen idag i huvudsak gick genom tjänstemännen, något de uppfattade som problematiskt. De menade att tjänstemännen inte hade mandat att agera på problem och förslag som organisationerna tog upp, vilket försvårade deras möjligheter att påverka i det lokala samhället.

Om man jämför med hur det såg ut på åttiotalet så hade vi en mycket starkare och tydligare kontakt med det politiska beslutsfattandet. Då kunde man diskutera vad som händer i ett lokalsamhälle, vi kunde beskriva våra erfarenheter och föreslå saker att gemensamt ta tag i. Och om det var rätt politiker så kunde de sätta undan en summa i budgeten och ge tjänstemännen uppdraget (...) Idag om man går till en politiker så säger de att det här måste du förankra hos tjänstemännen först. Och det blir betydligt svårare, för tjänstemännen har ett uppdrag från politikerna, inte från oss. (...) Vi vill ha politikerna tillbaka. Vi vill att de ska ta makten.

Intervjuperson Botkyrka 2, organisationsföreträdare

Några intervjupersoner hade direkt negativa erfarenheter av samverkan med kommunen. En organisationsföreträdare från Örebro beskrev kommunens behandling av föreningslivet som styvmoderlig. Hon menade att de ideella föreningarna inte ansågs lika viktiga och deras tid inte lika värdefull som andra aktörer, med följderna att möten med föreningarna ofta lades på tider som gjorde dem svåra att närvara vid, att deras frågor prioriterades bort eller att de på andra sätt inte upplevde att de behandlades med respekt. Hon berättade att diskussionerna under dialogen hade gett intrycket att dessa erfarenheter delades av andra föreningar i Örebro:

Det märkte man ju när vi började prata, att alla hade samma uppfattning. Att man kände att vissa saker kanske fuskades med, att de inte blev diarietförda och så. Det kan vara svårt att få kontakt. Därför är det ju bra att få klarhet, att så här ska vi göra och så här ska föreningarna agera.

Intervjuperson Örebro 8, organisationsföreträdare

En annan intervjuperson beskrev hur de två föreningar han företrädde hade fått mycket bra stöd från kommundienstämman inom vissa områden, exempelvis i hjälp med administration och bokföring, medan det i andra avseenden hade skurit sig i relationen. Han upplevde att vissa kommundienstämman var negativt inställda till nya idéer och verksamheter som föreningarna ville genomföra lokalt, och att det var problematiskt att det saknades möjligheter att överklaga eller föra en diskussion när kommunen väl sagt nej till en ansökan om hjälp eller bidrag. Den obalans i maktförhållandena mellan föreningarna och kommunen förstärktes av att han upplevde det som att föreningarna ställde upp när tjänstemän eller politiker behövde hjälp, exempelvis med ett lokalt evenemang eller projekt, men att de inte alltid fick någonting tillbaka. Till exempel menade han att lokala föreningar blev förbisedda när mer omfattande projekt behövde uträttas i ett lokalområde: då valde kommunen istället att kalla in större organisationer, även om dessa kanske inte hade någon tidigare anknytning till området.

På lokalnivå räknas vi inte. Vi räknas bara när de vill att vi ska ställa upp på festivaler hit och dit.

Intervjuperson Örebro 7, organisationsföreträdare

Samma intervjuperson ansåg att vissa kommundienstämman saknade förståelse för de kulturskillnader som fanns bland invandrarbefolkningen och mellan olika etniska och kulturella föreningar. Det hände att kommundienstämman bjöd in någon enstaka förening till ett sammanhang i förväntan att den skulle representera flera olika invandrargrupper i området, utan att ta hänsyn till hur föreningarna – och människorna de representerade – skiljde sig åt.

Av olika skäl välkomnade därför organisationsföreträdarna på båda orterna möjligheten att skapa politiskt förankrade överenskommelser med tydliga kanaler genom vilka organisationerna kunde ta upp frågor och uttrycka sitt missnöje om någonting skulle gå fel.

Synpunkter på arbetssätten

Örebros och Botkyrkas överenskommelseprocesser var upplagda på olika sätt. Medan Örebrodialogen följde en tydlig struktur utvecklades Botkyrkadialogen efter hand. I Örebro deltog företrädare för alla parter i varje delmoment och tyngdvikten låg på att uppnå konsensus i diskussionerna. I Botkyrka utfördes processen i två separata delar: den kommunala dialogen, ledd av tjänstemän på kommunen, och den externa, ledd av Plattformen för idéburna organisationer i Botkyrka. De två grupperna möttes regelbundet för gemensamma diskussioner men

skrivningarna skedde i huvudsak separat för att i slutskedet redigerades samman av den kommunala arbetsgruppen.

Få kritiska synpunkter om arbetsprocesserna togs upp i intervjuerna. Några intervjupersoner nämnde att arbetet med överenskommelserna varit krävande och tagit lång tid, något som uppfattades som både positivt och negativt. Å ena sidan innebar dialogerna en stor uppoffring för de medverkande. De som var anställda på kommunerna eller inom en förening kunde göra arbetet på betald tid, men de som arbetade ideellt för en organisation fick ingen ersättning för sin insats. Å andra sidan ansåg flera intervjupersoner i både Botkyrka och Örebro att det varit viktigt att processerna fått ta den tid de tog. Man menade att det inte gick att skynda på ett arbete som gick ut på att finna gemensamma principer bland så många olika behov och perspektiv. Man betonade också att processerna i sig hade ett värde; det var arbetet och diskussionerna snarare än den färdiga texten som var av störst betydelse.

Sådant här tror jag att man inte ska skynda på, det ska få ta lite tid. Själva handlingen är inte det viktiga, utan hur man diskuterar fram den. Själva processen.

Intervjuperson Örebro 9, tjänsteman

I Örebro var intervjupersonernas upplevelser av dialogarbetet överlag positiva. Flera beskrev processen med ord som "spännande", "annorlunda" och "vågad".³⁴ För många deltagare var emellertid både situationen och arbetssättet nytt. Man var inte van vid att samarbeta med människor från så många olika organisationstyper och perspektiv och att under en utdragen process tillsammans försöka uppnå konsensus. Ett par intervjupersoner nämnde att några av politikerna hade tappat engagemang och fallit bort från arbetet under processens gång, något man tillskrev just deras ovana vid arbetssättet.

De är ju vana vid att det är ett kommunalråd som är ansvarigt och som jobbar med en grupp omkring sig, och så tar man fram ett dokument och sedan fattar man beslut, och så kanske det blir en remiss. Just det här att organisationerna hade så mycket inflytande över handlingen, att den inte är politiskt framtagen, det är annorlunda.

Intervjuperson Örebro 2, förtroendevald

³⁴ Liknande resultat påfanns i en granskning av Örebrodialogen som två studenter vid Örebro Universitet utförde på uppdrag av Stiftelsen Cesam. Personerna som deltog i deras enkät- och intervjuundersökning var nöjda med dialogen överlag och en stor majoritet ansåg att de haft goda möjligheter att påverka processen (Hansson & Löwengren 2009). Det bör dock påpekas att urvalet deltagare var begränsat i båda studierna: endast personer som varit aktiva i referensgruppen eller arbetsgruppen, eller som på annat sätt haft en central roll i arbetet, deltog. Det är möjligt att dessa grupper var mer positivt inställda till dialogen och överenskommelsen än de som av något skäl stått utanför; vilket kan betyda att uppgifterna som redovisas här inte är representativa för den övriga gruppen.

Frånsett ett visst bortfall av deltagare menade flera intervjupersoner i Örebro att de hade blivit positivt överraskade av graden av entusiasm bland deltagarna. När det väl stod klart för alla vad dialogen handlade om och vad man försökte uppnå blev intresset för att medverka stort. Många föreningar ville vara med i referensgruppen och man utökade därför antalet deltagare från de planerade 16 till 34, för att fler perspektiv skulle rymmas. Den flexibilitet som processledarna visade vid detta och andra tillfällen då man ändrade processplanen efter de medverkandes önskemål uppskattades av intervjupersonerna. Både deltagarnas entusiasm och ledarnas flexibilitet nämndes av flera som viktiga framgångsfaktorer i arbetet.

Flera intervjupersoner i Örebro påpekade också att det funnits mycket lite motsättningar i dialogen. De menade att det varit överraskande enkelt att komma överens om texten i dokumentet, i synnerhet kring de övergripande principerna. Inte heller mellan de politiska blocken i Örebro uppstod några avgörande meningsskiljaktigheter, varken under dialogen eller när överenskommelsen skulle antas i kommunfullmäktige. En intervjuperson menade att detta berodde på att det redan fanns ett brett politiskt stöd både för samverkanspolicyn och för beslutet att göra en spelregelsprocess. Ambitionen att skapa en långsiktigt hållbar överenskommelse delades av alla inblandade och därför ansträngde man sig för att komma överens. En annan intervjuperson menade emellertid att anledningen till att det var lätt att uppnå konsensus var att diskussionerna hölls på en så pass generell nivå. Det var i detaljfrågorna det rådde oenigheter och dessa diskuterades inte särskilt ingående. Istället ansträngde man sig för att skapa en mycket generell överenskommelse som skulle vara godtagbar för samtliga parter och som skulle gälla för alla verksamhetsområden och alla typer av aktörer inom det civila samhället. Fokus för diskussionerna låg på övergripande principfrågor kring vilka det var relativt enkelt att komma överens.

Några intervjupersoner från båda orterna menade att dialogen hade inneburit en läroprocess som krävde en omställning av hur de såg på de andra parterna. En organisationsföreträdare från Örebro berättade att han genom arbetet hade fått större insikt i hur kommunen fungerade. Han hade inte tidigare förstått hur komplext kommunalt beslutsfattande var och kände nu större förståelse för tjänstemännens och politikernas uppgifter. Andra organisationsföreträdare berättade att dialogen gett dem en bättre insyn i hur andra aktörer i det lokala civilsamhället arbetade och att de hade fått nya och användbara kontakter inom andra organisationer:

Jag kände direkt att oj, vilket nätverk det här är. För jag som ska jobba med funktionshindrade, ja då satt ju han där från handikapporganisationerna, och någon från invandrарorganisationerna, och RFSL som var jättebra för en annan grej. Så jag kände att jag fick jättebra kontakter.

Intervjuperson Örebro 8, organisationsföreträdare

En tjänsteman upplevde att det hade uppstått en viss negativ reaktion mot att några beslut redan var fattade innan processen började. Han ansåg till exempel att det inte hade gjorts tillräckligt klart att kommunfullmäktige redan ett år tidigare hade fattat beslutet om att starta ett ideellt utvecklingscentrum, vilket betydde att det egentligen var överflödigt att diskutera centrumet i dialogen. En annan tjänsteman tog upp att referensgruppsdeltagarna hade kunnat dra nytta av mer stöd för att hjälpa dem att kommunicera med och förankra överenskommelsen bland sina nätverk.

När man väljer ut till referensgrupp och arbetsgrupp, framförallt från föreningslivet, så måste man också ha med i diskussionen hur representanterna ska nå ut till föreningarna som de representerar, så att man inte sitter med som egen person. Att man hjälper till med lite redskap för det.

Intervjuperson Örebro 9, tjänsteman

Inte heller i Botkyrka hördes många kritiska synpunkter om hur överenskommelsearbetet hade gått till, även om fler intervjupersoner än i Örebro nämnde att det hade varit svårt att komma överens i skrivandet av överenskommelsen. Några påpekade att de hade upplevt dialogarbetet som väl uppdelat. Kommunmedarbetarna och de idéburna organisationerna satt, som en tjänsteman uttryckte det, "på respektive kammare och snickrade" för att sedan mötas och jämföra vad de kommit fram till. Det gjorde att processen tog lång tid och att det blev svårt att i slutändan formulera en gemensam text som alla kunde ställa sig bakom. Han upplevde också att det på grund av de ojämna arbetsförhållandena i huvudsak var kommunen som skrev utkast som organisationerna fick ta ställning till. En annan tjänsteman menade att arbetssättet bidrog till att de idéburna organisationerna byggde upp väldigt mycket förväntningar som förvaltningarna inte kunde möta:

Vi kanske skulle ha haft mer dialog innan med föreningarna om vad de kunde förvänta sig. (...) Det blev väldigt mycket krav på att vi skulle göra vissa saker. Då blir det lätt att man går i klinch istället.

