

# **UPPFÖLJNING AV ÖVERENSKOMMELSEN MELLAN REGERINGEN, IDÉBURNA ORGANISATIONER INOM DET SOCIALA OMRÅDET OCH SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING.**

---

**Första delrapporten, april 2010**

Publicerad av Överenskommelsen  
ISBN 978-91-978983-0-0  
[www.overenskommelsen.se](http://www.overenskommelsen.se)

# FÖRORD

---

Detta är den första delen av den fristående uppföljningsstudien om Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.

Under lång tid har det funnit olika former för dialog om bl.a. ansvarsfördelning, rättsliga och finansiella frågor mellan civilsamhällets organisationer och regering, kommuner, myndigheter och andra offentliga aktörer.

De senaste åren har det förts diskussioner om en utvecklad dialog, roller och strukturerade relationer. Flera organisationer drev på för att skapa en mer systematisk form för kontinuerligt samtal och tydligare relationer, vilket ledde till att regeringen i september 2007 beslutade att inleda en öppen dialog mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Det gemensamma arbetet resulterade i ett förslag till Överenskommelse som lämnades ut för synpunkter och i oktober 2008 undertecknades så en överenskommelse.

Huvudmålet med överenskommelsen är att stärka de idéburna organisationernas självständighet och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare, samt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården och omsorgen.

Överenskommelsen innehåller gemensamma visioner, parternas utgångspunkter och sex gemensamma principer, samt en presentation av de olika åtaganden som parterna gjort och deras åtgärder för att utveckla samverkan och nå Överenskommelsens mål.

För att följa utvecklingen och se vilken betydelse Överenskommelsen får har parternas gemensamma arbetsgrupp beställt denna fristående uppföljningsstudie som genomförs av Enheten för forskning om det civila samhället på Ersta Sköndal högskola. Studien genomförs i tre faser och redovisas årligen.

I denna första rapport är målsättningen att redogöra för en grundläggande kartläggning samt att utveckla indikatorer för en fortsatt uppföljning. Ersta Sköndal högskola står för innehållet i rapporten. Docent Marie Nordfeldt har varit ansvarig för studien och vetenskaplig handledare åt forskningsassistent Karin Gavelin som utfört studien samt författat rapporten.

Studien är en viktig grund för att förbättra parternas arbete och utveckling av dialogen. Vi hoppas att den inspirerar många fler till fortsatta samtal och reflektion.

*Parternas gemensamma arbetsgrupp*



# INNEHÅLL

---

## **FÖRORD** 3

## **INNEHÅLL** 5

### **1. INLEDNING** 7

- Treårig uppföljningsstudie 7
- Denna delstudies syfte och frågeställningar 8
- Metod 8
- Avgränsningar 10
- Rapportens struktur 11

### **2. NÅGRA BEGREPP** 13

- Idéburen organisation 13
- Ideell organisation 13
- Det sociala området 14

### **3. ÖVERENSKOMMELSENS BAKGRUND OCH TILLKOMST** 15

- Bakgrund 15
- Dialogen 18

### **4. ÖVERENSKOMMELSENS UPPFÖLJNING** 23

- Den gemensamma arbetsgruppen 23
- De idéburna organisationernas samordningsgrupp 24
- Uppföljningsstruktur 25
- Uppföljningsaktiviteter 2008-2009 25
- Den gemensamma arbetsgruppens uppföljningsaktiviteter 25
- Olika förutsättningar 33

### **5. UTVECKLING AV UPPFÖLJNINGSSINDIKATORER** 35

### **6. STATISTIKEN OM DEN IDÉBURNA SEKTORNES EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH ANDEL AV VÄLFÄRDSMARKNADEN** 41

- Kartläggning av existerande statistik 43

### **7. DELTAGARNAS SYNUNKTER PÅ DIALOGEN OCH ÖVERENSKOMMELSEN** 49

- Tankar om dialogen 49
- Synpunkter på Överenskommelsens innehåll 55
- Synpunkter på Överenskommelsens uppföljning och genomslag 61
- Kritiken i sitt sammanhang 67

<b>8. SAMMANFATTNING</b>	69
<b>BILAGA 1: ÖVERENSKOMMELSENS PRINCIPER</b>	73
Gemensam vision	73
Gemensamma principer	74
<b>BILAGA 2: ENKÄT</b>	77
<b>BILAGA 3: INTERVJUFRÅGOR I URVAL</b>	85
Den egna rollen	85
Överenskommelsens utformning och innehåll	85
Överenskommelsens genomslag	85
Uppföljning av Överenskommelsen	86
Studiens format och avgränsning	86
<b>REFERENSER</b>	87

# 1. INLEDNING

---

I september 2007 inbjöd regeringen ett antal ideella organisationer inom det sociala området till dialog. Dialogens syfte var att finna gemensamma principer för arbetsrelationerna mellan staten och den ideella sektorn i hopp om att dessa skulle utvecklas till en överenskommelse om parternas framtida samarbeten. Som underliggande motiv till initiativet angavs bland annat en önskan om att stärka ideella organisationers roll inom det sociala området, att öka mångfalden av utförare inom hälsa, sjukvård och omsorg samt att lyfta den funktion som engagemang och idealitet kan spela i arbetet med att bryta socialt utanförskap. 80 organisationer inbjöds till dialogen; fler välkomnades att ansluta sig till arbetet eftersom det pågick.

Efter ett drygt år av samtal, diskussioner, utkast och förhandlingar stod Överenskommelsen klar den 23 oktober 2008. Då hade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anslutit sig som en tredje part. Det färdiga dokumentet, som fick namnet Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting, lanserades vid en konferens i Stockholm den 9 december 2008.

## TREÅRIG UPPFÖLJNINGSTUDIEN

Denna rapport presenterar den första delen i en treårig uppföljningsstudie. Den treåriga studiens syfte är att följa upp hur Överenskommelsen genomförs under de första tre åren samt att undersöka hur de som berörs av Överenskommelsen ser på dess innehåll och genomslag. Studien finansieras av det uppföljningskansli<sup>1</sup> som inrättades 2009 med de tre parternas mandat att följa upp Överenskommelsens genomförande, sprida kunskap och öka kännedomen. Arbetet genomförs i tre faser:

- *Delstudie ett* är en grundstudie med fokus på den nationella Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Delstudien utfördes hösten 2009 och presenteras i denna rapport.
- *Delstudie två* tittar på hur man arbetar med överenskommelser på kommunnivå. Studien genomförs våren 2010.
- *Delstudie tre* följer upp vad som hänt på nationell nivå under Överenskommelsens tre första år. Den kommer att utföras 2011 med slutrapportering 2012.

---

1. Se information på [www.overenskommelsen.se](http://www.overenskommelsen.se).

# DENNA DELSTUDIES SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Denna delstudies syfte har framförallt varit att utforma undersökningens frågeställningar och metod för att på bästa sätt göra den möjlig att återkommande följa upp.

I detta ingår:

- att kartlägga de uppföljningsaktiviteter som pågått under Överenskommelsens första år och de aktörer som deltagit i dem
- att ta fram ett antal uppföljningsbara frågor och indikatorer med vilka man i framtiden kan mäta Överenskommelsens eventuella genomslag
- att utforska hur berörda aktörer ser på Överenskommelsens tillkomst och innehåll, samt dess uppföljning under det första året.

Frågorna som behandlas i denna studie rör bland annat om och hur Överenskommelsen påverkar relationerna mellan staten och idéburna organisationer, om och hur den påverkar den idéburna sektorns inbördes relationer och självbild, samt dess eventuella inverkan på de idéburna organisationernas ekonomiska förutsättningar. Syftet har inte varit att besvara dessa frågor under studiens första fas, då det endast ett år efter att Överenskommelsen skrevs under ännu är för tidigt att dra slutsatser om dess genomslag. Istället är syftet att utforma frågor och indikatorer så att de ska kunna besvaras vid senare tillfällen.

I den kvalitativa undersökning som utforskade berörda aktörers syn på Överenskommelsens tillkomst, innehåll och uppföljning läggs relativt stor tonvikt vid dialogen. Detta har flera skäl. För många deltagare väckte dialogarbetet starka reaktioner, såväl positiva som negativa, vilka har påverkat hur man idag ser på överenskommelsedokumentet och det fortsatta arbetet. Därmed utgör dessa synpunkter en viktig utgångspunkt för framtida uppföljningar av hur man inom offentlig och idéburen sektor ser på Överenskommelsen och på relationerna mellan sektorerna. Vidare öppnade dialogen nya möjligheter för nätverksbyggande bland deltagarna. Detta har haft konsekvenser för Överenskommelsens genomförande då det är ur dessa nätverk som den idéburna sektorns samverkansstrukturer för uppföljning har uppstått.

## METOD

Denna delstudie har genomförts i tre moment. För det första gjordes en sekundärundersökning av relevant litteratur. Undersökningen innefattade överenskommelseparternas egen dokumentation, statens offentliga utredningar, andra offentliga publikationer och statistik samt dokumentation från andra länders överenskommelser. Sekundärundersökningen hade flera syften: att bygga en bild av det sociala och politiska sammanhang i vilket Överenskommelsen uppstått, att samla uppgifter om hur

berörda parter svarat upp mot Överenskommelsen, att dra lärdomar från hur andra länder har utvecklat och följt upp liknande överenskommelser samt att identifiera relevant baslinjeinformation som kan användas för att utvärdera Överenskommelsens eventuella genomslag i framtiden.

