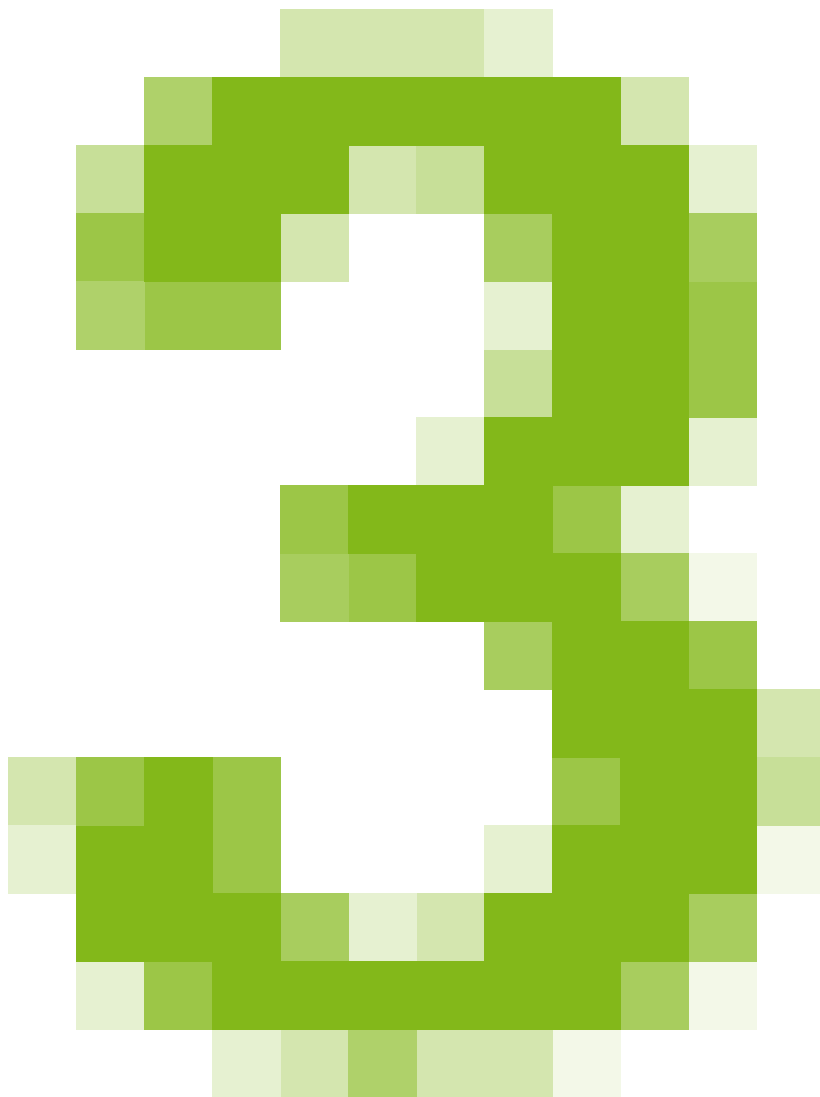


**Uppföljning av Överenskommelsen mellan regeringen,
idéburna organisationer inom det sociala området och
Sveriges Kommuner och Landsting.**



FÖRVÄNTNINGAR OCH SPRIDNING

**En sammanfattande studie av den nationella
överenskommelsens tre första år**

Del tre i uppföljningen av Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting, maj 2012.

Marie Nordfeldt
Ersta Sköndal högskola

Publicerad av Överenskommelsen
Grafisk formgivning av Pasadena Studio
ISBN 978-91-978983-5-5
www.overenskommelsen.se

FÖRORD

DETTA ÄR DEN TREDJE DELEN av den fristående uppföljningsstudien om Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting som under-tecknades 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 publicerades 2010, beskrevs själva överenskommelsearbetet och de uppföljningsaktiviteter som genomförts under det första året. Fokus låg på den nationella överenskommelsen. I den andra delen, som publicerade 2011, presenteras en studie av överenskommelser mellan två kommuner och idéburna organisationer på det lokala planet. I den här rapporten presenteras den tredje delstudien som utgör en uppföljning av Överenskommelsens tre första år.

I uppföljningsstudierna 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 inblandade parter 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 allmänmänskligt uppdrag. Dessa kan vara vinstdrivande. Men 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. I denna studie har vi i layouten valt att använda stort Ö i egennamnet Överenskommelsen eller Överenskommelsens då det syftar på just den specifika nationella inom det sociala området, men litet ö när det avser överenskommelser generellt, som företeelser, begrepp eller andra dokument.

I den första delstudien ses Överenskommelsen huvudsakligen som något positivt, en möjlighet att få diskutera de idéburna organisationernas roll och ett verktyg för att stärka organisationernas position. Nu lyfts dokumentet fram som lyckat, och att parterna enades var en framgång. De idéburna organisationerna beskriver relationen med staten och kommunerna som mer jämlik. Det främsta resultatet är fortfarande ökade kontakter och dialoger, men en del ser arbetet som abstrakt och har svårt att peka på konkreta förändringar.

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 som helhet och vetenskaplig handledare åt forskningsassistent Karin Gavelin som utfört studie 1 och 2. Den tredje delstudien har genomförts av docent Marie Nordfeldt.

Studien är lärorik för oss som på olika sätt arbetar med att utveckla dialogen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Vi hoppas att den inspirerar många fler till fortsatta samtal och reflektion.

Parternas gemensamma arbetsgrupp

INNEHÅLL

Förord – 3

1. Inledning – 7

- Sammanfattande slutsatser från de tidigare delstudierna – 8
- Studiens syfte och genomförande – 10
- Studiens empiriska underlag – 12
- Begrepp och begreppsanvändning – 14
- Överenskommelsen – kort beskrivning – 16
- Studiens av- och begränsning – 17
- Rapportens disposition – 17

2. Förändrade roller och relationer – några organisationsteoretiska spår – 19

- Organisationer och resurser – 19
- Från "government" till "governance" – 20
- Nationell politik i olika riktningar – 21
- Governance och korporativism – 22
- Förändring av statsmakten – 23
- Nätverk och deltagande – 24
- Effekter av nära samverkan – 25
- Implementering av policyförändringar – 26
- Sammanfattning – 27

3. Parallella processer på nationell och EU-nivå – 29

- Europa och EU – 30
- Den nationella nivån – 32
- Välfärdsutvecklingsrådet – 34
- Social ekonomi och socialt företagande – 34
- Översyn av kvalitet inom vård och omsorg – 34
- Brukarmedverkan och -inflytande – 35
- Avdragsrätt för gåvor – 36

4. Uppföljning av parternas åtaganden 2010–2011 – 37

- Återrapportering från samordningsgruppen för de idéburna organisationerna – 38
- Återrapportering från regeringen – 41
- Återrapportering från Sveriges Kommuner och Landsting – 45
- Överenskommelsekansliets arbete 2010–2011 – 48

5. Överenskommelsens tre första år – genomslag och förväntningar enligt parterna – 49

Allmänna synpunkter på Överenskommelsen – 49

Delade meningar om Överenskommelsens genomslag – 51

Vilka förändringar kan parterna peka på? – 52

Medvetenhet men ej tillräcklig politisk förankring – 54

Principernas genomslag – 57

Dialog och samråd – 59

Frågan om demokrati och mångfald – 61

Ekonomi – en kärnfråga – 65

En tydligare sektor – 66

Olika syn på tidsaspekten – 67

”Tusen trender samtidigt” – 67

Förväntningar på ytterligare steg: den lokala nivån – 69

Utmaningar, hinder och förhoppningar – 70

6. Slutsatser och diskussion – 73

Överenskommelsens genomslag – 74

Demokrati och/eller mångfald – 76

Förväntningar på implementering på den lokala nivån – 78

Förändrade maktrelationer? – 79

Ett gemensamt men tvehövdat dokument – 80

Referenser – 83

Bilaga 1. Överenskommelsens 6 principer – 87

Bilaga 2. Intervjufrågor i urval – 91

Bilaga 3. Enkät – uppföljning av Överenskommelsens tre första år – 93

1. INLEDNING

INOM DEN FORSKNING som vuxit fram sedan början av 1990-talet om civilsamhället brukar mitten- och slutet av 1980 utpekats som startpunkt för breda samhällsförändringar som på olika sätt påverkat det civila samhällets handlingsutrymme, roller och relationer till framför allt staten men även till näringslivet. Det handlar om strukturella utmaningar för demokratiska välfärdsstater som beskrivits i termer av globalisering, europeisering och neoliberalism. Men även förändringar pådrivna "underifrån" genom att individer och kollektiv i mindre grad än tidigare är benägna att förlita sig till myndigheter och experter.¹ Dessa övergripande förändringstrender innebär att organisationer inom det civila samhället konfronteras med nya utmaningar och möjligheter. Civilsamhället i sig utgör på samma gång en arena för pågående samhällsförändringar samtidigt som civilsamhällets organisationer är aktörer som pådriver förändringar.²

I Sverige har avregleringar och konkurrensutsättning inom områden som tidigare varit den offentliga sektorns domän öppnats för alternativa utförare. Konkreta välfärdsreformer i form av lagstiftning som t ex Lagen om valfrihetssystem³ har inneburit ett nytt handlingsutrymme för det civila samhällets organisationer inom det sociala området, även om det fortfarande sker i relativt begränsad skala. En annan utveckling är att staten och kommunerna utvecklar nya former för medborgarinflytande som tar sig uttryck i att representanter för det civila samhället bjuds in för att komma med synpunkter på politikens utformning.⁴ Detta har dock betraktats både som en nyordning och en fortsättning på en gammal tradition av att relationer mellan det civila samhällets aktörer och staten har karaktäriserats av en närhet. Denna tradition av närhet har medfört att den svenska välfärdsmodellen har tolkats som

.....
1 Se vidare Trägårdh 2007a.

2 Se vidare Wijkström & Zimmer 2011.

3 Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

4 SKL 2007; Gilljam & Jodal 2005; Johansson, m.fl. 2011a

ett korporativistiskt system präglad av en hög grad av samförstånd och sammanblandning mellan staten och, speciellt de till socialdemokratins närstående, organisationerna.⁵

Ytterligare en viktig påverkansfaktor är medlemskapet i EU, vilket har inneburit policyförändringar som kan sägas utgöra en möjlighetsstruktur för det civila samhällets organisationer.⁶ Dessa förändringar till trots har oklarheter fortsatt att råda i vilka förväntningar som finns på det civila samhällets bidrag till välfärden och vilken roll denna sektor skall spela i förhållande till den offentligt producerade välfärden.

Under 2000-talet har flera initiativ tagits till att förtydliga relationerna mellan den offentliga sektorn å den ena sidan och organisationerna inom det civila samhället å den andra. Denna utveckling är inte unik för Sverige utan liknande processer har till exempel förekommit i många andra europeiska länder. I Sverige undertecknades den första överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området samt Sveriges Kommuner och Landsting under 2008. Liknande överenskommelser finns bland annat i Estland, Kanada, Storbritannien och Ungern där de förekommer på både nationell och lokal nivå. I Sverige har ytterligare en nationell överenskommelse undertecknats mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är den första nationella överenskommelsen som är i blickpunkten denna rapport. I rapporten presenteras den tredje delstudien i en treårig uppföljning av den överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området samt Sveriges kommuner och landsting som undertecknades hösten 2008.⁷ Den första delstudien granskade tillkomsten av den nationella överenskommelsen. I den andra delstudien riktades fokus mot den lokala nivån och i denna studie undersöktes arbetet med att ta fram lokala överenskommelser med fallstudier i Botkyrka och Örebro. Den tredje delstudien, som presenteras i denna rapport, består av en uppföljning av den nationella överenskommelsens genomförande och eventuella genomslag tre år efter att den undertecknades.

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER FRÅN DE TIDIGARE DELSTUDIerna

I den första delstudien beskrivs den dialog som föregick den överenskommelse som tecknades och som drevs under åren 2007 och 2008. Beskrivet i korthet drevs dialogen av en arbetsgrupp vid regeringskans-

5 Lundåsen 2010.

6 Olsson, m.fl. 2009, se även Johansson 2005; Scaramuzzino, m.fl. 2010.

7 Studien finansieras inom ramen för uppdraget om uppföljning av Överenskommelsen (IJ2008/2397/UF).

liet med ledning av en verkställande grupp och processledare. Ca 90 organisationer bjöds in och dessa bestod – i grova drag - av röstbärande/intresseorganisationer, utförarorganisationer, serviceproducenter/brukarorganisationer och organisationer som företräder kooperativa företag. Dialogen fördes i olika stadier med olika mindre grupperingar av representanter för idéburna organisationer. En redaktionsgrupp bestående av processledaren, två representanter för idéburen sektorn och en representant för regeringen tog fram ett utkast som sedan diskuterades och förankrades i dialogforum och hearingar. Under våren lämnades ett förslag till de aktuella stadsråden i regeringen och ett beslut togs i oktober 2008. Sveriges Kommuner och Landsting valde att ansluta sig till Överenskommelsen inför regeringsbeslutet och att lägga en egen åtgärdsplan. Ca 30 idéburna organisationer, varav ett antal paraply- eller riksorganisationer, anslöt sig vid detta tillfälle. Innan denna dialog kom till stånd hade ideella organisationer och speciellt paraplyorganisationen Forum för frivilligt socialt arbete bedrivit lobbyarbete med krav på en tydligare relation mellan den offentliga och den ideella sektorn, med inspiration från den engelska Compact som formulerades 1998.⁸

Några sammanfattande slutsatser från den första delstudien är att många av de som var inblandade i denna process såg den nationella överenskommelsen inom det sociala området som ett första steg i att skapa tydligare och bättre relationer mellan idéburna organisationer och den offentliga sektorn i Sverige. Många av respondenterna uttryckte att man 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 enbart positiva. Vissa uttryckte tvivel om Överenskommelsens potential att göra skillnad: man ansåg att tanken var god men att dokumentet inte innehöll tillräckligt många förpliktiggande åtaganden. Andra såg Överenskommelsen som en del i den nuvarande regeringens politik mot en ökad privatisering inom välfärdsområdet och motsatte sig den av ideologiska skäl. I en fråga tycktes emellertid supportrar och kritiker vara eniga: att det är på lokal nivå som den offentliga sektorn och idéburna organisationer står varandra närmast, och att det därför är i kommunerna som överenskommelser har störst potential att göra skillnad.⁹

8 Gavelin 2010.

9 Ibid.

I den andra delstudien presenterades två lokala överenskommelseprocesser. När denna studie genomfördes under hösten 2010, hade två kommuner och en region¹⁰ färdiga överenskommelser. Fallstudierna genomfördes i Örebro och Botkyrka. Några slutsatser från denna studie är att de lokala överenskommelseprocesserna var influerade av såväl den nationella överenskommelsen som internationella utvecklingstrender. Ett motiv till besluten att skapa överenskommelser var att man ansåg att kommunerna inte nyttjade sin relation till det lokala civilsamhället på bästa sätt; det finns kunskaper, erfarenheter, aktiviteter och kontaktnät som inte tagits till vara. Brist på samordning och kunskap i kommunens bemötande av idéburna organisationer utgjorde ett hinder för en ömsesidigt främjande relation. Bakom intresset för en djupare samverkan kan också tolkas en strävan efter en mer effektiv och välinformerad politik som i sin tur gör kommunerna bättre rustade att möta de politiska, demografiska och miljörelaterade utmaningar de står inför.

De lokala processerna var inte avgränsade till det sociala området och något som togs upp i mindre grad var följaktligen de idéburna organisationernas roll inom det sociala välfärdsområdet. Intresset var större 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. På bägge orterna var det en mindre grupp aktörer som var drivande och insatta i frågorna vilket gav en viss sårbarhet till processerna.¹¹

STUDIENS SYFTE OCH GENOMFÖRANDE

Detta är den avslutande delen av den treåriga uppföljningsstudien av den nationella överenskommelsen som tecknats mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting och som Ersta Sköndal högskola haft i uppdrag av den gemensamma arbetsgruppen och Överenskommelsekansliet att genomföra. Det övergripande syftet med denna tredje uppföljande studie är att diskutera vilket genomslag som Överenskommelsen har haft under de första tre åren efter det att dokumentet undertecknades i oktober 2008, samt att presentera en sammanfattande konklusion av uppföljningsstudien i sin helhet.

10 Örebro kommun, Botkyrka kommun och Region Skåne.

11 Gavelin 2011.

Det specifika syftet med föreliggande delstudie är att göra en uppföljning av den första grundläggande studien och med grundval i detta material analysera vilket genomslag som Överenskommelsen har haft på den nationella nivån under de första tre åren. Utgångspunkten för uppföljningen tas i hur Överenskommelsens parter ser på Överenskommelsen tre år efter att den undertecknades samt vilket genomslag de anser att den har haft. I studien görs en uppföljning av ett antal uppföljningsindikatorer som utvecklades i den första delstudien, dessa beskrivs mer utförligt nedan.

Tre år är naturligtvis ett kort perspektiv när man studerar förändringsprocesser. Organisatoriska strukturer är vanligtvis tröga¹² och för att kunna uttala sig om verkliga strukturella förändringar så behövs ett längre tidsperspektiv. Samtidigt, ur ett processperspektiv hinner mycket arbete utföras under en period av tre år, mer än vad som är möjligt att på ett heltäckande sätt omfatta i en begränsad studie av detta slag.

De frågeställningar som studien skall svara på är:

- Hur ser parterna – bestående av idéburna organisationer inom det sociala området, regeringskansliet samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) – på Överenskommelsen tre år efter att den undertecknades?
- Vilket genomslag anser parterna att överenskommelsen har fått under dessa tre år?
- Vilka möjligheter respektive hinder ser parterna för Överenskommelsens genomslag?

Det föreligger ett metodologiskt dilemma i att studera en process som sker parallellt med och i interaktion med andra, varav flera, mer övergripande strukturella processer och att försöka dra slutsatser om just denna process genomslag och utfall. En reservation måste därför göras för svårigheten i att urskilja vad som i det empiriska materialet går att koppla till den studerade överenskommelsen och en diskussion förs löpande om detta i rapporten. I rapporten tas även upp, både i form av teoretiska och empiriska beskrivningar, andra pågående samhällsförändringar som påverkar de idéburna organisationers förutsättningar och handlingsutrymme inom det sociala området och den studerade överenskommelsen diskuteras i relation till dessa.

.....
12 Se Ahrne & Papakostas 2002.

STUDIENS EMPIRISKA UNDERLAG

Studien är främst kvalitativ och omfattar fyra typer av empiriskt material.

Parternas återrapportering från november 2011

I arbetet med Överenskommelsen ingår att Överenskommelsens parter – regeringskansliet, anslutna idéburna organisationer (genom den så kallade samordningsgruppen) samt Sveriges Kommuner och Landsting – varje år rapporterar vad de gjort inom ramen för de åtaganden och åtgärdsplaner som beskrivs i överenskommensedokumentet. Dessa återrapporteringar ser något olika ut för de skilda parterna, vilket förstås har en förklaring i att parternas åtaganden skiljer sig åt. Regeringen har de mest omfattande åtagandena och dessa är fördelade enligt Överenskommelsens principer. De idéburna organisationernas åtaganden är också uppdelade utifrån dessa principer. Sveriges Kommuner och Landsting har inga skrivna åtaganden utan en kortare åtgärdsplan. Återrapportering skiljer sig dock även åt i hur parterna valt att rapportera åtgärder, om det är för varje år eller för en längre tidsperiod. Denna innebär att det finns viss obalans i redovisningen. Detta material presenteras i kapitel 4.

Uppföljning av indikatorer

I den första delstudien togs ett antal indikatorer fram med ambitionen att kunna göra jämförelse över tid när det gäller Överenskommelsens genomslag, och på detta sätt kunna "mäta" eventuell förändring.¹³ Vissa av dessa uppgifter utgår från parternas återrapportering och andra bygger på resultat från en enkät som skickades ut i samband med den första delstudien hösten 2009 samt en uppföljande enkät under hösten 2011. Vissa reservationer måste dock göras för indikatorernas jämförbarhet. Parternas återrapportering skiljer sig till viss del mellan åren, vilket anges ovan, vilket försvårar möjligheten att jämföra uppgifter. I enkäten skiljer sig svarsfrekvenserna mellan åren åt. Det är även svårt att tolka om de svar som getts har en direkt koppling till den studerade överenskommelsen eller om respondenter tolkat frågorna vidare till processer som pågår parallellt (se nedan kapitel 3) men som kan påverka idéburna organisations förutsättningar och handlingsutrymme i relation till det sociala välfärdsområdet. Indikatorerna presenteras i kapitlen 3, 4 och 5.

Uppföljning av enkät

I den första delstudien gjordes en enkätundersökning med frågor om

.....
13 Gavelin 2010, s 35ff.

respondenternas syn på den dialogprocess som föregick Överenskommelsen samt det slutgiltiga dokumentet, vad som motiverat deras deltagande i dialogen och eventuella anslutning till Överenskommelsen. Vidare, deras erfarenheter från tidigare samråd mellan stat och idéburen sektor, samt deras syn på Överenskommelsens genomslag hittills och möjliga hinder i det fortsatta arbetet.

I den tredje delstudien har en uppföljande enkät genomförts. Denna enkät innefattar frågor om överenskommelsens genomslag under de tre första åren och den skickades ut till ca 200 e-postadresser (ca 120 olika aktörer). Påminnelser skickades ut vid två tillfällen. En länk till enkäten skickades också ut med Överenskommelsekansliets nyhetsbrev vid ett tillfälle.

Vissa frågor har återupprepats från den första enkäten men fokus i enkäten ligger på frågor om Överenskommelsens genomslag och eventuella förändringar i relationerna mellan den staten och den socialt inriktade idéburna sektorn. (Enkäten bifogas i bilaga 3).

Svarsfrekvensen får betraktas som relativt låg – 70 svar har erhållits. Detta är dock något mer än vid den enkät som skickades ut i samband med den första delstudien då 65 svar erhöles. De 70 svaren representerar ca 60 skilda organisationer/aktörer. Ca 2/3 av de som svarat – 53 personer – anger att de representerar ideell/idéburen sektor, 3 personer regeringskansliet, 5 personer den kommunala sektorn och 8 har angett annat (vara 5 har angett myndighet) och 3 personer har inte svarat på denna fråga. Majoriteten – drygt 70 % – av de som svarat har under-tecknat Överenskommelsen. Det är framför allt anställda i respektive organisation – närmare 80 % – som svarat på enkäten.

Det förekommer dock ett internt bortfall i svaren och i redovisningen av enkäten anges hur många personer som svarat på respektive fråga samt fördelningen mellan dem som representerar idéburna organisationer samt dem som representerar myndighet/regeringskansliet samt Sveriges kommuner och landsting. I kapitel 5 redovisas kvantitativa och kvalitativa resultat från enkäten.

Intervjuer med nyckelpersoner

I den första delstudien intervjuades 20 personer; 15 personer representerade idéburen sektor, tre personer regeringskansliet och två personer Sveriges Kommuner och Landsting. I den föreliggande studien har 18 personer intervjuats. Intervjupersonerna består av nio representanter för idéburna sektor, fem regeringskansliet, två personer representerar Sveriges kommuner och landsting samt två personer Överenskommelsekansliet.

TABELL 1. Intervjupersoner.

Intervjuer varav representanter för:	18 personer/16 intervjuer
Idéburna organisationer	9 personer
Sveriges Kommuner och Landsting	2 personer
Regeringskansliet	5 personer (2 personer vid samma intervjutillfälle, 1 telefonintervju)
Överenskommelsekansliet	2 personer (vid samma intervjutillfälle)

Intervjupersonerna är nyckelpersoner med kunskap om Överenskommelsen och insikt i dess genomförande. Åtta av intervjupersonerna ingick även i intervjustudien för delstudie ett. Ambitionen har varit att få en bredd av organisationer från den idéburna sektorn, samt att innefatta någon representant för organisationer som valt att inte skriva under Överenskommelsen. Representanter från regeringskansliet består av tjänstemän och politiskt sakkunniga. Intervjuerna har genomförts från oktober till december 2011. Resultat från intervjustudien presenteras i kapitel 5 nedan.

BEGREPP OCH BEGREPPSANVÄNDNING

I Sverige används en mängd olika termer för att beskriva de organisationer som omfattas av överenskommelsen som granskas i denna studie och begrepps användningen tycks vara i ständig förändring. Begrepps användning kan inte heller ses som neutral utan begrepp och uttryck är ofta laddade med normativa förståelser och användning. Över tid, i olika sammanhang och för skilda syften, har olika uttryck använts för att beskriva den samhällssfär/ sektor som är i blickpunkten för denna studie; till exempel frivillig sektor, ideell sektor, folkrörelser, civilsamhälle, tredje sektorn, social ekonomi och föreningsliv.¹⁴ Vissa av dessa uttryck används synonymt och andra kan utgöra delmängder och överlappningar av varandra beroende på hur de avgränsas. Ett uttryck som har kommit att bli allt mer vanligt är civilsamhället. Detta uttryck som har starkt ideologiska rötter har kommit att bli vedertaget på bred front såväl inom forskning som praktik.¹⁵ Ett exempel på detta är att politiken har förändrats från folkrörelsepolitik till en politik för det civila samhället.¹⁶ Begreppet används numera oftast för att empiriskt och teoretiskt avgränsa det samhällsområde som framförallt består av frivilliga, ide-

14 von Essen 2010.