Intervjuperson Botkyrka 6, tjänsteman

Synpunkter på dokumenten

När intervjupersonerna i de två fallstudiekommunerna fick frågan om hur de såg på överenskommelsernas innehåll var få uttalat kritiska till

dokumentet, men få sade sig också vara helt nöjda. Båda dokumenten kritiserades för att de var skrivna på en så pass övergripande nivå att de inte innebar någon tydlig brytning med den existerande samarbets-traditionen. "Det blir ju ingen kioskvältare", som en tjänsteman i Örebro uttryckte det, en åsikt som återspeglades i andra intervjuer på båda orterna. I Örebro var resultatet ett mycket generellt och kortfattat dokument som saknade den detaljnivå och fokus på förpliktigande åtaganden som vissa deltagare hade hoppats på. I Botkyrka menade flera istället att dokumentet var för långt: man ansåg att texten var för detaljrik och att språket var svårförståeligt för dem som inte var insatta i arbetet, i synnerhet personer som inte var vana vid att läsa myndighetstexter. Flera intervjupersoner, särskilt inom kommunen, menade att dokumentet skulle vinna på att brytas ned till en enklare och tydligare text.

På båda orterna tog flera intervjupersoner upp att de var besvikna över att dokumentet inte innehöll fler förpliktigande åtaganden. Även om delar av överenskommelserna var mer konkreta, exempelvis i båda kommunernas åtaganden om att hålla ett årligt dialogmöte, så menade några av intervjupersonerna att de hade velat se fler sådana uppföljbara åtaganden med tydliga tidsramar och ansvarsfördelningar. En organisationsföreträdare i Örebro påpekade att det var synd att Örebrodokumentet i så stor utsträckning hade utgått från texten i den nationella överenskommelsen. Hon menade att resultatet kanske hade sett annorlunda ut om man istället låtit deltagarna formulera en egen problembild och sedan skrivit en överenskommelse som var anpassad efter den.

Trots att Örebros och Botkyrkas överenskommelser var olika till utformning och längd mötte de alltså liknande kritik: på båda orterna ansåg många att dokumentet var för generellt skrivna vilket gjorde att man betvivlade deras verkningskraft. Dessa kritiska synpunkter till trots så tycktes den allmänna ståndpunkten bland intervjupersonerna vara att båda överenskommelserna utgjorde steg i rätt riktning. Man påpekade brister i texterna men var samtidigt förstående för svårigheten i att skriva en överenskommelse som skulle tillfredsställa så många skilda behov. Åter hänvisade man till hur ambitionen att skapa dokument som skulle vara både långsiktiga och godtagbara för många parter med skilda behov och synsätt, inklusive oppositionspartierna, hade präglat skrivningarna. Synpunkten att dokumentet var "det bästa man kunde uppnå under omständigheterna" upprepades av flera intervjupersoner i båda kommunerna. Likväl ansåg ingen av intervjupersonerna att överenskommelsedokumentet i sig var nog för att leda till en förändring. Istället menade de att överenskommelserna måste ingå i ett övergripande förändringsarbete som kunde innefatta exempelvis utbildningar

för både kommunmedarbetare och organisationsföreträdare. I Botkyrka hänvisade flera till den kommande handboken som man hoppades skulle bli ett tydligare och mer praktiskt tillämpbart dokument.

Synpunkter på det fortsatta arbetet

I både Örebro och Botkyrka var intervjupersonerna överens om att det viktiga inte var dokumenten i sig, utan hur de nu skulle verkställas. Om hur detta skulle gå till fanns dock vid tidpunkten för intervjuerna ingen tydlig vision i någon av kommunerna och de flesta svarade svävande på frågan om vad uppföljningsarbetet konkret skulle bestå av. Det hindrade dock inte intervjupersonerna från att uttala sig om vad de ansåg var viktigt att prioritera i det fortsatta arbetet, och här framträdde några gemensamma teman. På båda orterna tog flera personer upp vikten av att göra överenskommelserna kända utanför grupperna som hade arbetat fram dem och att arbetet fortsatte att utvecklas. Man var orolig att arbetet annars skulle stagnera och överenskommelserna glömmas bort. I både Örebro och Botkyrka uttrycktes också en oro över att det var enskilda tjänstemän som var drivande och höll i trådarna för det interna förankringsarbetet, vilket riskerade att skapa en bräcklig situation om någon av dem skulle lämna sina tjänster. På båda orterna påpekade flera intervjupersoner också den betydelse som själva diskussionerna hade haft under processerna, inte minst för att bygga förståelse mellan parterna. Det fanns en uttalad önskan om att samarbetet mellan kommunerna och det civila samhället även i fortsättningen skulle utformas genom en fortlöpande dialog, både på en övergripande kommunal nivå och inom de olika verksamhetsområdena.

Det är en grundbult: att man diskuterar. Och att föreningarna är observanta och när de känner att nu har inte kommunen följt det här med dialog, nu har vi blivit överkörda, att de då kontaktar [plattformen] och att vi får agera.

Intervjuperson Botkyrka 12, organisationsföreträdare

I Botkyrka hade överenskommelsen funnits i drygt ett år när studien genomfördes och intervjupersonerna ansåg att den var välkänd bland de politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare som varit aktiva i arbetet, men inte nödvändigtvis utanför dessa kretsar. Man talade också om att samverkan med idéburna organisationer lätt kom i bakgrunden av andra, mer pressande frågor i förvaltningarnas arbete:

Det finns andra saker som just nu är viktigare att prioritera. Som den ekonomiska situationen som påverkar mycket av verksamheterna de när-

maste åren, omstruktureringar, reformarbete. (...) Men lägger politikerna ett uppdrag till oss så är det klart att då ska vi utföra det.

Intervjuperson Botkyrka 10, tjänsteman

Att det var avgörande att frågan prioriterades inom politiken var något som togs upp av flera intervjupersoner på båda orterna. Samtidigt anmärkte några intervjupersoner inom Botkyrka kommun att överenskommelsen inte var avsedd att vara ett aktivt dokument, utan att tanken snarare var att det skulle fungera som stöd och vägledning vid behov, exempelvis om någonting gick fel i relationerna mellan kommunen och en idéburen organisation.

Hälsan tiger still. Det är på sätt och vis bra om det är så tyst som möjligt om dokumentet. Det är ett dokument som man behöver gräva fram om det kärvar till i relationerna mellan kommunen och organisationerna.

Intervjuperson Botkyrka 8, förtroendevald

Flera intervjupersoner ansåg dock att det var olyckligt att plattformen för idéburna organisationer i Botkyrka ännu inte hade lockat fler än det trettiotal medlemsorganisationer som dittills anslutit sig. De var också bekymrade över att överenskommelsen inte tycktes vara särskilt välkänd bland de idéburna organisationerna på orten. En intervjuperson ansåg att man inte hade uppnått tillräcklig mångfald i dialogen med de idéburna organisationerna. Trots att många hade kommit till träffarna som plattformen ordnade så saknades några viktiga grupper i det fortsatta arbetet, i synnerhet företrädare för studieförbunden och olika invandrarföreningar. Det hade varit svårt att få organisationerna att förstå meningen med överenskommelsen och plattformen. Ett annat hinder för kommunikationsarbetet var att plattformen hade valt att inte ha en egen ekonomi, eftersom man inte ville att den skulle växa till en självständig organisation som konkurrerade med medlemsorganisationerna. Detta medförde dock att de som var engagerade i plattformen saknade tid och resurser att ägna sig åt kommunikation och medlemsrekrytering.

I Örebro nämnde några intervjupersoner att de var oroliga över att kommunens åtaganden skulle urvattnas i den kommunala byråkratin. De menade att bristande kunskap eller rent av en ovilja bland kommunens medarbetare att genomföra åtagandena skulle förhindra att dokumentet fick sitt avsedda genomslag. En tjänsteman ansåg att en av de viktigaste förändringarna som överenskommelsen skulle kunna leda till var ökad långsiktighet för det civila samhällets organisationer. Enligt hans mening borde detta ha en ekonomisk innebörd; han ansåg att kommunen borde möjliggöra längre avtal för att göra det lättare

för föreningarna att planera sitt arbete. Han uppfattade dock att flera nämnder tog avstånd från detta, vilket oroade honom. Likt flera intervjupersoner i både Örebro och Botkyrka talade han om behovet av mod i verkställandet av överenskommelsen. Politikerna och tjänstemännen måste våga tänka om, testa nya arbetssätt, ta risker och vara öppna för nya samarbeten och nya sorters engagemang. Utan mod riskerade arbetet att stagnera och överenskommelsen bli betydelselös.

Om överenskommelsernas genomslag

Eftersom studien utfördes så snart efter att Botkyrkas och Örebros överenskommelser skrevs klart var det ännu för tidigt för intervjupersonerna att kommentera vilken eventuell inverkan arbetet skulle få på relationerna mellan kommunen och organisationerna. Flera kommuntjänstemän och politiker i båda kommunerna tog dock upp att de lagt märke till en förändring i kommunernas inställning till det civila samhället under de senaste åren. Man ansåg att det inom förvaltningarna fanns en ökad medvetenhet om såväl de positiva som de problematiska aspekterna av att samarbeta med idéburna organisationer. Som exempel nämnde en intervjuperson i Botkyrka att så gott som alla nämnder i kommunen nu hade mål om samverkan med det civila samhället inskrivet i sina årsplaner, något som varit sällsynt endast ett par år tidigare. En annan menade att dialog med olika grupper hade kommit att bli ett allt mer utbrett inslag i kommunens arbete:

Det har gått från att vara någonting som bara några få sysslar med till att fler och fler nu gör det som en reguljär del i sitt arbete. Och det är på många plan, det är allt från vanliga brukarråd till att man har alla möjliga dialoger endera med föreningarna eller med medborgarna som individer. (...) Man blir nästan lite häpen ibland.

Intervjuperson Botkyrka 1, tjänsteman

De som påpekade dessa förändringar såg inte nödvändigtvis överenskommelserna som den bakomliggande orsaken. Snarare menade de att överenskommelsearbetet var ett av flera exempel på hur kommunernas inställningar och arbetssätt hade förändrats. De pekade på ett antal influenser som kunde ligga bakom kommunernas nya sätt att förhålla sig till det civila samhället, däribland EU:s, regeringskansliets och Sveriges Kommuner och Landstings diverse påverkansprojekt för att främja samverkan med det civila samhällets organisationer. I Örebro nämndes också den nationella överenskommelsen inom det sociala området som en faktor som inspirerat kommunen att skapa ett liknande dokument.

Några intervjupersoner menade att överenskommelserna även hade påverkat relationerna mellan de idéburna organisationerna som deltagit i arbetet. De menade att organisationer som tidigare inte hade haft någonting med varandra att göra nu samverkade i nya formationer. Flera organisationsföreträdare påpekade att arbetet hade gett dem nya kontakter och erfarenheter som de drog nytta av både i sin egen verksamhet och i kontakterna med kommunen.

Dock höll inte alla intervjupersoner med om att situationen i de två kommunerna verkligen hade förändrats. Några påpekade att många kommuntjänstemän och organisationsföreträdare fortfarande inte kände till att överenskommelserna fanns och att de inte hade märkt att den påverkat kommunernas bemötande av organisationerna. Flera intervjupersoner i både Botkyrka och Örebro ansåg att det fanns mycket kvar att göra för att utbilda såväl kommunmedarbetare som de idéburna organisationerna om överenskommelsernas syfte och innehåll.

3.4 EN JÄMFÖRANDE SAMMANFATTNING

Sammanfattningsvis kan konstateras att de två kommunernas överenskommelseprocesser skiljer sig åt på flera punkter, avseende såväl utgångslägen som utförande och resultat. För det första hade kommunerna olika politiskt styre som präglades av olika grad av konsensus kring hur man såg på de idéburna organisationernas roll i lokalsamhället. Botkyrka styrdes av en koalition bestående av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet som inledningsvis saknade en gemensam vision för hur kommunen skulle arbeta med det civila samhället. De diskussionerna påbörjades först efter att kommunen redan hade börjat diskutera frågan med de idéburna organisationerna på orten. Örebro styrdes av en allians mellan Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet som redan innan överenskommelseprocessen började hade enats om gemensam policy för det civila samhället (Örebro kommun 2008). Denna var också godtagen av oppositionen, vilket gjorde det enklare för partierna att sedan komma överens om skrivningarna i den slutliga överenskommelsen.