För det andra gjordes en kvalitativ intervjustudie med fokus på personer som varit aktiva i dialogen och/eller i uppföljningen av Överenskommelsen. Intervjustudiens syfte var att fånga hur berörda grupper ser på Överenskommelsens tillkomst, innehåll och genomslag. 20 personer intervjuades, varav 15 var från idéburna organisationer, två från SKL och tre från Regeringskansliet. Till att börja med fokuserades undersökningen på personer som arbetar aktivt med Överenskommelsen; tio av de intervjuade var medlemmar i den gemensamma arbetsgruppen som ansvarar för uppföljning av Överenskommelsens genomförande. Därefter gjordes ytterligare ett urval av tio personer som representerade skilda organisationsformer och perspektiv. Av de 20 personer som intervjuades var 17 baserade i Stockholmsområdet. 13 representerade organisationer som skrivit under Överenskommelsen, fyra representerade organisationer som inte skrivit under och tre hade tjänster som betydde att de inte hade mandat att skriva under.

Ytterligare tre informella telefonintervjuer gjordes med representanter för ideella organisationer i Estland, Norge och Storbritannien med anledning av deras arbete med dessa länders överenskommelser mellan stat och ideell sektor.

Studiens tredje delmoment var en enkätundersökning. Syftet med enkäten var att komplettera resultaten från intervjustudien med fler perspektiv samt att systematiskt samla in jämförbara data som kan följas upp i studiens senare faser. Enkäten innehöll frågor om bland annat svararnas syn på dialogen och Överenskommelsen, vad som motiverat deras deltagande i dialogen och eventuella anslutning till Överenskommelsen, deras erfarenheter från tidigare samråd mellan stat och idéburen sektor samt deras syn på Överenskommelsens genomslag hittills och möjliga hinder i det fortsatta arbetet. Enkäten samt ett urval av intervjufrågorna finns att läsa i bilaga 2 och 3. Enkäten var elektronisk och distribuerades via e-post till alla organisationer som bjudits in till eller deltagit i dialogen. Utskicket gjordes av överenskommelsekansliet som använde en utskickslista sammansatt av flera listor: Regeringskansliets ursprungliga inbjudningslista, deltagarlistor från möten samt en lista från den gemensamma arbetsgruppen. Sammanlagt skickades enkäten till 216 e-postadresser från cirka 110 olika organisationer, inklusive Regeringskansliet, SKL samt ett antal andra myndigheter. 65 svar erhöles från sammanlagt 52 skilda organisationer, med följande uppdelning:

- 43 idéburna organisationer (vid några tillfällen erhöles svar från både riksorganisationen och lokala avdelningar; de räknas här som samma organisation)
- två trossamfund (som inte identifierade sig själva som idéburna organisationer)
- Regeringskansliet
- två kommuner
- fyra övriga myndigheter.

Av de 45 idéburna organisationer och trossamfund som svarade på enkäten hade 38 deltagit i dialogen. Det motsvarar cirka 40 procent av de 96 organisationer som enligt regeringens lista medverkade i någon del av dialogarbetet.<sup>2</sup>

28 av organisationerna som svarade på enkäten hade skrivit under Överenskommelsen. Det motsvarar 62 procent av de 45 organisationer<sup>3</sup> som anslutit sig till Överenskommelsen vid tidpunkten för enkäten.

Det är viktigt att påpeka att respondenterna som deltog i intervju- och enkätstudien gjorde det i egenskap av organisationsföreträdare<sup>4</sup>. Även om de i sina svar återgav personliga tolkningar av händelser och utvecklingar så representerade de den egna organisationen och det är ur detta perspektiv som deras svar bör tolkas.

## AVGRÄNSNINGAR

Denna studie utfördes ett år efter att Överenskommelsen skrevs under. Det betyder att studien utförts dels retroaktivt, i den meningen att vi har ställt frågor till respondenter och studerat litteratur om hur situationen såg ut innan Överenskommelsen, dels med studiens tidpunkt som utgångspunkt för senare uppföljningar. Vi har inte utgått från en baslinjestudie av hur situationen såg ut innan Överenskommelsen kom till.

Studien innefattade en enkätundersökning där svarsfrekvensen var relativt låg. Vi har valt att ändå inkludera vissa enkätresultat i analysen eftersom enkäten nått en mer varierad grupp organisationer än dem som deltagit i intervjustudien, och därmed tillfört viktig kompletterande information om olika organisationers syn på Överenskommelsen.

Ytterligare en faktor som bör uppmärksammas är att undersökningens fokus har legat på organisationer som aktivt deltagit i arbetet med Överenskommelsens tillkomst och uppföljning. Det betyder att organisationer som skrivit under Överenskommelsen är överrepresenterade i både intervju- och enkätundersökningen, vilket medför en viss risk för bias i de resultat som återges. I januari 2010 hade 43 idéburna organisationer undertecknat Överenskommelsen vilket motsvarar drygt hälften av det antal organisationer som initialt bjöds in till Överenskommelsen. Ytterligare organisationer har valt att underteckna Överenskommelsen genom en paraply- eller riksorganisation.

2. Regeringskansliet (2008) *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting IJ2008/2110/UF*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
3. 43 idéburna organisationer och trossamfund samt Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting, enligt Regeringskansliet (2009) *Organisationer som anslutit sig till Överenskommelsen inom det sociala området t.o.m. den 1 oktober 2009*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
4. Med undantag för två respondenter som inte företrädde någon organisation.

## RAPPORTENS STRUKTUR

Denna rapport inleds i nästa avsnitt med en förklaring av några av de nyckelbegrepp som använts i studien. I avsnitt tre och fyra beskrivs Överenskommelsens bakgrund, tillkomst och uppföljning. Därefter följer i avsnitt fem en presentation av de kvantitativa indikatorer som vi har valt att följa upp i studiens senare faser, och i avsnitt sex finns en kartläggning av den existerande offentliga statistiken som rör dessa frågor. I avsnitt sju återges slutligen studierespondenternas synpunkter på dialogen, överenskommelsedokumentet och det första årets uppföljningsaktiviteter. I avsnitt åtta sammanfattar vi studieresultatet och redogör för arbetets nästa steg.



## 2. NÅGRA BEGREPP

---

I Sverige används en mängd olika termer för att beskriva de organisationer som i Överenskommelsen benämns *idéburna organisationer* eller i samlad form *idéburen sektor*. Ett begrepp som *folkrörelse*, som historiskt har spelat en mycket viktig roll i det svenska sammanhanget, har under senare år fått sällskap av andra termer som speglar dels utvecklingar i sektorns sammansättning och roll, dels förändringar i hur den tolkas inom forskningen och politiken. Här återfinns exempelvis samlingsbegreppen *tredje sektor*, *ideell sektor* och *social ekonomi* samt organisationsbenämningarna *intresseorganisation* och *nonprofit-företag*.<sup>5</sup>

Nedan förklaras de nyckelbegrepp vi har valt att använda i denna rapport. Definitionerna härrör från Överenskommelsens skrivelser.

### IDÉBUREN ORGANISATION

Begreppet idéburen organisation avser här en organisation inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen. Organisationerna kan vara vinstutdelande och har generellt någon form av mer allmänmännsliga uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. De är självstyrande och har ofta inslag av idealitet samt bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet.<sup>6</sup> I gruppen idéburna organisationer ingår bland annat ideella organisationer, non-profit-företag, ekonomiska föreningar, kooperativa företag och aktiebolag som drivs på idéburen grund.

I dialogen om Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beslutade deltagarna att begreppet idéburen skulle ersätta begreppet ideell i hänseende till de organisationer som ansluter sig till Överenskommelsen.

### IDEELL ORGANISATION

Begreppet ideell organisation avser här en organisation inom det civila

5. Se exempelvis Jeppsson Grassman, E. and Svedberg, L. (2007) "Civic Participation in a Scandinavian Welfare State: Patterns in Contemporary Sweden." In Trädgårdh, L (ed) *State and Civil Society in Northern Europe*. Oxford: Berghahn Books; Linderyd, A. (2008) *Frihet utan oberoende*. Stockholm: Sektor 3, s.12-14; Olsson, L-E., Nordfeldt, M., Larsson, O. and Kendall, J. (2009) 'Sweden: When strong third sector historical roots meet EU policy processes' in Kendall, J. (ed.), *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi Level Processes and Organised Civil Society*, Edward Elgar.
6. [www.overenskommelsen.se](http://www.overenskommelsen.se)

samhället som inte är vinstutdelande och som har någon form av mer allmänmännsliga uppdrag, utan att vara statlig eller kommunal. Dessa organisationer är självstyrande och har inslag av idealitet samt bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet.<sup>7</sup>

## DET SOCIALA OMRÅDET

Det sociala området syftar till regeringens utgiftsområden 9–12: Hälsovård, sjukvård och social omsorg; ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp; ekonomisk trygghet vid ålderdom; samt ekonomisk trygghet för familjer och barn.<sup>8</sup>

I denna rapport används både begreppen *idéburen* och *ideell* för att beskriva de organisationer som ingått i studien. I hänseende till den litteratur och de aktiviteter som föregick Överenskommelsen används i huvudsak begreppet *ideell organisation/sector*. I hänseende till Överenskommelsen och dess uppföljning används främst begreppen *idéburen organisation/sector* eftersom dialogdeltagarna enats om att termen *idéburen* bättre rymmer de olika organisationstyper som berörs av Överenskommelsen.<sup>9</sup>

---

7. Ibid.

8. Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

9. Undantag görs där vi återger citat från intervjuer eller parternas egna rapporter.

# 3. ÖVERENSKOMMELSENS BAKGRUND OCH TILLKOMST

---

Detta avsnitt redogörs Överenskommelsens bakgrund i politiken och civilsamhället i Sverige och utomlands, samt presenterar ett sammandrag av hur Överenskommelsen kom till.