15 Trägårdh 1999.

16 Prop 2009/10:55 En politik för det civila samhället.

ella eller idéburna organisationer samt alla de aktiviteter som pågår där. Det är dock ett begrepp som kan beskrivas som både mångtydigt och diffust.¹⁷

De begrepp och uttryck som återkommer i den föreliggande rapporten och i uppföljningen som helhet, samt hur de i detta sammanhang definieras och förstås, beskrivs kortfattat nedan.¹⁸ Framför allt återkommer uttrycket idéburen organisation och idéburen sektor i rapporten. Anledningen till detta är att idéburen är den beskrivning som många av de organisationer som varit involverade i överenskommelsearbetet valt att beteckna sig som. Det är också det begrepp som kommit att användas i överenskommensedokumentet och i spridningen och uppföljningen av detta.¹⁹ I de mer övergripande diskussionerna används framför allt uttrycket civilsamhälle och i hänvisningar till forskningslitteratur utgår beskrivningen från de begrepp som används i dessa.

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 aktieföretag 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.

17 Se vidare von Essen 2010, s. 9ff; Trägårdh 1999.

18 En begreppsbeskrivning görs även i överenskommensedokumentet (overenskommelsen.se/wp/wp-content/uploads/2011/02/overenskommelsen.pdf)

19 Under dialogen som föregick överenskommelsen 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.

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).

ÖVERENSKOMMELSEN – KORT BESKRIVNING

Den överenskommelse som är i fokus för denna studie tecknades mellan tre parter bestående av regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting i oktober 2008. Det formella dokument som parterna enades om och som fick rubriken Överenskommelsen består av parternas gemensamma vision och sex principer, samt beskrivningar av dessa. Vidare beskrivs i dokumentet såväl gemensamma som partsspecifika utgångspunkter, samt ett antal åtaganden och åtgärder som respektive part åtagit sig att genomföra.

Överenskommelsens principer:

- Principen om självständighet och oberoende
- Principen om dialog
- Principen om kvalitet
- Principen om långsiktighet
- Principen om öppenhet och insyn
- Principen om mångfald

En sammanfattning av överenskommelsens gemensamma vision och principer finns i bilaga 1.²⁰

Användningen i rapporten av uttrycket överenskommelsen refererar uteslutande till detta dokument och till arbetsprocessen kring denna. Samtidigt finns naturligtvis en medvetenhet om att detta är en bland en rad överenskommelser som gjorts mellan olika parter och inom skilda områden, men som inte är i blickpunkten för denna studie.

Överenskommelsen är inte ett juridiskt bindande dokument. Parternas åtaganden och åtgärder är relativt vagt formulerade och inte tvingande. Dessa följs upp igenom parternas åiterrapportering och det granskas i samband med uppföljningar och revisioner, hur parterna uppfyllt sina åtaganden.²¹

20 Dokumentet finns på regeringens hemsida www.regeringen.se/dialogideellsektor eller på Överenskommelsekansliets hemsida www.overenskommelsen.se. Se även Johansson, m fl 2011 för en mer utförlig genomgång och diskussion om bl a Överenskommelsens innehåll och funktion.

21 Johansson, m fl. 2011a.

STUDIENS AV- OCH BEGRÄNSNING

I den föreliggande studien ligger tyngdpunkten på en empirisk undersökning av de involverade parternas syn på Överenskommelsen tre år efter det att den undertecknades. Det är en tidsmässigt avgränsad studie och ambitionsnivån ligger därför inte på att presentera någon mer heltäckande bild av pågående förändringsprocesser mellan civilsamhället och staten/kommunerna. Men ett exempel på förändringsprocesser inom detta område. En ambition finns emellertid att sätta detta exempel i en kontext av parallella händelser och övergripande samhällsförändringar. I rapporten görs en inramning av studien i form av en redogörelse för pågående processer (kapitel 3).

I de uppföljningsstudier som genomförts har fokus legat på organisationer som varit aktiva i överenskommelseprocessen. De intervjupersoner som ingått i denna tredje delstudie är främst personer som är involverade i överenskommelsearbetet. Urvalet har skett utifrån nyckelpersoner med stor kunskap om överenskommelsearbetet. Det finns naturligtvis en risk för en viss bias när det gäller resultaten i det att det är personer som är engagerade i en process som också uttalar sig om den. En medvetenhet om detta faktum har burits med igenom studien och rapportförfattandet. De personer som intervjuats betraktas som representanter för sin egen, närmaste, organisation, vilket gäller såväl respondenter från regeringskansli (departement), Sveriges Kommuner och Landsting (enhet) och idéburna organisationer (den egna organisationen). En ambition har dock varit att inkludera en bredd av organisationer. Enkätutskicket gjordes till ett bredare urval av organisationer än de som varit involverade i arbetet med överenskommelsen för att "fånga in" åsikter även från överenskommelsen utanförstående respondenter. Enkäten svarsfrekvens är låg, vilket innebär att denna får betraktas som ett i huvudsak kvalitativt material.

RAPPORTENS DISPOSITION

Inledningsvis har studiens bakgrund, syfte och genomförande presenteras, samt vidare en kort beskrivning av den överenskommelse som studeras samt definitioner av begrepp som förekommer i rapporter. I kapitel två presenteras några olika men sammanlänkade teoretiska perspektiv. Dessa syftar dels till att kontextualisera den studerade överenskommelsen, dvs sätta den i ett sammanhang av övergripande förändringstrender som pågått och pågår i Europa och andra delar av den sk västvärlden. Dels presenteras teoretiska perspektiv som mer direkt syftar till att vara en vägledning i analysen av studiens resultat. I kapitel tre görs en genomgång av processer som pågår och aktivite-

ter som ägt rum och som är av relevans för det civila samhällets förutsättningar och roll inom det sociala välfärdsområdet. I kapitel fyra återges de deltagande parternas återrapporering om respektive parts åtaganden inom ramen för överenskommelsen. Kapitel fem består av en redovisning av resultaten från den genomförda intervjustudien samt enkätutskicket. I kapitel sex, till sist, görs en summering och en diskussion förs om vilka slutsatser som kan dras från studien. ■

2. FÖRÄNDRADE ROLLER OCH RELATIONER – NÅGRA ORGANISATIONS- TEORETISKA SPÅR

INOM DEN FORSKNING som vuxit fram, framförallt sedan början av 1990-talet, om det civila samhället och om roller och relationer mellan det civila samhället och staten/kommunerna har olika förändringsprocesser diskuterats med inspiration från organisationsteori och framför allt nyinstitutionell organisationsteori. Organisationsteori är ett brett fält som täcker många olika perspektiv och det finns inte inom ramen för denna studie någon möjlighet till någon fördjupad teoretisk diskussion. Ambitionen i detta kapitel är istället att peka på några perspektiv och infallsvinklar som har relevans för de förändringsprocesser som är i fokus för denna studie. Nedan presenteras därför kortfattat – och oundvikligen något förenklat – några teoretiska "spår" som syftar dels till att sätta den studerade överenskommelsen i en teoretisk kontext av pågående nationella och internationella förändringstrender, dels att användas i analysen av enkät- och intervju materialet.

ORGANISATIONER OCH RESURSER

Ett spår inom det organisationsteoretiska området är att se organisationer som öppna system.²² Samtidigt som organisationer har tillgång till internt ackumulerade resurser, t ex i form av organisationsspecifik kunskap²³ så är de för sin överlevnad beroende av externa resurser,²⁴ vilket innebär att organisationer samtidigt påverkar och är påverkade av sin omgivning. Denna dubbelhet har tagits upp inom tidigare forskning som handlat om relationer och rollfördelning mellan den ideella och den offentliga sektorn. Ideella organisationer har framhållits som självständiga aktörer med tillgång till maktresurser som till exempel kunskap och kompetens, legitimitet och koppling till en specifik målgrupp.²⁵ Att de ideella organisationerna samtidigt påverkas av sin om-

.....
22 T ex Scott 2001

23 Ahrne & Papakostas 2002.

24 Pfeffer & Salancik 1978.

25 Henriksen 1996.

givning handlar om beroendet av och tillgång till nödvändiga resurser, vilket kan handla om ekonomiska eller tekniska resurser, men även om information, individer som har tid och tillgång till kunskap och kontakter.²⁶ Samt, till legitimitet, som också poängterats inom forskningen som en nödvändig tillgång för att överleva som organisation.²⁷ Tillgång till och beroende av resurser påverkar maktförhållanden mellan organisationer och det kan tvinga fram en anpassning till den part som styr tillgången till dessa nödvändiga resurser, vilket ofta handlar om staten och/eller kommuner.²⁸ Risker som har pekats på för ideella organisationer är att en anpassning kan resultera i underordning, målförskjutning eller kooperering.²⁹ Detta diskuteras vidare nedan.

Olika logiker och rationaliteter som ligger till grund för organisering och styrningsstrukturer inom olika sfärer/sektorer i samhället har tagits upp i tidigare studier av relationer/rollfördelning mellan stat/kommuner och civilsamhällets organisationer. Dessa beskrivningar utgörs alltid av idealtyper, och inte sällan idealiserade, medan organisationer i praktiken är komplexa och de flesta innehåller moment av olika rationaliteter, av till exempel marknad, professionalitet, byråkrati och gemenskap.

Det finns dock en relevans i dessa tankefigurer när det handlar om att analysera relationer och samverkan; att vissa utgångspunkter skiljer sig åt. När det gäller exempelvis styrnings- och organisationsstrukturer karaktäriseras staten av vertikala och formella strukturer medan dessa strukturer inom det civila samhället ofta har en mer horisontell och informell karaktär. Till vilken grad verksamheten styrs av en rättslig reglering eller en i högre grad av moraliska principer och mål är en annan skiljelinje.³⁰

FRÅN "GOVERNMENT" TILL "GOVERNANCE"

Ett uttryck som vunnit genomslag för att beskriva pågående förändringsprocess i roller och relationer är governance, vilket beskriver mer komplexa och närverksbaserade samverkans- och styrformer till skillnad från "government" som ofta får stå för mer traditionell uppifrån och ner process av styrning – "vad staten gör".³¹

I en antologi av Denters och Rose lyfts tre huvudsakliga förändringar fram som bakgrund till att nya styrformer vuxit fram i många Europeiska länder³²

26 Olsson 1999, s. 10; Johansson, M. 2011, s. 30f.

27 Scott 2001; Johansson, M. 2011, s. 33.

28 Olsson 2000; Johansson, M. 2011.

29 Scott 2001; Selznick 1948; Olsson 1999.

30 Se t ex Lorentzen 1993; Lundström 1997; Olsson 2000.

31 Denters & Rose 2005.

32 Ibid.

- Ett utbrett införande av New Public Management (NPM)³³ och offentlig-privata partnerskap.
- Medverkan av organiserade lokala föreningar, intressegrupper och aktörer pris i politiken partnerskap, och
- Införandet av nya former för medborgarnas medverkan.

Förändrade styrprocesser involverar även fler nivåer. Stoker³⁴ pekar på att olika frågor innebär processer på olika nivåer, vilket innebär institutionella beroendeförhållanden mellan lokal, regional, nationell och överstatlig nivå. Ett exempel på detta är att organisationer och även kommuner har direkta kontakter med EU-nivån och också styrs av regler och föreskrifter (t ex koden för idéburna organisationer³⁵) som arbetas fram inom EU. Det finns således beroendeförhållande mellan lokal och överstatlig nivå samt mellan aktörer inom det civila samhället och den överstatliga nivån.

Wijkström menar att samtalet om förändring och utveckling i den svenska ideella sektorn har kommit att föras i "en marknadens språkdräkt och utifrån modeller hämtade från näringslivet."³⁶ Detta sker genom att språk och tänkande lånas in från företagets värld. Wijkström frågar sig om organisationernas ideologi och grundläggande värden hotas av "den världsbild och människosyn som ligger lagrad i näringslivets språk och tänkande. Ett språk som utvecklats för vinstdrivande företag i ett marknadskapitalistiskt system".³⁷ Detta menar Wijkström att de idéburna organisationerna och de aktörer som man samverkar med måste fråga sig.

NATIONELL POLITIK I OLIKA RIKTNINGAR

I beskrivningar av förändringen "från government till governance" tecknas en utveckling som innebär att den nationella politiken samtidigt flyttas uppåt, neråt och utåt. Uttryck som "transnationalisering", "globalisering" och "europeisering" beskriver trender som innebär att den politik som förs inom flera områden formas och beslutas bortom nationalstatens gränser, till exempel inom Internationella Valutafonden, Världsbanken, FN och inom EU:s institutioner.³⁸ – Förflyttningen neråt

33 New public management - NPM - står för synsätt och arbetsmetoder som med ursprung i näringslivet men som kommit att införas inom den offentliga sektorn. NPM kännetecknas av ökat rationaliseringssträvande, resultatstyrning och ett ökat konkurrenstänkande. Se t ex Pierre & Peters 2000; Osborne 2010.

34 Stoker 2004.

35 Se överenskommelsen.se/koden/

36 Wijkström 2010, s 93f.

37 Ibid, s. 94

38 Montin & Hedlund 2009.

sker genom delegering och decentralisering till kommuner och regioner samt utåt genom privatisering till privata företag och ideella organisationer.³⁹

Montin och Hedlund tar upp olika sätt som förändringar beskrivits i debatt och litteratur. Förflyttningen nedåt beskrivs t ex som en pågående "federalisering" i betydelsen att regional och lokal självstyrelse för ökad betydelse, men inte i första hand för att stärka den lokala formella styrelsen utan att stärka marknadsliknande och nätverksliknande organisering av hur politik initieras, beslutas och genomförs (local governance). Dels, beskrivs en förflyttning utåt i form av att politik formas och genomförs i och mellan självstyrande nätverk som omfattar både offentliga och privata aktörer. De tar vidare upp beskrivningar av förändringar av den offentliga förvaltningen i riktning mot mer marknadsorienterade former (New Public Management), vilket har medfört (som oförutsedd effekt eller som medvetet syfte) att den politiska styrningen har minskat och att formellt politiskt ansvar tenderar att förlora sin roll som både representant och beslutsfattare.⁴⁰

GOVERNANCE OCH KORPORATIVISM

Huruvida och till vilken grad mer interaktiva styrformer har slagit rot i det svenska samhället och innebär att politiska styrformer ändrat karaktär under de senaste decennierna finns det dock vissa olika åsikter om. Vissa forskare menar att governance-liknande styrformer har karaktäriserat Sverige under lång tid.⁴¹ Den korporativistiska traditionen i Sverige som bl a tagit sig uttryck i ett utvecklat utredningsväsende och remissystem har inneburit att civilsamhällesaktörer har en tradition av inflytande på politikutformning.⁴² Denna synpunkt innebär att de trender vi kan erfara idag snarare handlar om kontinuitet än förändringar. Montin och Hedlund pekar även på andra synpunkter såsom att det skett förändringar i en annan riktning som betyder att förhållanden som tidigare var informella och nätverksliknande nu blivit hierarkiska och formella.⁴³ Eller, att det helt enkelt "beror på" och att det inom ett och samma politikområde kan finnas både government och governance och att förändringar kan ske åt olika håll under skilda tidsperioder. Det är således en utveckling som kan betecknas som både förändring och kontinuitet samt vissa motstridiga trender, t ex både mot icke demo-

39 Pierre & Peters 2000.

40 Montin & Hedlund, 2009, s 10.

41 Ibid.

42 Se Trägårdh 2007b.

43 Montin & Hedlund, a.a., s 8.

kratiska tendenser och samtidigt nya demokratiideal och praktiker.⁴⁴ Exempel på det senare är utvecklingen av olika former av samråd och brukarråd på nationell och kommunal nivå.⁴⁵

Att det handlar om en genomgripande nyordning när det gäller relationerna mellan civilsamhällets organisationer och staten/kommunerna är en av de myter som Jon Pierre⁴⁶ anser präglade diskussionen om governance. Pierre menar att utvecklingen av institutionell samverkan mellan offentliga myndigheter och privata aktörer framför allt är något nytt i Storbritannien och i viss mån USA medan denna form av samverkan förekommit i Skandinavien och Västeuropa under lång tid. Men i och med att EU:s strukturfonder började fördela resurser för att stärka den ekonomiska utvecklingen på lokal nivå har kraven på institutionaliserade offentliga/privata partnerskap ökat och det krävs för att en kommun ska vara behörig att söka stöd. Pierre menar dock att det snarare är fenomenens karaktär som förändras än att det skulle handla om något helt nytt.

Johansson mfl⁴⁷ lyfter perspektivet om korporativism och frågar sig om samrådsprocesser som de tar sig uttryck i överenskommelser kan tolkas som ett steg mot en avkorporativisering av den offentliga beslutsprocessen, eller om den snarare bör tolkas som en re-korporativisering? Korporativa arrangemang består, å den ena sidan, av en viss typ av organisationsstruktur. Organisationer som ingår i dessa är hierarkiskt uppbyggda, centralstyrda och har i det närmaste monopol på att företräda sina medlemmar. Å den andra sidan bygger korporativa arrangemang på en form av samarbete och ömsesidighet. Korporativa relationer beskrivs av "nära samverkan" och som en "utbyte" mellan staten och organisationerna. Det kan också beskrivas i en form av "erkänd samverkan" eller medverkan under "institutionaliserade former".⁴⁸

FÖRÄNDRING AV STATSMAKTEN

Den andra myten om governance som Jon Pierre tar upp handlar om föreställningar om att governance innebär en försvagning av staten. På ett plan menar Pierre att detta inte är någon myt. Exempel på detta är att den offentliga sektorn krymper t ex i många västländer; avregleringsreformer innebär att politiska institutioner har mindre förmåga att styra;

44 Ibid., s. 9ff.

45 Se t ex Johansson, mfl. 2011b.

46 Pierre 2009.

47 Johansson, mfl. 2011a.

48 Johansson mfl 2011a, s 50; Naurin 2001.

ansvar har decentraliserats till regioner och kommuner. Samtidigt är det politiska beslut på den nationella nivån som styr mycket av förändringarna, t ex decentraliseringar och avregleringar. Governanceformer kan också öka möjligheter för politiska institutioner att utträtta saker, t ex genom samverkan med näringslivet. Även i detta fall är slutsatsen att det snarare handlar om förändring av statsmakten än en försvagning.⁴⁹

NÄTVERK OCH DELTAGANDE

Den tredje myten handlar om att styrning och samordning sker genom nätverk. Pierre menar att det inte handlar om "antingen eller"; "nätverk har blivit vanligare och mer betydelsefulla, men de kan uppträda i vissa policyområden och inte andra, och de kan ibland utmana politiska institutioner och ibland vara supplement till institutionell styrning".⁵⁰ Pierre menar att nätverk blivit allt viktigare komplement till de mer konventionella instrumenten för politisk styrning, i takt med samhällets komplexitet. Samtidigt menar Pierre att det finns en hel del problem med nätverk och deras demokratiska förankring. Vidare anger Pierre att nätverk är "geniala konstruktioner för att samordna autonoma aktörer med olika intressen"⁵¹, men säger samtidigt att de är problematiska i termer av rekrytering, beslutsfattande, styrningsförmåga och ansvarsutkrävande. Beslut i nätverk måste förhandlas fram och en risk är att man samlar sig kring beslut som endast uttrycker minsta gemensamma nämnare. Konfliktshantering kan vidare bli problematiskt då det ofta saknas en beslutsprocess och informaliteten som ofta kännetecknar nätverken kan också bli dess svaghet.

Forskare med intresse för det civila samhället och dess roller inom den sociala välfärden har beskrivit pågående förändringar utifrån ett europeiskt perspektiv i termer av *co-production*. Co-production har sin grund i en beskrivning av medborgarnas deltagande i produktionen av välfärdsservice genom så kallad direkt brukarmedverkan. Denna term har således mest använts för att beskriva aktiviteter på individ/grupp (mikro) nivå där medborgare/brukare är involverad i välfärdsproduktionen. I Sverige har Victor Pestoff beskrivit utvecklingen av föräldra kooperativ inom barnomsorgen i termer av co-production.⁵² Pestoff och Brandsen har vidareutvecklat dessa tankar om samverkan och lagt till ytterligare två nivåer. På en övergripande (makro-) nivå lanserar Pestoff och Brandsen uttrycket co-governance som beskriver då civilsam-

49 Pierre, a.a.

50 Pierre, a.a., s 50.

51 Se även Sørensen & Torfing 2007, samt Castells 2000; Kooiman 1993.

52 Pestoff, 1998, 2010.

hällets organisationer deltar i planeringen av offentliga tjänster. Samt, på en organisatorisk (meso-) nivå co-management vilket innebär en situation då civilsamhällets organisationer producerar tjänster i samarbete med staten.⁵³

Satt i relation till den studerade överenskommelsen så finns denna typ av tänkesätt inneboende i de målsättningar som uttrycks i denna; framför allt på makro- och mesonivå.

EFFEKTER AV NÄRA SAMVERKAN

En annan sida av en nära samverkan som påpekats inom forskningen är frågan om vilka konsekvenser detta kan få för civilsamhällets organisationer och risken för en ökad styrning av organisationerna. Inom organisationsforskningen har t ex beroende av offentliga stöd visat sig riskera i en anpassning till statens krav och behov eller att organisationen koopteras av offentliga aktörer.⁵⁴ Ett sätt att diskutera detta är i form av "organisatoriska fält" i betydelsen avgränsade samhällsfärer där olika aktörer är verksamma. Enligt detta teoretiska resonemang utvecklas speciella strukturella och kulturella villkor och principer för organisering.⁵⁵ Inom organisatoriska fält har enskilda organisationer ett visst handlingsutrymme men utsätts samtidigt för ett tryck utifrån.⁵⁶ En del av denna organisationsforskning betonar ojämna maktförhållanden i form av att offentliga aktörer utövar makt, kontroll och styrning över ideella aktörer. Ytterst kan detta innebära att beroendet av offentligt stöd tvingar fram anpassning och resultera i underordning, målförskjutning eller att organisationen koopteras av offentliga aktörer.⁵⁷ Statens samverkan med ideella organisationer kan syfta till att avvärja kritikerna, stärka myndighetens anseende inför omvärlden och få tillgång till organisationens expertis. Men till skillnad från forskningen som enbart fokuserar på offentlig styrning och reglering framhåller en del organisationsforskare att ideella organisationer har resurser som är av intresse för offentliga aktörer.⁵⁸

Förändrade politiska och administrativa strukturer kan därför samtidigt utgöra "möjlighetsstrukturer" för nya handlingsutrymmen för det civila samhällets organisationer och en risk för ökad styrning och kontroll.⁵⁹ Överenskommelsen kan betraktas som en förändring i möjlig-

53 Brandsen & Pestoff 2008.

54 DiMaggio & Powell 1991; Scott 2001; Johansson mfl. 2011a.

55 DiMaggio & Powell 1991, a.a.

56 Oliver 1991

57 Scott 2001; Selznick 1948.

58 Hasenfeld 2010.

59 Se Micheletti 1995.

hetsstrukturer inom det sociala fältet i Sverige där förändrade politiska och administrativa strukturer i form av avreglering och privatiseringar ger öppningar för organisationer att agera inom.

IMPLEMENTERING AV POLICYFÖRÄNDRINGAR

Ett uttryck för studiet av genomförandet av t ex åtgärder, innovationer och politiska viljeytteringar är *implementering*.⁶⁰ Detta begrepp avser genomförande och förverkligande av politiska eller administrativa beslut och har framför allt kopplats till spridning av innovationer samt policyförändringar inom den offentliga sektorn.⁶¹ Det är främst inom statsvetenskaplig forskning om policy- och innovationsspridning, som implementeringsbegreppet används. Implementering har också diskuterats i relation till "governance"-präglade styrformer och implementering beskrivs ske genom samverkan mellan olika parter.⁶²

Men även implementeringsforskning utgör ett omfattande forskningsfält som inte går att redovisa fullt ut inom ramen för denna studie. Det kan dock vara intressant att i analysen av genomförandet av överenskommelsen relatera till ett antal perspektiv inom implementeringsforskningen som stöd för diskussionen.

Möjligheter och hinder för genomförande kan beskrivas som framgångsrik eller misslyckad implementering. Samtidigt påpekar forskare att det inom forskning om implementering har varit svårt att identifiera särskilda "framgångsfaktorer". En viktig anledning är att utfallet av processer vanligen är avhängigt en komplex interaktion mellan olika faktorer och att det därigenom är svårt att peka på någon utslagsgivande faktor. All implementering sker dessutom i någon form av kontext, vilket innebär att det som kan vara en förutsättning för en fördelaktig implementering i en kontext kan vara mindre fördelaktig i ett annat. Vissa aspekter som kan framträda som centrala och möjliga att påverka, kan vara "inbäddade" i strukturella förhållanden av social, geografisk, organisatorisk eller ekonomisk art som sätter gränser för vad som är möjligt att påverka.⁶³

Nilsen, m fl⁶⁴ presenterar med utgångspunkt i diffusionsteori⁶⁵ ett ramverk med förklaringsfaktorer för implementeringsprocesser. En första komponent som de tar upp är *implementeringsobjektet* och dess

60 Garpenby 2010.

61 För en vidare diskussion om implementeringsbegreppet se Nilsen, P. (2010) (red.) Implementering- Teori och tillämpning inom hälso- & sjukvård.