De två överenskommelseprocesserna skilde sig även åt avseende arbetsmetoder. Botkyrka var bland de första i landet med att inleda ett överenskommelsearbete och utformade både process och dokument allt eftersom arbetet fortskred. Själva utförandet var till stor del uppdelat mellan en tjänstemannagrupp inom kommunen och en grupp företrädare för den nystartade Plattformen för idéburna organisationer i Botkyrka. De två grupperna höll möten och diskussioner med sina respektive nätverk och kollegor för att sedan utbyta synpunkter och utkast med

varandra. Det tog tid att åstadkomma ett dokument som alla inblandade kunde godta. I kontrast följde Örebroarbetet en bestämd struktur som var starkt inspirerad av den nationella dialogen inom det sociala området. Man bjöd in brett till de stora dialogmötena men huvuddelen av arbetet utfördes av en mindre arbetsgrupp bestående av representanter från politiken, tjänstemannakåren och det civila samhället. Flera intervjupersoner påpekade att det var överraskande lätt att komma överens i skrivningarna.

De färdiga dokumenten skilde sig vidare åt avseende upplägg och längd. Medan Örebros överenskommelse var kortfattad och övergripande var Botkyrkadokumentet betydligt längre och mer detaljrikt. En annan skillnad var att Botkyrkadokumentet lade mer tonvikt på de idéburna organisationernas roll som utförare av välfärdstjänster än man valde att göra i Örebro. Att utförarfrågan gavs relativt stor plats i dialogen och skrivningarna i Botkyrka beror sannolikt på att kommunen hade en lång tradition av att låta idéburna organisationer driva vissa verksamheter, och att två av organisationerna som var mest aktiva i processen – Verdandi och Hela Människan – själva utför uppdrag åt kommunen och såg utförarrollen som en nyckelfråga.

Trots dessa skillnader liknar Botkyrkas och Örebros färdiga överenskommelser varandra i flera avseenden. De har också mycket gemensamt med övriga överenskommelser som har skapats mellan offentliga och idéburna organisationer i Sverige;³⁵ i flera fall har begrepp och rubriker lånats från en text till en annan. Överenskommelserna berör i stort sett samma frågor och är uppbyggda kring samma sex principer: *dialog, öppenhet, självständighet och oberoende, kvalitet, långsiktighet* och *mångfald*, även om de skiljer sig åt i formuleringar och detaljnivå. Botkyrkas överenskommelse innehåller två ytterligare principer: utveckling och demokrati. Också överenskommelsernas syften är nära besläktade. I Botkyrkatexten uppges syftet vara att "ge en stabil bas för organisationernas verksamhet och utveckling". I Örebro är syftet "att främja samverkan och utveckling av det civila samhället". I båda dokumenten, liksom i den nationella överenskommelsen inom det sociala området, framhävs den politiska ambitionen om att ta vara på det engagemang och den drivkraft som de idéburna organisationerna genererar i samhället. De två texterna mötte också mycket av samma kritik. På båda orterna ansåg många att skrivningarna var för generella och innehöll för få bindande åtaganden, vilket man ansåg gjorde dem otill-

³⁵ Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting; Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting; Överenskommelse om samverkan mellan Region Skåne och den idéburna sektorn i Skåne.

räckligt slagkraftiga. Samma kritik förekom i studien av den nationella överenskommelsen inom det sociala området (Gavelin 2010).

Att texterna skrevs på en så pass övergripande nivå kan också vara en förklaring till varför man i de olika överenskommelseprocesserna kunde återanvända språk och principer från existerande dokument, trots att deras situationer i flera avseenden skilde sig åt. I båda fallstudierna påpekade intervjupersoner att försöken att uppnå konsensus bland ett så brett spektrum av aktörer gjorde att dokumenten blev mycket generella och inte innebar några avgörande brytningar med de existerande arbetsrelationerna. Istället valde man att lägga tyngdvikten på några grundläggande principer för samverkan som alla kunde komma överens om. Eftersom kärnfrågorna som diskuterades i stora drag överensstämde med vad man kommit fram till på andra håll valde man i Örebro och Botkyrka att för enkelhetens skull använda samma rubriker som i den nationella överenskommelsen.

I det avslutande avsnittet sammanförs betraktelserna från fallstudierna med resonemangen från litteraturöversikten. Här förs en diskussion om hur utvecklingen av överenskommelser på olika samhällsnivåer hör samman med varandra, samt vilka lärdomar som kan dras från fallstudierna inför det framtida arbetet med liknande dialoger och överenskommelser på lokal, regional och nationell nivå. ■

4. SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION

DENNA STUDIE HAR GRANSKAT hur man i två kommuner har arbetat fram samverkansöverenskommelser med det lokala civilsamhället. Detta gjordes mot bakgrund av en litteraturöversikt som sammanfattade hur relationerna mellan offentlig sektor och idéburna organisationer under de senaste åren har påverkats av en mer övergripande samhällsutveckling. Nu återstår att summera och analysera resultaten från studien samt identifiera lärdomar inför det framtida arbetet med att utveckla och följa upp liknande överenskommelser mellan offentlig sektor och det civila samhället i Sverige.

I litteraturöversikten lyfts tre aspekter av samhällsutvecklingen under de senaste decennierna fram som särskilt relevanta för vår förståelse av relationen mellan idéburna organisationer och offentlig sektor i Sverige idag. Den första rör hur förändringar i bidragsgivningen och välfärdssystemets organisering har påverkat de idéburna organisationernas roll och förutsättningar. Den andra består av ett förnyat intresse för att låta utomstående aktörer komma till tals i offentligt beslutsfattande, med följderna att nya former för dialog och samverkan har öppnats upp mellan offentlig sektor och idéburna organisationer. Dessa förändringar, som haft både positiva och negativa konsekvenser för det civila samhället, har bidragit till att öka efterfrågan av en tydligare relation mellan sektorerna. Den tredje och relaterade utvecklingen är att det numera genom lagstiftning, EU-bestämmelser och påverkan från idéburna organisationer allt oftare ställs krav på att offentliga aktörer ska föra en tydlig politik för det civila samhället.

I vilken utsträckning återspeglas dessa aspekter i de motiv som gavs för de lokala överenskommelserna? Kortfattat kan konstateras att det finns en koppling mellan Örebros och Botkyrkas överenskommelser och de utvecklingsprocesser som beskrivs ovan, men att den inte ger en fullständig bild av bakgrunden till kommunernas beslut att skapa överenskommelser. Denna analys bygger i huvudsak på de resonemang och synpunkter som framfördes av intervjupersoner i fallstudierna; ingen

ingående granskning av exempelvis de två kommunernas bidragsgivning till idéburna organisationer ingick i studien. Däremot diskuterade intervjupersonerna kommunernas förhållande till det civila samhället, där bidragsgivning och andra ekonomiska relationer naturligtvis var en viktig ingrediens.

Ett konkret exempel på sambanden mellan de lokala överenskommelseprocesserna och den övergripande samhällsutvecklingen är att man på båda orterna kunde peka på hur man influerats av den nationella och internationella utvecklingen i besluten att skapa överenskommelser. I Botkyrka nämndes europeiska samarbeten, kontakter med de europeiska strukturfonderna och de lokala organisationernas påverkansarbete som faktorer som påverkat kommunens inställning i frågan. För de idéburna organisationerna på orten var Verdandi och Hela Människans ESF-finansierade samarbete med Forum för Frivilligt Socialt Arbete och Värmdö kommun avgörande för möjligheten att driva dialogen och starta Plattformen för idéburna organisationer. I Örebro tog både politikerna och Stiftelsen Cesam inledningsvis inspiration från studiebesök i Storbritannien där man hade studerat hur kommuner arbetade med lokala Compacts. Senare influerades man även av arbetet med den nationella överenskommelsen inom det sociala området, där Stiftelsen Cesam var aktiv.

Vilka var då de lokala behoven bakom Botkyrkas respektive Örebros beslut att skapa överenskommelser? En återkommande faktor i intervjupersonernas redogörelser för motiven till överenskommelserna var att man ansåg att kommunerna inte nyttjade sin relation till det lokala civilsamhället på bästa sätt. Flera intervjupersoner betonade att idéburna organisationer har mycket att erbjuda de kommunala verksamheterna genom sina kunskaper, erfarenheter, aktiviteter och kontaktnät. I gengäld har naturligtvis kommunerna mycket att erbjuda organisationerna, i form av olika typer av stöd, kontakter och kunskapsutbyten. I både Botkyrka och Örebro framhölls dock att bristen på samordning och kunskap i kommunens bemötande av idéburna organisationer utgjorde ett hinder för en ömsesidigt främjande relation. Såväl tjänstemän som organisationsföreträdare menade att kommunernas samverkan med det civila samhället präglades av dålig koordinering mellan förvaltningarna, att delar av tjänstemannakåren saknade förståelse för vad organisationerna bidrog med och hur deras arbetsförutsättningar såg ut, att de politiska ambitionerna för det civila samhället inte alltid återspeglades i tjänstemännens bemötande av enskilda organisationer och att fördelningen av organisationsstöd i vissa fall framstod som godtyckligt och inkonsekvent. Dessa klagomål var inte ensidigt

riktade mot kommunerna. Några intervjupersoner påpekade att de idéburna organisationers beteende och förväntningar ibland speglade en bristande förståelse för kommunernas uppdrag och hur de fungerade. Som exempel gavs att vissa utförarorganisationer inte ville ställa upp på kommunens kvalitetsgranskningskrav eftersom de ansåg att deras verksamheter inte gick att mäta med samma mått som kommunala eller vinstdrivande utförare. Andra var oförstående för hur kommunens budgetarbete fungerade och önskade bidragsavtal som var mer omfattande eller långsiktiga än vad de politiska nämnderna ansåg var möjligt. Av dessa skäl hoppades man att överenskommelserna skulle leda till en ökad förståelse mellan parterna och samtidigt fungera som vägledning till bättre samverkan i framtiden.

Insikten om att det civila samhället har mer att erbjuda offentlig sektor än man dittills tagit till vara framkommer också tydligt i de två kommunernas avsiktsförklaringar. I Örebros policy betonas att samverkan med det civila samhällets organisationer är avgörande för kommunens förmåga att möta nutidens demografiska och ekologiska utmaningar (Örebro kommun 2008). I Botkyrkas överenskommelse framhålls de idéburna organisationernas engagemang, idérikedom och kunskap som viktiga för samhällets utveckling (Botkyrka kommun 2009). Dessa resonemang speglar de tankegångar som framhålls i litteratursammanfattningen; att det bakom intresset för en djupare samverkan mellan offentlig sektor och det civila samhället ofta ligger en strävan efter en mer effektiv och välinformerad politik som i sin tur gör välfärdsstaten bättre rustad att möta de politiska, demografiska och miljörelaterade utmaningar den står inför idag (Andersson m.fl. 2010, Johansson & Hvinden kommande, Pestoff & Brandsen 2010).

Ett tema från litteraturöversikten som inte togs upp i någon stor utsträckning i fallstudierna var de idéburna organisationernas roll inom det sociala välfärdsområdet. I litteraturstudien framhävs att de områden där idéburna organisationer kan verka som utförare av välfärdstjänster har breddats sedan början av nittioalet, och att det idag finns en större förväntan att organisationer som tar emot offentliga medel ska anpassa sina verksamheter efter politiska målsättningar (Johansson 2005, Statskontoret 2004). Det manifesteras bland annat genom att villkorade bidragsformer och köp av tjänster från idéburna organisationer har blivit allt vanligare, medan generella organisationsbidrag har minskat i omfattning (Johansson 2005, Wijkström m.fl. 2004). Dessa frågor diskuterades dock inte i någon stor utsträckning i fallstudierna, undantaget några intervjupersoner i Botkyrka som önskade underlätta för sociala entreprenörer att etablera sig som tjänsteutförare åt kom-

munen. Överlag tycktes det i båda kommunerna finnas en ambivalens kring de ekonomiska motiven för samverkan med det civila samhället. Kommuner har stora ekonomiska åtaganden för den kommunala välfärden, men ingen av fallstudiekommunerna lyfte fram ekonomiska besparingar som motiv till överenskommelserna. Politiker i Botkyrka påpekade att intresset inte handlade om ekonomiska besparingar. I Örebros samverkanspolicy nämndes det civila samhällets samhällsekonomiska betydelse, men ekonomi lyftes inte fram som någon betydande faktor i intervjustudien. Kommunernas stöd till idéburna organisationer består både av bidrag och ersättningar för utförda tjänster, och stödformerna har ändrat karaktär över tid. Idag finns ingen övergripande bild av hur relationerna mellan bidrag och ersättningar ser ut i kommunerna och i vilken grad som idéburna organisationer anlitas som utförare av välfärdstjänster. Bättre kunskap om hur de ekonomiska relationerna ser ut på den lokala nivån skulle i framtiden ge en bättre grund för tydligare ställningstaganden när det gäller ekonomiska förväntningar och motiv för samverkan hos såväl den kommunala förvaltningen som de idéburna organisationerna.