## BAKGRUND

Sverige har, och har länge haft, ett livskraftigt civilsamhälle. Det finns en stark folkrelsetradition i landet: Sverige har närmare 200 000 föreningar i en befolkning på 9 miljoner invånare.<sup>10</sup> 90 procent av de vuxna invånarna är medlemmar i minst en förening. Det är en mycket hög siffra jämfört med andra länder, även om skillnaden blir mindre skarp när fackföreningsmedlemskap tas bort ur beräkningen.<sup>11</sup> Svenskarnas ideella engagemang är också bland de högsta i världen. Uppgifter från en befolkningsstudie som utfördes av Enheten för forskning om det civila samhället vid Ersta Sköndal högskola under 2009 visar att 48 procent av befolkningen utför frivilliga insatser av något slag, och att man i genomsnitt lägger ned 4 timmar per vecka på detta. Det frivilliga engagemanget har legat stabilt på en hög nivå sedan den första befolkningsstudien gjordes 1992. Ingenting tyder alltså på att svenskarnas engagemang är på väg att avta; dock står det klart att det sker vissa förändringar i vad och hur de väljer att engagera sig. Fortfarande är majoriteten av frivilligarbetare medlemmar i den organisation de är engagerade i, men omfattningen av medlemskap i föreningar har minskat sedan det tidiga nittiotalet.<sup>12</sup> Det har också blivit vanligare att människor lägger sin tid på tillfälliga och enfrågeinriktade insatser.<sup>13</sup> Därtill finns tecken på att klyftan mellan de som engagerar sig ideellt och de som inte gör det ökar. En fjärdedel av Sveriges befolkning har aldrig varit engagerade i frivilligt arbete, och det är framförallt de med låg inkomst och lägre utbildning som inte engagerar sig.<sup>14</sup>

Den ideella sektorn i Sverige utmärker sig i internationella jämförelser genom att den i mindre grad är beroende av ekonomiskt stöd från staten än i många andra länder. Enligt en studie från 1997 kom endast 29 procent av sektorns totala intäkter från

---

10. Svedberg, L., von Essen, J. och Jegermalm, M. (2010) *Svenskarnas engagemang är större än någonsin*. Stockholm:Ersta Sköndal högskola.

11. Vogel, J., Amnå, E., Munck, I. och Häll, L. (2003) *Föreningslivet i Sverige*. Örebro: SCB, s. 19.

12. Regeringskansliet (2009) *Regeringens proposition 2009/10:55. En politik för det civila samhället*, s. 38; Svedberg, L., von Essen, J. och Jegermalm, M. (2010).

13. Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, ideburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*, s.5; SOU 2000:1 *En uthållig demokrati!* Stockholm: Fritzes, s. 198-199.

14. Svedberg, L. och Von Essen, J. (2009).

offentliga medel,<sup>15</sup> vilket kan jämföras med till exempel förhållandet i Tyskland där 68 procent av den ideella verksamheten var statligt finansierad vid samma tidpunkt.<sup>16</sup> Situationen ser dock annorlunda ut när statistiken bryts ned till de verksamhetsområden som utgör det sociala området. En senare studie visar att organisationer som arbetar med sjukvård fick 87 procent av sin inkomst från offentliga källor medan de som var aktiva inom social omsorg drog 71 procent av intäkterna från staten.<sup>17</sup>

Den ideella sektorn i Sverige är i lägre grad professionaliserad än i många andra länder, i den meningen att organisationerna har en förhållandevis låg andel anställda i relation till andelen frivilligarbetare. Filip Wijkström och Tommy Lundström har i sina studier av den svenska ideella sektorns ekonomi visat att proportionen av arbetsinsatser som utförs av avlönad personal i sektorn som helhet ligger omkring 24 procent.<sup>18</sup> Det kan jämföras med exempelvis Frankrike och Storbritannien där motsvarande siffra är 45–50 procent, eller Irland där omkring 80 procent av arbetsinsatserna inom ideell sektor utförs av avlönad personal. Forskning har dock visat tecken på att den svenska ideella sektorn idag är på väg att ta en mer professionaliserad form. Denna utveckling kan delvis förklaras av att de verksamhetsområden där sektorn växer i relativ storlek, som vård, omsorg och skola, också är de verksamhetsområden som i högre grad använder sig av avlönad personal.<sup>19</sup>

Sedan 2001 har Sverige en uttalad folkrörelsepolitik, numera kallad politiken för det civila samhället.<sup>20</sup> Tidigare var politik rörande ideell sektor inräknade i andra verksamhetsområden såsom idrott, kultur och jämställdhetspolitik.<sup>21</sup> Politiken för det civila samhället består idag av två delar: den generella politiken som inbegriper frågor som rör sektorn som helhet och den sektorsorienterade politiken som behandlar specifika verksamhetsområden, till exempel kultur, omsorg eller idrott.<sup>22</sup> Traditionellt har ideella rörelser getts möjligheter att påverka den statliga och kommunala politiken framförallt genom remissförfarande och etablerade forum såsom handikappråd och pensionärsråd. Dessa forum har dock mött kritik från sektorn. I intervjuer under denna studie har man anmärkt på att remissförfarande endast erbjuder begränsade möjligheter till påverkan, att det sker på statens villkor och ofta inte tar hänsyn till de ideella organisationernas särskilda omständigheter. Samverkansråden kritiserades i intervjuerna för att de stänger ute de organisationer som saknar egna etablerade förbindelser med myndigheterna i fråga. Under det sena 90-talet utfördes en demokratiutredning vars slutbetänkande *En uthållig demokrati!* bland annat behandlade denna

---

15. Lundström, T. och Wijkström, F. (1997) *The Nonprofit Sector in Sweden*. John Hopkins Nonprofit Sector series II. Manchester: Manchester University Press, s.145.

16. Ibid. s.148.

17. Wijkström, F. och Lundström, T. (2002) *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober förlag, s.169.

18. Ibid. s.194.

19. Wijkström, F. och Lundström, T. (2002) s.19. För en diskussion om hur begreppet "professionalisering" används i hänseende till den svenska ideella sektorn se också Wijkström, F. och Einarsson, T. (2007) *Från nationalstat till näringsliv?* Stockholm: Handelshögskolan, s. 42-48.

20. Regeringskansliet (2009) *Regeringens proposition 2009/10:55. En politik för det civila samhället*.

21. Ibid. s.31.

22. Ibid. s.31-32.

fråga. Rapporten framhöll vikten av fortgående dialog mellan regeringen och den ideella sektorn för att ta tillvara sektorns betydelsefulla kunskap och engagemang.<sup>23</sup> När folkrörelsepolitiken etablerades 2001 var en av ambitionerna därmed att öka och förbättra dialogen med föreningslivet. I samband med detta stiftade regeringen Folkrörelseforum som en kontinuerlig mötesplats för regeringen och den ideella sektorn.<sup>24</sup> Några år senare följde regeringens utredning om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden, vilken också behandlade behovet av bättre samrådsformer och bland annat gjorde en enkät kring frågan till de cirka 600 personer som deltagit i Folkrörelseforums aktiviteter. Mot bakgrund av dessa undersökningar förespråkade utredningens slutbetänkande *Rörelser i tiden* att nya och mer jämbördiga metoder för samverkan och samråd borde utvecklas. Rapporten föreslog vidare att en ny plattform för dialog borde inrättas som grund för en framtida samverkansöverenskommelse mellan offentlig och ideell sektor.<sup>25</sup> Regeringens inbjudan till dialog i september 2007 följde därmed en serie utvecklingar som under 2000-talet verkat för att föra staten och den idéburna sektorn närmare varandra.

Intresset för bättre samverkan mellan sektorerna är delvis influerat av utvecklingen i andra delar av världen. Dialog och överenskommelser mellan myndigheter och ideella organisationer har etablerats i många länder sedan nittioalet, med varierande framgång och genomslagskraft. Englands Compact<sup>26</sup> är ett välkänt exempel som ofta nämns som inspiration för den svenska Överenskommelsen. England utmärker sig särskilt genom hur utbredda lokala Compact-avtal har blivit, mycket på grund av regeringens påtryckningar på kommuner att skapa lokala överenskommelser. En annan utmärkande faktor är den omfattande stödstruktur som inrättats i England för att upprätthålla Compacts principer. Andra länder med färdiga överenskommelser och etablerade uppföljningsstrukturer är Estland<sup>27</sup>, Danmark<sup>28</sup> och Kanada<sup>29</sup>.