62 Garpenby, a.a., s. 32.

63 Nilsen, m fl. 2010, s. 71; Rothstein 2006.

64 Nilsen, m fl., a.a.

65 Se vidare t ex Rogers 2003.

egenskaper. En faktor som kan orsaka implementeringsproblem är om de politiska besluten är vaga och motstridiga, vilket kan vara ett resultat av en förhandlingsprocess där enighet har uppnåtts till priset av en viss oklarhet. Mer långtgående preciseringar av målformuleringar kan istället hindra att en överenskommelse nås. Samtidigt kan detta innebära att det finns en konflikt i beslutet som istället flyttas till andra arenor när beslutet skall genomföras. En viss vaghet innebär dock också en flexibilitet och ger en handlingsfrihet till dem som skall tillämpa besluten. Vaga mål kan också bero på att de symboliska aspekterna är mest väsentliga, det handlar mer om att skapa mening, presentera ett synsätt, styra tänkandet.⁶⁶

Andra förklaringsfaktorer som Nilsen m fl tar upp i sitt ramverk är *aktiviteter* för implementering vilket t ex kan omfatta spridning av information till potentiella användare. I överenskommelseprocessen finns strukturer inbyggda för spridning. Inrättandet av ett så kallat överenskommelsekansli är en sådan strategi samt de åtaganden som de olika parterna har skrivit under.

Aktörerna har en viktig betydelse för implementeringsprocessens utfall, samt dess användare såväl individuella som grupper. Vidare, *inre kontext*, dvs förhållanden och egenskaper beträffande den verksamhet eller organisation där implementeringen sker, samt *yttre kontext*; samhällsförhållanden som påverkar implementeringsprocessen, t ex lagar, regler, sociala normer och demografiska förhållanden.⁶⁷ Förutsättningar kan dock hindras av resursbrist, vilket till exempel kan handla om tid för genomförande.⁶⁸ Tillgängliga resursers förhållande till implementeringsresultat skiljer sig emellertid om det beslut som skall genomföras har ett operationellt mål eller om det handlar om ett riktmärke och ambitioner.⁶⁹

SAMMANFATTNING

Ovan har en kortfattad presentation gjorts av några organisationsteoretiska spår som återkommit i aktuell forskning om det civila samhället och dess relationer till övriga samhällsfärer/sektorer. Aspekter av maktförhållanden, möjligheter till påverkan, anpassning och efterlikning inom "organisatoriska fält" (vilket i förhållande till den studerade överenskommelsen handlar om det socialpolitiska fältet) har diskuterats ur ett antal skilda perspektiv. Vidare har en diskussion förts om

66 Sannerstedt, 1997.

67 Nilsen, m fl. 2010.

68 Sannerstedt, 1997.

69 Ibid.

förändringsprocesser i politikens styrformer och om/hur detta öppnat möjligheter för, eller inneburit nya roller för civilsamhällets aktörer och förändrade relationer mellan civilsamhällets organisationer och stat/landsting/kommun. Ytterligare ett spår som behandlats ovan är implementering av policyförändringar, vilket den studerade överenskommelsen är ett exempel på. Det ramverk som presenterats omfattar de politiska beslutens karaktär, aktiviteter för implementering, implementeringsaktörer samt den inre och yttre kontexten. Dessa faktorer återkommer i analysen och diskussionen av Överenskommelsens genomslag i rapportens slutkapitel (6). ■

3. PARALLELLA PROCESSER PÅ NATIONELL OCH EU-NIVÅ

UNDER DE TRE ÅR SOM GÅTT sedan Överenskommelsen undertecknades har politiska processer pågått på olika nivåer, inom skilda områden och som har tagit sig olika konkreta uttryck. Inledningsvis beskrivs svårigheten med att studera *en* förändringsprocess och försöka dra slutsatser om genomslag och effekter. I detta kapitel görs en genomgång av processer som pågår och aktiviteter som ägt rum och som är av relevans för det civila samhällets förutsättningar och roll inom det sociala välfärdsområdet. Syftet med kapitlet är att placera den studerade överenskommelsen i en kontext av pågående processer. Presentationen görs något schematiskt och berör den nationella statliga och överstatliga – EU- nivån. Genomgången har inte ambitionen av att vara uttömmande men pekar på ett antal relevanta parallella och interagerande processer som pågår och pågått under den studerade tidsperioden. De flesta händelser/processer som beskrivs är naturligtvis delar av längre traditioner av civilsamhälleligt engagemang och/eller relationer mellan staten och det civila samhället. Det finns dock inte något utrymme i denna studie att placera dessa processer i en rättvisande historisk kontext, utan presentationen blir oundvikligen, som nämns ovan, något schematisk.

I kapitlet presenteras även en av de indikatorer som togs fram i delstudie ett och som beskriver institutionella/strukturella förändringar och direktiv som har bäring på relationerna mellan staten och de idéburna organisationerna inom det sociala området, och som tillkommit under de senaste åren.

De förändringsprocesser som tas upp nedan har i de flesta fall nämnts i intervjuerna som genomförts inom ramen för studien. Bredden när det gäller frågor och förändringsprocesser som har lyfts fram som av betydelse för organisationer inom det civila samhället, beskriver samtidigt den stora heterogenitet som präglar detta fält. Företrädare för idéburna organisationer har också påpekat vikten av att arbeta direkt gentemot EU-nivå. I dessa kontakter går man inte via den svenska staten eller

Överenskommelsen. I sammanställningen nedan görs inte någon värdering av vilken betydelse utvecklingsprocesser på EU-nivå i dagsläget har på den nationella nivån.

EUROPA OCH EU

Den svenska överenskommelsen ligger i linje med den trend av nationella överenskommelser mellan staten och det civila samhället som pågått under 2000-talet. Johansson m fl⁷⁰ tar upp exempel på en rad andra europeiska länder som inrättat formella och officiella överenskommelse-liknande modeller. De exempel som nämns är England (1998), Irland (2000), Kroatien (2000), Danmark (2001), Frankrike (2001), Estland (2002), Lettland (2005), Litauen (2007) och Slovenien (2007). Olika benämningar används för de nationella modellerna såsom exempelvis "Compacts", "Agreements", "Framework for cooperation", "Cooperation memorandum" eller "Charte des engagements réciproques".

Det finns också en pågående diskussion inom EU-administrationen som bland annat härrör från en kritik som riktats mot att EU och EU:s institutioner saknar legitimitet och lider av ett "demokratiskt underskott". Johansson m fl nämner kritiska invändningar mot det avstånd som finns mellan medborgarna och politiken som utvecklas på EU-nivå samt att den representativa demokratin är relativt svag på EU-nivå genom att EU-parlamentet har en svagare position än motsvarande i den nationella politiken. Olika initiativ har tagits under de senare åren för att komma till rätta med detta "underskott" och intresset har ökat från EU's institutioner att interagera med representanter för det civila samhället. Samtidigt som EU-baserade civilsamhällesorganisationer ställt krav på att EU's institutioner skall vara mer inkluderande och transparenta. Idén om en så kallad civil dialog (Civil dialogue) har rönt ett stort intresse bland EU-baserade civilsamhällesorganisationer. Civil Society Contact group som är en paraplyorganisation för det civila samhället på EU-nivå har t ex gjort detta till ett av sina främsta krav.⁷¹

Det så kallade Lissabonfördraget som antogs år 2000 utgjorde ett viktigt steg för en gemensam europeisk socialpolitik. Arbetsformer som beslutades för att utveckla och implementera den europeiska socialpolitiken har öppnat för olika aktörer att medverka genom principen om den öppna samordningsmetoden (*open method of coordination, OMC*). Detta arbetssätt har genomsyrat projekt som finansierats genom de europeiska strukturfonderna.⁷² I Lissabonfördraget finns även en formu-

70 Johansson, m fl., 2011a, s 31

71 Ibid, s34ff.

72 Scaramuzzino, m fl., s. 30.

lering om ett medborgarinitiativ (Citizens' initiative) vilket innebär att om en miljon medborgare inom ett specifikt område kräver ett lagförslag så ska kommissionen utveckla ett sådant förslag.⁷³ I fördraget finns även stöd för att utveckla andra finansieringsformer för organisationers verksamhet genom det som ofta benämns Public Private Partnerships (PPP). Forum för frivilligt socialt arbete har lanserat en version av PPP – ett så kallat Idéburet-offentligt partnerskap – och detta beskrivs som en möjlighet till en tredje finansieringsväg, mellan bidrag och upphandling. Möjligheter till detta baseras på EU-regler om verksamheter som kan betecknas som "ekonomisk tjänst av allmänt intresse" eller en "icke ekonomisk tjänst av allmänt intresse".⁷⁴

Europarådet har 2011 beslutat om ett grunddokument som skall fungera som ett verktyg för samverkan mellan den offentliga sektorn och det civila samhället. Dokumentet är framtaget av Europarådets INGO-konferens (konferensen för internationella icke-statliga organisationer) på uppdrag av Europarådets forum för demokratins framtid som hölls i Sverige i juni 2007.⁷⁵

Representanter för idéburna organisationer i Sverige lyfter fram vikten av att ha representation på EU-nivå. Forum för frivilligt socialt arbets representant i Bryssel för närvarande är ledamot av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK). Även Handikappförbunden HSO har en ledamot i detta organ. EESK är ett rådgivande organ till de större EU-organen såsom Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd och Europaparlamentet. EESK ger till exempel yttranden om förslag till EU-lagstiftning samt utarbetar yttranden på eget initiativ i frågor som den anser vara värdefulla att behandla. En viktig uppgift för kommitté beskrivs att fungera som en "bro mellan EU-institutionerna och det organiserade civila samhället"⁷⁶.

Paraply- och enskilda organisationer finns också representerade i olika EU-organ beroende på vilket fält man arbetar inom, ibland med korsvisa medlemskap både som enskild organisation och genom en paraplyorganisation. Exempel på EU-deltagande är Famnas⁷⁷ medlemskap i CEDAG som i sin tur finns med i informella nätverket för non profit sociala tjänsteleverantörer. European Anti Poverty Network (EAPN) engagerar ett antal svenska nationella och lokala organisationer via nätverket för EAPN Sverige. Handikappförbunden (HSO) finns

73 www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sv/001eb38200/Initiative-citoyenne.html.

74 www.socialforum.se/_upload/ideburet-offentligtpartnerskap4.pdf.

75 Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen. Antagen av INGO-konferensen vid mötet den 1 oktober 2009. Europarådets INGO-konferens. CONF/PLE(2009)CODE1.

76 www.eesc.europa.eu/?i=portal.sv.home.

77 Branschorganisation för non profit vård och social omsorg.

representerade i European Disability Forum (EDF) som är en oberoende europeisk paraplyorganisation som driver påverkansarbete gentemot EU:s institutioner för att stärka rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Sammanställningen ovan får betraktas som ett "axlplock" av relevanta pågående aktiviteter så EU-nivån. Några ytterligare aktiviteter som därför också bör nämnas är:

- EU-kommissionens pågående arbete med en översyn av moms-systemet i EU. Den svenska regeringen har lovat att arbeta för att den ideella sektorn i Sverige även fortsättningsvis ska undantas från moms.⁷⁸
- I den nya EU-strategin EU2020 lyfts civilsamhället fram lyfts fram som en viktig aktör i arbetet för att nå målen för strategin. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén EESK (se ovan) pekas ut att ha en nyckelroll i detta arbete.⁷⁹

DEN NATIONELLA NIVÅN

I den första delstudien av uppföljningen⁸⁰ formulerades ett antal indikatorer som syftar till att möjliggöra en jämförelse över tid. Detta beskrivs mer ingående i inledningskapitlet sid 12. En av indikatorerna redogör för institutionella och strukturella förändringar och direktiv som berör relationerna mellan staten och de idéburna organisationerna inom det sociala området, och som tagits upp i regeringens återrappor-tering av åtaganden och åtgärder inom ramen för Överenskommelsen. Denna uppföljningsindikator sammanfattar inledningsvis de institu-tionella/strukturella förändringar och direktiv som ägt rum under de tre år sedan Överenskommelsen undertecknades och som på olika sätt berör relationerna mellan staten och idéburna organisationer inom det sociala området.

78 www.farakademi.se/Ekonomi-o-Styrning/Momsregler-for-den-ideella-sektorn-ar-aktuellt.

79 text.ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/stakeholders/index_sv.htm.

80 Gavelin 2010.

TABELL 2. Institutionella och strukturella förändringar och direktiv.

Frågor och indikatorer	Resultat 2009	Resultat 2011
Fråga: Vilka institutionella/strukturella förändringar och direktiv berör relationerna mellan staten och idéburna organisationer inom det sociala området?		
<p>Indikator 5.</p> <p>Institutionella/strukturella förändringar (t.ex. lagändringar, direktiv, förändrade bidragsbestäm- melser) som berör relationerna mellan staten och idéburna organisationer inom det sociala området.</p> <p>(Hit räknas inte uppdrag om utvärdering eller granskning av existerande lagar och förordningar.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lagen om valfrihet (2008:962). ■ Propositionen om en politik för det civila samhället (2009/10:55), vilken bland annat innehöll ■ Avisering om ett forskningsprogram för det civila samhället som tillförs 22 miljoner kronor under 2010 och därefter 22,8 miljoner kronor årligen ■ Avisering om nya strukturella villkor som förutsättningar för att få statliga organisationsbidrag. ■ Regeringen har gett Folkhälsoinstitutet i uppdrag att skapa ett dialogforum för kommuner och idéburna organisationer kring föräldrastöd (S2009/2669/FH). ■ Regeringen har aviserat ett välfärdsutvecklingsråd inom vård och omsorg där idéburna organisationer ska ingå. <p><i>Källa: Regeringskansliet (2009) Regeringens rapportering av åtaganden och åtgärder i Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting 2009.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ny förordning (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området, trädde kraft den 15 november 2011. ■ Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) föreslagit en rätt till skattereduktion för penninggåvor till ideell verksamhet. Skattereduktionen gäller fysiska personer. ■ Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) aviserat ett stimulansbidrag för 2012–2014 i syfte att stärka patientens valfrihet inom den specialiserade vården och öka mångfalden av vårdgivare. ■ Statistiska centralbyrån (SCB) har fått i uppdrag av regeringen att producera statistik om det civila samhället (U2011/5496/UC). ■ Regeringen har beslutat om ett verksamhetsbidrag som regleras i förordningen (2009:955) om statsbidrag till vissa juridiska personer som tillhandahåller meningsfull sysselsättning till personer med psykisk funktionsnedsättning, <p><i>Källa: Överenskommelsen. Återrapportering 2011 från den gemensamma arbetsgruppen.</i></p>

VÄLFÄRDSUTVECKLINGSRÅDET

I det så kallade Valfärdsutvecklingsrådet som bildades i maj 2010 och som består av representanter för olika typer av vårdutförare, samt bransch- och personalorganisationer, ingår även representanter från det civila samhället. Tre av rådets 27 ledamöter kan sägas representera idéburna vård- och omsorgutförare. Rådets uppdrag är att "bidra med råd, kunskap och erfarenheter till regeringen om vad som kan förbättra förutsättningarna för valfrihet, mångfald och tillgänglighet." Rådet är tänkt att utgöra ett stöd i regeringens arbete med att främja entreprenörskap och innovativt företagande – vilket innefattar såväl vinstdrivande som icke vinstdrivande aktörer - inom hälso- och sjukvård, vård och omsorg om äldre, stöd och service till personer med funktionsnedsättning, apoteksmarknaden samt hushållsnära tjänster.

SOCIAL EKONOMI OCH SOCIALT FÖRETAGANDE

Det har pågått vissa aktiviteter kring social ekonomi och socialt företagande under de senaste åren. Exempel på det är att regeringen under år 2009 gav Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser i uppdrag att årligen under perioden 2009-2012 följa upp, rapportera och bedöma utvecklingen när det gäller mångfald och entreprenörskap i vård och omsorg samt att föreslå åtgärder för att främja en positiv utveckling. Som ett led i detta har Coompanion beviljats ett bidrag från Tillväxtverket för att arbeta lokalt för ökad mångfald av driftsformer inom vård och omsorg i kommuner och lands-ting. Inom Tillväxtverket finns också projektet "Temagruppen för entreprenörskap och företagande" med syftet att ta tillvara på och sprida kunskap och erfarenheter om hur entreprenörskap och företagande kan användas för att fler ska få möjligheter till arbete och egen försörjning. Temagruppen fokuserar projekt finansierade av Europeiska Socialfonden och omfattar bland annat projekt som definieras som social ekonomi.⁸¹ Ytterligare exempel är Social ekonomi i samverkan – Sesam- som är ett ESF-finansierat projekt som verkar för att den sociala ekonomin, i samarbete med Arbetsförmedlingen, ska utveckla och organisera anordnare av sysselsättningsplatser för arbets sökande inom Jobb- och Utvecklingsgarantin Fas 3.

ÖVERSYN AV KVALITET INOM VÅRD OCH OMSORG

Det pågår inom vård- och omsorgsområdet ett antal olika processer som kan få bäring på förutsättningar för aktörer inom det civila sam-

81 Gawell 2011a, 2011b.

hället, som verkar inom dessa områden. Det handlar om dels om frågor om konkurrensförhållanden, dels om synen på kvalitet i upphandlings-situationer.

- Överenskommelse som tecknats mellan staten (Socialdepartementet) och SKL om utvecklingen och finansieringen av nationella kvali-tetsregister för vård och omsorg under åren 2012–2016.⁸²
- Konkurrensverkets regeringsuppdrag att utvärdera konkurrensförhållandena i kommunernas valfrihetssystem som bedrivs inom ramen för lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).⁸³
- Socialstyrelsens regeringsuppdrag att ta fram ett vägledande underlag för upphandling och uppföljning av kommunal vård och omsorg om äldre.⁸⁴
- Socialstyrelsens regeringsuppdrag att granska om det förekommer systematiska kvalitetsskillnader mellan offentligt och enskilt driven äldreomsorg.⁸⁵
- Famna driver ett kvalitetsutvecklingsprogram – Famnas Värdeforum – som utvecklats i samarbete med Landstinget i Jönköpings utvecklingsenhet Kulturum. Programmet syftar till systematisk kvalitetsutveckling och förbättring av vård och omsorg.⁸⁶

BRUKARMEDVERKAN OCH -INFLYTANDE

Civilsamhällets organisationer är involverade i frågor som handlar om att verka för brukarmedverkan- och inflytande inom vård och omsorg. Detta är inget nytt i sig⁸⁷ men dessa frågor har i högre grad lyfts fram politiskt och politiska organ på nationell och lokal nivå med ansvar för sociala frågor knyter till sig brukare och/eller organisationer som representerar dem i råd eller samverkansforum.⁸⁸ Inom psykiatriom-rådet betonas vikten av ett ökat brukarinflytande.⁸⁹ Även inom miss-bruks- och beroendevården skall brukarinflytande stärkas. Sedan 2008 driver Sveriges Kommuner och Landsting, genom en överenskommelse med regeringen, satsningen från Kunskap till praktik. En del i denna satsning är att ge kommuner och landsting ett ökat stöd att förstärka brukarmedverkan, bland annat genom så kallade brukarrevisioner.⁹⁰

82 www.regeringen.se/sb/d/14976/a/177144.

83 S2009/5070/FS.

84 www.regeringen.se/content/1/c6/18/32/77/b0710056.pdf.

85 www.regeringen.se/content/1/c6/18/34/24/c219132b.pdf.

86 www.famna.se/vardeforum.html.

87 För den intresserade läsaren, se vidare Karlsson & Börjeson 2011.

88 Se vidare Johansson, mfl. 2011b.

89 SOU 2006:100, Johansson, mfl. 2011b, s 39.

90 kunskaptillpraktik.skil.se/brukarmedverkan_1/brukarrevision_1_1.

Inom ramen för detta arbete har t ex en metod för brukarstyrda brukarrevisioner tagits fram genom en överenskommelse med Verdandi och brukarråd har mobiliserats och utbildats på länsnivå, genom en överenskommelse med RFHL.⁹¹

AVDRAGSRÄTT FÖR GÅVOR

Från och med 1 januari 2012 har avdragsrätt för gåvor införts för privatpersoner i Sverige. Avdraget görs i deklarationen och avser vissa ideella organisationer. Från och med 2012 får privatpersoner göra avdrag i deklarationen för gåvor till vissa ideella organisationer. För att få göra avdrag måste en person ge minst 2 000 kr per år. Skatteavdraget är 25 procent och det högsta avdraget som kan göras är 1 500 kr per person och år.⁹² ■

91 [/kunskaptillpraktik.skl.se/brukarmedverkan_1/brukarmedverkan-puff/brukarmedverkan?pageID=5379d1c8-007d-4561-bea9-eb4b260f9e58](http://kunskaptillpraktik.skl.se/brukarmedverkan_1/brukarmedverkan-puff/brukarmedverkan?pageID=5379d1c8-007d-4561-bea9-eb4b260f9e58).

92 www.regeringen.se/sb/d/2552/a/174199.

4. UPPFÖLJNING AV PARTERNAS ÅTAGANDEN 2010–2011

I **ARBETET MED ÖVERENSKOMMELSEN** ingår att parterna varje år rapporterar vad de gjort inom ramen för de åtaganden som beskrivs i överenskommelsedokumentet.⁹³

I den återrapporering som publicerades i november 2011⁹⁴ framgår att den gemensamma arbetsgruppen under 2011 har haft sju möten samt ett extra möte om forskningsarbetet. I den gemensamma arbetsgruppen har regeringen fyra representanter, de idéburna organisationerna har fyra representanter men har valt sju personer som deltar i möten enligt ett rullande schema och Sveriges Kommuner och Landsting har två representanter. I återrapporeringen för 2011 har parterna valt något olika strategier. Samordningsgruppen har tagit upp vissa verksamheter som drivits under åren 2009–2011, regeringskansliet återrapporerar verksamheter under 2009–2011 och Sveriges Kommuner och Landsting återrapporerar enbart verksamheter under 2011. Texten nedan bygger på en sammanfattning av parternas återrapporeringar från 2010 och 2011.⁹⁵

I den första delstudiens avrapportering konstaterades att parternas uppföljningsaktiviteter skiljer sig mycket åt. Parterna har olika förutsättningar att genomföra uppföljningsaktiviteter och att rapportera tillbaka om dessa beroende på skillnader i organisationstyp, organisationsstorlek och resurser. Dessa förhållanden återspeglas även i återrapporeringen för 2011. Skillnader i avrapportering har också sin grund i att parternas åtaganden i Överenskommelsen ser olika ut. Regeringens åtaganden och åtgärder för genomförande är flest och mest specificerade utifrån de sex principerna. De idéburna organisationernas åtaganden och åtgärder är något färre men också specificerade utifrån principerna. Sveriges Kommuner och Landstings åtaganden består av

93 Överenskommelsen 2009.

94 Kapitlet bygger på rapporten Överenskommelsen. Återrapporering 2011 från den gemensamma arbetsgruppen för uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.

95 Se även Överenskommelsen 2010, återrapporering.

en kortare åtgärdsplan med fyra punkter som framför allt handlar om stöd och bidrag till det regionala och lokala arbetet.⁹⁶

Uppföljningsindikatorerna 1, 2, 3 och 4 sammanfattar inledningsvis några kvantitativa mått på hur parterna svarar upp mot Överenskommelsen.

ÅTERRAPPORTERING FRÅN SAMORDNINGSGRUPPEN FÖR DE IDÉBURNA ORGANISATIONERNA

Återrapportering av åtaganden från de idéburna organisationerna har gjorts av samordningsgruppen. Samordningsgruppen består av sju representanter från idéburna organisationer som kan betecknas som paraplyorganisationer inom olika fält. Representanter till samordningsgruppen väljs en gång om året.⁹⁷ Under 2011 har samordningsgruppen bestått av representanter för Forum för frivilligt socialt arbete, Arbetsgivarföreningen KFO, Famna, Hela Sverige ska leva, Folkbildningsförbundet, Handikappförbunden samt Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund. Samordningsgruppen har under 2011 haft tio möten samt deltagit i överenskommelsedagen under Almedalsveckan 2011. Samordningsgruppen har varit representerad på den gemensamma arbetsgruppens sju möten under året.

Samordningsgruppen anger tre projekt som olika organisationer åtagit sig att driva. Projekten initierades under 2009 och beslutades under 2010: I projekten har Famna, KFO och Forum för frivilligt socialt arbete varit samordnade och andra organisationer har deltagit på olika sätt i arbetet.⁹⁸

Näringspolitiskt program

Detta projekt avser att driva frågan att svensk näringspolitik även skall omfatta idéburnas företagande. Projektet syftar till att utveckla ett samlat program med näringspolitiska insatser för att stimulera tillväxt och utveckling av idéburet företagande på det sociala området. Genom ett sådant program är det övergripande syftet att bidra till välfärdens utveckling genom ett ökat idéburet företagande, vilket kombinerar ekonomisk nytta med sociala mål och som ger brukare, anhöriga och personal en verklig möjlighet att välja och påverka vård- och omsorgsverksamheter.

96 Överenskommelsen 2009.

97 Samordningsgruppen bygger på ett beslut om samverkan som de idéburna organisationer som undertecknat Överenskommelsen tagit när det gäller hur man ska samordna genomförandet av åtgärder och åtaganden.

98 Informationen om dessa projekt är dels hämtade från åtterrapporteringen 2011, dels från hemsidan www.idéburna.se 2011-12-05.

TABELL 3. Hur svarar parterna upp mot Överenskommelsen?