Ett tema som återkom både i litteratursammanfattningen och i fallstudierna var intresset för deltagardemokratiska arbetsmetoder i de kommunala förvaltningarna. I båda kommunerna framhölls att överenskommelserna endast var ett av flera exempel på hur man idag använder mer öppna, flexibla och inkluderande arbetsmetoder, där utomstående aktörer ges större utrymme att påverka politiken och verksamheten. Dessa betraktelser ger stöd till tolkningen som framförs i avsnitt 2, att spridningen av governance-präglade styrtraditioner och deltagardemokratiska influenser inom offentlig sektor har öppnat nya möjligheter tillsamverkan och påverkan för det civila samhället. Som påpekas i samma avsnitt är denna utveckling dock varken okomplicerad eller odelat positiv. Till exempel finns en risk att införandet av nya påverkanskanaler gynnar vissa grupper mer än andra, beroende på vilka resurser de har tillgång till och deras förmåga att anpassa sig till nya arbetssätt.

Fallstudierna visade också att det var stor skillnad mellan olika gruppers utgångspunkter i arbetet. Medan det på båda orterna fanns en liten grupp drivande aktörer som var väl insatta i frågorna, var andra till en början oförstående såväl inför problembilden som målades upp som språket som användes i diskussionerna. Både i Botkyrka och i Örebro syntes en uppdelning mellan de kommunmedarbetare och organisationsföreträdare som arbetade med dessa frågor på nationell eller internationell nivå, och de som enbart utgick från sina lokala erfaren-

heter. De som i huvudsak utgick från sitt lokala arbete tenderade att främst använda termer som föreningar och föreningslivet när de diskuterade organisationerna som omfattades av överenskommelsen. När de pratade om relationerna mellan organisationerna och kommunen fokuserade de på specifika händelser, personer och förvaltningar. De som var engagerade i frågorna även på nationell eller internationell nivå använde i högre grad nyare begrepp som social ekonomi, civilsamhälle och idéburna organisationer. De tenderade att i större utsträckning ta upp strukturella faktorer och trender som påverkade relationen mellan det civila samhället och offentlig sektor, ofta utifrån ett bredare perspektiv än det lokala sammanhanget. Det var tydligt att den senare gruppen organisationsföreträdare och kommunmedarbetare var drivande i arbetet och att dessa personer hämtade mycket av sin inspiration utifrån.

Både i de lokala processerna och i den nationella dialogen inom det sociala området drevs de idéburna organisationernas arbete av en liten grupp eldsjälar. I Botkyrka och Örebro rörde det sig framförallt om organisationer som också var engagerade i dessa frågor på nationell nivå och som tog på sig en roll som kontaktpunkt mellan kommunen och övriga organisationer på orten. I Örebro leddes arbetet av Stiftelsen Cesam, som ingick avtal med kommunen om att driva först dialogen och sedan ideellt utvecklingscentrum och fick ersättning för detta. I Botkyrka var tanken att Plattformen för idéburna organisationer i Botkyrka skulle samla berörda organisationer för att driva det fortsatta arbetet. Vid tidpunkten för denna studie befann sig dock Plattformen fortfarande på startsträckan och hade svårt att utföra uppgiften. Organisationen hade valt att inte ha en egen finansiering och dess medlemsorganisationer var därmed tvungna att avsätta tid från sina egna verksamheter för att ägna sig åt plattformsarbetet, vilket de tidvis fann svårt att göra.

Medan det är naturligt att ett arbete av det här slaget engagerar vissa organisationer mer än andra, så gör dessa arbetskonstellationer också processen sårbar. Som det konstateras i avsnittet om governance och deltagardemokrati i litteraturöversikten så ställs höga krav på de organisationer som ingår i dessa processer. För det första förväntas de drivande organisationerna hålla energin uppe, för om deras resurser eller intresse avtar stagnerar implementeringsarbetet. Ofta finns också en förväntan om att de ska företräda övriga organisationer i området, även om de kanske inte själva har tagit på sig den rollen. Sådana förväntningar ställer till problem också eftersom den drivande gruppen sällan är representativ för övriga organisationer på orten. De mest aktiva är ofta också de mest etablerade och resursstarka, medan en stor

del av det lokala civilsamhället består av ideella rörelser med betydligt mer begränsade resurser och förutsättningar. En viktig fråga för framtiden blir hurvida trenden att skapa överenskommelser mellan offentlig sektor och idéburna organisationer leder till en ny generation av samarbetsnätverk, likt Botkyrkas Plattform och den nationella Samordningsgruppen för idéburna organisationer inom det sociala området,³⁶ och vilken roll dessa i så fall får. Vad händer med de organisationer som står utanför nätverkens arbete, antingen av eget val eller för att de saknar kunskapen eller resurserna som krävs för att delta?

I litteratursammanfattningen framhålls också att öppnandet för fler aktörer i den offentliga styrningen kan innebära en större oklarhet kring fördelningen av ansvar och makt. Denna problematik syntes även i fallstudieintervjuerna. I både Örebro och Botkyrka fanns organisationsföreträdare som menade att det blivit svårare att få direktkontakt med kommunpolitikerna, samtidigt som tjänstemännen upplevdes ha fått mer makt att agera självständigt. Följden var att det var oklart vart man skulle vända sig i strategiska frågor. Denna utveckling har uppmärksammats också i tidigare forskning, som har visat att offentlig sektors bemötande av det civila samhällets organisationer ofta delegeras till lägre tjänstemannanivå där arbetet utförs utan tydlig politisk vägledning (Johansson 2001, Trägårdh & Vamstad 2009, Wijkström m.fl. 2004). Några intervjupersoner ifrågasatte vidare om kommundienstämman och politiker verkligen var redo att förändra sin inställning till det civila samhällets organisationer. Medan de flesta kommunmedarbetare som intervjuades var entusiastiska över möjligheten att utveckla nya sätt att arbeta med idéburna organisationer, var både de själva och organisationsföreträdarna som intervjuades överens om att det skulle krävas mycket förankringsarbete innan den uppfattningen delades av alla inom kommunerna. Med tanke på att makt- och arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän har avgörande betydelse för hur överenskommelserna genomförs är det angeläget att även denna utveckling ägnas uppmärksamhet i framtida uppföljningar av dessa och andra överenskommelser.

Vikten av en tydlig idé eller plan för överenskommelsearbetet framkom tydligt i fallstudierna. I Örebro menade flera medverkande att processen hjälptes av att kommunen redan hade en färdig policy för samverkan med det civila samhället (Örebro 2008). Samtidigt var några intervjupersoner kritiska till att både policyn och överenskommelsen var skrivna på en så övergripande nivå att de ansåg att den inte skulle

³⁶ www.ideburna.se

leda till någon avgörande förändring. I Botkyrka, där man saknade en enad politisk vision när arbetet startade, fördes diskussionerna om överenskommelsen mer förutsättningslöst och tog därmed längre tid. Samtidigt var flera intervjupersoner i Botkyrka missnöjda med att en tydlig vision för hur överenskommelsen skulle användas aldrig utkristalliserade sig. I slutändan tycktes båda överenskommelserna vara en kompromiss för de flesta parter, och få av de intervjuade var fullt nöjda med resultatet. I båda fallstudieorterna fanns också intervjupersoner som var missnöjda med hur man hade använt den nationella överenskommelsen inom det sociala området som inspiration för det lokala arbetet. De ansåg att innehållet i de lokala överenskommelserna hade formats för mycket av det nationella dokumentet, och att man istället för att utgå från en existerande text borde ha ägnat mer tid åt att utveckla egna principer utifrån den lokala situationen. Liknande synpunkter hördes i uppföljningen av den nationella överenskommelsen inom det sociala området, där några intervjupersoner protesterade mot hur den engelska Compact hade använts som förebild för den svenska överenskommelsen (Gavelin 2010).

En lärdom från fallstudierna är därmed att överenskommelsearbetet underlättas om det finns en genomtänkt idé om vad det ska leda till. Det säger sig självt att en överenskommelse som skapats utan en plan för hur den ska användas, som är skriven på en mycket övergripande nivå och som inte innehåller några avgörande åtaganden är svår att sprida och riskerar att mötas av ett lågt intresse och dålig kännedom utanför den drivande gruppen. Om tanken är att en gemensam vision för arbetet ska framträda genom dialog med det civila samhällets organisationer är det viktigt att denna genomförs på förutsättningslösa grunder, så att de medverkande får chansen att själva formulera sin bild av situationen, definiera kärnfrågorna och föreslå egna lösningar. Här kan införandet av en existerande text som förebild för tidigt i processen leda deltagarna mot spår och slutsatser som de kanske inte själva hade valt, vilket riskerar att ytterligare försvåra förankringen av dokumentet inom organisationerna.

Det är viktigt att här påminna om att överenskommelserna utgör delmoment i ett omfattande förändringsarbete för att tydliggöra och förbättra relationen mellan kommunerna och de idéburna organisationerna. Det är ett långsiktigt arbete och det är därför inte möjligt att vid tidpunkten för denna studie dra slutsatser om de två överenskommelsernas eventuella genomslag. Det är först när man ser tillbaka på arbetet efter ytterligare några år som man kommer att kunna urskilja vilka konsekvenser överenskommelserna eventuellt får för relationerna mel-

lan kommunerna och de idéburna organisationerna i Örebro respektive Botkyrka. I båda orterna kunde dock intervjupersonerna peka på att såväl politikerna som tjänstemäns inställning till det civila samhällets organisationer tycktes ha genomgått en förändring de senaste åren, och att intresset för en djupare samverkan mellan sektorerna idag delades av allt fler inom kommunerna. Man menade att det fanns en större medvetenhet bland förvaltningar och nämnder om både de positiva och problematiska aspekterna av samverkan med det civila samhället. Att ett omfattande utbildnings- och kommunikationsarbete var avgörande för överenskommelsernas genomslag var man väl medveten om på fallstudieorterna, även om ingendera kommunen ännu hade en plan för hur detta skulle gå till. När rapporten skrevs befann sig de två kommunerna fortfarande i gränslandet mellan färdigställande och verkställande; dokumenten var sedan en tid färdigskrivna, men det fanns ännu ingen fullbordad plan för hur de skulle förankras och aktivt sättas i användning. Arbetet med att ta fram sådana planer pågick medan denna rapport slutfördes.

Sammanfattningsvis pekar studien på att de förändringar i offentlig sektors ekonomi och organisation som beskrivs i litteraturöversikten även präglar relationerna mellan offentlig sektor och det civila samhället på lokalnivå. Kopplingen mellan den övergripande samhällsutvecklingen och de lokala processerna förstärks av att de drivande aktörerna bakom Örebros och Botkyrkas överenskommelser hämtat inspiration från liknande arbeten på nationell och internationell nivå. När så sker finns dock en risk att anammandet av idéer och problemlösningar utifrån går för fort, och att de lokala aktörerna inte hinner med när nya begrepp och arbetssätt införs. Fallstudierna antydde att det fanns en tendens till denna problematik i Örebros och Botkyrkas överenskommelseprocesser. Medan de som aktivt deltog i dialogerna snabbt övertygades av värdet med en gemensam överenskommelse, ställde sig andra frågande till arbetets betydelse. Sådana splittringar riskerar att leda till problem i ett senare skede, då det kan bli svårt att sälja in de färdiga överenskommelserna till dem som förväntas sätta dem till verket.

En avgörande fråga för framtida uppföljningar av dessa och liknande överenskommelser bör därför vara om retoriken i överenskommelserna omvandlas till faktiska förändringar i parternas relationer och arbetsvillkor, eller om dokumenten i praktiken snarare utgör en overksam pappersprodukt. Denna fråga har inte enbart betydelse för de två fallstudieorterna, utan berör hela det svenska civilsamhällets roll och ställning. I samband med att allt fler offentliga organisationer tar fram överenskommelser med det civila samhället är det viktigt att

granska om denna utveckling innebär en övergripande omvandling av de idéburna organisationernas förutsättningar, eller om den i huvudsak markerar en förändring i retoriken kring hur det civila samhället förstås och diskuteras.