Parallellt med de utredningar och aktiviteter som pågått på regeringens initiativ för att öka samarbetet och dialogen mellan staten och de idéburna organisationerna har några aktörer inom idéburen sektor också drivit frågan. De organisationer som varit ledande i detta arbete tillhör en grupp som är relativt ny inom den svenska ideella sektorn. De utgörs av paraply- och riksorganisationer som framförallt ägnar sig åt sektorsövergripande frågor och som ägnar mycket tid åt påverkansarbete gentemot myndigheter.<sup>30</sup> Forum för Frivilligt Socialt Arbete försökte under flera år få till stånd så kallade spelregler mellan regeringen och ideell sektor. Organisationen inspirerades

23. SOU 2000:1 *En uthållig demokrati!* s. 207, 245.

24. SOU 2007:66 *Rörelser i tiden*. Stockholm: Fritzes, s. 16.

25. *Ibid.*

26. Compact (2009) *The Compact on relations between Government and the Third Sector in England*. London: Compact. [www.thecompact.org.uk/files/140472/FileName/TheCompact.pdf](http://www.thecompact.org.uk/files/140472/FileName/TheCompact.pdf)

27. Information om den estländska Överenskommelsen (EKAK - engelsk översättning Estonian Civil Society Development Concept) finns att läsa på: [www.ngo.ee](http://www.ngo.ee)

28. Kulturministeriet & Socialministeriet (2001) *Charter for samspil mellem det frivillige Danmark /Foreningsdanmark og det offentlige*. Köpenhamn: Kulturministeriet & Socialministeriet. Se också: [www.frivilligraadet.dk](http://www.frivilligraadet.dk)

29. Voluntary Sector Initiative (2001) *An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector*. Ottawa: Voluntary Sector Initiative. [www.vsi-isbc.org](http://www.vsi-isbc.org)

30. Olsson, L-E., Nordfeldt, M., Larsson, O. and Kendall, J. (2009) s. 48-49.

initialt av den engelska Compact och drivkraften var en önskan om ett formellt erkännande av socialt inriktade ideella organisationers roll och betydelse i samhället, samt att tydliggöra på vilka grunder staten och organisationerna samverkar. Samtidigt arbetade icke-vinstdrivande vård- och omsorgsföretag med paraplyorganisationen Famna i spetsen för att undanröja de hinder som idéburna tjänsteutförare upplever i sina relationer till myndigheter, uppdragsgivare och konkurrenter på marknaden. Fokus för Famnas påverkansarbete låg på frågor kring upphandling och utvecklingsmedel samt en önskan att öka kunskapen om idéburna tjänsteutövare inom det sociala området.

När dialogen om Överenskommelsen startades under hösten 2007 fördes dessa två drivkrafter samman. Regeringens vision var att dialogen skulle vara öppen och flexibel nog att tillgodose den mångfald organisationsformer och behov som finns bland idéburna organisationer inom det sociala området. Därmed hoppades man att de medverkande organisationerna med regeringens hjälp skulle finna gemensamma lösningar på sina delvis delade, delvis skilda problembilder.

## DIALOGEN<sup>31</sup>

Som första steg i arbetet med dialogen mellan regeringen och ideell sektor inrättades en *arbetsgrupp* på Regeringskansliet. Arbetsgruppen leddes av statssekreteraren vid Integrations- och jämställdhetsdepartementet samt statssekreteraren med ansvar för hälso- och sjukvård vid Socialdepartementet. I gruppen ingick också tjänstemän och politiskt sakkunniga från dessa två departement samt från Näringsdepartementet och Finansdepartementet. Arbetsgruppen inledde förberedelserna för dialogen samt ansvarade för tidsplanering och det initiala planeringsarbetet. Arbetsgruppen tillsatte en *verkställande grupp* ledd av Peter Örn som processledare och politisk sakkunnig. Den verkställande gruppens uppgift var att planera, bjuda in till och leda dialogen samt att svara för utformningen av den eventuella Överenskommelsen. SKL bjöds in till dialogen i ett tidigt skede och valde inledningsvis att delta som observatör av processen. Så småningom antog SKL en mer aktiv roll i arbetet, men organisationen valde att inte binda sig till Överenskommelsen förrän den var färdigskriven i oktober 2008.

I ett första steg inbjöds de personer från den ideella sektorn som ingått i referensgrupperna från utredningen Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen (S 2007:04), från Folkkrörelseutredningen (Ju 2005:12) samt från Delegationen för mångfald inom vård och omsorg (S 2006:02). Sedan inbjöds fler aktörer, inklusive många paraplyorganisationer. Organisationerna skulle uppfylla följande kriterier för att bjudas in till dialogen:

31. Detta stycke är en sammanfattning av den processbeskrivning som finns i Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*.

- mångfald
- kunskap, kompetens och kvalitet
- lokal verksamhet
- stora och små organisationer
- paraplyorganisationer
- centrala och lokala perspektiv.

Totalt inbjöds drygt 80 organisationer med en uppmaning att fler kunde ansluta sig om de ansåg sig berörda av arbetet. Av de 80 var det endast fyra organisationer som inte deltog vid dialogmötena. Några av dessa återkom senare i dialogen. Ett fåtal organisationer anslöt sig till dialogprocessen vid senare tillfällen.<sup>32</sup>

I grova drag företrädde de inbjudna organisationerna fyra grupper:

- *röstbärrar-/intresseorganisationer* – organisationer som verkar för att driva sakfrågor och sprida kunskap å sina medlemmars eller andra intressenters vägnar
- *utförarorganisationer* – organisationer som säljer välfärdstjänster till offentlig sektor (till exempel icke-vinstdrivande vårdföretag)
- *serviceproducenter* – organisationer som ger välfärdsservice till sina medlemmar eller andra grupper utan full ersättning, ibland också kallade *brukarorganisationer*
- organisationer som företräder kooperativa företag.

Vi har valt att använda dessa kategorier här därför att det är så organisationerna klassificeras i regeringens skrivelser om Överenskommelsen.<sup>33</sup> Det var också främst med dessa termer som intervju- och enkätrespondenter beskrev organisationerna som deltagit i arbetet. Det bör dock påpekas att dessa kategorier inte är vedertagna i diskussioner om den idéburna sektorn; inom forskningen används en mängd klassificeringssystem för att förklara sektorns olika organisationstyper.<sup>34</sup> Också bland studiens respondenter användes andra begrepp: till exempel använde några respondenter termen *demokratiska rörelser* för att beskriva de demokratiskt organiserade organisationerna som tillhör antingen röstbärrar-/intresseorganisationer eller serviceproducentgruppen ovan. Dessutom är det viktigt att nämna att flera av de organisationer som berörs av Överenskommelsen har mångfacetterade verksamheter vilket betyder att de tillhör fler än en av dessa kategorier.

32. Ibid.

33. Ibid.

34. Se till exempel Lundström, T. och Wijkström, F. (1995) *Från röst till service?* Sköndalinstitutets skriftserie nr. 4. Stockholm: Sköndalinstitutet, s.15-16; Lunström, T och Svedberg, L. (2003) The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State – The Case of Sweden. *Journal of Social Policy*, 32, 2, 2003, s. 217-238. Svedberg L. and Olsson L-E. (2010). "Voluntary Organisations and Welfare Provision in Sweden – Voice and Social Service." In Ewers, Adalbert & Zimmer Anette (Ed) *Third Society Organizations Facing Turbulent Environments: Sports, Culture and Social Services in Germany, Italy, U.K., Poland, and Sweden*. Bremen: Nomos Verlag.

Initialt hölls åtta *dialogmöten* med representanter för cirka tio organisationer vid varje möte. Dialogmötenas syfte var att inleda en diskussion om den ideella sektorns roll inom det sociala området och hur dess ställning kan stärkas. Man diskuterade bland annat vikten av organisationernas självständighet och oberoende, deras funktion som vitaliseringskraft och motvikt till socialt utanförskap, den växande betydelsen av ideella utförare i välfärden samt ideella organisationer som röstbärare och opinionsbildare. I dessa samtal växte en problembild fram av de utmaningar och hinder som organisationerna upplever i sitt arbete och i sin relation till staten. Denna problembild kom att utgöra grunden för de skrivelser som senare formades till Överenskommelsens principer.

Vid varje dialogmöte valdes två eller tre representanter ut till en *dialoggrupp* vars funktion var att följa framtagandet av Överenskommelsen och fungera som referensgrupp som rapporterade om utvecklingen av arbetet tillbaka till sina ursprungliga dialogmöteskamrater. Dialoggruppen bestod också av representanter för den verkställande gruppen, SKL samt ytterligare åtta representanter för idéburna organisationer.

Ur dialoggruppen bildades en mindre *förslagsgrupp*<sup>35</sup> som träffades ungefär en gång i veckan under januari–mars 2008 för att ta fram förslag till Överenskommelsen. I förslagsgruppen fanns representanter för regeringen, SKL samt åtta idéburna organisationer som företrädde en bredd av olika organisationsformer, syften och politisk hemvist.