Frågor och indikatorer	Resultat 2009	Resultat 2011
Fråga: Fråga: Hur svarar Regeringskansliet upp mot Överenskommelsen?		
Indikator 1	<p>Antal regeringsdepartement och statliga myndigheter som genomför aktiviteter med anknytning till Överenskommelsen.</p> <p>Elva: Socialdepartementet; Integrations- och jämställdhetsdepartementet; Statskontoret; Ungdomsstyrelsen; Folkhälsostitutet; Socialstyrelsen; Tillväxtverket; Kammarkollegiet; Konkurrensverket; Arbetsförmedlingen; Försäkringskassan;</p> <p><i>Källa: Regeringskansliet (2009) Regeringens rapporter av åtaganden och åtgärder i Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting 2009.</i></p>	<p>Sjutton: Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet, Arbetsdepartementet och Utrikesdepartementet samt den s k interdepartementala arbetsgruppen där samtliga departement förutom Finansdepartementet ingår. Ungdomsstyrelsen, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Vetenskapsrådet, Statistiska Centralbyrån, Statens folkhälsostitut, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Skolverket, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan.</p> <p><i>Källa: Regeringskansliet.</i></p>
Fråga: Hur svarar idéburna organisationer inom det sociala området upp mot Överenskommelsen?		
Indikator 2	<p>Antal idéburna organisationer som har skrivit under Överenskommelsen.</p> <p>43</p> <p><i>Källa: Regeringskansliet (2009) Organisationer som anslutit sig till Överenskommelsen inom det sociala området t.o.m. den 1 oktober 2009</i></p>	<p>67</p> <p><i>Källa: Överenskommelsen. Återrapportering 2011 från den gemensamma arbetsgruppen.</i></p>
Indikator 3	<p>Antal idéburna organisationer som har anslutit sig till den idéburna samordningsgruppens beslut om samverkan.</p> <p>38</p> <p><i>Källa: www.ideburna.se (januari 2010)</i></p>	<p>43</p> <p><i>Källa: http://ideburna.se (oktober 2011)</i></p>
Fråga: Hur svarar Sveriges Kommuner och Landsting upp mot Överenskommelsen?		
Indikator 4	<p>Antal kommuner och landsting som tagit del av SKL:s informationsinsatser eller kunskapsspridning om Överenskommelsen.</p> <p>152, varav 85 i direkt projektsamverkan.</p> <p><i>Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2009) Uppföljning av Överenskommelsen mellan Sveriges Kommuner och Landsting, regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området - återrapportering från SKL.</i></p>	<p>Inom förbundssatsningen Samspel Civilsamhälle har SKL mött 156 kommuner vid seminarium/ konferenstillfällen och samarbetar med 41 kommuner. Motsvarande har SKL mött 18 landsting/regioner och samarbetat med fyra.</p> <p><i>Källa: SKL.</i></p>

En ansökan för att arbeta fram ett sådant program lämnades till Näringsdepartementet under hösten 2010 och ansökan avlogs i november 2011. Samordningsgruppen fortsätter att ansöka om medel för detta projekt.

Att mäta kvalitet

Famna har samordningsgruppens uppdrag att leda projektet som innebär att kartlägga förutsättningarna för ett framtida samarbete bland idéburna organisationer som undertecknat Överenskommelsen. Projektgruppen består av representanter för Civilförsvarsförbundet, Folkbildningsförbundet, RIO, Skoopi, Coompanion, RFSU, OCN/Urkraft, Studieförbundet Vuxenskolan och Famna. Uppdraget omfattar att inventera olika aspekter på kvalitet och kvalitetsutvecklingsarbete i idéburna organisationer, denna inventering ligger sedan till grund för ett gemensamt utvecklingsprojekt om kvalitet. En kartläggning genomfördes under sommaren 2010 bland de organisationer som då undertecknat överenskommelsen (43 st). Av de 25 svar som erhöles framkom ett behov och ett intresse för samverkan om förbättrad systematik och idéburna verksamheters resultat. En workshop genomfördes också under 2010. Ett underlag för en ansökan om medel för detta projekt är framtaget.

Det offentliga frivilligarbetet

Projektet skall belysa frivilligarbete som utförs inom eller mycket nära det offentliga välfärdsåtagandet samt skapa ett faktabaserat och forskningsanknutet underlag för den fortsatta diskussionen inom uppföljningen av den nationella överenskommelsen. Detta arbete inleddes med ett öppet seminarium i februari 2010. En styrgrupp formerades som hade fyra möten under 2010. Under våren 2011 planerades att författa en projektansökan för fortsatt och breddat arbete i denna fråga. Vid återrapporteringen i november 2011 anges att de involverade organisationerna på grund av tid- och resursbrist inte måktat med att utarbeta en sådan projektansökan enligt tidsplanen.

Övrigt

Vidare anges i återrapporteringen att beslut tagits under 2011 om ett nytt projekt som är en samordning av två projektförslag: "Att ta ett samlat grepp om frågan att ge stöd till de som vill starta en process för en lokal överenskommelse" och "Att använda nationella överenskommelsen som ett verktyg för synliggörande och förändring lokalt och regionalt. Den samordnande organisationen för detta projekt är Hela Sverige ska leva.

Under hösten 2011 har samordningsgruppen genomfört en undersökning i samtliga svenska kommuner. Undersökningen syftar till att samla information om huruvida politiska företrädare och tjänstemän känner till Överenskommelsen, vilka som arbetar med frågan och vilka medel som de anser behövs för att driva ett framgångsrikt arbete med regionala och lokala processer.

Resurser för projektarbete

I åiterrapporteringen kommenteras resurser för arbetet, och framför allt brist på ekonomisk finansiering. Det finns inte några gemensamma resurser avsatta för samordningsgruppens arbete utan varje organisation bekostar sitt eget arbete. Projekten drivs enligt en princip om "lead agency", det vill säga att en organisation tar huvudansvaret för projektet och att organisationer som medverkar i projektet är med och delar på eventuella kostnader. Detta menar samordningsgruppen fungerar i en inledande fas av projekten men att det är nödvändigt att ekonomiska resurser tillförs när projekten skall genomföras.

ÅTERRAPPORTERING FRÅN REGERINGEN

Regeringen åiterrapporterar åtgärder som initierats under 2009, 2010 och 2011. Vissa åtaganden är slutförda men de flesta kommer att pågå och genomföras under 2012. Organisatoriskt sorterar politiken om det civila samhället sedan den 1 januari 2011 till Utbildningsdepartementets ansvarsområde. Utbildningsdepartementet ansvarar för uppföljningen av Överenskommelsen tillsammans med Socialdepartementet. Regeringens åtgärder beskrivs i punktform nedan och utgör en förkortad version av uppföljningsaktiviteter som regeringskansliet beskriver i åiterrapporteringen 2011, med fokus på aktiviteter under 2010 och 2011.

Principen om självständighet och oberoende

- En ny förordning (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området trädde kraft den 15 november 2011.⁹⁹
- Idéburna organisationer bidrar i arbete för att motverka hiv/aids och andra sexuellt överförbara och blodburna sjukdomar.
- Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) föreslagit en rätt till skattereduktion för penninggåvor till ideell verksamhet. Skattereduktionen gäller fysiska personer.

99 Förordning (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området.

Principen om dialog

- Ett fortsatt utbyte sker av erfarenheter i bl a Handikappdelegationen, Pensionärskommittén (S 1991:08) och Brukardelegationen. Överenskommelsen har lett till fler möten och diskussioner med ideell sektor där de idéburna organisationerna informeras och görs med delaktiga i de pågående processerna, t ex i arbetet med en evidensbaserad praktik (brukarorganisationer inbjuds) och i Sveriges arbete med de mänskliga rättigheterna.
- Under temaåret 2010 "Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning" utvecklade European Anti-Poverty Network och Arbetarnas Bildningsförbund med stöd av Sensus studieförbundet en modell för att stärka brukarorganisationerna och skapa en plattform för dialog med beslutsfattare på lokal och nationell nivå, bl a genom studiecirkelverksamhet.
- Regeringen har genomfört två samråd med intresseorganisationer inom det civila samhället för att informera om regeringens genomförande av Europa 2020-strategin på nationell och EU-nivå samt diskutera organisationernas roll i detta arbete liksom former för fortsatt samråd inom ramen för strategin.
- Ungdomsstyrelsen har inom sitt uppdrag att samordna genomförandet av Europeiska året för frivilligarbete genomfört ett stort antal aktiviteter i hela landet.
- Inom ramen för ANDT-sekretariatet (regeringens samordningsfunktion för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken) skapas arenor och samarbete med idéburna organisationer inom ANDT-området.
- Information om Överenskommelsen, uppföljning och frågor som rör den ideella sektorn lämnas löpande. Ungdomsstyrelsen har fått i uppdrag att sammankalla och administrera ett partsgemensamt forum för 2011.
- Ett välfärdsutvecklingsråd inom vård och omsorg inrättades av regeringen 2010, rådet skall arbeta fram till slutet av 2012. I rådet ingår representanter för idéburna organisationer. En första delrapport lämnades i juni 2011.
- Det tidigare Integrations- och jämställdhetsdepartementet genomförde under 2010 ett pilotprojekt rörande utökat samråd med det civila samhällets organisationer. Projektet följs upp av Utbildningsdepartementet. Arbetet med ökat samråd fortsätter, bl a genom den interdepartementala arbetsgrupp som inrättats för uppföljningen av politiken för det civila samhället.
- En del av regeringens webbplats har utvecklats för att följa uppföljningen av denna överenskommelse samt överenskommelsen inom in-

tegrationsområdet. På webbplatsen finns även information om politiken för det civila samhället samt de olika departementens dialoger, samråd och remisser.

- Regeringen har tagit initiativ till tematiska dialoger där Barnombudsmannen, idéburna organisationer, myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting med syftet att bidra till en ökad samsyn och samordning i frågor som rör barnets rättigheter.

Principen om kvalitet

- Den 10 och 11 februari 2011 arrangerade Ideell Arena tillsammans med Vetenskapsrådet konferensen Arena för civilsamhälle och vetenskap. Representanter för det civila samhällets organisationer samt från universiteten medverkade.
- Statistiska centralbyrån (SCB) har fått i uppdrag av regeringen att producera statistik om det civila samhället (U2011/5496/UC). SCB genomför arbetet i samarbete med en referensgrupp bestående av representanter från det civila samhällets organisationer och andra relevanta aktörer
- En utveckling pågår av ett system för öppna jämförelser samt kvalitetsindikatorer inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Principen om långsiktighet

- Regeringen finansierade ett projekt som pågick mellan december 2007 och juni 2010 vilket bedrevs av SKL och socialtjänsten för att utveckla ersättningsystem i hälso- och sjukvården (S2007/11028/FS). I slutrapporten i juni 2010 framhålls bl a att det finns ett fortsatt behov av att beskriva och utvärdera på vilket sätt och i vilken utsträckning ersättningsystemen stödjer en utveckling mot en mångfald av vårdgivare i primärvården.
- Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) aviserat ett stimulansbidrag för 2012-2014 i syfte att stärka patientens valfrihet inom den specialiserade vården och öka mångfalden av vårdgivare.
- Statens folkhälsoinstitut fortsätter arbetet enligt sitt regeringsuppdrag om dialogforum för kommuner och idéburna organisationer när det gäller föräldrastöd (S2009/2669/FST).
- Ideella aktörer är aktiva i det självmordsförebyggande arbetet. Arbetet är kopplat till regeringsuppdraget vid Nationell prevention av suicid och psykisk ohälsa (NASP) vid Karolinska institutet att genomföra en pilotstudie i två län när det gäller självmordsförebyggande program (S2010/8258/FS).

Principen om öppenhet och insyn

- Under våren 2011 genomfördes den första interna breda uppföljningen i regeringskansliet av politiken för det civila samhället. Uppföljningen görs årligen för att möjliggöra en analys av insatserna i relation till det övergripande målet för politiken. Uppgifter om antal samråd samlades in genom en webenkät. En preliminär sammanställning av enkäten visar att drygt 1 300 organisationer har bjudits in under 2010 att svara på 83 remisser. Av dessa inkom 880 med svar. Ytterligare drygt 200 organisationer som inte fanns med på remisslistorna svarade. Samtliga departement som har deltagit i uppföljningen har olika typer av fasta forum för samråd där det civila samhällets organisationer ingår. Under 2010 fanns totalt 80 sådana fasta forum i vilka ca 950 organisationer från det civila samhället deltog i ca 350 möten.
- Inom ramen för de ordinarie dialoger som förs av Socialdepartementets delegationer informeras den ideella sektorn om aktuella utredningar som rör sektorn inom departementets område.
- I direktiven till olika utredningar anges där det är relevant att samverkan ska ske med berörda organisationer.

Principen om mångfald

- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och Tillväxtverket har fått regeringens uppdrag att årligen under perioden 2009-2012 följa upp, rapportera och bedöma utvecklingen avseende mångfald och entreprenörskap i hälso- och sjukvård, äldreomsorg och övrig socialtjänst samt föreslå åtgärder för att främja en positiv utveckling (S2009/9847/FS).
- Under 2010 fördelade Ungdomsstyrelsen 4,5 miljoner kronor till åtta organisationer som ville arbeta mot diskriminering och för jämställdhet i den egna verksamheten. Satsningen pågår även 2011 och 2012.
- Under 2010 och 2011 har Ungdomsstyrelsen utlyst medel till ungdomsorganisationer som vill arbeta med engagemangsguider eller andra liknande metoder av uppsökande karaktär. Ett mål är att stimulera särskilt ungdomar och kvinnor som bor i områden med lägre organisationsgrad till kontakter med det civila samhällets organisationer. Totalt 10 miljoner skall fördelas under 2011 för detta ändamål. Uppdraget avser även 2012 och 2013.
- Kammarkollegiet har haft regeringens uppdrag att under 2009 och 2010 utveckla och ansvara för en vägledning för upphandling inom vård och omsorg (S2007/11029/FS). Vägledningen skall bidra till

att krav och villkor i ökad utsträckning anpassas efter den aktuella upphandlingen samt ger utrymme för innovationer och en mångfald av leverantörer och lösningar.

- Konkurrensverket har regeringens uppdrag att ur konkurrenssynpunkt följa införandet av och utvärdera vårdvalssystemen i primärvården (S2009/5070/FS). I beslutet anges att myndigheten bör uppmärksamma om landstingen har justerat uppdragen till vårdmottagningarna sedan införandet av vårdvalssystem för att stimulera nya typer av tjänster eller underlätta för ytterligare vårdgivare, t ex små och medelstora företag, att etablera sig.
- Arbetsförmedlingen har sedan 2009 regeringens uppdrag att i samverkan med Försäkringskassan upphandla rehabilitering och andra typer av stödtjänster för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av psykisk funktionsnedsättning (S2009/2427/A). Enligt uppdraget anser regeringen att det är angeläget att sociala företags, och då särskilt sociala kooperativ, möjligheter att stödja personer med psykisk funktionsnedsättning tas till vara.
- Socialstyrelsen har sedan 2009 haft i uppdrag att årligen fördela bidrag till kommuner som upphandlar sysselsättningsplatser för personer med psykisk funktionsnedsättning av externa aktörer. Socialstyrelsen skall följa upp statsbidraget och redovisa utvecklingen av extern sysselsättning. Av denna redovisning ska bl a framgå hur uppdraget påverkat utvecklingen av sociala kooperativ och andra sociala företag samt ideella organisationer.
- Regeringen har beslutat om ett verksamhetsbidrag som reglerar i förordningen (2009:955) om statsbidrag till vissa juridiska personer som tillhandahåller meningsfull sysselsättning till personer med psykisk funktionsnedsättning, Juridiska personer, t ex ideella organisationer, stiftelser, sociala och privata företag etc kan ansöka om bidraget hos Socialstyrelsen.

ÅTERRAPPORTERING FRÅN SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING

Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) åtaganden under åren 2010 och 2011 genomförs i huvudsak genom projektet Samspel med civilsamhället. Samt, genom arbete inom de enskilda sakområdena. Överenskommelsens samverkansprinciper utgör grundläggande förhållningssätt i SKL:s arbete och som syftar till att stödja kommuner och landsting i att utveckla samverkan med det civila samhället, lokalt och regionalt. SKL anger vidare att kunskaper, erfarenhetsutbyte och stöd ges genom seminarier, konferenser, föreläsningar, nätverk, workshops,

studiebesök, studieresor och utbildningserbjudanden samt genom publikationer.

Utdrag av årets kunskapsförmedlande insatser:

- Information om Överenskommelsen och dess innehåll har presenterats vid samtliga av SKL:s aktiviteter och arrangemang som berör dialog och samverkan med civilsamhället, samt vid extern medverkan.
- En kartläggning av kommuners samverkansrelationer med civilsamhällesorganisationer genomfördes i 10 kommuner under 2010.
- SKL tog under 2010 fram ett positionspapper: "Patient och brukarmedverkan – för ökad kvalitet och effektivitet i hälso- och sjukvård och socialtjänst".
- Under 2009–2010 medverkade SKL i en så kallad tankesmedja med politiker, forskare och samhälls-entreprenörer där man arbetade med frågan om hur kommuner och regioner kan främja samhälls-entreprenörskap.
- Under 2010 stödde och medverkade SKL i en nationell konferens för frivilligcentraler som ägde rum i Malmö samt i november i Stockholm genomfört seminariet: Frivilligcentraler i kommunal regi, vilket syftade till erfarenhetsutbyte och utvärdering för kommuner som startat frivilligcentraler.
- Tre regionala konferenser har genomförts under 2011 under rubriken: Mångfald och ungdom – lokal utveckling tillsammans, i samarbete med organisationen Sveriges föreningar och Ungdomsstyrelsen. Målgruppen har varit lokala politiker, tjänstemän och ideella föreningar i respektive region.
- Seminarium 31 mars: Europarådet – "Code of good practice/Utveckla den demokratiska dialogen med civilsamhället". Ett inspirations- och kunskapsseminarium för målgruppen politiker och tjänstemän.
- Seminarium 23 september: Europarådets handlingsplan för Social sammanhållning i samarbete med Europarådets kansli.
- Ett inspirations-/idéseminarium den 28 september om sociala mervärden: hur man kan mäta socialt värdeskapande verksamheter och metoden SROI. Seminariet genomfördes i samarbete med organisationen SERUS.
- En workshop den 11 november i Göteborg om "Den nya samhällsstyrningen – när fler vill vara med och styra och ställa"; angående nya styrinstrument med bl a brukare och civilsamhällets organisationer.

Utvecklingsarbete

- Nätverket "Skapa lokala överenskommelser med civilsamhället" riktar sig till kommuner och landsting som har för avsikt att utveckla lokala eller regionala dialoger, eller befinner sig i ett sådant utvecklingsskede. Deltagarna i nätverket ges möjligheter till erfarenhetsutbyte och gemensamt strategiarbete. En inbjudan till en ny grupp av kommuner och landsting för lokala och regionala dialoger kommer att gå ut i mars 2012.
- Nätverket "Strategisk samverkan med civilsamhället – social ekonomi". Under vintern 2011/2012 genomförs en verkstad för kommuner och landsting/regioner som ligger i utvecklingsfronten. Målet är att åstadkomma ett bredare engagemang och ägarskap i frågor som rör dialog, samverkan och överenskommelser med civilsamhället, i den egna kommunala organisationen.

Vidare har SKL under år 2011 aktivt medverkat i och stött en rad nationella satsningar för att utveckla stödet, dialogen och samverkan med civilsamhället och dess organisationer.

T ex:

- SKL ingår i ett samarbete i Tillväxtverket arbete 2009–2011 för fler sociala företag.
- SKL har medverkat i referensgruppen för Serviceprojektet för utveckling av social service i samverkan som letts av Hela Sverigeska leva under 2010 och 2011.
- SKL deltog i Ungdomsstyrelsens referensgrupp för Frivilligåret 2011.
- SKL deltar i Partsgemensamt forum för uppföljning av politiken för det civila samhället (prop. 2009/10:55).
- SKL deltar i SCB:s referensgrupp för utveckling av statistik för det civila samhällets organisationer.
- SKL bidrar genom deltagande i styrgrupp och i aktiviteter knutna till projektet Socialt Kapital Forum i Västra Götaland.
- SKL:s satsning Kunskap till praktik som syftar till att stödja kommuner och landsting i att utveckla missbruks- och beroendevård har ett brukarråd på nationell nivå. Syftet med brukarrådet är att tillsammans med brukarorganisationerna diskutera hur vi tillsammans kan stärka brukarinflytandet inom hälso- och sjukvård och socialtjänst i de län som SKL träffat överenskommelser med. 20 brukarråd har bildats och under året har ett tiotal regionala brukarråd genomfört dialogmöten med sina respektive politiker för att utveckla samarbete mellan kommun, landsting och brukarorganisationer.

- Inom ramen för Kunskap till praktik har det utvecklats en modell för brukarstyrd brukarrevision inom socialtjänsten. Under 2011 har kunskap om modellen spridits och en stor nationell konferens kommer att hållas mot slutet av 2011.

ÖVERENSKOMMELSEKANSLIETS ARBETE 2010–2011

Det kansli som inrättades 2009 för utveckling och uppföljning av arbetet med Överenskommelsen finansieras av ett årligt anslag från regeringen om 2,6 miljoner kronor. Anslaget utbetalas och följs upp av Ungdomsstyrelsen. Kansliets uppdrag är att stödja den gemensamma arbetsgruppen och operativt fullfölja beslut. Kansliet hade under 2010 och 2011 1,8 respektive 2,0 heltidstjänster, fördelade på en kansliansvarig, en kommunikationsansvarig/projektledare samt en forskningsansvarig.

Kansliet har under åren framför allt arbetat med att utforma och sprida information om Överenskommelsen via webb, nyhetsbrev, Facebook och andra tillgängliga kanaler. Under 2010 tog kansliet fram en kommunikationsstrategi.

Under 2011 har ett inspirationsmaterial tagits fram och en processledarutbildning hölls vid ett första av tre tillfälle i november. Annat som nämns i återrapporteringen är medverkan och informationsspridning vid olika riksdagspartiers så kallade kommundagar, samt deltagande i möten med kommuner och organisationer nationellt och regionalt.

Kansliet har initierat forskning i form av en årlig uppföljningsstudie (vilket utgörs av den föreliggande studien) samt årliga tematiska studier. Forskningen beslutas och finansieras av den gemensamma arbetsgruppen. Kansliet följer även annan svensk och internationell forskning på området. ■

5. ÖVERENSKOMMELSENS TRE FÖRSTA ÅR – GENOM- SLAG OCH FÖRVÄNTNINGAR ENLIGT PARTERNA

I **DETTA KAPITEL PRESENTERAS** en sammanställning av svaren på den enkät som genomförts inom ramen för studien samt från intervjuerna med nyckelpersoner. Frågor som ställdes i enkät respektive intervjuer är inte helt överensstämmande men de subjektiva tolkningar som gjorts av frågorna innebär att de svar som getts vid intervjuerna och de kommentarer som getts i enkätens öppna svar i mångt och mycket överlappar varandra. Presentationen nedan består därför i en kombination av enkät- och intervjusvar, där dessa vägts samman i ett antal teman, samtidigt som en ambition också finns om att göra olika röster hörda.

Såväl i enkäten som i intervjuerna är det en stor övervikt av respondenter som representerar den idéburna sektorn, detta beskrivs mer ingående i inledningskapitlets metodavsnitt. I presentationen nedan delas svaren upp mellan respondenter som representerar den idéburna sektorn och respondenter som representerar regeringskansliet, Sveriges kommuner och landsting och olika myndigheter.

Frågorna som ställts har både haft mer allmän karaktär för att fånga attityder såväl i form av förhoppningar och förväntningar på Överenskommelsen samt hur man mer allmänt ser på dokumentet och uppföljningen. Samt, mer specifika frågor om dess genomslag i termer av konkreta förändringar och effekter som man observerat under dessa tre år. Där detta är relevant görs jämförelser med resultaten från den första delstudien som genomfördes 2009.¹⁰⁰ Vissa resultat från enkäten presenteras i form av indikatorer som togs fram vid den första delstudien och i dessa fall görs en jämförelse med resultaten från den första delstudien.¹⁰¹

ALLMÄNNA SYNPUNKTER PÅ ÖVERENSKOMMELSEN

Från de intervjuer som genomfördes i samband med den första uppföljningsstudien drogs slutsatsen att arbetet med dialogen som föregick

.....
¹⁰⁰ Se Gavelin 2010.

¹⁰¹ Ibid.

formuleringen och undertecknandet av Överenskommelsen var en överlag positiv upplevelse, även om det också framkom kritik till hur dialogen utformades och drevs. Men flera beskrev redan då – ett år efter att den undertecknats – Överenskommelsen som ett viktigt redskap både i den egna verksamheten och i arbetet med att stärka sektorns position i samhället.¹⁰²

Vid de uppföljande intervjuerna framkommer i stort sett samma positiva inställning, men även nu med vissa kritiska röster. Många av intervjupersonerna är överens om att dokumentet är lyckat och att det faktum att det kom till, beskrivs som en framgång i sig. Samtidigt påpekas att Överenskommelsen fortfarande är i sin linda och den inte är någon allmänkunskap eller har fått något generellt genomslag.

Från den idéburna sektorn lyfter man fram olika användningsområdet för Överenskommelsen som dokument. Överenskommelsen beskrivs som ett användbart "redskap" som kan ge ett nytt starkare tonläge i dialogen och kan utgöra ett "verktyg" i samarbetet med den offentliga sektorn. Överenskommelsen beskrivs vidare ge civilsamhällets aktörer stöd i kontakter med regeringskansliet, till exempel för att ansöka om medel.