Den tredje och sista delstudien inom denna uppföljning kommer att granska genomförandet av den nationella Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting, tre år efter att den färdigställdes. ■

BILAGA 1

Principer för samarbete och överenskommelser mellan idéburna organisationer och Botkyrka kommun

Gemensam deklARATION

Detta dokument är en gemensam utgångspunkt för samarbetet mellan den sociala ekonomin/idéburna organisationer¹ i Botkyrka (SE/IBO) och Botkyrka kommun. Det grundläggande syftet är att ge en stabil bas för organisationernas verksamhet och utveckling. Det innebär samtidigt en utveckling av det lokala civila samhället och den demokratiska basen.

Den sociala ekonomins föreningar och organisationer bär inom sig en kraft och en förmåga som vi vill ta vara på. Den politiska viljan är att fånga upp det engagemang och den inneboende drivkraft som är viktig för samhällets utveckling. Den sociala ekonomin har i många fall större kontaktnätverk och bättre kännedom när det gäller vissa verksamhetsområden. Detta innebär inte att kommunen avhänder sig ansvar och finansiering av välfärdstjänster utan ser det som ett tillfälle för att stärka våra föreningar och organisationer.

De som verkar inom den sociala ekonomin utför ett viktigt arbete som komplement till den kommunalt drivna verksamheten. Föreningar och organisationer drivs av idéer och inte av vinstintresse, det är detta vi vill fånga upp och uppmuntra.

Sammanfattning

För att underlätta och utveckla samarbetet mellan IBO och kommunen har principer arbetats fram tillsammans med en grupp föreningar.² Föreningarna har bildat "Plattformen för idéburna organisationer i Botkyrka". Den är öppen för alla organisationer som vill delta i arbetet. Avsikten är att enas kring principer för samarbetet som håller över tiden. Det ger:

¹ Begreppen social ekonomi och idéburna organisationer definieras i bilagan under avsnittet: Några begrepp

² ABF Botkyrka-Salem, Assyrien Kulturcenter, Hela Människan Botkyrka-Salem, IFK Tumba Idrottsallians och Verdandi Botkyrka

- förutsägbara villkor för IBO,
- en tydligare bild för IBO, politikerna och tjänstemännen vilka principer som samarbetet bygger på,
- en stabilare bas för tjänstemännens arbete och
- förutsättningar att utveckla nya verksamheter och släppa in nya aktörer.

I det här dokumentet uttrycker kommunen respektive Plattformen sin vilja att i dialog utveckla samarbetet mellan IBO och kommunen. Enskilda organisationer väljer att ansluta sig till principerna om man vill. Kommunen fattar beslut om principerna i vanlig ordning och kommer att behandla alla organisationer lika oavsett om man aktivt anslutit sig till principerna, de gäller för alla.

Syftet med principerna är att ge struktur åt samarbetet. Med dem som stöd fattas sedan politiska beslut i kommunen om resursfördelning i budget, vilka verksamheter som drivs i egen regi, särskilda satsningar och liknande.

De åtaganden för det fortsatta arbetet som kommunen och IBO gör, tillsammans eller var för sig, tas upp i särskild ordning som utvecklingsåtaganden. För kommunens del behandlas åtagandena i den vanliga beslutsprocessen i ettårsplanerna. Det kan också krävas att en fråga utreds ytterligare genom ett politiskt beslutat uppdrag.

IBO och kommunen utvecklar sina utgångspunkter för samarbetet i varsitt avsnitt.

Det som inte går att slå fast i detta dokument måste vara öppet för fortsatt dialog mellan kommunen och IBO. Ett utrymme för utveckling är också nödvändigt för att möta förändringar i samhället, fånga upp nya frågor, släppa fram nya aktörer och hitta nya lösningar.

För det praktiska arbetet kompletteras detta dokument med en handbok som dateras upp vid behov. Handboken beskriver praktiska metoder för samarbetet. Den registrerar också de beslut som fattas om reglementen, riktlinjer och liknande. Även handboken ska arbetas fram i dialog med IBO.

Ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte har startat i det pågående samarbetet. Det utvecklas vidare i handboken.

Detta dokument omfattar inte organisationer vars syfte är att dela ut vinst.

UTGÅNGSPUNKTER OCH PRINCIPER

De idéburna organisationernas utgångspunkter för samarbetet med kommunen

De som är aktiva som frivilliga, förtroendevalda och/eller anställda inom de idéburna organisationerna ser att det man gör har ett värde för

samhället och människorna. Detta värde kan inte ges av någon annan samhällsaktör. Särarten består i att man utgör en arena för människors behov av att uttrycka sina värderingar i ord och handling.

En överenskommelse mellan de idéburna organisationerna och kommunfullmäktige kan tydliggöra dessa organisationers roll i Botkyrka. Överenskommelsen kan ge förutsättningar att stärka samverkan mellan idéburna organisationer och det offentliga.

Idéburna organisationer har många gånger gemensamma motiv och visioner med Botkyrka kommun. Vi vill ge människor de bästa förutsättningar att realisera sina livsprojekt. Men vi har också saker som skiljer oss åt och där finns det en risk att kommunens representanter och sektorns organisationer kommer till olika slutsatser.

För oss inom idéburna organisationerna är det då centralt att vi vet att dessa skillnader i uppfattning inte ses som ett demokratiskt problem, utan tvärtom som en tillgång. Vore vi enbart fria debattörer så skulle detta förhållande inte utgöra ett problem. Men eftersom vi förutom vår opinionsbildande roll, också utför mycket konkret arbete som ofta har offentlig finansiering, blir förutsättningarna för vår självständighet avgörande.

Som idéburna organisationer har vi gått in i dialogen om denna överenskommelse för att åstadkomma en bättre situation för vårt arbete. Via överenskommelsen hoppas vi kunna belysa de centrala förutsättningarna för vårt arbete. Vi vill vara med och skapa en medveten och positiv förändring – hos oss själva som sektor och i relation till kommunen. Vi vill se denna överenskommelse som ett uttryck för vår gemensamma vilja till utveckling.

Vi idéburna organisationer är mångfacetterade i organisationsform, i arbetssätt och i hur vi uppfattar samhället; Vi är den lilla föreningen som helt utan anställda eller offentlig finansiering arbetar för en sak vi tror på. Vi är de stora organisationerna med både frivilliga och anställda finansierade både genom frivilliga gåvor, egna resurser och offentliga bidrag. Vi är det sociala arbetskooperativet med småskaligt och demokratiskt organiserat arbete.

Det som vi har gemensamt och som utgör kärnan är att vi frivilligt valt att gå samman kring idé och värdegrund. Det är det valet som gör att vi alla kan kalla oss idéburna. Att den offentliga sektorn stödjer detta val genom överenskommelsen har samhället mycket att vinna på.

Kommunens utgångspunkter för samarbetet med IBO

Kommunens grundläggande inställning är att ideella och frivilliga organisationer samt sociala företag spelar en central roll i samhällslivet. Botkyrka är en av Sveriges föreningstätaste kommuner där den sociala ekonomin varit och är viktig.

Kommunen ser frivilligorganisationerna som en grundläggande del av det civila samhället och demokratin. Organisationernas självständiga ställning har därvid ett eget värde. En förutsättning för samarbetet med kommunen är att organisationerna själva är demokratiskt uppbyggda och transparenta.

IBO är i sig en del av basen i det civila samhället och kan också komplettera den kommunala verksamheten på olika områden.

I civilsamhället ingår också aktiviteter i mer tillfälliga grupper och nätverk som kan samverka med kommunen. Denna form av samarbete är viktigt bl.a. som ett sätt att utveckla nya former av social ekonomi.

När kommunen planerar att utveckla verksamheter som inte självklart ska organiseras inom kommunens förvaltningar ska kommunen överväga om IBO kan vara en alternativ utförare. När ett sådant övervägande är aktuellt ska kommunledningen informeras. Därefter avgörs vilken form av överenskommelse med eller utan upphandling som krävs. Alternativet upphandling kräver att det finns eller tas ett nytt principbeslut om detta i kommunstyrelsen för den aktuella verksamhetsformen.

För att underlätta samarbete utvecklas en handbok gemensamt inom förvaltningarna och i dialog med IBO. Viktiga moment som ska ingå i handboken har identifierats under arbetet med principerna. De redovisas i bilagan till principerna.

Gemensamma principer och förhållningssätt

Dialog

Överenskommelsen mellan Botkyrka kommun och IBO har arbetats fram i dialog mellan parterna och har antagits av kommunfullmäktige och Plattformen. Den är utgångspunkt för det fortsatta samarbetet och följs upp årligen i dialog mellan parterna.

Relationen mellan kommunen och de idéburna organisationerna ska präglas av ansvar och ömsesidighet och tillvarata bådas perspektiv och kompetens. Samarbetet mellan kommunen och idéburna organisationer ska ske i dialog på alla nivåer i kommunen.

- Dialog är grunden för samverkan
- Kommunen och IBO är överens om att ha dialog så snart en part önskar det.
- Dialogen förutsätter att parterna möts med respekt för varandras olika uppdrag och förutsättningar.
- Dialogen kan omfatta allt från principerna, över välfärdens och samhällets utveckling, till konkreta frågor om samarbetet.

Demokrati

Samverkan mellan kommunen och idéburna organisationer ska präglas av balans mellan representativ demokrati och deltagardemokrati. Respekt för demokratiskt fattade beslut inom den representativa demokratin åtföljs av respekt för idéburna organisationers unika roll i utvecklingen av deltagardemokrati inom kommunens utvecklingsarbete, beslutsfattande och demokratiarbete.

De idéburna organisationerna har som röstbärare/opinionsbildare en viktig roll. De kan representera utsatta grupper och grupper som saknar inflytande. Organisationerna förstärker demokratin genom att ge de demokratiskt svagaste grupperna röst.

- Kommunen styrs genom sina förtroendevalda som väljs av invånarna i allmänna val.
- De förtroendevalda har gått till val på att genomföra olika program för invånarnas behov.
- Kommunens verksamhet är målstyrd och bygger på värderingar som uttrycks i lagar, konventioner och politiska beslut.
- IBO är en grundläggande del av det civila samhället och deltagardemokratin.
- IBO:s verksamhet är ett stöd för den representativa demokratin och bidrar till utvecklingen av demokratin i stort.
- IBO fostrar nya generationer i demokratiska värden och ger redskap för att ta del i demokratin.
- Ett grundvillkor är att organisationerna ska vara demokratiskt uppbyggda, följa demokratiska principer och gällande lag samt er känna varje människas lika värde.
- Att erkänna varje människas lika värde innefattar att verka för jämställdhet mellan män och kvinnor och för att motverka alla former av diskriminering.

Öppenhet och insyn

En grundsten i demokratin är tilliten till människans vilja och förmåga att bidra till samhällets utveckling på olika sätt. De idéburna organisationerna erbjuder många vägar till ett sådant engagemang som är av avgörande värde för samhällsutvecklingen.

För att så många som möjligt ska kunna engagera sig i befintlig eller nytillkommen verksamhet, och för att förtroendet för denna ska vara så stort som möjligt, krävs tillgänglig information och öppenhet i såväl offentlig som i ideell sektor.

- Kommunen och IBO är överens om att visa öppenhet och ge insyn.
- IBO:s öppenhet och insyn får inte skada medlemmarnas, brukarnas eller föreningens intressen.

Självständighet och oberoende

Samverkan mellan kommunen och idéburna organisationer ska präglas av ömsesidig respekt mellan det offentliga och de idéburna organisationerna utifrån respektive parts uppdrag. De idéburna organisationerna styrs av sina egna medlemmar i en inre demokratiska process.

- Enligt grundlagen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.
- IBO är både en förutsättning och ett uttryck för ett öppet och demokratiskt samhälle.
- IBO formulerar sitt uppdrag i samhället utifrån sin värdegrund.
- IBO:s primära uppdragsgivare är medlemmarna.
- IBO har en självständig ställning gentemot den offentliga sektorn.
- De idéburna organisationerna kan ha en kritiskt granskande roll som röstbärare och opinionsbildare utan att riskera samverkan eller sitt ekonomiska stöd i förhållande till det offentliga.
- De villkor som sätts upp i överenskommelser ska begränsas till det som är nödvändigt i förhållande till syftet.