Skrivningen av Överenskommelsen genomfördes av en *redaktionsgrupp*<sup>36</sup> bestående av processledaren, två representanter för idéburen sektor samt en representant för Regeringskansliet. Gruppen hade mandat att ta fram utkast som sedan diskuterades på förslagsgrupps- och dialoggruppsmötena. Vidare förankring bland organisationerna skedde genom två större *hearings* under perioden januari–mars 2008, dit alla organisationer som inbjudits till dialogen var välkomna. Ett hundratal personer deltog i varje hearing.

Dialogens olika stadier präglades till viss del av olikheter mellan de grupper som fanns representerade, främst mellan utförar- och röstbärandeorganisationer. Dessa organisationer arbetar ofta på skilda villkor. Medan utförarorganisationer ägnar sig åt att sälja tjänster, tenderar röstbärandeorganisationers arbete vara fokuserat på att sprida kunskap och idéer.<sup>37</sup> Utförarorganisationer konkurrerar med privata verksamheter om offentlig tjänsteupphandling, medan röstbärandeorganisationer finansieras av bidrag, gåvor eller medlemsavgifter. Utförarorganisationer har också i större utsträckning anställd personal än röstbärandeorganisationer, som ofta är delvis eller helt

35. För deltagarlista, se Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*, s.56.

36. Deltagare i redaktionsgruppen var Peter Örn (processledare), Maria Nilsson (Integrations- och jämställdhetsdepartementet), Göran Pettersson (Forum för frivilligt socialt arbete) och Lars Pettersson (Famna).

37. Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*, s.17, 51. Se också avsnitt fyra.

ideellt drivna.<sup>38</sup> Naturligtvis finns det också många organisationer som överskrider dessa gränser och ägnar sig åt både röstbärande aktiviteter och utförande av tjänster. Dessa olikheter betyder dock att grupperna ofta har skilda behov och upplever skilda problembilder i sin relation till regering och myndigheter. Mot bakgrund av dessa skillnader var ett viktigt mål för processen att finna språkval och principer där så många organisationer som möjligt skulle känna igen sig. Genom att skapa ett dokument med många beröringspunkter hoppades man kunna överbrygga de olikheter som finns mellan utförar-, röstbärande- och brukarorganisationer, så att Överenskommelsen skulle uppnå en bred förankring inom sektorn som helhet. Det var också i det syftet som deltagarna beslöt att ersätta termen *ideell* med *idéburen*; ett ord som bättre speglar den breda grupp organisationer som medverkade i dialogen.

Den 31 mars 2008 överlämnades förslaget på Överenskommelsen till statsråden Göran Hägglund och Nyamko Sabuni. Därefter följde en synpunktsperiod på tre månader då organisationerna uppmanades att lämna åsikter om förslaget. Den verkställande gruppen arbetade under denna period med vidare förankring av processen bland myndigheter, idéburna organisationer och representanter för den politiska oppositionen. Möten hölls med Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet, som efter interna förhandlingar valde att ställa sig bakom Överenskommelsens gemensamma vision och principer.

Efter synpunktsperioden arbetade den verkställande gruppen i samarbete med dialog- och förslagsgruppen fram det slutgiltiga dokumentet, som färdigställdes av Regeringskansliet inför regeringens beslut i oktober 2008.

Dokumentet består av parternas gemensamma vision och principer samt ett antal partsspecifika åtaganden och åtgärder. Överenskommelsens principer är följande:

- 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 att läsa i bilaga 1.

Inför regeringsbeslutet fastställde SKL:s politiska ledning att organisationen skulle ansluta sig till Överenskommelsen samt att den skulle lägga till en egen åtgärdsplan. Ett drygt 30-tal idéburna organisationer valde att ansluta sig i detta skede. Några av dessa var paraply- eller riksorganisationer som anslöt sig som företrädare för sina medlemmar. Överenskommelsen lanserades vid en konferens i Stockholm den 9 december 2008.<sup>39</sup>

38. Wijkström, F. och Lundström, T. (2002).

39. Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.*



# 4. ÖVERENSKOMMELSENS UPPFÖLJNING

---

I denna studies uppdrag har ingått att kartlägga de uppföljningsaktiviteter som pågått under Överenskommelsens första år och de aktörer som deltagit i den. Kartläggningen har utförts med hjälp av parternas egna rapporteringar av deras åtgärder och åtaganden samt uppgifter som lämnats i intervju- och enkätstudierna. Här presenteras resultaten från 2009 års kartläggning.

## DEN GEMENSAMMA ARBETSGRUPPEN

För uppföljning av Överenskommelsen ansvarar en gemensam arbetsgrupp bestående av företrädare för Regeringskansliet, SKL och idéburna organisationer anslutna till Överenskommelsen. Gruppen inrättades enligt regeringens beslut den 4 december 2008 om att en gemensam arbetsgrupp med representanter för de tre parterna ska ansvara för och leda uppföljningsarbetet med Överenskommelsens vision och principer som grund. Tanken bakom detta partsgemensamma forum är att man i uppföljningen ska bevara dialogens ambition om samverkan mellan jämbördiga parter.<sup>40</sup> Till sin hjälp har den gemensamma arbetsgruppen ett uppföljningskansli som har inrättats i Arbetsgivarförbundet KFO:s lokaler på Klara Södra Kyrkogata i Stockholm. Kansliet finansieras enligt regeringens uppdrag av Ungdomsstyrelsen.<sup>41</sup>

Den gemensamma arbetsgruppen träffas ungefär en gång per månad för att diskutera gemensamma åtgärder, rapportera från parternas egna åtgärder samt ge uppdrag till eller ta emot redovisningar från överenskommelsekansliet.<sup>42</sup> Gruppens gemensamma ansvarsområde består i huvudsak av följande aktiviteter:

- genomförande av en årlig uppföljningskonferens
- ansvar för identifiering och genomförande av en årlig uppföljningsstudie (denna samt en tematisk studie<sup>43</sup>)
- sammanställning av en årlig rapport där respektive part redovisar sina uppföljningsaktiviteter
- kommunikation.

---

40. Överenskommelsen (2009) *Den gemensamma arbetsgruppens åiterrapporter 2009*. Stockholm: Överenskommelsekansliet.

41. Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*, s.18-20.

42. [www.overenskommelsen.se](http://www.overenskommelsen.se)

43. 2009 års tematiska studie har temat idéburen sektors särart och mervärde och utförs vid Ersta Sköndal högskolas enhet för forskning om det civila samhället.

## DE IDÉBURNA ORGANISATIONERNAS SAMORDNINGSGRUPP

Då de idéburna organisationerna som anslutit sig till Överenskommelsen saknade en naturlig organisationsstruktur för sin samverkan beslutade de under våren 2009 att inrätta en samordningsgrupp. Gruppen fungerar som en plattform för de idéburna organisationernas fortsatta arbete kring Överenskommelsen. Den är inte strukturerad som en paraplyorganisation utan snarare som ett samverkansforum dit berörda organisationer kan ansluta sig genom att ställa sig bakom gruppens "Beslut om samverkan". I januari 2010 hade 38 organisationer anslutit sig.<sup>44</sup> Samordningsgruppens främsta funktion är att identifiera, planera och genomföra de uppföljningsaktiviteter som rör de idéburna organisationernas åtaganden i Överenskommelsen. Organisationerna finansierar i regel sitt deltagande i dessa aktiviteter själva. Gruppen leds av fem till sju ledamöter från idéburna organisationer som utses på ett årligt möte, samt en sekreterare.

Det bör påpekas att det inte är obligatoriskt för de idéburna organisationer som anslutit sig till Överenskommelsen att verkställa sina åtgärder och åtaganden genom samordningsgruppen. Många av sektorns åtaganden i Överenskommelsen kan genomföras självständigt inom den egna organisationen eller i samverkan med andra enskilda organisationer. De uppföljningsaktiviteter som de idéburna organisationerna rapporterat genom samordningsgruppen och som sammanfattas nedan inbegriper därför endast en del av sektorns sammanlagda uppföljningsaktiviteter. Enkätundersökningen som gjordes i samband med denna studie har visat att vissa organisationer arbetar helt självständigt eller i lokala/regionala samarbeten, exempelvis med kommunikation om Överenskommelsen till medlemmar och nätverk. Några organisationer har valt att inte utföra några uppföljningsaktiviteter alls, eller att låta en paraplyorganisation utföra Överenskommelsens åtaganden och åtgärder å deras vägnar.

---

44. [www.ideburna.se](http://www.ideburna.se)

## UPPFÖLJNINGSTRUKTUR<sup>45</sup>



## UPPFÖLJNINGSAKTIVITETER 2008-2009

Det första årets uppföljningsaktiviteter finns presenterade i Överenskommelsekansliets rapport *Parternas återrapportering 2009-12-03*.<sup>46</sup> Nedan ges en sammanfattning av de aktiviteter som beskrivs där.