Flera personer tar upp den nuvarande regeringens första regeringsförklaring från 2006¹⁰³ och menar att de ställningstaganden för det civila samhället som gjordes av den då nyttillträdde regeringen tillsammans med överenskommelsen ger idéburna organisationer en bättre förhandlingsposition. Från de idéburna organisationernas sida beskrivs dokumentet vidare som ett levande dokument som man räknar med. Några uttryckte dock detta mer nedtonat till att den finns i bakgrunden men används inte konkret. Vissa tveksamheter uttrycks mot om Överenskommelsen är ett lika centralt och levande dokument för regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting som för de involverade idéburna organisationerna.

Det finns dock även åsikter om att Överenskommelsen kan bli ett hinder. Organisationer som inte ingår i överenskommelsen utesluts och på det sättet blir Överenskommelsen en avgränsning. Detta uttrycks som ett hot mot innovationer och kreativitet.

Representanter för regeringskansliet beskriver Överenskommelsen som ett aktivt verktyg under utveckling och spridning. Någon intervjuperson menar att det var "rätt tänkt", att det ger organisationerna en större stolthet och medvetenhet att förhålla sig till den offentliga sektorn.

.....
102 Ibid, s 69.

103 Se www.regeringen.se/content/1/c6/07/02/32/bcc6951a.pdf.

Företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting lyfter framför allt fram Överenskommelsens användbarhet som en enkel metod för dialog för arbetet lokalt och regionalt. Överenskommelsen har också utgjort en inspiration för kommunerna. På dessa sätt menar man att Överenskommelsen har fått vissa återverkningar lokalt.

DELADE MENINGAR OM ÖVERENSKOMMELSENS GENOMSLAG

Om det övervägande finns en tillfredsställelse bland dem som varit involverade i Överenskommelsens framtagande med det dokument som blev resultatet och att det undertecknades, så är meningarna mer delade när det gäller dess genomslag.

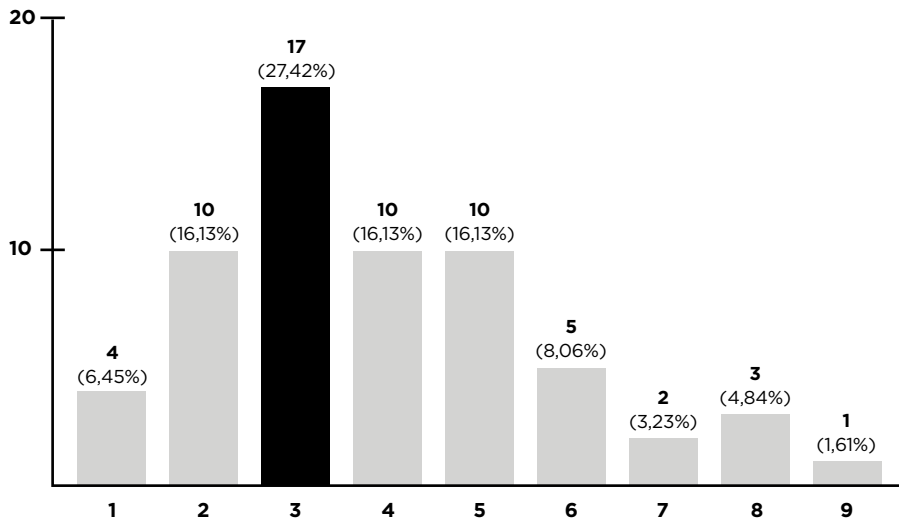
Utifrån de 70 svar som inkommit på den enkät som genomförts inom ramen för studien har 67 personer svarat på frågan om Överenskommelsen gör skillnad. Av dessa svar är det fler som anser att den gör skillnad – ca 54 procent – än att den inte gör det – 46 procent. Det är således inte någon större övervikt av ja-svarare. Det är dock fler som svarat och fler som anser att Överenskommelsen gör skillnad än på motsvarande fråga i enkäten 2009.

TABELL 4. Gör Överenskommelsen skillnad?

Frågor och indikatorer		Resultat 2009	Resultat 2011
Fråga: Uppfattar berörda myndigheter och idéburna organisationer inom det sociala området att Överenskommelsen gör skillnad?			
Indikator 6	Andel enkätresponder som upplever att Överenskommelsen fått något genomslag.	20 av 51 respondenter (39 procent) <i>Källa: Enkätstudie utförd november 2009</i>	36 av 67 respondenter (54 procent) <i>Källa: Enkätstudie utförd november–december 2011</i>

På frågan i enkäten om hur nöjd man är med det genomslag som Överenskommelsen hittills fått finns en tydlig övervikt mot respondenter som inte är nöjda med genomslaget. Det är en betydligt lägre andel som markerar att man är relativt eller mycket nöjd än de som markerat att man är mindre eller inte nöjd alls.

FIGUR 1. Hur nöjd är du med det genomslag som Överenskommelsen fått hittills?
Skala 1-10. 1 - "Inte alls nöjd". 10 - "Mycket nöjd". (Antal svar = 62)



Överenskommelsen kan ses som en viljeyttring från olika parter och man kan anta att det funnits en högre förväntan på genomslaget men som inte införlivats under de första åren. Det uttrycks framför allt ett missnöje från företrädare för idéburna organisationer om att processen går för sakta och framför allt när det gäller det regionala och lokala arbetet. Samtidigt kan man spekulera om Överenskommelsens karaktär som en avsiktsförklaring men utan några bindande utfästelser¹⁰⁴ innebär en alltför otydlig implementeringsprocess.

VILKA FÖRÄNDRINGAR KAN PARTERNA PEKA PÅ?

På ett antal förangivna alternativ har den största andelen enkätresponder svarat att relationerna mellan regeringen och idéburna organisationer har förändrats.

Det är fler som anser att Överenskommelsen gjort skillnad än vid den förra undersökningen. Det är rimligt att anta att fler känner till Överenskommelsen än vid den förra undersökningen men resultaten får dock ändå tolkas med viss försiktighet när det gäller vad av upplevda förändringar som direkt tillskrivs Överenskommelsen och vad som är effekter av andra förändringsprocesser (se kapitel 3 ovan).

¹⁰⁴ Se Johansson, mfl. 2011, s. 20, 85.

Frågor och indikatorer		Resultat 2009	Resultat 2011
Fråga: Uppfattar berörda myndigheter och idéburna organisationer inom det sociala området att Överenskommelsen gör skillnad?			
Indikator 7	Andel enkätrespon- denter som upplever att Överenskommel- sen har: (fler svar har varit möjliga)		
7a	förändrat något för den egna organisa- tionen	4 av 51 respondenter (8 procent)	18 av 60 respondenter (30 procent)
7b	gett förändrade förutsättningar för idéburna organi- sationer inom det sociala området	9 av 51 respondenter (18 procent)	18 av 60 respondenter (30 procent)
7c	förändrat relatio- nerna mellan reger- ingen och idéburna organisationer	14 av 51 respondenter (27 procent)	27 av 60 respondenter (45 procent)
7d	förändrat relatio- nerna mellan kom- muner och landsting och ideell sektor	10 av 51 respondenter (20 procent)	18 av 60 respondenter (30 procent)
7e	förändrat relationer- na mellan idéburna organisationer inom det sociala området	12 av 51 respondenter (24 procent)	24 av 60 respondenter (40 procent)
7f	lett till en ökad kännedom inom offentlig sektor om idéburna organisa- tioners insatser	10 av 51 respondenter (20 procent)	23 av 60 respondenter (38 procent)

Relativt många (36 personer) har gett kommentarer till denna fråga. Dessa svar kan sammantaget uttryckas som försiktigt positiva, uttryckt som till exempel "lite förändring och lite nyfikenhet på varandra" och "både positiva och negativa effekter, dock inga genomgripande". Positiva

effekter beskrivs också som att det finns ett visst intresse från myndigheter att ha en dialog och att man medverkar i gemensamma seminarier (t ex under Almedalsveckan). En företrädare för en idéburen organisation menar att den både har bidragit till ökad samverkan inom sektorn och till splittring och maktkamp. *"Inte enkelt för nya aktörer i sektorn att ta sig in i de olika byråkratiska systemen SOG/GAG (Samordningsgruppen/Gemensamma arbetsgruppen, förf. komm.) mm. Arbets sättet minskar också transparensen i vad som sker. Vissa personer som har nyckelpositioner får tillgång till kunskap och inflytande som andra inte får del av"*. (Citat från enkät, representant för idéburen organisation).

Vissa företrädare för idéburna organisationer påpekar också att det finns en ökad insikt om att "samhället är beroende av ideellt arbete," samt att idéburna organisationers betydelse för samhället fått ett erkännande. Någon menar att vikten av samarbete har lyfts genom Överenskommelsen och att den ökade medvetenheten har lagt en grund för ett större genomslag längre fram i tiden.

Negativa kommentarer handlar bland annat om att man inte uppfattat att det ändrat statliga myndigheters attityd. Att den ännu inte genomsyrat organisationerna och gett så stor effekt i relationerna. Att effekterna – ännu så länge – är förhållandevis små men att det är naturligt med tanke på Överenskommelsens karaktär. Någon tar upp att dialogen "kostar" en del:

"Vi har en bättre grund att stå på i vår dialog med den offentliga sektorn. Men det har också tagit mer tid att delta i alla olika former av dialog. Det kostar med andra ord resurser att delta i dialogen." (Citat från enkät, representant för idéburen organisation).

Svaren i enkäten från representanter från myndigheter/regeringskansli/Sveriges kommuner och Landsting handlar om att kommunpolitiker i högre grad ser organisationernas egenvärde samt att antalet kommuner som skapat eller är inne i överenskommelseprocesser har ökat. Man pekar vidare på regeringens interdepartementala arbetsgrupp samt att det finns en ökad kunskap om idéburnas verksamhet och förutsättningar.

MEDVETENHET MEN EJ TILLRÄCKLIG POLITISK FÖRANKRING

Hur kan man då beskriva den implementering av Överenskommelsen som tas upp av parterna i enkäten och intervjuerna? I den första uppföljningsstudien, ett år efter att dokumentet undertecknats gav respondenterna exempel på genomslag i form av att idéburna organisationer

erbjöds fler tillfällen att påverka politiken och att fler upplevde att såväl regeringen som olika myndigheter fått upp ögonen för vad den idéburna sektorn kan tillföra deras arbete. Slutsatsen var att två utvecklingsvägar kunde skönjas, dels att de traditionella samrådsformerna öppnats för fler organisationer, dels att det blivit vanligare att experimentera med nya samrådsformer, och framför allt dialogbaserade. Med en reservation för svårigheten att koppla dessa resultat direkt till Överenskommelsen.¹⁰⁵

I den föreliggande studien framkommer en hel del olika och i vissa fall motstridiga synpunkter på, *om* och *på vilket sätt* som Överenskommelsen fått ett genomslag som innebär att relationer har förändrats. En stor del av svaren går i linje med den första delstudien och handlar om statens/den offentliga sektorns attityd till och syn på den idéburna sektorn och att man i högre grad än tidigare "bjuder in" sektorn. Men det framkommer också en kritik mot vad man ser som en brist på en bred politisk förankring som tar sig mer konkreta uttryck, t ex i form av att utforma en näringspolitik som tar hänsyn till sektorns specifika förutsättningar samt större och mer långsiktiga ekonomiska medel för överenskommelsens implementering.

Positiva omdömen är att samarbete med företrädare för den offentliga sektorn, både tjänstemän och politiker har förbättrats – "professionaliserats" och att det finns en större medvetenhet hur "spelplanen" ser ut och vilka olika roller som civilsamhällets organisationer har.

På tjänstemannanivå, jag sitter på regelbundna möten med /.../och jag tycker att både han och jag är mer medvetna om den dubbla roll som jag sitter i, den tredubbla roll, där jag både är samarbetspart, entreprenör och uppdragstagare, och jag är också samhällskritiker och ska inta en roll där jag granskar och kritiserar socialtjänstens arbete. Och vi har hittat ett sätt där vi är medvetna om att så ser spelplanen ut. Han kan bli arg och frustrerad över den kritik som vi kommer med /.../ men han ifrågasätter aldrig vår rätt och roll att uttrycka det...

(Intervju, företrädare för idéburen organisation).

En annan positiv aspekt av Överenskommelsens samverkansformer som tas upp är att relationerna förändras mot att parterna blir mer jämbördiga.

Flera företrädare för idéburna organisationer tar också upp kritik mot vad man ser som ett otillräckligt intresse från regeringens sida. Ett problem som de lyfter fram är att civilsamhällesfrågor finns inom flera departement och att det brister i samordning inom regeringen. De

.....
¹⁰⁵ Gavelin 2010, s 62f.

menar också att det inte är någon som tillräckligt driver dessa frågor. I linje med detta beskrivs Överenskommelsen av en representant för en idéburen organisation som en "utmaning" för regeringen, då arbetet berör samtliga departement men kan inte påtvingas departementen. Även i den första delstudien tas en oro upp om Överenskommelsens genomslagskraft då flera intervjupersoner pekade på att dokumentet saknar parlamentarisk förankring bortom de två regeringsdepartement som ansvarat för arbetet.

En brist som tas upp av företrädare för idéburna organisationer och som också togs upp i den första delstudien är att Näringsdepartementet inte varit delaktigt i arbetet med Överenskommelsen. Företrädare för utförarorganisationer framhöll även då att Näringsdepartementet är en särskilt viktig aktör för att Överenskommelsen skall kunna leda till bättre konkurrensvillkor för idéburna utförare. Åsikter som framhålls är att regeringen intar en något passiv roll i näringspolitiska frågor i relation till idéburna organisationer, vilket innebär att man upplever att mycket förändringsarbete vilar på sektorn själva.

I den föreliggande studien tar flera företrädare för regeringskansliet upp den interdepartementala arbetsgrupp som inrättats på regeringskansliet inrättats för uppföljningen av politiken för det civila samhället., vilket syftar till samordning och att ge en bredare förankring i regeringskansliet. Det är dock för tidigt att ännu säga något om vilken betydelse denna grupp eventuellt kan få för Överenskommelsens genomslag och förankring inom regeringskansliet.

Företrädare för regeringskansliet beskriver också Överenskommelsen som en del av politiken om det civila samhället och man menar att politiken styrs och följs upp utifrån principerna i överenskommelsen. Överenskommelsen och i förlängningen aktörer inom civilsamhället beskrivs att på detta sätt ha haft betydelse för formuleringen av politiken.

Konstruktionen av den gemensamma arbetsgruppen lyfts också fram, från olika parter, som mindre lyckad. Dess funktion framstår för fler som relativt otydlig och att gruppen främst har kommit att bli en "rapportcentral". Ett problem som återkommer i intervjuerna är de skilda mandat som de olika personer som sitter i gruppen har, och som är baserat på respektive parts beslutsprocess. Representanter för idéburna organisationer representerar främst den egna organisationen men har inte mandat att representera några bredare delar av sektorn. Det rullande schema som representanter för idéburna organisationer deltar utifrån är ett sätt att bredda representationen något. Representanter för regeringskansliet och Sveriges Kommun och Landsting består av tjänstemän som har mandat att utföra arbetet inom ramen för tagna

politiska beslut men har inte egen beslutanderätt. I kritiken till den gemensamma arbetsgruppens konstruktion framträder också litet skilda synsätt på den gemensamma arbetsgruppens roll och funktion. Å ena sidan som ett forum för uppföljning av tagna beslut, där avrapportering sker av respektive parts åtaganden. Å andra sidan som ett forum för dialog och förhandling. Någon intervjuperson frågar vad det egentligen är som man gemensamt skall arbeta med.

Ytterligare åsikter som togs upp är att även relationerna mellan de idéburna organisationerna förändras och det beskrivs både positivt och negativt. Någon menar att organisationerna i högre grad "tävlar" med varandra men att detta samtidigt tvingar organisationerna att tänka på hur de samråder. Ett par personer tar upp att organisationerna är olika; att Överenskommelsen bygger på organisationer som står långt ifrån varandra och som har olika identiteter och drivs av olika idéer.

PRINCIPERNAS GENOMSLAG

I överenskommelsedokumentet presenteras sex gemensamma principer som syftar till att vara vägledande för de respektive parternas åtaganden. Både i intervjuerna och i enkäten ställdes frågor om principerna och vilka av dessa som respondenterna ansågs vara viktigast, samt vilken/vilka som ansåg ha fått mest genomslag. I enkäten har flest personer kryssat i att principen och självständighet och oberoende är viktigast.

TABELL 5. "Om du var tvungen att välja endast en sak, vad i Överenskommelsen är viktigast för din organisation?"

Svarsalternativ	Antal svar	Procent
Principen om självständighet och oberoende	20	43,5
Principen om dialog	12	26,1
Principen om kvalitet	2	4,3
Principen om långsiktighet	4	8,7
Principen om öppenhet och insyn	1	2,2
Principen om mångfald	5	10,9
Annat (har ej angett vad)	2	4,3
Totalt antal svar	46	100

I de öppna svaren i enkäten på frågan om vissa principer fått mer genomslag än andra är det 18 personer som har svarat. Den övervikt som läggs på betydelsen av principen självständighet och oberoende i sam-

manställningen ovan återspeglar inte helt i de öppna svaren i enkäten, eller svaren i intervjuerna.

Både i de öppna svaren i enkäten och i intervjuerna är det framför allt dialogprincipen som lyfts fram som mycket viktig, vilket gäller såväl för respondenter som företrädare för idéburna organisationer som för företrädare för myndigheter, regeringskansli och Sveriges Kommuner och Landsting. Fortsatt dialog och öppenhet ses som väsentligt. Principen om dialogen beskrivs av någon som "tung".

Av de personer som svarat på enkäten har representanter för idéburna organisationer angett något olika principer. Fem personer har angett dialogprincipen. En person menar att *"Regeringen bjuder in till dialog i större utsträckning idag, även om vi inte är helt nöjda med formerna och ambitionsnivån alla gånger. Tendensen är att det blir ett informationsmöte och inte dialog."* En annan säger att *"Större intresse av att samverka och inte ligga i skyttegravarna och invänta varandra. Dvs dialogen har ökat"*

Mångfald nämns av två personer med tillägget "upphandling" av en person. En person nämner principerna kvalitet samt öppenhet och insyn *"Från idéburna sektorn tycker jag principen om kvalitet och öppenhet/insyn vinner terräng. Vi pratar och agerar mycket mer där idag./.../"* (Citat från enkät, representerat för idéburen organisation). I intervjuerna tas mångfald upp och kopplas till att idéburna organisationer är utförare och entreprenörer.

Från myndigheter/regeringskansliet/Sveriges Kommuner och Landsting nämns dialog av två personer samt "självständighet och oberoende, dialog, långsiktighet" och en person anger att "svårast är nog principen för kvalitet".

Någon tar upp principen om långsiktighet och menar att inte någonting skett vad gäller långsiktighet i finansieringsfrågor, utan att det fortfarande är kortsiktiga kontrakt som gäller. Ett problem som lyfts i samband med denna princip är att kommuner och landsting i hög grad är projektbaserade vilket motverkar långsiktigheten.

Principen om långsiktighet menar någon från en idéburen organisation är svårt för den offentliga sektorn att leva upp till. En person kommenterar dock att långsiktigheten i första hand handlar om en politisk långsiktighet och inte är direkt kopplat till finansieringsfrågor. Från regeringsdepartementets sida ses dock finansieringen av Överenskommelsekansliet som en del av långsiktigheten.

"Långsiktighet, då är det nästan alltid finansiering och inte andra förutsättningar. Vi brukar verkligen säga att det inte bara handlar om summan utan om strukturerna och formerna och den politiska lång-

siktigheten när man gör de här dialogerna” (Intervju, representant för Överenskommelsekansliet).

Från Socialdepartementets sida menar man att alla principer är bra men att mångfald är den viktigaste för departementet. Socialdepartementet tar också upp principen om dialog och ger exempel på hur man arbetar med denna princip. Man nämner även kvalitetsarbete och framför allt att det finns behov att utveckla bättre kvalitetsarbete.

Andra synpunkter på principerna är att de är så olika att det inte går att rangordna dem och de går delvis in i varandra. Någon annan menar istället att vissa principer motverkar varandra.

Johansson m fl konstaterar att principerna är av något olika karaktär. Principerna om dialog, långsiktighet, öppenhet och insyn reglerar framför allt relationen mellan regeringen och de medverkande organisationerna. Principerna om självständighet och oberoende samt kvalitet och mångfald reglerar mer organisationers roll och funktion i samhället.¹⁰⁶ Detta kan möjligtvis vara en förklaring till skillnaderna mellan enkät och intervjuer. De som svarat på enkäten är ett bredare urval av organisationer som lyft fram viktiga principer för det civila samhällets organisationers roll och funktion i samhället medan de som svarat i intervjuerna är aktörer som varit involverade i överenskommelsearbetet som varit starkt präglad av dialogprocesser. Samtidigt visar svaren att det finns litet olika intressen i Överenskommelsen och i hur principerna tolkas, mellan parter och mellan organisationer.

DIALOG OCH SAMRÅD

Den dialogprocess som föregick och som resulterade i en överenskommelse har beskrivits i flera publikationer.¹⁰⁷ Mairon Johansson konstaterar i sin studie av dialogprocessen att denna skedde både enligt traditionella och nya mer otraditionella metoder. Traditionella metoder i dialogprocessen innebar att organisationer inbjöds att ge synpunkter på tre utredningar. De mer otraditionella utgjordes av att inbjudna kunde skicka in dokument med egna frågor som de ville samtala om.¹⁰⁸ Gavelin påpekar i den första uppföljningsstudien att både traditionella samrådsformer och nya, mer dialogbaserade, tycks vara under utveckling.¹⁰⁹

Som framgår ovan så lyfts dialogprincipen fram som mycket viktig och det gäller representanter för olika parter. En ökad dialog och sam-

.....
¹⁰⁶ Johansson, m fl. 2011a.

¹⁰⁷ Gavelin 2010; Johansson, m fl. 2011a; Johansson, M. 2011.

¹⁰⁸ Johansson, M. a.a., s. 131.

¹⁰⁹ Gavelin a.a., s. 63.

verkan, även mellan idéburna organisationer samt mellan idéburna organisationer och kommuner är också den förändring som flest respondenter tagit upp.

"Det är fler aktörer som nu pratar om samverkan och samsyn! Fler förstår att vi alla vinner på att samarbeta. Där man börjat arbeta med ÖK (överenskommelsen, förf. komm.), har man en stor hjälp av den nationella ÖK som togs." (Citat från enkät, representant för idéburen organisation).

Respondenter från idéburna organisationer menar att organisationerna uppmärksammas mer i politiska sammanhang och har blivit en mer självklart part. Flera pekar på konkreta händelser såsom till exempel att Socialdepartementet har sett över representationen i utredningar och kommittéer, vilket medfört att fler organisationer blivit inbjudna till dessa, även om någon påpekar att detta arbetssätt även förekommit i hög grad tidigare. Kritiska synpunkter lyfts dock också fram emot att detta inte skett på alla departement, det saknas t ex på Näringsdepartementet. Ett annat påpekande är att olika organisationer har skilda möjligheter att delta i dialogen. Framför allt har större organisationer med mer resurser och därmed tid också större möjligheter att delta i dialoger.

Både Utbildningsdepartementet och Socialdepartementets anger att man har öppnat för en dialog med det civila samhället. Fler samråd sker och med en bredare bas av organisationer än tidigare. Företrädare för regeringskansliet tar också upp att Överenskommelsen är en annorlunda process än det arbete som bedrivits tidigare. Dialogen har blivit mer självklar. Organisationerna "tänks in i" det interna arbetet vilket innebär att de bjuds in i ett tidigare skede till dialog och till upprepade dialoger. Ett konkret exempel som lyfts fram på Utbildningsdepartementet är till exempel att man hade ett möte med 50 ungdomsorganisationer angående förändringar i statsbidragen och detta fick inverkan på förslagets utformning. Ökningen av samråd lyfts fram som ett resultat av överenskommelsen då utbyte av erfarenheter och information är åtaganden för regeringen som finns formulerat i dokumentet.

Samtidigt som den ökade dialogen lyfts fram som den tydligaste effekten av Överenskommelsen är det oklart vad som går att koppla just till överenskommelsearbetet. Idéburna organisationer som arbetar inom olika socialpolitiska områden har sedan tidigare kontakter med regeringskansliet och detta påverkas inte av Överenskommelsen. Det är därför svårt att dra någon slutsats om en ökad dialog är kopplat till Överenskommelsen, om denna har öppnat en möjlighetsstruktur för idéburna organisationer, vare sig man undertecknat denna eller inte. Eller, om det handlar om förändringsprocesser som skulle ha ägt rum

även utan en undertecknad överenskommelse och att det snarare handlar om parallella processer.

FRÅGAN OM DEMOKRATI OCH MÅNGFALD

I Överenskommelsen poängteras de idéburna organisationernas roll i förhållande till demokrati och social välfärd. Röstbärrrollen lyfts fram såväl som organisationernas bidrag till en ökad mångfald av utförare och leverantörer inom det sociala området. Demokratifrågan är nära kopplad till principen om dialog som bland annat poängterar just idéburna organisationerna bidrag till att öka demokratiskt deltagandet och inflytande. Vikten av en mångfald bland annat i termer av fler idéburna aktörer det sociala området, med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter, tas upp i principen om mångfald.