Kvalitet

De idéburna organisationernas verksamheter är i grunden till för medlemmarna och de kvalitetskrav dessa sätter upp. När en idéburen organisation tar på sig ett uppdrag från kommunen utöver sin basverksamhet så tillkommer kvalitetskrav från kommunen. De ska inte inkräkta på basverksamheten. Så långt det är möjligt för syftet med den nya verksamheten ska de också tillåta att organisationens egna värden och mångfald bidrar till genomförandet. Det ligger också ett ansvar på de idéburna organisationerna att inte ta på sig uppdrag som kommer i konflikt med den egna inriktningen.

- IBO definierar kvalitén i sin egen verksamhet i förhållande till uppdraget från medlemmarna.
- När IBO utför uppdrag från kommunen ska organisationen följa de krav på kvalitet som ställs av kommunen.
- Uppdragsverksamhet ska inte urholka eventuellt tidigare givet organisationsstöd som idéburen organisation uppbär för sin inre demokratiska process eller för sin opinionsbildning.

- IBO kan redovisa den särart och kvalitet som man därutöver bidrar med, bl.a. som ett bidrag till utvecklingen av samhället.
- Kommunen och IBO söker gemensamt former för uppföljning och utvärdering som fångar IBO:s särskilda mervärde.
- Ingångna överenskommelser ska följas.

Långsiktighet

För att säkra de idéburna organisationernas långsiktiga möjligheter att vara en positiv kraft i samhället är resursfrågorna av central betydelse. Principerna för hur resurser fördelas ska var lättbegripliga och stabila över tiden.

- Principerna är utformade för och ska användas så att de är hållbara över tiden.
- I överenskommelser ska parterna söka villkor som är förutsägbara och som gör det möjligt att planera långsiktigt.

Mångfald

Begreppet mångfald betyder i detta sammanhang att samhället välkomnar idéburna organisationer med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter. Människor har olika behov och därför behövs den mångfald och valfrihet som kan erbjudas genom att verksamhet bedrivs både av den offentliga sektorn och av de idéburna organisationerna. Där många idéburna verksamheter får växa, skapas utrymme för nya lösningar.

- Ett av kommunens övergripande mål är att främja mångfald.
- Samfällt representerar IBO många människor med en mångfald av bakgrunder, kunskaper och åsikter.
- IBO:s mångfald ger möjlighet att hitta och utveckla nya idéer.
- IBO kan bidra till en fortsatt utveckling av välfärdstjänster.
- IBO kan inkludera människor i samhället där den offentliga verksamheten har svårt att nå fram.
- Kommunen och IBO ska särskilt arbeta för att nå människor som är underrepresenterade i beslutsfattandet.

Utveckling

Dialogen mellan kommunen och de idéburna organisationerna syftar också till att driva ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Det konkretiseras vid lämpliga tillfällen i olika åtaganden.

Kommunen och IBO ska:

- utbyta erfarenheter och kunskap kring IBO:s roll och söka nya utvecklingsområden.
- i samarbete utveckla nya verksamheter och metoder.
- i samarbete söka beprövade metoder som visat sig ge önskad effekt.
- beskriva mervärdet i verksamheter drivna av IBO
- söka externa medel för utveckling av verksamhet
- verka för en hållbar utveckling av Botkyrka.
- Därutöver ska kommunen
- stimulera nya aktörer att utveckla sina idéer.
- stimulera tillväxt av nya sociala företag inom den sociala ekonomin.

Dessa principer för samarbete och överenskommelser mellan idéburna organisationer och Botkyrka kommun har antagits av kommunfullmäktige i Botkyrka och av Plattformen för Idéburna Organisationer i Botkyrka.

ATT OMSÄTTA PRINCIPERNA I HANDLING

Vägar för dialog mellan IBO och kommunen

IBO har flera ingångar till kommunens förvaltningar.

- Utgångspunkten är att nämnderna/förvaltningarna har egen kompetens att sköta alla kontakter med IBO som man åtagit sig inom sitt ansvarsområde.
- Det kompletteras med att kommunledningsförvaltningen ansvarar för kontakterna med IBO kring hur principerna fungerar.
- Genom kommunens kontaktcenter kan organisationerna få enklare information och hänvisning till rätt handläggare.
- Medborgarkontoren fungerar som första ingång för organisationer som är osäkra på vem man ska kontakta och vill ha personlig kontakt.
- På medborgarkontoren finns också områdesutvecklarna som är kanal till områdesgrupperna som har ett uppdrag att ge IBO plats i områdesutvecklingen och olika partnerskap.
- Arbetsgruppen med förvaltningsrepresentanter arbetar vidare med handboken.

Vid lämpliga tillfällen ska en avstämning ske mellan kommunen och IBO av hur principerna fungerar i det dagliga arbetet.

Åtaganden och uppdrag

I det kommunala styrsystemet är ett åtagande direkt relaterat till de mål som styr verksamheten. Åtagandena dokumenteras i nämndernas

ettårsplaner och formuleras i konkreta åtgärder. Samma betydelse av begreppet används här.

När en fråga behöver utredas mer kan ett uppdrag ges genom ett politiskt beslut.

När IBO gör ett åtagande så får det ske i den form som passar organisationernas arbetssätt.

Konkreta åtgärder

Det konkreta genomförandet av olika åtgärder sker i samverkan mellan berörd del av IBO och respektive nämnd/förvaltning. Det sker med ledning av principerna i detta dokument.

Utvecklingsåtaganden

IBO och Botkyrka kommun har med detta dokument lagt en grund för det fortsatta utvecklingsarbetet. Meningen är att principerna ska gälla under flera år och följas upp årligen. Frågor av mer praktisk natur dokumenteras i en "handbok". Den utvecklas i samarbete med IBO och uppdateras vid behov.

I det gångna arbetet har ett antal konkreta utvecklingsfrågor identifierats som kräver särskilda uppdrag. De redovisas i tjänsteskrivelsen som följer detta dokument fram till beslut.

Ramar för kommunens samarbete med organisationerna

Kommunens politiskt beslutade verksamhet består i att utföra tjänster till invånarna. I det ingår också att förmedla kunskap på många olika områden. Verksamheten är målstyrd och bygger på värderingar som uttrycks i lagar, konventioner och politiska beslut. Allt från skola och äldreomsorg till kommunens arbete för hållbar utveckling och jämställdhet mellan kvinnor och män inryms i detta.

De ekonomiska ramarna för vilka insatser som kan rymmas i kommunens samarbete med IBO avgörs genom politiska beslut i kommunfullmäktige och nämnder.

Kommunens stöd till och samverkan med IBO har inte till syfte att minska kommunens kostnader och inskränker inte kommunens ansvar för den sociala välfärden och för att garantera kommuninvånarnas rättigheter.

Formen av samarbete kan variera efter behov och avgörs av ansvariga nämnder, inom de ramar kommunfullmäktige har beslutat. Den praxis som utvecklats med att låta föreningar driva vissa former av verksamhet är bra att bygga vidare på. Det innebär inte att regelmässigt ersätta kommunal verksamhet.

I de fall som kommunen stöder verksamhet som drivs med anställd personal förutsätts att verksamheten uppfyller krav på att vara en bra arbetsgivare.

Kommunens intresse utgår från att IBO tillför ett mervärde för invånarna genom att t.ex. nå flera människor, utveckla idéer och metoder, stärka civilsamhället och bidra med egen kraft.

Genom en kontinuerlig dialog mellan IBO och kommunen kan båda parter skapa förståelse för sina värden och de villkor man arbetar under.

Organisationerna önskar stabila regelsystem och långsiktiga överenskommelser för att kunna planera sin verksamhet. Kommunen vill så långt möjligt tillgodose detta och därigenom få tillbaka ett stabilt och långsiktigt engagemang från IBO. De uppdrag som kommunen vill lägga ut till IBO kan behöva anpassas till IBO:s förutsättningar. Stora uppdrag kan t.ex. delas upp i mindre delar.

Villkor

När kommunen ger IBO stöd i olika former eller köper tjänster av IBO så är det alltid förknippat med någon form av villkor. Ett grundvillkor är att organisationerna ska vara demokratiskt uppbyggda, följa demokratiska principer och gällande lag samt erkänna varje människas lika värde.

Villkoren ska begränsas till det som är nödvändigt i förhållande till syftet med kommunens stöd. Villkoren kommer att variera beroende på syftet, från schematiska till detaljerade krav på de tjänster som utförs. Syftet kan variera, från att stödja existensen av organisationer som en del av det civila samhället till att köpa tjänster för tredje mans räkning inom kommunens myndighetsansvar. Syftet kan också vara att rikta resurser till särskilda frågor eller målgrupper.

I kommunens verksamheter sker ett val mellan olika insatser eftersom resurserna är begränsade. Beslutsprocessen sker på flera nivåer och i olika nämnder och är svår att överblicka för SE. Kommunen ska sträva efter att i dialog med IBO göra den så tydlig som möjligt.

En modell har utvecklats där de olika formerna av överenskommelser beskrivs i en trappa som startar i mycket generella villkor och åtaganden och slutar i upphandlade uppdrag där villkor och åtagande är detaljerade. Trappan finns i slutet av bilagan och utvecklas vidare i handboken.

I alla överenskommelser behöver också specificeras vilken rapportering och uppföljning som krävs. Hur omfattande den är blir direkt beroende av villkoren och åtagandena d.v.s. de hamnar i samma trappa.

Kommunens utgångspunkt är att inte ställa upp mer villkor än syftet och åtagandet kräver. Syftet, villkoren/uppdraget och åtagandet dokumenteras i en gemensam överenskommelse eller avtal vid upphandling.

Typer av samarbete och överenskommelser

Principerna är grund för samarbetet. Följande huvudformer av överenskommelser mellan kommunen och IBO har identifierats:

- samarbete
- bidrag
- uppdrag med bidrag och kostnadsersättning
- avtal efter upphandling

De har placerats in i en trappa efter syftet med verksamheten och de därmed förknippade villkoren. Tanken är att ge en gemensam struktur för samarbetet och överenskommelserna mellan förvaltningarna och IBO.

I den följande bilden har en trappa lagts in. Grovt sett i tre delar för IBO:

- driva egen verksamhet,
- komplettera/förstärka kommunal verksamhet eller
- sköta (alternativ drift) kommunal verksamhet.

Det finns också en uppdelning i upphandling eller bidrag/ersättning. Nivå 5 baseras på upphandling. Den kan ske med eller utan en ambition att öppna upphandlingen för organisationer inom den sociala ekonomin genom storleken på uppdragen och/eller genom sociala villkor. Ett non-profit företag kan naturligtvis också lägga anbud i vilken upphandling som helst som man har kapacitet att åta sig.

En organisation kan ha flera nivåer av verksamheter samtidigt t.ex. medlemsverksamhet och ett uppdrag att komplettera kommunal verksamhet.

De fackliga organisationerna i kommunens verksamheter är en part som behöver tas med i tidigt skede i de fall arbetet kan komma att påverkas i de samarbetande enheterna när ett nytt samarbete planeras med IBO.