## DEN GEMENSAMMA ARBETSGRUPPENS UPPFÖLJNINGSAKTIVITETER<sup>47</sup>

Den gemensamma arbetsgruppen rapporterar följande aktiviteter från 2009:

45. Denna illustration är, med några mindre ändringar, lyft från <http://ideburna.se/2009/11/om-samordningsgruppen>

46. Överenskommelsen (2009) *Parternas återrapportering*. Stockholm: Överenskommelsen.

47. Punkterna i detta avsnitt är en förkortad version av de uppföljningsaktiviteter som rapporteras i Överenskommelsen (2009) *Den gemensamma arbetsgruppens återrapportering 2009*.

- Tio sammanträden hölls under perioden december 2008 till december 2009.
- Policy och arbetsordning för gruppens arbete togs fram.
- Överenskommelsekansliet byggdes upp:
  - I juni 2009 beslutade Ungdomsstyrelsen<sup>48</sup> att Arbetsgivarföreningen KFO ska ansvara för kansliet och att det ska förläggas till Klara Södra Kyrkogata.
  - Tre anställda (1,7 heltidstjänster) rekryterades våren 2009.
- Sedan augusti 2009 har kansliet med mandat från den gemensamma arbetsgruppen arbetat med:
  - uppbyggnad av tekniska resurser, organisation, rutiner för ekonomi, utveckling av kommunikationsplattform, webbplats och informationsmaterial
  - finansiering av två forskningsstudier: uppföljningsstudien som presenteras i denna rapport samt en tematisk studie om idéburen sektors särart och mervärde; båda studierna genomförs vid Enheten för forskning om det civila samhället på Ersta Sköndal högskola
  - genomförande av den första årliga uppföljningskonferensen.

## Regeringens uppföljningsaktiviteter

Regeringskansliet rapporterar följande aktiviteter från 2009. Punkterna nedan är en förkortad version av de uppföljningsaktiviteter som Regeringskansliet självt rapporterade hösten 2009.<sup>49</sup>

Princip: Självständighet och oberoende

- Regeringen har lämnat ett uppdrag till Statskontoret att se över förutsättningar och villkor gällande statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området (S2009/831/ST).
- Statskontoret har överlämnat rapporten Bidrag till ideella organisationer på det sociala området (2009:16), och förslag till översyn av regelverket har tagits upp i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1).
- Statskontoret har på uppdrag av regeringen granskat bidragsgivningen på anslaget 16:4 Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder.
- I propositionen om en politik för det civila samhället finns principer för statligt stöd med syfte att organisationsstödet på sikt ska öka och projektbidrag minska.

48. Enligt regeringens uppdrag finansieras kansliet av Ungdomsstyrelsen. För 2009 betalade Ungdomsstyrelsen ut 2 600 000 kronor. Se Regeringskansliet (2008) *Regeringsbeslut IJ2008/2397/UF*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

49. Regeringskansliet (2009) *Regeringens rapportering av åtaganden och åtgärder i Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting 2009 Dnr IJ2009/2195/UF*. Stockholm: Regeringskansliet.

## Princip: Dialog

- Med anledning av Överenskommelsen sker ett utökat utbyte av erfarenheter i till exempel Handikappdelegationen, Pensionärskommittén, Brukardelegationen och Värdegrundsdialogen.
- Överenskommelsen har lett till fler möten och diskussioner med idéburen sektor där organisationer inom sektorn informeras och görs mer delaktiga i pågående processer. Till exempel har Socialdepartementet bjudit in handikapprörelsen till två hearingar under hösten 2009.
- Idéburna organisationer har inbjudits att medverka i arbetet med en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten.
- Regeringen har under 2009 utfört två dialogforum kring arbetet om kost och fysik där berörda idéburna organisationer har varit inbjudna tillsammans med andra nyckelaktörer.
- I arbetet med propositionen om en politik för civilsamhället (prop. 2009/10:55) bjöds organisationer in till två hearingar samt fick möjlighet att skicka in skriftliga synpunkter utöver sedvanligt remissförfarande.
- Information om Överenskommelsen, uppföljningen och frågor som rör ideella sektorn sker löpande.
- Regeringens representanter deltar aktivt i de idéburna organisationernas evenemang och konferenser, till exempel under Almedalsveckan.
- Länsstyrelserna har i regleringsbrevet för 2010 fått i uppdrag att i den ordinarie tillsynsverksamheten uppmärksamma hur kommunerna efterlever socialtjänstlagens olika bestämmelser om samverkan med organisationer och/eller föreningar och redovisa gjorda insatser och iakttagelser.
- Regeringen har beslutat att en nationell cancersamordnare ska samordna utvecklingen av nationella cancercentrum (S2009/8421/HS). En viktig del av uppdraget består i att samordna diskussioner mellan företrädare för sjukvårdshuvudmännen, universitet, myndigheter och blanda annat patientorganisationer.
- I budgetpropositionen för 2010 aviserar regeringen ett välfärdsutvecklingsråd inom vård och omsorg som ska samla aktörer, inklusive idéburna organisationer, och kontinuerlig ha en dialog om hinder för utveckling av marknaden och hur dessa ska kunna undanröjas.
- Regeringen har upprättat en webbplats för att sprida information om Överenskommelsen inom det sociala området samt dialogen inom integrationsområdet: [www.regeringen.se/dialogideellsektor](http://www.regeringen.se/dialogideellsektor).

## Princip: Kvalitet

- Ett forskningsprogram om det civila samhället tillförs (enligt budgetpropositionen för 2010) 22 miljoner kronor under 2010 och från och med 2011 årligen 22,8 miljoner kronor under tio år.
- Utveckling av öppna jämförelser och kvalitetsindikatorer inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten pågår. Visionen är att de öppna jämförelserna ska ge underlag för medborgare och patienter att välja vårdgivare, för policybeslut och oberoende granskning samt till fördjupade analyser och jämförelser som stimulerar vården och socialtjänsten att förbättra kvaliteten. I arbetet finns representanter för den idéburna sektorn med.
- I anhörigstödet till äldre och handikappade har samverkansformerna med ideell sektor utvecklats.

## Princip: Långsiktighet

Regeringskansliet rapporterar följande aktiviteter från 2009 rörande principen om långsiktighet:

- I propositionen om en politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) aviseras strukturella villkor som förutsättningar för att få statliga organisationsbidrag. Dessa villkor handlar bland annat om att en organisation ska vara demokratiskt uppbyggd och ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Villkoren bör successivt införas för statsbidrag till ideella organisationer i samband med att bidragssystem ses över och förändras.
- Regeringen finansierar med 16,5 miljoner kronor ett projekt hos SKL och Socialstyrelsen för att utveckla ersättningssystemen i hälso- och sjukvården (S2007/11028/HS).
- Folkhälsoinstitutet har fått i uppdrag att skapa ett dialogforum för kommuner och idéburna organisationer kring föräldrastöd (S2009/2669/FH).
- Regeringen sätter särskilt värde på den viktiga roll som ideella aktörer spelar i det självmordsförebyggande arbetet. Regeringen har därför stärkt verksamheten vid expertfunktionen Nationell prevention av suicid och psykisk ohälsa (NASP) med 2 miljoner kronor.
- Regeringen har avsatt medel till Volontärbyråns och frivilligcentralernas verksamhet i syfte att utveckla den ideella sektorns möjligheter att verka inom folkhälsoområdet.

## Princip: Öppenhet och insyn

Regeringskansliet rapporterar följande aktiviteter från 2009 rörande principen om öppenhet och insyn:

- Inom ramen för den ordinarie dialogen i Socialdepartementets delegationer informeras den ideella sektorn om aktuella utredningar som rör sektorn. I direktiven till olika utredningar skrivs samverkan med berörda organisationer in där det är relevant.

## Princip: Mångfald

Regeringskansliet rapporterar följande aktiviteter från 2009 rörande principen om mångfald:

- Nutek slutrapporterade sitt uppdrag att ta fram ett handlingsprogram för entreprenörskap inom vård och omsorg den 11 november 2008. I samrådsgruppen för projektet fanns personer från den ideella sektorn med. Beredningen av förslaget till handlingsprogram pågår och regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2010 ytterligare åtgärder för att främja entreprenörskap, en mångfald av utförare och förnyelse av välfärdssektorn inom vård och omsorg. I samband med detta aviseras tillsättandet av ett nationellt välfärdsutvecklingsråd där den ideella sektorn bör ingå.
- Reformen om möjligheten att införa valfrihetssystem inom vård och omsorg är genomförd. Lagen (2008:962) om valfrihetssystem innebär att landsting och kommuner kan välja att införa ett system för fri etablering inom hälso- och sjukvård samt omsorg. Från den 1 januari 2010 blir det obligatoriskt för landstingen att organisera primärvården så att medborgarna fritt kan välja utförare.
- Dialog med myndigheter om att sprida goda exempel görs numera regelmässigt.
- Beredningen av en proposition pågår utifrån Vårdighetsutredningen (SOU 2008:51). En proposition kommer att överlämnas till riksdagen senast mars 2010.
- Ungdomsstyrelsen får till följd av propositionen om en politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) i uppdrag att med projektbidrag utveckla arbetet för jämställdhet och mångfald samt mot diskriminering inom den egna verksamheten. Medel kommer som en följd av propositionen om det civila samhället att ställas till Ungdomsstyrelsen för att under 2010–2011 utlysa medel till ungdomsorganisationer som vill arbeta med engagemangsguider eller andra liknande metoder av uppsökande karaktär.
- Inom ramen för Värdegrundsdialogen diskuteras mänskliga rättigheter och metoder för att stärka kunskapen om dessa tillsammans med idéburna organisationer.