Viss kritik framförs i intervjuerna mot det man upplever som en uppdelning mellan "röst och service" som man menar har skapats inom det forskningsfält som studerat civilsamhället och dess organisationer, och som forskare fortsätter att upprätthålla. Icke desto mindre framkommer såväl i enkäten som i intervjumaterialet en tydlig uppdelning mellan dessa bägge dimensioner. Svaren präglas i ganska hög grad av om organisationen främst betecknar sig som "röstorganisation" eller serviceproducerande "utförarorganisationer".¹¹⁰ Det framträder även något skilda fokus inom regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting när det gäller dessa dimensioner.

Svaren på frågan om både mångfalds- och demokratifrågor har fått plats i Överenskommelsen och/eller om det är någon övervikt åt någon dimension har emellertid en stor bredd. Några tar upp att de båda perspektiven omfattas i dokumentet men det skiljer sig hur man lever upp till dem i genomförandet.

Synpunkterna på denna fråga rör sig längst en skala där vissa menar att denna uppdelning inte är särskilt intressant eftersom det är en självklarhet för många organisationer att omfatta båda delar, att även organisationer som främst betecknar sig som "röstorganisationer" har en tradition av att även erbjuda service till sina medlemmar. En intervjuperson menar att Överenskommelsen resulterat i att fler organisationer ser den företagande delen i sin organisation, vilket tidigare dolts i retoriken. Men att man nu har fått en annan självförståelse kring detta.

I den andra änden av skalan finns de som anser att det finns en tydlig övervikt mot mångfaldsfrågor och att det i förlängningen också innebär

110 Se Mairon Johanssons avhandling "I dialogens namn" för en vidare diskussion om ideella organisationers olika ståndpunkter i dialogprocessen.

att vissa organisationer gynnas. Bland dem som menar att det finns en övervikt mot mångfaldsfrågor finns också en bred skala av åsikter från dem som anser att det är mycket upp till organisationerna själva att välja vad man vill göra, till de som menar att Överenskommelsen underlättar för idéburna organisationer att ta över sociala utförartjänster och att det finns en motsättning mellan att utföra service på uppdrag och den demokratiska processen. "Man biter inte den hand som föder en" och "demokratin tenderar att falla bort när man säljer tjänster.". Det finns också röster som tar upp att det finns en risk för att sociala tjänster "säljs ut" till dem som gör det billigare vilket gör det tveksamt när det gäller rättsäkerheten. Utförarrollen ställer också högre krav på professionalisering av organisationerna, vilket kan innebära ett dilemma för brukardominerade organisationer. Ett annat dilemma som beskrivs, speciellt för mindre organisationer, är att om man har åtagit sig ett avtalsreglerat uppdrag så är det risk för att föreningsarbetet utarmas då all tid och energi går till att uppfylla det avtal som man har.

De finns också de som kopplar detta till finansieringsmöjligheter och menar att "Vi utför för att vi måste, det finns inga demokratipengar". Överenskommelsen beskrivs som att "böcka artigt mot röstbärare" men det finns ingen plan. Man blir på detta sätt tvingad in i utförarrollen.

Om man tittar i vad som står överenskommelsen så bortser man hela tiden från det som man kan kalla röstbärande organisationer. Man böcker artigt och säger att det är viktigt men man gör inga utfästelser, man har ingen plan, men säger att man ska verka för.. sådana generella allmänna ordalag. Men det finns inte ett uppdrag. (Intervju, representant för idéburen organisation).

Någon menar att bägge dimensionerna finns med ser ändå en övervikt mot mångfaldsfrågor – men en nödvändig sådan.

Jag tycker att välfärdsfrågorna väger över och jag tror att det har att göra med att vi har varit litet svältfödda där. Där har man upplevt kanske största bristtillståndet och det består fortfarande, där återstår mycket arbete att göra eftersom sedan 70-talet och framåt så har man ändå på den politiska arenan identifierat de idéburna organisationernas roll som röstbärare och främjare av demokratin. Så den frågan har man jobbat så starkt med och dom organisationerna som ... den rollfördelningen finns så väl förankrad i relationerna mellan de offentliga och idéburna organisationer/.../. (Intervju, representant för idéburen organisation).

I intervjuerna med företrädare för regeringskansliet framkommer litet delade meningar när det gäller balansen mellan demokratifrågor och mångfald. Demokratiaspekten lyfts fram som viktigt för regerings-

kansliet, samtidigt som det pågår ett arbete med att öka alternativa utförare inom det sociala området, vilket tas upp av företrädare för Socialdepartementet. Upphandlingar inom äldreområdet nämns som exempel på detta.

"Idag har mångfalden till viss del berott på att kommunerna har upphandlat stora sjuk med äldreomsorg eller rehabilitering eller ... Vi vill gärna komma bort ifrån de stora upphandlingarna för att de vinner ju verkligen stora företag /.../. Men om man med hjälp av lagen om valfrihetssystem gör så att den enskilde äldre får ett större inflytande över t ex den hemtjänst som den ska få så är vår förhoppning och tro att då gynnas också de som erbjuder nischade alternativ....de som pratar serbokroatiska i sin äldreomsorg..... det gynnar företagsamhet också men vi hoppas verkligen och det är vår önskan att de ideellt drivna verksamheter ska finna fler möjligheter." (Intervju, representant för regeringskansliet).

Man konstaterar också att det finns mer medel för organisationer i mångfaldsarbetet, det finns inte några motsvarande medel för demokratiarbetet.

Från Sveriges Kommuner och Landstings sida har fokus framför allt varit på demokratifrågor, det har också varit sektionen för demokrati och styrning på SKL som främst varit involverad i överenskommelsearbetet. Detta har drivits inom ramen för SKL's satsning "Samspel med civilsamhället". Andra avdelningar och sektioner med ansvar för olika sakfrågor har kontakter och relationer till civilsamhällesorganisationer som är verksamma inom de olika socialpolitiska områdena, men det är inte direkt kopplat till överenskommelsearbetet. Intresset hos kommunerna beskrivs vara litet olika. Dels är demokratifrågor viktiga för kommuner och landsting, vilket är en grund för föreningsbidrag, samt ett ökat intresse för brukarmedverkan och brukarinflytande, t ex genom brukarråd. Samtidigt finns ett ökat intresse för innovationer och nya lösningar inom det sociala välfärdsområdet. Men vissa byråkratiska och juridiska hinder, t ex inom socialtjänstens område, finns för kommunerna att involvera idéburna organisationer såsom t ex regler för upphandling och regler för sekretess.

I enkäten ställdes en fråga om Överenskommelsen gynnar vissa organisationer. Svaren går tydligt isär, men klart fler personer har svarat tydligt ja, än de som svarat en tydligt nej (20 respektive sex personer).

När det gäller svaren på vilka som gynnas så lyfts återkommande stora organisationer fram samt organisationer som säljer tjänster.

"Stora starka aktörer har bättre möjligheter att ta för sig än de små och resurssvaga." *"Ja, den gynnar säkert organisationer som önskar*

delta aktivt i driften av sociala verksamheter som under lång tid skötts inom den offentliga sektorn". "De som vill sälja tjänster". "De stora och kända". "De stora på gränsen till "kommersiella"." (Citat från öppna svar i enkäten, representanter för idéburna organisationer).

Någon uttrycker en farhåga om att stora etablerade organisationer som kan lobba för sina frågor kan påverka utvecklingen och att det finns en risk för att mångfalden utarmas *"när organisationer som är kritiska eller inte har möjligheter och resurser inte finns med."* Samma person uttrycker en farhåga om att överenskommelsen kan användas som ett alibi för att *"organisationsvärlden"* finns representerad i olika sammanhang.

Vissa menar att överenskommelsen i sig egentligen inte gynnar några speciella organisationer men att vissa och framför allt stora organisationer har större möjligheter att delta i dialoger och påverka. Medan andra pekar på tydliga skillnader mellan organisationer som utför service på uppdrag och de som framför allt driver påverkansarbete och menar att de som bedriver vård- och omsorgsverksamheter är gynnade.

"Överenskommelsen gynnar de organisationer som har sitt fokus åt offentlig verksamhet. Organisationer med mer fokus i röstbärande verksamhet har svårare att få ut något och har heller inte engagerat sig så mycket." eller *"De org som bedriver non profit vård och omsorg hörs och syns mer. Där ser politiker snabba vinster och därför gynnas denna grupp."* (Citat från öppna svar i enkäten, representant för idéburen organisation).

Någon menar t o m att *".../Det missgynnar organisationer som representerar sina medlemmar men inte bedriver vård- och omsorgsverksamhet"* (Citat från öppna svar i enkäten, representant för idéburen organisation).

Någon tar upp att det förändras med tiden: *"De som var med tidigt har legat före, men nu kommer fler och fler nya in med konkreta kunskaper och intresse. En utmaning att förnya former för samverkan bland de idéburna nationellt."* (Citat från öppna svar i enkäten, representanter för idéburna organisationer).

Någon beskriver dessa olikheter i form av två "falanger" i samordningsgruppen; de som i högre grad anammar "näringslivets retorik" när det gäller flera aktörer inom den sociala välfärden och de som inte vill använda denna retorik och istället vill framhålla civilsamhällets egenvärde.

En intressant fråga som dryftades i samband med frågan om demokrati och mångfald var vad mångfalden egentligen innebär och vilket ansvar det civila samhällets organisationer har i detta.

En åsikt är att ambitionen att öka mångfalden inom den sociala välfärden i mångt och mycket vilar på de idéburna organisationerna – den

ökar om sektorn ökar. Samtidigt innebär inte fler idéburna med automatik en större mångfald eftersom det är olika hur tydlig värdegrund man har.

EKONOMIN - EN KÄRNFRÅGA

Ekonomiska resurser en viktig bestämningsfaktor när det gäller relationer och framför allt beroende och maktförhållanden mellan organisationer och aktörer. Inom forskningen om relationer mellan staten/kommuner och det civila samhällets organisationer påpekas ofta organisationernas beroendeställning till staten och/eller kommunerna när det ekonomiska resurser. Utformningen av de ekonomiska bidrags/ersättningssystemen påverkar detta beroendeförhållande.¹¹¹

Mairon Johansson beskriver att frågan om ekonomiska resurser var en återkommande fråga i dialogprocessen, och det handlade både om den statliga bidragshanteringen för hela den ideella sektorn, dels statliga bidrag till enskilda ideella organisationer där vissa organisationer ansåg att de var i underläge gentemot andra organisationer.¹¹² I den första delstudien uttrycktes att bristen på ekonomiska resurser för den idéburna sektorns arbete med uppföljningen som ett problem. En slutsats som dras är att detta innebär skilda möjligheter för organisationer med olika tillgång till egna resurser också har olika möjligheter att delta i överenskommelsearbetet.¹¹³

Ett uttryckt missnöje som återkommer även i denna studie från representanter för idéburna organisationer är brist på ekonomiska resurser för genomförandet; att överenskommelsen inte följdes av resurser för implementering. Framför allt efterfrågas ett långsiktigt ekonomiskt stöd. Det framkommer också en viss besvikelse över att Överenskommelsen inte inneburit några förändringar när det gäller finansieringsmöjligheter för idéburna organisationer. Vissa företrädare för idéburna organisationer anger att man istället har uppmanats från regeringen att söka projektmedel men är uttrycker också besvikelse hur detta har hanterats när det gäller respons och tidsaspekter. En positiv aspekt som också tas upp är att idéburna organisationer anser sig att kunna ha nytta av dokumentet som legitimitet och förstärkning i finansierings- och kontraktsfrågor.

När det gäller finansieringsfrågor så lyfter man från regeringskansliet fram andra alternativ än ett statligt stöd till arbetet. Någon nämner att det behöver komma fram fler förslag för att stärka de egna krafterna när det gäller finansiering såsom insamlingar. Någon påpekar också

111 Olsson 2000; Johansson, M. 2011.

112 Johansson, M. a.a., s. 120.

113 Gavelin 2010, s. 66.

att det finns vissa motsättningar i frågan om statsbidrag och idéer och ökad mångfald.

".... fler förslag i verktyglådan för att stärka sektorns egen kraft. Det finns ett visst beroende av statsbidrag men det bästa vore om man kunde hitta andra sätt för finansiering som är mer långsiktigt hållbara. Vid en ekonomisk kris skärs statsbidraget ner inte för att man inte tycker att de gör nytta utan för att man inte vill ta det från direkta välfärdsverksamheter, utan då tar man det från bidrag, vilket visar på svaghet i finansieringen." (Intervju, företrädare för regeringskansliet).

Det framkommer således tydligt i studien att det finns skilda åsikter mellan parterna, framför allt mellan regeringskansliet och den idéburna sektorn när det gäller ekonomiska resurser för implementering av Överenskommelsen. Olika tillgång till ekonomiska resurser utgör också en skiljelinje mellan idéburna organisationer när det gäller att ha möjlighet att delta i implementeringsarbetet.

EN TYDLIGARE SEKTOR

I den första delstudien kom åsikter fram om att arbetet med Överenskommelsen fört idéburna organisationer inom det sociala området närmare varandra; organisationerna hade aldrig tidigare träffats i den utsträckning som de gjort under arbetets gång.¹¹⁴ I den föreliggande studien framkom att flera intervjupersoner menade att en tydligare sektor har skapats genom överenskommelsearbetet.

Någon menar att sektorn ser på sig själv med "andra ögon" och att det finns en större självförståelse för att man är en viktig samhällsinstans. Även i relation till denna fråga tas skillnader upp mellan organisationernas möjligheter att medverka i arbetet, där de större också har större möjligheter då man har anställd personal. Mindre organisationer har ofta brist på resurser och därigenom svårare att delta i arbetet. Men, menar någon, Överenskommelsen kan leda till en bekräftelse även för de mindre organisationerna. Samtidigt påpekas att den idéburna sektorn inte är samlad sektor och att man fortfarande inte utgör en stark förhandlingspart.

De intervjupersoner som inte representerar idéburna organisationer förmedlar också litet av en dubbel bild. Att det är fler som träffas har gjort sektorn tydligare. Men, det påpekas också att vissa organisationer står utanför och att det är ett fåtal organisationer som är de främsta "bärarna" av Överenskommelsen. I detta påpekas också en risk för att arbetet blir personbundet.

.....
114 Gavelin 2010, s. 65.

Ett dilemma som lyfts fram från regeringskansliets sida är att man inte har möjlighet att kalla samtliga organisationer inom ett område till samråd. I detta dilemma saknas en tydlig sektor med tydliga representanter – ”en dörr in” i sektorn. Samtidigt påpekar någon att det inte handlar om att man vill ha en ”stömlinjeformad” idéburen sektor men att frågor kan diskuteras mellan organisationer och att det var färre motparter i form av olika paraplyorganisationer.

Sammanfattningsvis pekar intervjuvaren åt litet olika håll, å ena sidan tycks det ha skapats en medvetenhet om en idéburen sektor inom det sociala området, å den andra sidan är sektorn heterogen såväl när det gäller organisationsstorlek som verksamheter vilket innebär olika förutsättning och intresse för att vara involverad i implementeringsprocessen.

OLIKA SYN PÅ TIDSASPEKTEN

Går arbetet allt för långsamt eller går det så fort som det är möjligt? En väsentlig faktor när det gäller implementering är tid. Med tiden kan tex en policyidé förändras så att det som genomförs inte riktigt stämmer överens med den ursprungliga idén. I denna studie handlar det dock mer om att det finns olika förväntningar på hur snabbt genomförandet har gått och bör gå. En tydlig skillnad framträder mellan parterna; representanter för idéburna organisationer är i högre grad kritiska till att genomslaget tar för lång tid. Representanter för regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting menar att dessa förändringsprocesser tar lång tid och måste få ta det och, utifrån denna utgångspunkt, anser man att Överenskommelsen har fått så stort genomslag som man kan förvänta sig på denna tid och utifrån de förutsättningar som finns. Denna skillnad i tidsuppfattning när det gäller förändringsprocesser är inte långsökt att koppla till vissa grundläggande skillnader i organisatoriska rationaliteter och framför allt en större tröghet när det gäller förändringar i mer byråkratiserade system.

”TUSEN TRENDER SAMTIDIGT”

Vad av pågående förändringar kan tillskrivas Överenskommelsen och vad är utfall av övergripande förändringstrender som består av parallella och interagerande processer, varav Överenskommelsen är en av många? Såväl i enkätsvar som i intervjuerna påpekar många att det är svårt att veta vilken betydelse som kan tillskrivas Överenskommelsen i de ”tusen trender” som pågår samtidigt.

I intervjuerna lyfter man fram andra förändringsprocesser som dels kan ha betydelse för det civila samhället som helhet och dess förutsätt-

ningar och handlingsutrymme, dels förändringar som avser enskilda områden, men som kan ha avgörande betydelse för vissa organisationers verksamheter. Ett exempel på det senare är en radikal förändring för landets kvinnojourer genom att kommunernas roll stärkts när det gäller våld mot kvinnor. En förändring som kvinnojourernas riksorganisationer varit involverade i att driva igenom.

Dessa förändringsprocesser är beskrivna i kapitel 3 ovan så det upprepas inte här, men några kommentarer som gjorts i enkäter och intervjuer lyfts fram.

Förändrad lagstiftning i form av Lagen om Offentlig Upphandling (LOU)¹¹⁵ och Lagen om Valfrihet (LOV)¹¹⁶ lyfts å den ena sidan fram som viktiga faktorer för idéburna organisationers förutsättningar och handlingsutrymme inom den sociala välfärden. Å den andra sidan uttrycks tveksamheter mot vilken betydelse det egentligen haft för det civila samhällets organisationer då man menar att lagen snarare har kommit att gynna stordrift och det har varit svårt för idéburna organisationer att konkurrera med mer kapitalstarka privata företag. Någon menar också att det inte ligger i den idéburna sektorns logik att vilja ha tillväxt och att identifiera affärsmöjligheter. I vissa svar uttrycks dock en förhoppning om att översynen av LOU skall leda till en annorlunda syn på kvalitetskriterier för upphandling, vilket ger kommunerna ökade möjligheter att låta andra kriterier styra än enbart kostnader.

Det uttrycks också förhoppningar på att den så kallade LOV:en – Lagen om valfrihet – på sikt ska gynna mindre utförare. Problemen för småskaliga verksamheter att konkurrera med större mer kapitalstarka, påpekas dock även i relation till "LOV:en":

"I den mån som man har infört valfrihetssystem så är det helt uppenbart att de ersättningssystem, både pengarna och även utformningen, är inte på nåt sätt anpassade till idéburna organisationers organisation och verksamhet. Den här småskaligheten med idéburna, det är ett problem. Det är svårt också att skaffa sig kännedom om vilka villkor som gäller för att verka på en marknad." (Intervju, representant för idéburen organisation).

Kopplingen mellan Överenskommelsen och politiken om det civila samhället tas också upp. Politiken för det civila samhället arbetades fram parallellt med dialogprocessen inför Överenskommelsen. Vissa menar dock att politiken har byggts upp utifrån de sex principer

115 Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

116 Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

som presenteras i överenskommelsen så på detta sätt finns en konkret koppling.

Pågående processer på EU-nivå lyfts också fram som mer avgörande än överenskommelsen, till exempel fattighetsdialogen och genom den öppna samordningsmetoden. EU-nivåns inflytande, menar en intervju-person, innebär att det inte är någon tvekan om att det skall ske ett samarbete med det civila samhället; att samhällsbygget är ett gemensamt intresse. Ett konkret exempel på påverkan från EU-nivå är den så kallade europeiska koden för samverkan¹¹⁷ som har tagits fram med hjälp CEDAG och INGO konferensen (sammanslutning av internationella icke statliga organisationer, förf kommentar) som översatts till svenska inom ramen för Överenskommelsekansliet.

FÖRVÄNTNINGAR PÅ YTTERLIGARE STEG: DEN LOKALA NIVÅN

Redan i den första uppföljningen påpeka fler respondenter att den största parten av de idéburna organisationernas verksamheter sker på det lokala planet – i kommuner och landsting – och att det därför är där som det stora behovet av överenskommelser finns.¹¹⁸ I den föreliggande studien uttrycker många intervjupersoner förväntningar på att det steg som skall/bör tas nu är att utveckla lokala överenskommelser, det är framför allt på detta sätt som man ser att överenskommelsearbetet kan leva vidare och få konkret effekter. Den nationella överenskommelsen ses som en förutsättning för det lokala arbetet och anger en "lägsta nivå" för dialogen. Det uttrycks en stor förväntan från företrädare för den idéburna sektorn på de lokala processerna och Överenskommelsen beskrivs bland annat som ett "inspirationsdokument" som kan fungera som en katalysator för lokala processer. Någon annan beskriver Överenskommelsen som ett "verktyg" för regionala och lokala processer. Det är på dessa nivåer som Överenskommelsen blir "verkstad". Utan den nationella överenskommelsen har man inget i ryggen i dessa processer.

/.../ Där man börjat arbeta med ÖK (Överenskommelsen, förf.kommentar), har man en stor hjälp av den nationella ÖK som togs. Vikten av att vara överens, även i text, är nu tydligare. Förut gällde många muntliga överenskommelser./.../ (Citat från enkät, representant för idéburen organisation).

Det uttrycks dock åsikter om att fokus på det sociala området i den nationella överenskommelsen kan innebära att dokumentet inte känns

117 overenskommelsen.se/wp/wp-content/uploads/2011/04/eu_koden.pdf.

118 Gavelin 2010, s. 66.

helt relevant på den lokala nivån. Detta exemplifieras med att man i mindre kommuner inte gör samma uppdelning mellan olika områden inom det civila samhället utan man arbetar mer integrerat med olika frågor och områden. Detta går i linje med resultat som framkom i den andra delstudien som fokuserade två lokala överenskommelseprocesser. Uppdelningen nationellt mellan integration, kultur och sociala området kan bli kontraproduktivt i en enskild kommun och som inspiration till lokala överenskommelser kan den nationella inom det sociala området skapa en viss förvirring.¹¹⁹ En annan risk med den nationella överenskommelsen som inspirationsdokument är att man tittar "för mycket" på denna istället för på de lokala förutsättningarna och behoven.

Det uttrycks från de idéburna organisationerna stora förväntningar på Sveriges Kommuner och Landstings insatser i det lokala arbetet. Från Sveriges Kommuner och Landstings sida är man dock tydlig med att man som arbetsgivar- och intresseorganisation inte styr kommunerna i detta arbete. Det är istället en balansgång mellan att föra ut information men inte försöka säga åt kommunerna eller landstingen vad de ska göra. Företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting pekar också på att mycket har hänt under de senare åren när det gäller intresset för det civila samhället och samverkan och dialoger. Det pågår till exempel konferenser lokalt och regional om överenskommelser.

UTMANINGAR, HINDER OCH FÖRHOPPNINGAR

I implementeringsforskning försöker man analysera hindren för en ny modell eller policys genomförande. I denna studie har parterna själva fått peka på vad man ser som utmaningar eller hinder för Överenskommelsens genomförande. En fråga ställdes i enkäten: "Vad tycker du är de största utmaningarna eller hindren i genomförandet av Överenskommelsen?" (50 personer svarade på denna fråga varav 41 representerar idéburna organisationer och 9 regeringskansli/SKL/myndigheter). Teman som återkommer när det gäller hinder kan sammanfattas om *okunskap*, *brist på intresse och/eller handling* och *tid*. Vissa av dessa teman har på olika sätt redan avhandlats under olika rubriker ovan. Nedan görs därför enbart korta exemplifieringar på hur dessa teman kommenterats i de öppna svaren i enkäten.

Okunskapen beskrivs – utifrån några aktörer inom den idéburna sektorn – dels som brist på kunskap om värdet av det ideella arbetet, om sektorns förutsättningar eller en ömsesidig brist på kunskap om respektive sektors förutsättningar. Någon menar att det finns en brist

.....
119 Se Gavelin 2011.

på åtgärder som ger konkreta resultat och någon annan anger att det brister i ett stöd från regeringen och att frågan därför *"alltid landar som ett delansvar hos den ena eller andra utskottet/departementet/myndigheten. Det avlövar hela idén om Överenskommelsen."*

"/.../ Den diffusa karaktären gör Överenskommelsen svår att greppa och tillämpa. Det gäller särskilt för små aktörer. /.../ Det politiska intresset, åtminstone trycket, är relativt svagt och lite partibundet. Det mediala intresset är också tämligen svagt."

Samtidigt som brist på politiskt intresse och vilja återkommer som beskrivningar av hinder för överenskommelsen så finns lyfts även en "politisering" av överenskommelsen som hinder *"Finns också en risk för att ÖK blir för "politiserat" och att kommuner/landsting med rött styre kan "backa" om detta alltför mycket förknippas med en alliansregering."*

Andra hinder som lyfts handlar om ekonomi; att alltför små resurser som oftast "slukas upp i den egna verksamheten." "Vardagen" anges som hinder samt, åter igen, tid: "Att få tid för möten /.../."

"Otåligheten" anges som hinder *"Vi måste förstå och acceptera att detta tar tid, det är ett delvis nytt sätt att förhålla sig till varandra parterna emellan. Egentligen har det skett massor på ganska kort tid! /.../"*

"Att vi som ideell verksamhet inte har resurser, dvs pengar att anställa personal som aktivt kan arbeta med överenskommelsefrågor i den omfattning som vi skulle önska. Regeringen satsar på sitt eget arbete och kunskaphöjning men investerar inte i att höja ideella sektorn nivå så att vi kan mötas som lika parter."