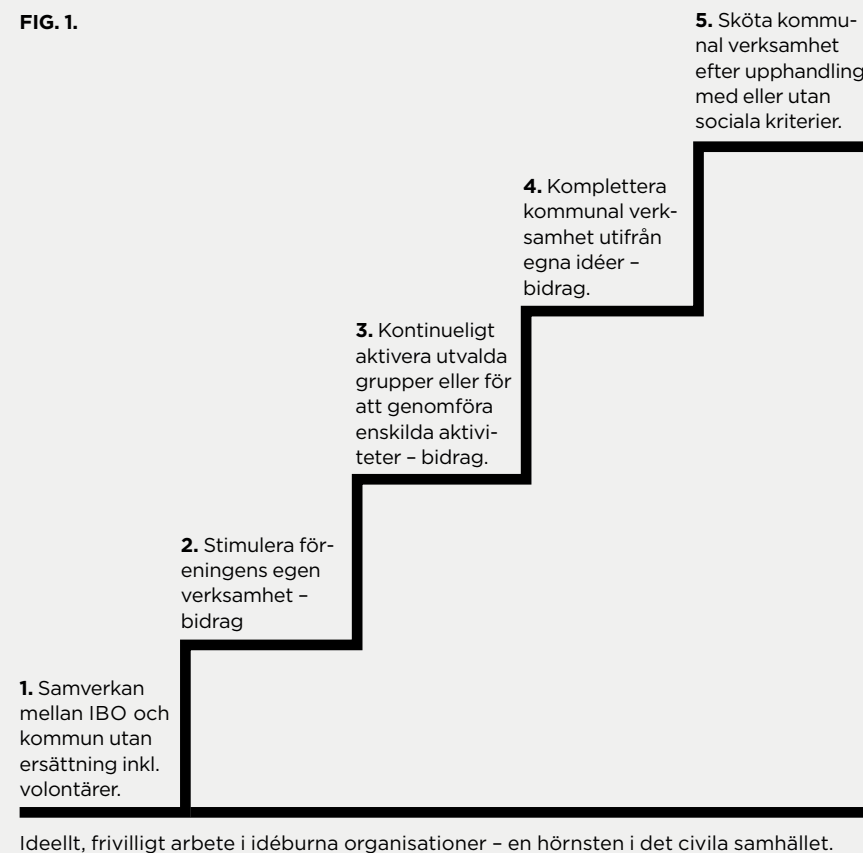
Syftet är att öka genomskinligheten för alla parter. Trappan är inte en rättighetslista där bidrag beviljas automatiskt om en verksamhet passar in på ett trappsteg. Ansökningar behandlas individuellt med utgångspunkt i de riktlinjer som gäller för respektive nivå.

Det finns ingen ambition att verksamheter ska sträva uppåt till nästa steg. Trappan illustrerar bara att villkoren och de formella kraven ökar

ju längre upp man kommer. Dessutom visar den att vid en viss nivå måste en regelrätt upphandling ske som sedan regleras i ett avtal. En mer detaljerad beskrivning av varje steg finns i den handbok som kompletterar spelreglerna.

Båda parter behöver följa upp verksamheten för att se om syftet uppnås. Detaljeringsgraden i uppföljningen är proportionell mot villkoren. Vid upphandling och avtal ställs särskilda krav på uppföljning.

FIG. 1.



Några begrepp

Den kommunala verksamheten styrs genom den representativa demokratin och de demokratiskt utsedda förtroendevalda som fastställer kommunens uppdrag. När ideella och frivilliga organisationer i det ci-

vila samhället engagerar sig i samhällsutvecklingen utgör de en del av demokratin som brukar kallas deltagardemokrati.

Den sociala ekonomin/idéburna organisationer (SE/IBO) är ett samlingsnamn för alla frivilliga och ideella organisationer samt sociala företag. Ett sätt att definiera social ekonomi kan lånas från en statlig rapport om den tredje sektorn från 1999.³

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

I detta dokument används båda begreppen, social ekonomi och idéburna organisationer. Begreppet idéburna organisationer markerar att det handlar om konkreta parter i samhällslivet. De bygger i sin tur upp den sociala ekonomin. Begreppet den sociala ekonomin är mer abstrakt och utgår mer från former och förhållningssätt.

Vi behöver hålla öppet för de två begreppen eftersom de dyker upp parallellt i olika officiella sammanhang. I handboken finns en genomgång av alla begrepp som används i detta sammanhang. ■

³ Rapport från en arbetsgrupp på kulturdepartementet ”Social ekonomi en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt”.

BILAGA 2

Överenskommelse om Samverkan i Örebro mellan det civila samhället och kommunen

”DET CIVILA SAMHÄLLET FÖRDJUPAR DEMOKRATIN! Dess stora bredd i intressen och inriktningar erbjuder många vägar till engagemang som är av avgörande värde för samhällsutvecklingen.”

Örebro kommun och det civila samhället presenterar i denna broschyr, som grund för sin samverkan, en överenskommelse om värdegrund, principer och åtaganden. Det civila samhället består av föreningar, organisationer, kooperativ med flera liknande sammanslutningar.

Denna överenskommelse har tagits fram i dialog mellan förenings- och organisationsrepresentanter från olika sektorer och representanter från kommunens förvaltningar och politiska partier.

Ansvariga för arbetet har varit en referensgrupp. Namn på deltagarna hittar du på www.orebro.se/civilasamhallet.

Överenskommelsen är godtagen av kommunfullmäktige i Örebro i april 2010.

Varje förening/organisation tar ställning till överenskommelsen. Därefter undertecknas den av kommunens ansvariga politiker och en representant för föreningen/organisationen.

I Örebro kommun beslutade kommunfullmäktige i maj 2008 om ett policydokument för samverkan med det civila samhället. Dokumentet tydliggör hur våra politiker vill att tjänstemännen utvecklar samverkan med det civila samhället.

I policyn finns också en vision: ”I Örebro finns ett vitalt civilt samhälle som bygger på en dynamisk samverkan mellan kommunen, den frivilliga och den privata sektorn”.

För samverkan med den privata sektorn har Örebro kommun ett omfattande och strukturerat samarbete med näringslivet och dess intresseorganisationer och har därför ett näringslivskontor.

För samverkan med den frivilliga sektorn (även benämnd, idéburna organisationer, social ekonomi m.m.) saknas en övergripande struktur för samarbete. Därför har Örebro kommun i politisk enighet antagit ovan nämnda policy för samverkan.

För att öka örebroarnas delaktighet i gemensamma angelägenheter vill Örebro kommun bidra till att utveckla det civila samhället genom att stärka föreningslivet och det sociala företaget samt utveckla brukarmedverkan och medborgardialog.

Örebro kommun har därför tagit initiativ till att gemensamt med det civila samhället arbeta fram en överenskommelse om samverkan.

Syftet med överenskommelsen är att främja samverkan och utveckling av det civila samhället genom att anta en gemensam värdegrund, lyfta fram ett antal viktiga principer för samverkan och även att vardera parten gör åtaganden som främjar utvecklingen av det civila samhället.

Örebro kommuns åtaganden gäller gentemot samtliga demokratiska föreningar och organisationer. De som väljer att skriva under överenskommelsen deltar tillsammans med kommunen i en årlig uppföljning av hur de ömsesidiga åtagandena fungerar.

Definitioner

Begreppen den sociala ekonomin och det civila samhället används såväl inom EU som på statlig och regional nivå. Därför väljer också vi att använda dem i detta sammanhang.

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

Till den sociala ekonomin hör alla föreningar och organisationer som har formaliserade strukturer för sitt arbete.

Det civila samhället är ett bredare begrepp och omfattar såväl den sociala ekonomin som lösare grupperingar av människor som samlas runt någon fråga utan att gå in i en tydlig organisationsform.

Värdegrund för samverkan

Det civila samhället bidrar till samhörighet mellan människor, ökar den enskilda individens möjligheter till personlig utveckling samt utgör ett forum för deltagande i demokratiska processer.

En samverkan mellan den offentliga sektorn och det civila samhället är nödvändig för att utveckla vårt samhälle. Ett samhälle där människors ideella och idéburna engagemang tillvaratas är grunden för en stark demokrati. En levande demokrati präglas av mångfald, människors lika värde, medmänsklighet, ansvarstagande, idealitet samt möjlighet till påverkan.

En samverkan mellan kommunen och det civila samhället förutsätter stor tydlighet kring överenskommelsen. En förutsättning för en sådan samverkan är ömsesidig respekt för det civila samhällets villkor och för kommunens ansvar och skyldigheter.

Principer för samverkan

Principen om självständighet och oberoende

Det civila samhället utgör både en förutsättning och ett uttryck för varje demokratiskt samhälle. Aktörer i det civila samhället formulerar sin verksamhet utifrån sin identitet och värdegrund. De ska kunna vara kritiskt granskande och verka självständigt i förhållande till kommunen, utan att riskera att mista ekonomiskt eller annat stöd.

Principen om öppenhet

Samverkan mellan kommunen och det civila samhället ska bygga på tillgänglighet till information och vilja till öppenhet mot varandra och medborgarna om sina respektive verksamheter. Parterna har ändå rätt- en att bedöma gränserna för sin öppenhet.

Principen om kvalitet

Det civila samhällets aktörer avgör själva kvaliteten i sin egenverksamhet. När det civila samhällets aktörer utför verksamhet på uppdrag av kommunen, är det kommunen som avgör vilka krav på kvalitet som gäller för uppdraget.

Principen om långsiktighet

Kommunen ska underlätta det civila samhällets planering genom att ha långsiktighet som grund. Bred politisk enighet om överenskommelsen är väsentlig för att fullfölja denna princip.

Principen om dialog

En kontinuerlig dialog är en förutsättning för samverkan mellan kommunen och det civila samhället.

Principen om mångfald

Det civila samhället bidrar till mångfald genom att ge individen fler- möjligheter att utöva sitt engagemang och sina intressen. Kommunen ska därför stödja det civila samhället och underlätta förutsättningarna för framväxt av nya aktörer.

Kommunens åtaganden och åtgärder för samverkan:

1. Det ska vara enkelt att kontakta kommunen. Det ska vara tydligt vilka förvaltningar och kontaktpersoner som är ansvariga för olika frågor och områden. *(principen om öppenhet)*
2. Kommunen har ett ansvar att kalla till en årlig dialogträff för diskussion om överenskommelsen för samverkan. *(principen om dialog)*
3. Kommunen ska sträva efter att upphandla tjänster i mindre delar för att gynna det civila samhället. *(principen om kvalitet)*
4. Kommunen ska ansvara för att det civila samhällets villkor är kända inom den kommunala organisationen. *(principen om öppenhet)*
5. Kommunen ska utveckla sitt föreningsregister som en grund för gemensamt utvecklingsarbete mellan civilsamhället och kommunen. *(principen om öppenhet och om dialog)*
6. Kommunen ska visa respekt för civilsamhällets självständighet och oberoende. *(principen om självständighet och oberoende)*
7. Kommunen ska se över och pröva olika former för långsiktig samverkan med det civila samhället. *(principen om långsiktighet)*
8. Kommunen ska informera om vilka former av stöd som civilsamhället kan få och det måste finnas tydliga riktlinjer för vad som gäller för stödet. *(principen om öppenhet och om mångfald)*
9. Kommunen ska sträva efter att när så är möjligt bjuda in det civila samhället vid utbildningstillfällen som är relevanta. *(principen om kvalitet)*
10. Kommunen ska bidra till ökad kunskap om det civila samhällets erfarenheter och deras särskilda kvalitet. *(principen om kvalitet)*
11. Det civila samhället har rätt att kritiskt granska kommunen och dess verksamheter utan att riskera att mista ekonomiskt eller annat stöd. *(principen om självständighet och oberoende)*
12. Kommunen åtar sig att bidra till ett fristående ideelltutvecklings centrum i syfte att främja utvecklingen av det civila samhällets organisationer och aktörer samt utveckla dialogen och samverkan mellan dessa och Örebro kommuns olika verksamheter. *(principen om öppenhet, om dialog och om mångfald)*
13. Kommunen ska verka för att denna överenskommelse blir känd bland kommunens anställda och medborgare. *(principen om öppenhet)*

Det civila samhällets åtaganden och åtgärder för samverkan:

1. Det civila samhällets aktörer ska tillhandahålla relevant information om sin förening/organisation för att främja samarbete med kommunen. *(principen om öppenhet)*
2. Det civila samhällets aktörer ska tillhandahålla och aktualisera kontaktuppgifter. *(principen om öppenhet)*
3. Det civila samhällets aktörer ska hävda sin suveränitet och identitet i sin samverkan med kommunen. *(principen om självständighet och oberoende)*
4. Det civila samhällets aktörer åtar sig att ha en planering som motsvarar den tidsperiod för vilken kommunen beviljar ekonomiska medel/stöd. *(principen om öppenhet)*
5. Det civila samhällets aktörer kan bidra med erfarenhet och kompetens för nya grupper som vill organisera sig om detta inte strider mot deras värdegrund. *(principen om öppenhet)*
6. Det civila samhällets aktörer ska bidra till kunskap om sin särskilda kvalitet och sin betydelse för samhället. *(principen om kvalitet)*
7. Det civila samhällets aktörer ska söka aktiv dialog med Örebro kommun om oklarheter och klagomål uppstår i samarbetet. *(principen om öppenhet och om dialog)*
8. Det civila samhällets aktörer ska verka för att denna överenskommelse blir känd bland medlemmar och samarbetspartners. *(principen om öppenhet)* ■

BILAGA 3

Intervjufrågor i urval

Överenskommelsens bakgrund

- Berätta om ditt arbete och hur din/din organisations roll i Botkyrkas /Örebros överenskommelse började.
- Beskriv relationerna mellan kommunen och föreningarna i Botkyrka/Örebro enligt dina erfarenheter.