- Kammarkollegiet har fått regeringens uppdrag att under 2009 utveckla och ansvara för en vägledning för upphandling inom vård och omsorg (Fi2008/6941). Syftet är att underlätta upphandlingsprocessen för upphandlande myndigheter samt leverantörer.
- Konkurrensverket har regeringens uppdrag att följa och utvärdera landstingens införande av vårdvals-system i primärvården ur konkurrenssynpunkt (S2009/50701/HS). Konkurrensverket ska inom ramen för uppdraget följa hur landstingens införande av vårdvals-system i primärvården påverkar konkurrensen mellan utförare, förutsättningar för en mångfald av utförare inom hälso- och sjukvård och främjande av en kvalitetskonkurrens mellan dessa.
- Tillväxtverket har regeringens uppdrag att främja en mångfald av utförare inom hälso- och sjukvård samt omsorg (S2007/11030/HS). I augusti 2009 beslutade regeringen att Tillväxtverkets uppdrag skulle förlängas och utvidgas med en insats för rådgivning riktad mot den ideella sektorn.
- Arbetsförmedlingen har regeringens uppdrag att i samverkan med Försäkringskassan upphandla rehabilitering och andra typer av stödtjänster för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av psykisk funktionsnedsättning (A2009/2427/A). Regeringen anser att det är angeläget att sociala företags, och då särskilt sociala kooperativs, möjligheter att stödja personer med psykisk funktionsnedsättning tas tillvara. Uppdraget kan på detta sätt bidra till att fler sociala företag utvecklas.
- Regeringen har beslutat att ge Socialstyrelsen i uppdrag att fördela 79,5 miljoner kronor under 2009 till kommuner som upphandlar sysselsättningsplatser för personer med psykisk funktionsnedsättning av externa aktörer (S2006/9394/HS). Av redovisningen ska bland annat framgå hur uppdraget påverkat utvecklingen av sociala kooperativ och andra sociala företag samt ideella organisationer.
- Regeringen har beslutat om ett verksamhetsbidrag, som regleras i förordningen (2009:955) om statsbidrag till vissa juridiska personer (till exempel ideella organisationer, stiftelser, sociala och privata företag) som tillhandahåller meningsfull sysselsättning till personer med psykisk funktionsnedsättning.

## De idéburna organisationernas uppföljningsaktiviteter<sup>50</sup>

De idéburna organisationernas samordningsgrupp rapporterar följande uppföljningsaktiviteter från 2009:

- Beslut om samverkan. Våren/försommaren 2009 enades en grupp organisationer som deltagit i överenskommelsedialogen om att hitta någon form av samverkan för att på ett legitimt sätt kunna medverka i uppföljningsarbetet av

50. Punkterna i detta stycke är en förkortad version av de uppföljningsaktiviteter som rapporteras i Idéburna (2009) *Uppföljning av Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Återrapportering från den idéburna sektorn*. Stockholm: Idéburna.

Överenskommelsen och för att samordna sektorns åtaganden och åtgärder. De enades om att alla som skrivit under Överenskommelsen ska erbjudas att ställa sig bakom och skriva under ett så kallat "Beslut om samverkan".

- Inrättning av en samordningsgrupp med sju representanter för sektorn.
- Samordningsgruppen har sammanträtt tio gånger under 2009.
- Uppbyggnad av en webbplats: [www.idéburna.se](http://www.idéburna.se)
- Fyra påbörjade projekt:
  - 1) *Att mäta kvalitet.* Projektet har initialt letts av Famna i samverkan med andra idéburna organisationer. Det planeras bland annat innehålla en inventering av hur idéburna organisationer arbetar med kvalitet idag samt utformning av en projektplan för utveckling av redovisnings- och förbättringsarbete för vilken finansiering sedan kommer att sökas.
  - 2) *Det offentliga nära frivilliga arbetet.* Projektet har påbörjats med ett seminarium under vintern 2010. Arbetet leds initialt av Forum för frivilligt socialt arbete.
  - 3) *Näringspolitik.* Projektet har påbörjats med ett seminarium under vintern 2010. Arbetet leds initialt av Famna och Arbetsgivarföreningen KFO.
  - 4) *Lokala och regionala överenskommelseprocesser.* Projektets syfte är att sprida kunskap om Överenskommelsen samt underlätta för kommuner och regioner som vill utveckla egna överenskommelser. Projektet leds av Stiftelsen Cesam som utvecklar och arbetar med olika former av dialogprocesser på nationell, regional och lokal nivå. En motsvarande överenskommelseprocess har genomförts i Örebro kommun och arbete med liknande processer i region Skåne och Östergötland pågår.

## Sveriges Kommuner och Landstings uppföljningsaktiviteter<sup>51</sup>

SKL ger kommuner och landsting stöd i att utveckla en strategisk samverkan med idéburna organisationer bland annat genom projektet *Samspel med civilsamhället*. Arbetet sker bland annat genom konferenser, föreläsningar, intressebevakning, nätverk och skriftproduktion. SKL har under året genomfört en mängd aktiviteter som genomförts med utgångspunkt i Överenskommelsen. Under januari–november 2009 nådde projektet genom sina arrangemang (exklusive informationsutskick som gått till samtliga

51. Punkterna i detta stycke är en förkortad version av de uppföljningsaktiviteter som rapporteras i Sveriges Kommuner och Landsting (2009) *Uppföljning av Överenskommelsen mellan Sveriges Kommuner och Landsting, regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området - återsrapportering från SKL*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

medlemmar) 152 kommuner och landsting varav 85 i direkt projektsamverkan. Nedan följer de mest betydelsefulla av dessa aktiviteter:

- Informationsinsatser/kunskapsspridning
  - Utskick av information om Överenskommelsen och dess budskap och innehåll samt inbjudan till nätverket *Skapa överenskommelser med civilsamhället/den sociala ekonomin*. Utskicket gick till samtliga kommunstyrelseordförande, kommunfullmäktigeordförande, kommundirektörer och motsvarande inom landstingen samt till socialnämnder och förvaltningar samt kultur- och fritidsnämnder och förvaltningar.
  - Muntlig information om Överenskommelsen till SKL:s samtliga politiska beredningar.
  - Konferensen *Producenter i valfrihetssystem* (idéburna organisationer som alternativa utförare av välfärdstjänster) den 27 oktober.
  - Konferensserien *Frivilligcentraler som mötesplats för ideellt engagemang* den 27 maj och 11 september.
  - Ett kartläggningsarbete kring kommunernas samverkansrelationer med civilsamhället vilket i dagsläget omfattar ett tjugotal kommuner.
  - SKL har kontinuerligt medverkat vid externt arrangerade konferenser som behandlar Överenskommelsen (Nutek, Famna, Almedalen, Politikerdagarna, Kvalitetsmässan m.m.)
  
- Projektsamarbete/Utvecklingsinsatser
  - Nätverket *Skapa överenskommelser med civilsamhället* är ett nätverk för kommuner och landsting som har för avsikt att eller är i ett utvecklingskede kring att utveckla lokala och regionala överenskommelser. Deltagarna ges möjlighet till erfarenhetsutbyte och gemensamt strategiarbete. Nätverket som startade i januari 2009 och som kommer att pågå under två år består i dagsläget av nitton kommuner och ett landsting.
  - Nätverket *Strategisk samverkan med civilsamhället/social ekonomi* samlar ett fyrtiotal kommuner som möts fyra gånger per år. Syftet är att bidra till ökade kunskaper om hur en god samverkan skapas och utveckla metoder för att genomföra framgångsrika samverkansprocesser. Vid träffarna ges kunskaper från praktiken och teorin, omvärldsspaningar och internationella inspel. Deltagarna ges stöd och inspiration att pröva nya samverkansmetoder och utveckla strategiska arbetssätt i den egna kommunen.

## OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR

De rapporter som sammanfattas ovan visar att en betydande mängd uppföljningsaktiviteter har påbörjats under Överenskommelsens första år. Nya samarbetskonstellationer har tagit form, projekt av olika storlek och ambitionsgrad har initierats och kunskapsutbyten ägt rum såväl inom som mellan parterna. Parternas uppföljningsaktiviteter skiljer sig betydligt åt i omfång, något som har flera förklaringar. För det första skiljer sig deras åtaganden och åtgärder åt i både utsträckning och natur, vilket leder till olikheter i uppföljningsarbetets omfattning. För det andra har parterna mycket olika förutsättningar att genomföra uppföljningsaktiviteter samt att rapportera tillbaka om dem, på grund av betydande skillnader i organisationstyp, organisationsstorlek och resurser. Till exempel har de idéburna organisationerna i sitt uppföljningsarbete varit tvungna att först utforma en gemensam samordningsgrupp och sedan söka medel för de projekt de vill genomföra, vilket har orsakat fördröjningar i arbetet. Därtill har inte alla uppföljningsaktiviteter genomförts inom samordningsgruppen; några organisationer utför självständigt eller i lokala/regionala samarbeten insatser som direkt eller indirekt anknyter till sektorns åtaganden under Överenskommelsen. Regeringskansliet och SKL har genom sina etablerade organisationsstrukturer varit i en bättre position både att ta sig an arbetet och att redovisa de insatser som gjorts inom den egna organisationen. Betydelsen av dessa skilda förutsättningar för Överenskommelsens mottagande och genomslag diskuteras vidare i avsnitt sju och åtta.