Någon annan ser som en utmaning *"Att såväl respektera och förstå varandras roller, uppgifter och begränsningar – samtidigt som det finns behov för att bygga förtroende och tilltro mellan parterna för att göra det gemensamma uppföljningsarbetet så konstruktivt och effektivt som möjligt."*

Vilka förväntningar finns på Överenskommelsens genomslag i framtiden? Av 62 svar i enkäten på frågan "Tror du att Överenskommelsen kommer att få mer genomslag i framtiden?" har 52 personer (84 %) svarat ja och följaktligen 10 personer (16 %) nej. Det finns således en stor förhoppning på Överenskommelsens framtid. 44 personer har gett kommentarer om på vilket sätt man tror att Överenskommelsen kommer att få mer genomslag. Några återkommande teman återfinns bland de öppna svaren och dessa kan sammanfattas i: *den lokala nivån, politisk vilja, ekonomiskt stöd* och, åter igen, *tid*. Dessa teman har också behandlats ovan och därför presenteras även denna fråga med hjälp av korta kommentarer från enkäten.

En samstämmighet som finns i svaren, från olika parter, är påpekan-
det är att det är på lokal och regional nivå som genomslaget kommer att
visa sig. Att det är där som implementeringen behövs.

*"De lokala överenskommelserna är det som betyder mest. Hur an-
vändbara de blir är avgörande". "Under förutsättning att det sluts
lokala överenskommelser av ett slag som i praktiken ger idéburna or-
ganisationer möjlighet till tillväxt och utveckling".*

Flera påpekar att det behövs en politisk vilja för att Överenskom-
melsen skall få genomslag, såväl på nationell, regional eller lokal nivå.
Detta är något som framför allt lyfts fram av företrädare för idéburna
organisationer.

*"/.../ om den politiska viljan att stärka idéburna organisationer ock-
så visas i praktisk handling (t ex genom styrning av resurser, undan-
röjande av hinder, forskning m m)", "/.../ det krävs politisk vilja och
ekonomisk uppbackning", "att nå fram till de förtroendevalda". "/.../
regeringen måste visa att den menar allvar".*

Samt, att det behövs ekonomiskt stöd

*"När väl offentlig sektor också börjar öka bidragen till sektorn och
ökar upphandlingen av sektorn så kommer det också att kunna bli
verkstad av de vackra orden i Överenskommelsen (och dess efterföljare
på regional och lokal nivå).*

Tiden kommer också upp som en dimension; att det behövs tid, och
att det tar tid.

*"Uthållighet", "allt tar tid" respektive "det tar alltid lång tid för natio-
nella styrdokument, om än inom angelägna områden, att få genomslag
i verkligheten. Allt fler kommuner uppmärksammar och förhåller sig
till den tredje sektorns betydelse i olika sammanhang, huruvida detta
har ngt samband med Överenskommelsen kan man dock inte veta".*

I det kommande – avslutande – kapitel 6 görs en summering av vad
som framkommit i det empiriska materialet ovan. Uppföljningen som
helhet knyts vidare samman i en avslutande diskussion. ■

6. SLUTSATSER OCH DISKUSSION

I **DETTA AVSLUTANDE KAPITEL** sammanfattas de resultat som framkommit i uppföljningen av Överenskommelsen. De slutsatser som presenteras bygger både på de tidigare delstudierna och, framför allt, på det empiriska material som presenterats i föreliggande rapport. Empirin består i huvudsak av parternas syn på Överenskommelsen tre år efter att den undertecknades, vilket genomslag parterna anser att den haft samt vilka möjligheter respektive hinder som parterna ser när det gäller Överenskommelsens genomslag.

I den första studien i uppföljningen som särskilt lade fokus vid dialogprocessen var en slutsats att denna framför allt var en positiv upplevelse, även om detta inte delades av samtliga deltagare. Många lyfte fram vikten av att få tillfälle att diskutera sektorns roll och betydelse och den färdiga Överenskommelsen sågs som ett viktigt redskap för att stärka sektorns position i samhället. Många av resonemangen som togs upp i den första uppföljningen återkommer vid denna uppföljning, tre år senare. Detta gäller såväl de positiva inställningarna och den vikt parterna lägger vid dokumentet och dess användbarhet, som den kritik och de farhågor som olika aktörer ger uttryck för.

Tre år efter undertecknandet lyfts dokumentet fram som lyckat och det faktum att parterna enats om ett gemensamt dokument ses som en framgång i sig. Från de idéburna organisationernas sida beskrivs dokumentet som ett redskap som ger en bättre förhandlingsposition och en mer jämlik relation med stat och kommun. På detta sätt ger det ett erkännande och en legitimering av organisationernas roll och betydelse.

Av dem som ingår i studien är det en övervägande del som anser att Överenskommelsen fått ett genomslag under de första tre åren, det är en klar ökning från hur stor andel som såg ett genomslag efter det första året. Samtidigt är det också många som uttrycker att de inte är nöjda med det hittillsvarande genomslaget. Det genomslag som beskrivs handlar framför allt om ökade kontakter och dialoger. Många beskrivningar är dock relativt abstrakta och det har varit svårare för personerna i studien

att peka på konkreta förändringar, och speciellt sådana som går att koppla till överenskommelsen. Överenskommelsen beskrivs mer som en pågående process som utgör en del av pågående förändringar i samhällskontraktet mellan staten och civilsamhället, men som i vissa fall fungerar som en katalysator, i och med det åtaganden som parterna gjort.

ÖVERENSKOMMELSENS GENOMSLAG

Kan man då, utifrån ett implementeringsteoretiskt perspektiv, betrakta genomslaget som framgångsrik eller misslyckad? Det enkla men kanske inte helt tillfredsställande svaret på detta är att det beror på. Överenskommelsen kan betraktas som en avsiktsförklaring med tydliga ambitioner men det är inte ett styrdokument med några bindande åtaganden, och redan i detta finns en begränsning för vilket genomslag som går att förvänta. Det finns inga formuleringar om måluppfyllelse efter ett antal år, vilket innebär att det inte går att mäta till vilken grad som genomförandet lyckats. Överenskommelsen är därigenom behäftat med ett antal faktorer för implementeringsproblem som identifierats inom implementeringsforskningen. Det finns en vaghet i dokumentet vilket är ett resultat av en förhandling där en högre grad av precisering och tydligare målspecificering för de olika parternas åtaganden, hade riskerat att hindra dokumentets tillblivelse och att en överenskommelse kommit till stånd. Enigheten kunde uppnås till priset av en viss oklarhet.¹²⁰

Det kan dock finnas såväl positiva som negativa aspekter med en viss vaghet. Positiva aspekter är att det ger en viss flexibilitet och handlingsfrihet. Detta kan ses som en nödvändighet om man betraktar Överenskommelsen som en förändringsprocess som pågår i en kontext av parallella och interagerande förändringsprocesser, på olika nivåer, i relationen mellan staten/kommunerna och det civila samhället. Detta har framgått tydligt i studien där det varit svårt att avgränsa de förändringsprocesser som går att hänföra till Överenskommelsen och vad som är konsekvenser av andra pågående samhällsförändringar och processer. En viss vaghet kan ge en öppenhet och möjligheter till anpassning till en föränderlig yttre kontext. Även den inre kontexten är föränderlig i Överenskommelsen i och med att den syftar till att fler aktörer inom den idéburna sektorn skall ansluta sig. Dokumentets utformning ger därigenom en öppenhet för att omfatta fler aktörer.

Negativa aspekter med enighet på bekostnad av en viss vaghet, är att det riskerar att finnas en viss konflikt inneboende i beslutet som flyttar

.....
120 Se Sannerstedt 1997, s 29f.

till andra arenor vid genomförandet.¹²¹ I intervjumaterialet framkommer en del skilda åsikter om genomförandet som dels handlar om vilka förväntningar som funnits och vilket resultat de olika parterna anser att Överenskommelsen har fått. Det finns också olika syn på vilken betydelse Överenskommelsen tillskrivs för den egna organisationens förutsättningar och handlingsutrymme. En sådan aspekt som det råder något olika åsikter om i denna studie är tiden. Tar genomförandet för lång tid eller är det nödvändigt att förändringsprocesser tar tid? Bland företrädare för idéburna organisationer uttrycks en viss otålighet över att processerna tar för lång tid. Från regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting menar man istället att långsiktiga processer tar lång tid och måste få ta lång tid. Denna skillnad i tidsuppfattning när det gäller förändringsprocesser är nog inte långsökt att koppla till olika organisationsformer och rationaliteter där förändringsprocesser tar längre tid i de större byråkratiserade systemen som regeringskansli och Sveriges Kommuner och Landsting representerar medan omställningar går snabbare i mer vertikala och mindre byråkratiserade organisationer.

Aktiviteter och aktörer beskrivs som viktiga i implementeringsprocesser.¹²² I Överenskommelsen finns strukturer för genomförande "inbyggda" i form av Överenskommelsekansliet samt de åtaganden som parterna formulerat i dokumenten, vilket utgör en grund för implementeringen. Det finns ingen kritik uttalad i intervjustudien mot de aktiviteter som bedrivs av kansliet inom de ramar som finns för detta, kansliets roll som informations och kunskapsspridare är tydlig. Däremot finns kritik mot styrformen för genomförandet i form av den gemensamma arbetsgruppen. De som representerar parterna i den gemensamma arbetsgruppen har olika mandat, eller brist på mandat. Representanter för idéburna organisationer kan inte representera några bredare delar av sektorn. Tjänstemän som representerar regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting har endast mandat inom ramen för politiskt fattade beslut. I studien framkommer att det finns en otydlighet i denna grupps roll och uppdrag i förhållande till Överenskommelsens implementering.

Resursbrist som ett hinder för implementering tas också upp inom forskningen. Frågan om ekonomiska resurser togs upp i den första uppföljningsstudien. Detta är också en kärnfråga i den föreliggande studien och som har en tydlig koppling till aktörer och deras möjligheter att

121 Sannerstedt 1997, s 30.

122 Nilsen, m.fl. 2010.

driva/delta i aktiviteter. Det är också en fråga där de olika parterna/aktörerna har något skilda åsikter. Från de idéburna organisationernas sida uttrycks besvikelse över att Överenskommelsen inte åtföljts av några resurser för genomförandet, förutom de medel som regeringskansliet avsätter för Överenskommelsekansliet. Regeringskansliet å sin sida ser stödet till Överenskommelsekansliet som ett långsiktigt stöd för genomförandet.

Det tas också upp diskussioner om alternativa finansieringsformer för att minska organisationernas beroende av statsstöd, i form av en ökad egenfinansiering. Resursfrågor är också kopplat till möjligheter till deltagande. I den första uppföljningsstudien uttrycktes farhågor om att överenskommelsearbetet drivs av en mindre grupp av organisationer som har möjligheter att själva finansiera till deltagande. Denna fråga återkommer i föreliggande studie och åsikter framförs om att det är få organisationer som bär överenskommelsearbetet och att det är svårt för mindre organisationer att delta på samma villkor. Farhågor med detta är vid denna uppföljning, precis som vid den första uppföljningen, att det är en långsiktigt sårbar situation.

DEMOKRATI OCH/ELLER MÅNGFALD

I Överenskommelsen pångteras de idéburna organisationernas roll i förhållande till utveckling av demokrati och välfärd. Röstbärrrollen lyfts fram, såväl som organisationernas bidrag till en ökad mångfald av utförare och leverantörer inom det sociala området. I intervjuerna framförs viss kritik mot det som upplevs som en påtvingad uppdelning mellan "röst och service" som har skapats inom civilsamhällsforskningen och som forskningen fortsätter att upprätthålla, medan många organisationer omfattar både och. Samtidigt framkommer tydligt i studien att det finns spänningar mellan dessa bägge dimensioner, och i förlängningen mellan organisationer som företräder olika synsätt. Svaren präglas i ganska hög grad av om organisationen främst betecknar sig som "röstorganisationer" eller "utförare/serviceproducent" och det finns de som menar att dessa bägge roller är oförenliga.

De resultat som framkommer i intervjuerna är motsägelsefulla när det gäller främjandet av den demokratiska utvecklingen och/eller frågan om en ökad mångfald inom välfärden. En övervägande andel av respondenter i studien menar att det finns en övervikt mot frågor som berör mångfald inom den sociala välfärden. Vissa menar att detta är av nödvändighet då rollfördelningen mellan staten och organisationerna är etablerad sedan länge när det gäller påverkansarbete medan organisationernas roll som serviceproducenter innebär nya former för re-

lationer. Andra menar att det finns starkare organisationer inom detta område och att det finns ett tydligt politiskt intresse för att öka antalet alternativa utförare. Det finns också "röstorganisationer" som menar att möjligheterna till ekonomiska resurser är större för serviceproducerande organisationer än för dem som främst driver påverkansarbete. Samtidigt finns kritiska röster mot att det inte finns ett tydligt politiskt intresse att skapa förutsättningar för idéburna serviceproducenter då dagens upphandlingsförfaranden framför allt gynnar stora, mer kapitalstarka, företag.

Inom regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting finns också olika intressen och fokus när det gäller dessa dimensioner. För de departement som främst är involverade i Överenskommelsen – Utbildningsdepartementet och Socialdepartementet – skiljer sig fokus. För Utbildningsdepartementet handlar det främst om ökade samråd i olika sakfrågor medan för Socialdepartementet finns även ett tydligt intresse kopplat till en ökad mångfald inom den sociala välfärden. För Sveriges Kommuner och Landsting är arbetet som drivs i relation till Överenskommelsen främst kopplat till demokratifrågor och det är Sektionen för demokrati och styrning som är ansvarig för detta arbete. Från kommunernas sida finns förutom demokratifrågor även ett intresse för alternativa lösningar på välfärdsfrågor, även om civilsamhällets roll i detta ännu framstår som begränsad flertalet kommuner.

Sammanfattningsvis ger respondenterna en bild av att mångfaldsfrågorna är de som får störst plats i Överenskommelsen och att också är inom detta område som det finns störst möjligheter till ekonomiska resurser för organisationerna. Samtidigt pekar resultaten när det gäller genomslaget på att det är främst i relation till demokratiområdet som aktiviteter har bedrivits och konkreta förändringar har skett. Principen om dialog lyfts fram av fler som viktig, än principen om mångfald. I regeringens återrapportering beskrivs ett ökat antal samråd inom regeringskansliet upp. En sammanställning har gjorts som bland annat visar att ca 1 300 organisationer bjöds in under 2010 för att svara på 83 remisser. Då någon motsvarande sammanställning inte gjorts tidigare går det inte att jämföra över tid men en ökad dialog och ökade samråd är något som tas upp av respondenter i såväl enkät- som intervjustudien. Regeringen uppfyller därigenom sina åtaganden när det gäller principen om dialog genom att bjuda in fler organisationer till fler samråd. Principen om mångfald är mer tveksam då det framstår som svårt för mindre utförare att konkurrera på likvärdiga villkor med stora aktörer inom hälso- och sjukvård, och det sociala området. Respondenter från idéburna organisationer uttrycker en kritik mot en brist på politiska

aktörer och förankring när det gäller att förbättra den idéburna sektorns möjligheter att konkurrera om välfärdstjänster.

Dialogprincipen utgör som nämns ovan ett av regeringens åtaganden. Samtidigt är det svårt att dra slutsatser om i vad mån ökade samråd är kopplade till Överenskommelsen. Inbjudningarna till dessa samråd är inte styrda av vilka organisationer som deltar i Överenskommelsen och för enskilda organisationer har inte heller Överenskommelsen i sig betydelse för deltagande i samråd utan det styrs utifrån politikområden och sakfrågor och där enskilda organisationer eller paraplyorganisationer har olika kontaktvägar med regeringskansliet.

FÖRVÄNTNINGAR PÅ IMPLEMENTERING PÅ DEN LOKALA NIVÅN

De största förväntningarna som uttrycks i studien när det gäller implementering av Överenskommelsen är i ett nästa steg, på den lokala nivån. Det ges uttryck åt stora förhoppningar om att det är i kommunerna som nya former för relationer och samverkan skall konkretiseras. Den nationella överenskommelsen beskrivs som en viktig inspirationskälla och katalysator för lokala processer. Det uttrycks förväntan på Sveriges Kommuner och Landstings roll i detta arbete. Faktorer som en hög grad av kommunalt självstyre i Sverige och SKLs ställning som intresse- och arbetsgivarorganisation för Sveriges kommuner och landsting, innebär att man inte ger några direktiv till kommunerna utan enbart kan påverka genom information och möten. Idéburna organisationer kan med stöd i den nationella överenskommelsen driva arbete lokalt men det finns ingen nationell samordning inom den idéburna sektorn för att driva dessa frågor lokalt.

Sveriges Kommuner och Landsting anger att allt fler kommuner har påbörjat dialog- och/överenskommelseprocesser, ofta med den nationella överenskommelsen som modell och inspirationskälla. Överenskommelsen inom det sociala området går dock oftast inte att översätta till den lokala nivån då lokala dialoger och samverkan inte avgränsas till det sociala området, vilket ofta är en begränsad del av det lokala föreningslivet. Detta faktum framkom i den andra delstudien av uppföljningen som studerade två lokala processer; i Botkyrka och i Örebro. Intresset i de lokala processerna var framför allt att öka deltagardemokratiska arbetssätt i kommunerna och omfattade en större bredd av det lokala föreningslivet än det sociala området.¹²³

.....
123 Gavelin 2011.

FÖRÄNDRADE MAKTRELATIONER?

Det faktum att en överenskommelse tecknats mellan staten och civilsamhället samt företrädare för kommuner och landsting ligger i linje med övergripande nationella och internationella förändringstrender mot ett ökat marknadstänkande och konkurrensutsättning inom det sociala välfärdsområdet och en samtidig process av nya former för medborgar-/och brukardeltagande i utformningen av politik. Det sker också i linje med en internationell trend av dialogprocesser och överenskommelser mellan den offentliga sektorn å den ena sidan och organisationerna inom det civila samhället å den andra.

I ett svenskt perspektiv och med referens till de teoretiska spår om förändrade mer nätverksbaserade (governance-) styrformer som presenterades i kapitel två, så är det emellertid svårt att utifrån denna studie dra några slutsatser om Överenskommelsen har haft någon påverkan i denna riktning på nationell nivå. En utveckling som parterna tycks överens om och som framkommer i återrapporteringen är en ökande grad av samråd i regeringskansliet som involverar organisationer inom det civila samhället. Mot bakgrund av den svenska korporativistiska traditionen så är det svårt att ange att detta är något nytt. Istället kan överenskommelsen betraktas som ett steg i det som Montin och Hedlund¹²⁴ pekar på, att förändringar skett i riktning mot att tidigare informella och nätverksliknande blivit mer formella och sker i en mer institutionaliserade, i och med att detta är ett åtagande för regeringskansliet i Överenskommelsen. Även Pierre¹²⁵ driver tesen att utvecklingen av mer institutionell samverkan mellan staten/kommunerna och civilsamhällets organisationer är mer att betrakta som att fenomenens karaktär förändras än att det handlar om nya styrformer, och att statens makt förändras snarare än försvagas. Det finns inget i Överenskommelsens utformning eller genomförande som tyder på att maktrelationerna förändras mellan regeringen och civilsamhället. Man kan istället tänka sig att statens makt kan förstärkas genom att en ökad samverkan tydligare kan ge legitimitet åt den förda politiken, då man anammar en högre grad av medborgar-/och brukarmedverkan i politikens utformning.

De nätverk av aktörer från de olika parterna som styr genomförandet av Överenskommelsen bär drag av de problem som Pierre tar upp med nätverk. Han drar slutsatsen att nätverk är "geniala konstruktioner för att samordna autonoma aktörer med olika intressen."¹²⁶ men anger

124 Montin & Hedlund 2009

125 Pierre 2009

126 Pierre 2009, s 50.

samtidigt att de är problematiska i termer av rekrytering, beslutsfattande, styrningsförmåga och ansvarsutkrävande. Överenskommelsen kan betraktas som en gemensam avsiktsförklaring från de olika parternas sida, men det finns mellan och även inom de olika parterna, skilda förväntningar på Överenskommelsen och på övriga aktörer, samt tolkningar av processen. Överenskommelsen är inget kontrakt och innehåller inga bindande utfästelser¹²⁷ vilket innebär att det inte går att utkräva något ansvar från någon part.

Det som poängteras i studien är mera vaga formuleringar om ökad medvetenhet om och ett ökat intresse för det civila samhällets bidrag till den sociala välfärden, vilket skulle kunna tyda på en ökad legitimitet för dessa aktörer inom det sociala området. Företrädare för idéburna organisationer påpekar att de blivit en mer självklar och jämbördig part. Dock inte en partner, nota bene. Staten genom regeringskansliet håller, i kraft av att vara den mer resursstarka aktören, i taktpinnen för arbetet. Det är regeringskansliet som sköter rekrytering och beslutsfattande genom att vara den part som bjuder in till dialog och samråd.

ETT GEMENSAMT MEN TVEHÖVDAT DOKUMENT

Slutligen, ovan har överenskommelsen diskuterats ur ett implementeringsperspektiv. Det som framkommer i studien och som är kopplat till diskussionen om demokratifrågor kontra mångfald i välfärden (röst och/eller service) reser en fråga om denna tvehövdade karaktär som dokumentet antog sätter alltför svåra "käppar i hjulet" för implementeringen. I den föreliggande studien framkommer röster som å den ena sidan menar att dessa båda dimensioner hänger ihop, framför allt inom idéburna organisationer, som viktiga delar av verksamheten. Å den andra sidan framträder tydligt intressemotsättningar mellan dessa bägge dimensioner. En fråga som detta reser är om det är möjligt att kombinera dessa bägge dimensioner i en överenskommelse då det handlar om två ganska skilda välfärdsfrågor? Den ena frågan – som omfattas av principen om mångfald, och även principen om kvalitet – och som handlar om idéburna organisationernas möjligheter och förutsättningar att konkurrera om uppdrag som kommunerna upphandlar, har en tydlig koppling till utformning av lagstiftning, kriterier för upphandling och krav på en näringspolitik som omfattar det civila samhällets organisationer. Den andra frågan som är kopplat till demokratiutveckling och olika former för organisationers och medborgares/brukares deltagande i politikutformning, och som bygger mer på den traditionella kor-

.....
127 Se Johansson, mfl 2011a, s 85.

porativa traditionen men med nya inslag för dialog och samråd. Denna fråga omfattar principerna dialog, självständighet och oberoende, öppenhet och insyn samt även principen om långsiktighet, vilket är svårt att koppla till det område som styrs av mer marknadsmässiga faktorer. Det man kan konstatera är att samtidigt som Överenskommelsen utgör en gemensam avsiktsförklaring så finns en intressekonflikt inneboende i dokumentet och processen i och med att den står på två ben. Detta innebär en utmaning för parternas fortsatta arbete med genomförandet och för den roll som en nationell överenskommelse kan ha för ett förändrat samhällskontrakt inom det sociala välfärdsområdet. ■

REFERENSER

- Ahrne, G. och Papakostas, A. (2002), *Organisationer, samhälle och globalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Brandsen, T. och Pestoff, V. (2008), *Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An Introduction*. I Pestoff, V. och Brandsen, T. (red.) *Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public Services*. London: Routledge.
- Börjeson, M. och Karlsson, M. (2011), *Brukarmakt i teori och praktik*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Castells, M. (2000), *The Rise of the Network Society*. Second edition. Oxford: Blackwell Publishing.
- Denters, B. och Rose, L.E. (2005), Local Governance in the Third Millennium: a brave new world? In Denters, B. och L. E. Rose, L.E. (red.) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- DiMaggio, P.J. och Powell, W.W (1991), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In Powell, W. and DiMaggio, P.J. (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago.
- Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen. Antagen av INGO-konferensen vid mötet den 1 oktober 2009. Europartådets INGO-konferens. CONF/PLE(2009)CODE1.
- Förordning om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området (2011:1062)
- Garpenby, P. (2010), Perspektiv på implementering. I Nilsen, P. (red.) *Implementering. Teori och tillämpning inom hälso- & sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.
- Gavelin, K. (2010), *Uppföljning av Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Överenskommelsen.
- Gavelin, K. (2011), *Samverkan och påverkan En studie av överenskommelser mellan två kommuner och idéburna organisationer*. Stockholm: Överenskommelsekansliet.
- Gawell, M. (2011a), *Entreprenörskap och företagande i projekt finansierade av Europeiska socialfonden. Rapport från en kartläggning av projekt som beviljats medel 2008-2009. Rapport 89*. Stockholm: Tillväxtverket.
- Gawell, M. (2011b), *Inte vilket entreprenörskap och företagande som helst. En fältstudie av 7 projekt med finansiering från den Europeiska socialfonden. Rapport 90*. Stockholm: Tillväxtverket.
- Gilljam, M. och Jodal, O. (2005), *Demokratiutvecklingen i svenska kommuner*. Göteborg: CEFOS.
- Hasenfeld, Y (2010), Introduction. I Hasenfeld, Y. (red.) *Human Services as Complex Organizations*. London: Sage.
- Henriksen, L. S. (1996), *Lokal frivillig organisering i nye omgivelser*. Aalborg Universitet: AL-FUFF.
- Johansson, H., Kassman, A. och Scaramuzzino, R. (2011a), *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle. Perspektiv på en överenskommelse*. Stockholm: Överenskommelsen.