Överenskommelsens tillkomst

- Berätta om din roll i arbetet med överenskommelsen.
- Vad är din bild av motivet för överenskommelsen?
- Vad är din syn på hur överenskommelsen utformades? Fungerade dialogen och samarbetet mellan de olika parterna? Är det någonting du önskar i efterhand att man hade gjort annorlunda?
- Deltog alla viktiga aktörer i överenskommelsens utformning? Saknades någon?

Överenskommelsens innehåll

- Är innehållet i överenskommelsen vad du hade hoppats på? Är det något som saknas?
- Innebär överenskommelsen en brytning mot hur organisationer och kommunen har samarbetat tidigare eller utgör den en snarare en formalisering av en redan etablerad samarbetstradition?

Överenskommelsen i praktiken – kommunen

- Vilka förvaltningar berörs av överenskommelsen?
- Hur ser tjänstemän och politiker på överenskommelsen? Är den välkänd? Hur används den? Talar man om den?
- Hur arbetar man idag för att implementera och följa upp överenskommelsen? Vilka aktiviteter planeras för framtiden?

Överenskommelsen i praktiken – ideella sektorn

- Hur organiseras arbetet inom idéburen sektor?
- Hur ser ideella organisationer i Botkyrka/Örebro på överenskommelsen? Är den välkänd?

Överenskommelsens genomslag

- Upplever du att arbetet med överenskommelsen gjort skillnad för relationerna mellan kommunen och den ideella sektorn?
- Upplever du att arbetet förändrat relationerna inom den ideella sektorn?
- Vilken skillnad hoppas du att överenskommelsen ska få? Om man ser framåt 5–10 år, vilka förändringar ska ha skett för att vi ska veta att arbetet har varit framgångsrikt?
- Vad tror du att kommunen behöver göra för att överenskommelsen ska få önskat genomslag? Vad behöver organisationerna göra? ■

REFERENSER

Tryckta referenser

- Andersson, E., Burall, S. & Fennel, E. (2010) *Talking for a Change*. London: Involve.
- Botkyrka kommun (2010) *Handbok för samverkan mellan kommunen och sociala ekonomiska/idéburna organisationer (SE/IBO)*. Botkyrka: Botkyrka kommun.
- Botkyrka kommun (2009) *Principer för samarbete och överenskommelser mellan idéburna organisationer (IBO) och Botkyrka kommun*. KS/2005:392. Botkyrka: Botkyrka kommun.
- Botkyrka kommun (2007) *Botkyrka kommuns handbok i dialog*. Botkyrka: Botkyrka kommun.
- Creasy, S., Gavelin, K. & Potter, D. (2008) *Everybody needs good neighbours? A study of the link between public participation and community cohesion*. London: Involve.
- Denters, B. and L. E. Rose (2005) Local Governance in the Third Millennium: a brave new world? In Denters, B. and L. E. Rose (eds.) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan
- DiMaggio, P.J. and Powell, W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In Powell, W. and DiMaggio, P.J. (ed) (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago.
- European Commission (2001) *European Governance. A white paper*. Brussels: European Commission.
- European Union (2007) *Treaty of Lisbon*. Luxembourg: EU Publications Office.
- Forum för Frivilligt Socialt Arbete (2006) *Samhället är större än staten*. Stockholm: Forum för Frivilligt Socialt Arbete.
- Forum för Frivilligt Socialt Arbete (ej daterad) *Hur ser politiker, tjänstemän och föreningsfolk på sina roller, sin samverkan? Spelregelsprojekten i Värmdö och Botkyrka*. Stockholm: Forum för Frivilligt Socialt Arbete.
- Gavelin, K. (2010) *Uppföljning av Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Överenskommelsen.
- Gilljam, M. & Jodal, O. (2005) *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del III. Kommunala demokratiseringsåtgärder – vägen till en mer vital demokrati?* Göteborg: CEFOS.
- Hammarström, J. (2010/ej publicerad) *Medborgardialogenkäten. En sammanställning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Hansson, M. & Löwengren, S. (2009) *Delaktighet, dialog och demokrati – en kritisk granskning av spelregelsprocessen*. C-uppsats, Socionomprogrammet, Akademin för juridik, psykologi och socialt arbete vid Örebro universitet.
- Johansson, H. & Hvinden, B. (kommande) Towards a post-Marshallian framework for the analysis of social citizenship. I Ewers, A. & A-M. Guillemard (eds), *Citizenship and Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, H. & Hvinden, B. (Red) (2007) *Citizenship in Nordic Welfare States*. Abingdon: Routledge.

- Johansson, S. (2001) *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisationers roll i välfärdssystemet*. Göteborg: CEFOS.
- Johansson, S. (2002) *Sociala ideella organisationer: som kommunen ser dem*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Johansson, S. (2005) *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Linderyd, A. (2008) *Frihet utan oberoende*. Stockholm: Sektor 3.
- Lundström, T. och Wijkström, F. (1995) *Från röst till service?* Sköndalinstitutets skriftserie nr. 4. Stockholm: Sköndalinstitutet.
- Lundström, T. och Wijkström, F. (1997) *The Nonprofit Sector in Sweden. John Hopkins Non-profit Sector series 11*. Manchester: Manchester University Press.
- Lundåsen, S. (2010a) *Demokratiskola eller hälsoprojekt?* Stockholm: Sektor 3.
- Lundåsen, S. (2010b) Det civila samhället och staten – inflytande och påverkan. I Von Essen, J. (red) *Det svenska civilsamhället*. Stockholm: Forum för frivilligt socialt arbete.
- Nordfeldt, M. (2007) Bostadslöshet i fyra kommuner. I Hansen Löfstrand, C. & Nordfeldt, M. (red) *Bostadslös! Malmö*: Gleerups.
- Olsson, L-E. (2000) *På olika villkor. Samverkan mellan kommun och frivillig organisation*. Stockholm: Sköndalinstitutet.
- Olsson, L-E., Nordfeldt, M., Larsson, O. and Kendall, J. (2009) Sweden: When strong third sector historical roots meet EU policy processes in Kendall, J. (ed.) *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi Level Processes and Organised Civil Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Osborne, S.P. (2010) Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? I Osborne, S.P. *The New Public Governance?* Milton Park: Routledge.
- Plattformen för idéburna organisationer i Botkyrka (2008) *Plattform för tusentals Botkyrkabor bildad*. Pressmeddelande 11 Juni 2008. Botkyrka: Plattformen för idéburna organisationer.
- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010) Public Governance and the Third Sector: opportunities for co-production and innovation? I Osborne, S.P. *The New Public Governance?* Milton Park: Routledge.
- Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Prop. 2008/09:126 *Statens stöd till idrotten*. Stockholm: Kulturdepartementet.
- Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 1993:387 *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Skr. 2009/10:106 *Dialog om samhällets värdegrund*. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOSFS 2006:11 *Ledningssystem för kvalitet i verksamheter enligt SoL, LVU, LVM och LSS*. Stockholm: Socialstyrelsen
- SOU 1993:82. *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 1998:38 *Vad får vi för pengarna? Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2007:66 *Rörelser i tiden*. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2004) *Bidrag till ideella organisationer: Kartläggning, analys och rekommendationer*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2009) *Bidrag till ideella organisationer på det sociala området*. Stockholm: Statskontoret.
- Stern, C. (1999) *Nyinstitutionell organisationsteori*. I Ahne, G. & Hedström, P. (red) *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Stoker, G. (2004) *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Svedberg L. & Olsson L-E. (2010) Voluntary Organisations and Welfare Provision in Sweden – Voice and Social Service. In Ewers, A. & Zimmer, A. (eds) *Third Society Organizations Facing Turbulent Environments: Sports, Culture and Social Services in Germany, Italy, U.K., Poland, and Sweden*. Bremen: Nomos Verlag.
- Svedberg, L., von Essen, J. & Jegermalm, M. (2010) *Svenskarnas engagemang är större än någonsin*. Stockholm: Ersta sköndal högskola
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009a) *Uppföljning av Överenskommelsen mellan Sveriges Kommuner och Landsting, regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området – återrapportering från SKL*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009b) *11 tankar om medborgardialog i styrning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Trägårdh, L. (2010) Från folkrörelser till civilsamhälle: Staten och samhället i det moderna Sverige. I Von Essen, J. (red) *Det svenska civilsamhället*. Stockholm: Forum för Frivilligt Socialt Arbete.
- Trägårdh, L. (2007) Democratic Governance and the Creation of Social Capital in Sweden: The Discreet Charm of Governmental Commissions, in Trägårdh, L. (ed) *State and Civil Society in Northern Europe. The Swedish Model Reconsidered*. New York: Berghahn Books.
- Trägårdh, L. och Vamstad, J. (2009) *Att ge eller beskattas. Avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer i Sverige och andra länder*. Stockholm: Sektor 3.
- Umeå kommun (2005) *Avsiktsförklaringar och riktlinjer. Umeå kommuns samverkan med den sociala frivilligsektorn*. Umeå: Umeå kommun.
- Von Essen, J. (red) (2010) *Det svenska civilsamhället*. Stockholm: Forum för Frivilligt Socialt Arbete.
- Värmdö kommun (2006) *Social ekonomi i Värmdö. Program för att främja den sociala ekonomin och partnerskap i Värmdö kommun*. Värmdö: Värmdö kommun.
- Weidel, C. (2008) The impact of agreements between the state and organisations of the civil society. I Brix, E., Nautz, J., Trattning, R. & Wutscher, W. (eds) *State and Civil Society*. Vienna: Passagen Verlag.
- Wijkström, F. och Einarsson, T. (2007) *Från nationalstat till näringsliv?* Stockholm: Handelshögskolan.
- Wijkström, F., Einarsson, S. och Larsson, O. (2004) *Staten och det civila samhället. Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer*. Stockholm: Socialstyrelsen och Handelshögskolan i Stockholm.
- Zimmer, A. (2008) I Brix, E., Nautz, J., Trattning, R. & Wutscher, W. (eds) *State and Civil Society*. Vienna: Passagen Verlag.
- Örebro kommun (2010) *Överenskommelse om samverkan i Örebro mellan det civila samhället och kommunen*. Örebro: Örebro kommun
- Örebro kommun (2009) *Arbetsmaterial 2009-11-18. Sammanställning av remissvar – förslag till överenskommelse*. Örebro: Örebro kommun
- Örebro kommun (2008) *Policy. Örebro kommuns samverkan med det civila samhället. Antagen av kommunfullmäktige den 28 maj 2008*. Örebro: Örebro kommun.
- Örebro kommun (1997) *Medborgarnas Örebro – program för demokratiutveckling i Örebro kommun. Antaget av kommunfullmäktige den 16 april 1997*. Örebro: Örebro kommun.

Webbsidor

Botkyrka kommun: www.botkyrka.se

Compact: www.thecomcompact.org.uk

European Commission and Civil Society: http://ec.europa.eu/civil_society/

European Network of National Associations (ENNA): www.enna-europe.org

Ideellt utvecklingscentrum i Örebro: www.iucorebro.se

Mål och budget för demokratipolitiken: www.sweden.gov.se/sb/d/2001/a/70944

Plattform för organisationernas samverkan kring Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting: www.ideburna.se

Örebro kommun: www.orebro.se

Överenskommelsekansliet: www.overenskommelsen.se

Dialog inom integrationsområdet: www.regeringen.se/sb/d/9735/a/122283



ÖVERENSKOMMELSEN

Detta är den andra delen av den fristående uppföljningsstudien om Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. I denna andra del har Ersta Sköndal högskola studerat två lokala överenskommelser i Örebro och Botkyrka mellan respektive kommun och idéburna organisationer. Detta ger en bild av två lokala processer och kan bidra till arbetet med samverkan och dialog i såväl andra kommuner som nationellt.

De två exemplen visar att processerna ser olika ut. Studien beskriver tillkomst och innehåll, men ger också genom intervjuer en bild av vad de olika aktörerna sett och tycker om arbetet. Den innehåller också en litteraturöversikt som visar relationerna mellan det offentliga och de idéburna organisationerna utvecklats de senaste åren.

Den tredje delen av uppföljningsstudien kommer att bli en samlad uppföljning av den nationella överenskommelsen inom det sociala området.