- Johansson, H., Johansson, L. och Scaramuzzino, R. (2011b), *Mellan deltagande och inflytande. En kartläggning av brukarråd i Skånes kommuner*. Meddelande från Socialhögskolan, Lunds universitet 2011:3.
- Johansson, M. (2011) *I dialogens namn – idén om en överenskommelse mellan regeringen och ideella organisationer*. Växjö: Linnaeus University Press.
- Johansson, S. (2005), *Ideella mål med offentliga medel – Förändrade förutsättningar för ideell välfärd*. Stockholm: Sober Förlag.
- Karlsson, M. och Börjeson, M. (2011), *Brukarmakt i teori och praktik*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Kooiman, J. (red.) (1993), *Modern Governance*. London: Sage.
- Lag (2007:1091), om offentlig upphandling. www.notisum.se/rnp/sls/lag/20071091.HTm.
- Lorentzen, H. (1993), *Frivillighetens integrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lundström, T. (1997), *Barnvårdsorganisationer vid två sekelskiften. Frivilligt barnvårdsarbete förr och nu*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 10. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
- Lundåsen, S. (2010), *Det civila samhället och staten – inflytande och påverkan*. I von Essen, J. (red.) *Det svenska civilsamhället – in introduktion*. Stockholm: Forum för frivilligt socialt arbete.
- Micheletti, M. (1995), *Civil Society and State Relations in Sweden*. Aldershot: Avebury.
- Montin, S. och Hedlund, G. (2009), Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I Hedlund, G. och Montin, S. (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Naurin, D (2001) *Den demokratiska lobbyisten*. Umeå: Boréa.
- Nilsen, P. (2010) (red.), *Implementering. Teori och tillämpning inom hälso- & sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsen, P, Roback, K. och Krevers, B. (2010), Förklaringsfaktorer för implementeringsutfall – ett ramverk. I Nilsen, P. (red.) *Implementering. Teori och tillämpning inom hälso- & sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.
- Oliver, C. (1991), "Strategic Responses to Institutional Processes". *Academy of Management Review*. Vol 16, No 1, s 145-179.
- Olsson, L-E. (1999), *Från idé till handling: en sociologisk studie av frivilliga organisationers uppkomst och fallstudier av: Noaks Ark, 5i12-rörelsen, Farsor och Morsor på Stan*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Olsson, L-E. (2000), *På olika villkor. Samverkan mellan kommun och frivillig organisation*. Sköndalsinstitutets rapportserie nr 12. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Olsson, L-E., Nordfeldt, M., Larsson, O. och Kendall, J. (2009), Sweden: when strong third sector historical roots meet EU policy processes. I Kendall, J. (red.) *Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level Processes and Organized Civil Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Osborne, S.P. (red.) (2010), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Pestoff, V. (1998), *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*. Aldershot: Ashgate.
- Pestoff, V. (2010), Civicness and the Co-production of Social Services in Sweden. I Brandsen, T, Dekker, P. och Evers, A. (red.) *Civicness in the Governance and Delivery of Social Services*. Baden-Baden: Nomos.
- Pfeffer, J. och Salancik, G.R. (1978), *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Pierre, J. (2009), Tre myter om governance. I Hedlund, G. och Montin, S. (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Pierre, J. och Peters, B.G. (2000) *Governance, Politics and the State*. Macmillan, London.
- Prop 2009/10:55. En politik för det civila samhället. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

- Prop. 2011/12:1. Budgetpropositionen för 2012. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringen (2010), Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting. Protokoll vid regerings-sammanträde
- 2010-04-14 IJ2009/2235/UF.
- Rogers, E.M. (2003), *Diffusions of Innovations* (5th edition: 1st edition 1962). New York: Free Press.
- Rothstein, B. (2006), *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag.
- Sannerstedt, A. (1997), Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I Rothstein, B. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Scaramuzzino, R., Heule, C., Johansson, H. och Meeuwisse, A. (2010), *EU och den ideella sektorn. En studie av Equalprogrammet*. Malmö: Malmö högskola.
- SCB (2011), Det civila samhället – ett regeringsuppdrag med undersökningar från Statistiska centralbyrån. Stockholm: SCB.
- Scott, R. W. (2001), *Institutions and Organizations*. London: Sage.
- Selznick, P. (1948), "Foundations of the Theory of Organization", *American Soc. Rev.*, 13:1, s. 25–35.
- SKL (2007), *Brytpunkt. Demokratins förnyelse*. Stockholm. Sveriges kommuner och landsting.
- Lag (2008:962) om valfrihetssystem.
- Stoker, G. (2004), *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- SOU 2006:100. Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. Regeringskansliet: Socialdepartementet.
- Sørensen, E. och Torfing, J. (2007), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave, Macmillan.
- Trägårdh, L. (1999), Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan. I Arnå, E. (red.) SOU 1999:8. *Civilsamhället*. Stockholm: Fritzes.
- Trägårdh, L. (2007a), The "civil society" debate in Sweden: The Welfare State Challenged. I Trägårdh, L. (red.) *State and Civil Society in Northern Europe. The Swedish Model Reconsidered*. New York: Berghahn Books
- Trägårdh, L. (2007b), Democratic Governance and the Creation of Social Capital in Sweden: The Desecrated Charm of Governmental Commissions. I Trägårdh, L. (red.) *State and Civil Society in Northern Europe. The Swedish Model Reconsidered*. New York: Berghahn Books
- Trägårdh, L. (2010), Från folkrörelse till civilsamhälle: Staten och samhället i det moderna Sverige. I von Essen, J. (red) *Det svenska civilsamhället – in introduktion*. Stockholm: Forum för frivilligt socialt arbete.
- von Essen, J. (2010), Inledning. I von Essen, J. (red) *Det svenska civilsamhället – in introduktion*. Stockholm: Forum för frivilligt socialt arbete.
- Wijkström, F. (2010), Civilsamhället: en sfär för mångfald, tradition och förnyelse. I Wijkström, F. (red) *Civilsamhällets många ansikten. En samling essäer 1995–2010*. Stockholm: EFI Ekonomiska Forskningsinstitutet, Handelshögskolan.
- Wijkström, F. och Zimmer, A (2011), Introduction: Nordic Civil Societies beyond Membership and Movements. I Wijkström, F. och Zimmer, A (red.) *Nordic Civil Society at a Cross-Roads. Transforming the Popular Movement Tradition*. Baden-Baden: Nomos.
- Överenskommelsen (2009), Åtterrapporering 2009 från den gemensamma arbetsgruppen. Stockholm: Överenskommelsekansliet.
- Överenskommelsen (2010), Åtterrapporering 2010 från den gemensamma arbetsgruppen. Stockholm: Överenskommelsekansliet.
- Överenskommelsen (2011), Åtterrapporering 2011 från den gemensamma arbetsgruppen. Stockholm: Överenskommelsekansliet.

Regeringsbeslut

S2007/11028/FS.
S2007/11029/FS.
S2009/2669/FST.
S2009/2427/A.
S2009/5070/FS.
S2009/9847/FS.
S2010/8258/FS.

Webbsidor

ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/stakeholders/index_sv.htm, 2012-02-28
kunskaptillpraktik.skl.se/brukarmedverkan_1/brukarrevision_1_1, 2012-04-05
kunskaptillpraktik.skl.se/brukarmedverkan_1/brukarmedverkan-puff/brukarmedverkan? pageID=5379d1c8-007d-4561-bea9-eb4b260f9e58, 2012-04-05.
www.eesc.europa.eu/?i=portal.sv.home, 2012-02-28.
www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sv/001eb38200/Initiative-citoyenne.html, 2012-04-18.
www.famna.se/vardeforum.html, 2012-02-29.
www.farakademi.se/Ekonomi-o-Styrning/Momsregler-for-den-ideella-sektorn-ar-aktuellt/2012-04-10.
www.ideburna.se, 2011-12-05.
www.socialforum.se/_upload/ideburet-offentligtpartnerskap4.pdf, 2012-02-28.
www.regeringen.se/content/1/c6/07/02/32/bcc6951a.pdf, 2011-12-22.
www.regeringen.se/content/1/c6/18/32/77/b0710056.pdf, 2012-04-04.
www.regeringen.se/content/1/c6/18/34/24/c219132b.pdf, 2012-04-04.
www.regeringen.se/dialogideellsektor, 2011-12-28. .
www.regeringen.se/sb/d/3133/a/155926, 2011-12-28
www.regeringen.se/sb/d/14976/a/177144, 2011-12-28
www.regeringen.se/sb/d/2552/a/174199, 2012-04-04.
www.overenskommelsen.se.
overenskommelsen.se/wp/wp-content/uploads/2011/04/eu_koden.pdf.
overenskommelsen.se/koden.

BILAGA 1

Överenskommelsens 6 principer

INOM ÖVERENSKOMMELSEN finns sex gemensamma principer som grund för samverkan mellan de idéburna organisationerna och det offentliga. Principerna är grunden för hur man från parterna vill förhålla sig till varandra.

1. Självständighet och oberoende

Idéburna organisationer och verksamheter formulerar sitt uppdrag i samhället utifrån sin värdegrund och är självständiga såsom röstbärare också i sin samverkan med andra aktörer. De idéburna organisationerna kan ha en kritiskt granskande roll som röstbärare och opinionsbildare. De ska kunna ha den rollen utan att riskera samverkan eller sitt ekonomiska stöd i förhållande till det offentliga.

2. Dialog

Alla människor är beroende av offentliga beslut och insatser. Ur ett rättighetsperspektiv är det viktigt att de som berörs av offentliga beslut själva eller genom sina intresseorganisationer kan hävda sina rättigheter samt intressen, t ex krav på tillgänglighet, som bidrar till ett samhälle där alla är delaktiga. De idéburna organisationerna bidrar till att öka det demokratiska deltagandet och det folkliga inflytandet.

Relationen mellan regeringen och de idéburna organisationerna ska präglas av ansvar och ömsesidighet, utgå från bådats förutsättningar och tillvarata bådats perspektiv och kompetens. För att ge bra förutsättningar för detta stöd till demokratin, bör formerna vara öppna, återkommande och präglas av ett inkluderande förhållnings- och arbets sätt. Dialog mellan regeringen och de idéburna organisationerna syftar till att bredda och fördjupa beslutsunderlag och till att skapa förståelse och förtroende för varandra. Dialogen som form och relationen mellan parterna behöver anpassas till de lokala och regionala förutsättningar som råder. Principerna i denna nationella överenskommelse är en viktig utgångspunkt för relationerna på samtliga nivåer.

3. Kvalitet

Verksamheter inom det sociala området bedrivs både av den offentliga sektorn, privata företag och av de idéburna organisationerna med den särskilda närhet, kunskap och kvalitet som dessa ger. I idéburen verksamhet erbjuds människor stöd och insatser som ska kännetecknas av hög kvalitet och tillgänglighet. Dessa verksamheters kvalitet ska följas upp och utvärderas för att kunna synliggöras, utvecklas och jämföras med andra aktörer. Den idéburna organisationen definierar kvaliteten i sin egen verksamhet. Ofta sker detta med utgångspunkt i brukarens egen definition av kvalitet. De idéburna organisationernas särskilda kvalitet bör beaktas i utvecklandet av metoder för att mäta och fördjupa kvalitet. När den idéburna organisationen utför tillståndspliktig verksamhet eller verksamhet på uppdrag av det offentliga, ska organisationen följa de krav på kvalitet som anges i lagstiftning och som ställs av beställaren. Verksamhet som utförs på uppdrag av det offentliga ska, utöver att möta sådana kvalitetskrav som omfattar alla utförare, kunna redovisa den särart och kvalitet man därutöver arbetar med.

4. Långsiktighet

En bred politisk förankring är viktig när det gäller överenskommelser som berör förutsägbarhet och andra grundläggande villkor för de idéburna organisationernas långsiktiga planering och arbete. Detta för att de idéburna organisationernas existens, samhällsroll och utveckling är en angelägenhet för hela samhället. Idéburna organisationer bör ges sådana förutsättningar som möjliggör planering med långsiktighet och hållbar utveckling som grund.

5. Öppenhet och insyn

Det ömsesidiga förtroendet mellan den offentliga och den ideella sektorn bygger på viljan till öppenhet. För att så många som möjligt ska kunna engagera sig i befintlig eller nytillkommen verksamhet, och för att förtroendet för denna ska vara så stort som möjligt, krävs tillgänglig information och öppenhet i såväl offentlig som ideell sektor. Principen om öppenhet och insyn ska tillämpas så att den idéburna organisationens uppdrag kan fullföljas och inte heller medför skada för brukare, frivilliga, anställda, tredje parter eller organisationernas inre demokrati.

6. Mångfald

I en demokrati har individen rätt att kunna påverka sin vardag. Ett växande utbud av aktörer presenterar olika lösningar för att bryta ett socialt utanförskap – sitt eget eller någon annans. Där många idéburna

verksamheter får växa, skapas utrymme för innovation. Begreppet mångfald betyder i detta sammanhang att samhället välkomnar idéburna organisationer och utförare inom det sociala området med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter. Olikheten är att betrakta som en tillgång i sig hos den mångfald av idéburna organisationer som bygger på demokratiska värden.

Så väl regionalt som lokalt förändras behoven i ett samhälle under utveckling. Därför har både den offentliga och den ideella sektorn ett ansvar för att underlätta framväxten av nya organisationer och utförare samt olika former för samverkan och avtal. ■

BILAGA 2

Intervjufrågor - i urval

Den egna rollen

- Berätta om din egen organisation och din roll inom organisationen.
- Vad har varit din roll i arbetet med att ta fram eller följa upp Överenskommelsen?

Överenskommelsen och dess genomslag

- Har både mångfald inom social välfärd och demokratifrågor fått plats – eller någon övervikt åt något håll?
- Anser du att den har fått något genomslag? Hur och i vilka sammanhang?
- Har Överenskommelsen lett till några faktiska förändringar för idéburna organisationer? (om nej/osäker: tror du att den kommer att leda till förändringar på sikt?)
- Har Överenskommelsen påverkat relationen mellan idéburna organisationer och offentlig sektor?
- Har Överenskommelsen påverkat hur idéburna organisationer ser på sig själva och på den ideella/idéburna sektorn?
- Är det någonting annat som har påverkat idéburna organisationers förutsättningar, relationer och utveckling de senaste åren?
- Anser du att Överenskommelsen har påverkat finansieringen av idéburna organisationer?
- Har vissa principer fått mer genomslag än andra?
- Anser du att Överenskommelsen har lett till en ökad mångfald i välfärdsutbudet?
- Vilka andra utvecklingar påverkar finansieringen av idéburna organisationer och fördelningen av offentliga uppdrag mellan sektorer?
- Anser du att Överenskommelsen gynnar vissa organisationer mer än andra?
- Är du nöjd med det genomslag som Överenskommelsen har haft hittills?

- Vad skulle krävas för att Överenskommelsen skulle få mer genomslag?
- Går det att koppla konkreta förändringar som skett i relationer och förutsättningar till Överenskommelsen – eller är det andra omvärldsförändringar?
- Finns det någonting du önskar att man hade gjort annorlunda i framtaget eller uppföljningen av Överenskommelsen?

Uppföljning av Överenskommelsen

- Finns en medvetenhet inom organisationen om Överenskommelsen? På vilka nivåer?
- Har det skett några konkreta förändringar inom organisationen till följd av Överenskommelsen?
- Sprids information om Överenskommelsen inom den egna organisationen?
- Sprider din organisation information om Överenskommelsen till andra organisationer och enskilda individer?
- Är det någon/några aktörer som deltar i större eller mindre grad i uppföljningsarbetet? Är det någon/några viktiga aktörer som saknas?
- Är det någonting du är särskilt nöjd eller missnöjd med i hur uppföljningen av Överenskommelsen har gått till?

BILAGA 3

Enkät - Uppföljning av Överenskommelsens tre första år

DEN HÄR ENKÄTEN är en del av en uppföljningsstudie om Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Studien utförs av Enheten för forskning om det civila samhället på Ersta Sköndal högskola.

Enkäten är konfidentiell; ingen utanför forskargruppen kommer att ta del av information om vem som har svarat vad.

Resultaten presenteras i en rapport som publiceras av Överenskommelsen. Materialet kommer även att användas för vidare vetenskaplig forskning vid Ersta Sköndal högskola.

FÖRST NÅGRA FRÅGOR OM DIG OCH DIN ORGANISATION

1. Vilken organisation/myndighet representerar du?

2. Är du...

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Frivilligarbetare/volontär? | <input type="checkbox"/> Förtroendevald (avlönad)? |
| <input type="checkbox"/> Förtroendevald (ej avlönad)? | <input type="checkbox"/> Anställd? |
| | <input type="checkbox"/> Annat? (ange själv) |

3. Vilken befattning har du?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Administratör | <input type="checkbox"/> Politisk sakkunnig |
| <input type="checkbox"/> Assistent | <input type="checkbox"/> Projektledare |
| <input type="checkbox"/> Avdelningschef/enhetschef | <input type="checkbox"/> Styrelseledamot |
| <input type="checkbox"/> Direktör | <input type="checkbox"/> Verksamhetsledare |
| <input type="checkbox"/> Generalsekreterare | <input type="checkbox"/> Verksamhetsutvecklare |
| <input type="checkbox"/> Handläggare | <input type="checkbox"/> Verkställande direktör |
| <input type="checkbox"/> Informatör | <input type="checkbox"/> Jag har ingen formell befattning |
| <input type="checkbox"/> Kanslichef | <input type="checkbox"/> Annan (ange själv) |
| <input type="checkbox"/> Ordförande | |

4. Tillhör din organisation...

- Ideell/idéburen sektor?
- Regeringskansliet?
- Den kommunala sektorn?
- Annan (ange själv)

FRÅGOR TILL IDEELLA/IDÉBURNA ORGANISATIONER

5. Utgör din organisation... (Flera svarsalternativ är möjliga)

- En riksorganisation?
- En nationell verksamhet?
- En nationell verksamhet som är en del i en större internationell organisation?
- En regional organisation?
- En lokal organisation?
- Annat (ange själv)

6. På vilken nivå är din del av organisationen verksam?

(Flera svarsalternativ är möjliga)

- Internationell nivå
- Riksnivå
- Regionalnivå
- Lokalnivå

7. Har din organisation enskilda medlemmar?

- Nej
- Ja (var vänlig ange hur många)

8. Har din organisation andra organisationer som medlemmar?

- Nej
- Ja (var vänlig ange hur många)

9. Vilka är din organisations inkomstkällor? Rangordna de tre viktigaste med 1, 2 och 3.

- Egna tillgångar?
- Medlemsavgifter?
- Gåvor?
- Offentliga bidrag (kommun/landstingsnivå)?
- Offentliga bidrag (statlig nivå)?
- Offentlig upphandling?
- Lagen om valfrihet?
- Försäljning av varor/tjänster?

10. Inom vilket område är organisationen verksam?

(Flera svarsalternativ är möjliga)

- Kultur och rekreation
- Social omsorg
- Utbildning och forskning
- Religion
- Arbetsmarknad
- Politik/identitet/intresse
- Regional utveckling och boende

- Hälso- och sjukvård
- Miljö
- Internationella aktiviteter
- Filantropi/välgörenhet
- Annat (ange själv)

NU TILL FRÅGOR OM ÖVERENSKOMMELSEN

11. Har din organisation skrivit under Överenskommelsen?

- Ja
- Nej

FRÅGOR TILL DEM SOM INTE SKRIVIT UNDER ÖVERENSKOMMELSEN

12. Vad är det främsta skälet till att din organisation valt att inte skriva under Överenskommelsen?

- Vi tycker inte att Överenskommelsen berör oss
- Vi tycker inte att en överenskommelse är ett bra sätt att arbeta på
- Vi är missnöjda med hur arbetet med att ta fram Överenskommelsen utfördes
- Vi är missnöjda med innehållet i Överenskommelsen
- Vi har inte mandat att skriva under Överenskommelsen å våra medlemmars vägnar
- Annat (ange själv)

13. Överväger ni att skriva under Överenskommelsen i framtiden?

- Nej
- Osäker
- Ja (berätta vad som skulle motivera er att göra det)

FRÅGOR TILL DEM SOM SKRIVIT UNDER ÖVERENSKOMMELSEN

14. Hur lätt eller svårt var det att fatta beslutet om att ni skulle skriva under Överenskommelsen?

- Mycket lätt
- Ganska lätt
- Ganska svårt
- Mycket svårt

15. Berätta vad som fick er att besluta er att skriva under alt. vad som fick er att tveka

16. Om du var tvungen att välja endast en sak, vad i Överenskommelsen är viktigast för din organisation?

- Principen om självständighet och oberoende
- Principen om dialog
- Principen om kvalitet
- Principen om långsiktighet
- Principen om öppenhet och insyn
- Principen om mångfald
- Annat, nämligen:

OM ÖVERENSKOMMELSENS GENOMFÖRANDE

17. Vilka typer av aktiviteter genomför din organisation i samband med Överenskommelsen? (Flera svarsalternativ är möjliga)

- Kommunikation om Överenskommelsen till allmänheten?
- Kommunikation om Överenskommelsen till idéburna organisationer?
- Kommunikation om Överenskommelsen till tjänstemän och förtroendevalda inom offentlig sektor?
- Forskning i frågor som rör Överenskommelsen?
- Utbildning?
- Specifika projekt i samband med era åtaganden/åtgärder?
- Inga aktiviteter?
- Annat (ange själv)

18. Hur genomförs dessa aktiviteter?

- Självständigt inom organisationen
- I samarbete med andra aktörer
- Både självständigt och i samarbete med andra

OM ÖVERENSKOMMELSENS GENOMSLAG

19. Hur välkänd anser du att Överenskommelsen är inom din organisation?

Skala 1–5 (1 inte alls välkänd – 5 mycket välkänd)

- 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4 ■ 5

20. Hur välkänd anser du att Överenskommelsen är inom din sektor som helhet?

Skala 1–5 (1 inte alls välkänd – 5 mycket välkänd)

- 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4 ■ 5

21. Anser du att Överenskommelsen har fått något genomslag hittills?

- Ja
- Nej

22. Upplever du att Överenskommelsen...

(flera svarsalternativ är möjliga)

- Har förändrat något för din organisation?
- Har gett förändrade förutsättningar för idéburna organisationer inom det sociala området?
- Har förändrat relationerna mellan regeringen och ideell sektor?
- Har förändrat relationerna mellan kommuner och landsting och ideell sektor?
- Har förändrat relationer mellan idéburna organisationer inom det sociala området?
- Har lett till en ökad kännedom inom offentlig sektor om idéburna organisationers insatser?
- Annat (ange själv)

23. Beskriv kort de förändringar du märkt. Ge gärna konkreta exempel.

NÅGOT OM PRINCIPERNAS GENOMSLAG

24. Anser du att.... *(flera svarsalternativ är möjliga)*

- Samverkan mellan idéburna organisationer verksamma inom hälso- och sjukvård och social omsorg ökat?
- En samsyn utvecklats när det gäller begreppen inom den idéburna sektorn?
- Metoder utvecklats för att mäta kvalitet och resultat som återspeglar idéburna organisationers roll, särart och mervärde?
- Planering och arbete sker med hållbar utveckling som grund?
- Mångfalden inom det sociala området ökat?

25.1 Har vissa principer fått mer genomslag än andra?

- Nej
- Ja. Vilka?

ÖVERENSKOMMELSENS GENOMSLAG I FRAMTIDEN

26. Tror du att Överenskommelsen kommer att få mer genomslag i framtiden?

- Nej
- Ja (berätta hur)

MER OM ÖVERENSKOMMELSENS GENOMSLAG

27. Hur nöjd är du med det genomslag som Överenskommelsen fått hittills?

Skala 1–10 (1 inte alls nöjd – 10 mycket nöjd)

- 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4 ■ 5 ■ 6 ■ 7 ■ 8 ■ 9 ■ 10

28. Vad anser du skulle krävas för att Överenskommelsen skulle få mer genomslag?

29. Anser du att Överenskommelsen gynnar vissa typer av organisationer mer än andra? (Ange i sådana fall vilka och hur)

30. Har du eller din organisation varit aktiv i arbetet med någon annan överenskommelse mellan offentlig sektor och idéburna organisationer (på regerings-, regional- eller kommunal nivå)?

- Nej
- Ja, vilken

31. Vad, utöver Överenskommelsen, påverkar relationerna mellan offentlig sektor och idéburna organisationer i Sverige? (Beskriv gärna hur relationen påverkas)

32. Vad tycker du är de största utmaningarna eller hindren i genomförandet av Överenskommelsen?

SISTA FRÅGAN

33. Övriga kommentarer när det gäller Överenskommelsens genomslag under de första tre åren.



ÖVERENSKOMMELSEN

Detta är den tredje och avslutande delen i den fristående uppföljningsstudien om Överenskommelsen mellan Regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. I denna studie redogör Ersta Sköndal högskola för hur berörda parter ser på Överenskommelsen i dagsläget samt hur parterna anser att Överenskommelsen har påverkat utvecklingen. Genom en enkätstudie, intervjuer och analys av olika dokument har ett stort antal individer och organisationer fått komma till tals. Överenskommelsens arbetsformer och dialogen är något helt nytt. Skillnaderna i parternas olika uppdrag och kulturer är tydliga. Överlag är berörda parter positiva, men det finns också delade meningar om vissa saker och en stor portion otålighet framför allt bland de idéburna.

Ersta Sköndal högskola har i de två tidigare studierna belyst Överenskommelsens tillkomst och innehåll samt redogjort för en studie av två lokala överenskommelser i Örebro och Botkyrka.