Den kartläggning av uppföljningsaktiviteter som presenteras ovan har utförts med hjälp av parternas egna uppföljningsrapporter som publicerades hösten 2009. Dessa uppgifter kompletteras i avsnitt sju med studiedeltagarnas synpunkter på uppföljningsarbetet. En viktig uppgift för studien har emellertid varit att inte bara presentera uppföljningsaktiviteterna, utan att också utveckla frågeställningar och metoder som möjliggör systematisk uppföljning av Överenskommelsens genomslag. För detta syfte har vi utvecklat ett antal uppföljningsindikatorer. Dessa presenteras i nästa avsnitt.



## 5. UTVECKLING AV UPPFÖLJNINGSSINDIKATORER

---

Denna delstudie om Överenskommelsens tillkomst och första år är i huvudsak kvalitativ i sin utformning. Som sådan samlar den information om individers upplevelser och synpunkter; i detta fall åsikter, attityder och kännedom om dialogen och Överenskommelsens innehåll och betydelse. Denna typ av uppgifter är emellertid känsliga för både studierespondenters och forskarens egna tolkningar av begrepp och händelseförlopp, vilket försvårar den typ av systematisk uppföljning som vi ämnar göra i den treåriga uppföljningsstudien. Det finns en risk att studieresultaten påverkas av subjektiva tolkningar eller av händelser som sker mellan studietillfällena, vilket kan medföra att de inte överensstämmer med faktiska händelser. Med andra ord är det svårt att med enbart upprepade intervjuundersökningar skapa en tillförlitlig bild av huruvida Överenskommelsen gör skillnad för de berörda parterna. Av dessa skäl har vi sökt att komplettera den kvalitativa intervjustudien med dels en enkät, dels ett antal kvantitativa frågor där svaren söks i existerande litteratur och statistik. I detta kapitel ligger fokus på utvecklingen av indikatorer baserade i den kvalitativa intervjustudien och i nästa kapitel ligger fokus på att utveckla indikatorer baserade på tillgänglig statistik.

Några av de frågor som ställts i dessa undersökningar har utvecklats till uppföljbara indikatorer som ska göra det möjligt att mäta Överenskommelsens genomslag under kommande år. Indikatorerna har valts ut enligt ett antal kriterier.<sup>52</sup> De måste

- besvara en för studien relevant fråga
- vara tydliga i sin mening och utformning; alltså inte vara känsliga för motstridiga tolkningar
- vara mätbara, vilket betyder att även de indikatorer som är baserade på subjektiva data måste vara kvantifierbara
- representera information som redan finns tillgänglig eller som är möjlig att samla in under studiens gång
- representera information som kommer att fortsätta finnas tillgänglig i uppdaterad form under studiens senare faser.

---

52. Gavelin, K., Burall, S. and Wilson, R. (forthcoming) *Open Government - beyond static measures*. Paris: OECD Publishing.

De begränsningar som dessa kriterier medför betyder att många viktiga och intressanta frågeställningar som ingått i denna studie inte går att utveckla till indikatorer. Det är därför viktigt att påpeka att indikatorerna endast är ämnade som ett komplement till den kvalitativa undersökningen, och att det är frågorna som indikatorerna grundas på som i första hand kommer att utgöra ramen för framtida uppföljningar. I tabell 1 presenteras den slutgiltiga listan utvalda indikatorer, med några av resultaten från 2009 års studie.<sup>53</sup>

**Tabell 1: uppföljningsindikatorer**

Frågor och indikatorer		Resultat 2009
<b>Fråga: Hur svarar Regeringskansliet upp mot Överenskommelsen?</b>		
<b>Indikator 1</b>	Antal regeringsdepartement och andra nationella myndigheter som genomför aktiviteter med anknytning till Överenskommelsen.	Elva: Socialdepartementet; Integrations- och jämställdhetsdepartementet; Statskontoret; Ungdomsstyrelsen; Folkhälsoinstitutet; Socialstyrelsen; Tillväxtverket; Kammarkollegiet; Konkurrensverket; Arbetsförmedlingen; Försäkringskassan.  Källa: Regeringskansliet (2009) <i>Regeringens rapportering av åtaganden och åtgärder i Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting 2009.</i>
<b>Fråga: Hur svarar idéburna organisationer inom det sociala området upp mot Överenskommelsen?</b>		
<b>Indikator 2</b>	Antal idéburna organisationer som har skrivit under Överenskommelsen.	43  Källa: Regeringskansliet (2009) <i>Organisationer som anslutit sig till Överenskommelsen inom det sociala området t.o.m. den 1 oktober 2009</i>
<b>Indikator 3</b>	Antal idéburna organisationer som har anslutit sig till den idéburna samordningsgruppens beslut om samverkan.	38  Källa: <i>www.ideburna.se (januari 2010)</i>

53. Ytterligare resultat presenteras i avsnitt 7.

**Fråga: Hur svarar Sveriges Kommuner och Landsting upp mot Överenskommelsen?**

<b>Indikator 4</b>	Antal kommuner och landsting som tagit del av SKL:s informationsinsatser eller kunskaps-spridning om Överenskommelsen.	152, varav 85 i direkt projektsamverkan.  Källa: <i>Sveriges Kommuner och Landsting (2009) Uppföljning av Överenskommelsen mellan Sveriges Kommuner och Landsting, regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området – åiterrapportering från SKL.</i>
--------------------	--	--

**Fråga: Omnämns idéburna organisationer i större utsträckning i Regeringskansliets dokument sedan överenskommelsearbetet påbörjades?**

<b>Indikator 5</b>	Förekomst av ett antal utvalda nyckelbegrepp i dokument publicerade på svenska av Socialdepartementet och Integrations- och jämställdhetsdepartementet under åren 2007, 2009 och 2011. Begreppen som ingår är: <ul style="list-style-type: none"> <li>• civilsamhälle/civila samhället</li> <li>• folkrörelse</li> <li>• förening</li> <li>• idébur(en/na) organisation/sector</li> <li>• ideell organisation/sector</li> <li>• social(a) ekonomi</li> <li>• social(a) rörelse</li> <li>• social(t/a) företag</li> <li>• stiftelse</li> <li>• tredje sektor</li> </ul> Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer och SKL.	Resultaten presenteras i den treåriga studiens slutrapport.
--------------------	---	---

**Fråga: Vilka institutionella/strukturella förändringar och direktiv berör relationerna mellan staten och idéburna organisationer inom det sociala området?**

<p><b>Indikator 6</b></p>	<p>Institutionella/strukturella förändringar (t.ex. lagändringar, direktiv<sup>54</sup>, förändrade bidragsbestämmelser) som berör relationerna mellan staten och idéburna organisationer inom det sociala området.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lagen om valfrihet (2008:962).</li> <li>– Propositionen om en politik för det civila samhället (2009/10:55), vilken bland annat innehöll             <ul style="list-style-type: none"> <li>– avisering om ett forskningsprogram för det civila samhället som tillförs 22 miljoner kronor under 2010 och därefter 22,8 miljoner kronor årligen</li> <li>– avisering om nya strukturella villkor som förutsättningar för att få statliga organisationsbidrag.</li> </ul> </li> <li>– Regeringen har gett Folkhälsoinstitutet i uppdrag att skapa ett dialogforum för kommuner och idéburna organisationer kring föräldrastöd (S2009/2669/FH).</li> <li>– Regeringen har aviserat ett välfärdsutvecklingsråd inom vård och omsorg där idéburna organisationer ska ingå.</li> </ul> <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 Lands-ting 2009.</i></p>
---------------------------	---	--

54. Hit räknas inte uppdrag om utvärdering eller granskning av existerande lagar och förordningar.

**Fråga: Uppfattar berörda myndigheter och idéburna organisationer inom det sociala området att Överenskommelsen gör skillnad?**

<b>Indikator 7</b>	Andel enkätrespondenter som upplever att Överenskommelsen fått något genomslag.	Resultaten presenteras i avsnitt 7.
<b>Indikator 8</b>	<p>Andel enkätrespondenter som upplever att Överenskommelsen har</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• förändrat något för den egna organisationen</li> <li>• gett förändrade förutsättningar för idéburna organisationer inom det sociala området</li> <li>• förändrat relationerna mellan regeringen och idéburna organisationer</li> <li>• förändrat relationerna mellan kommuner och landsting och ideell sektor</li> <li>• förändrat relationerna mellan idéburna organisationer inom det sociala området</li> <li>• lett till en ökad kännedom inom offentlig sektor om idéburna organisationers insatser.</li> </ul>	Resultaten presenteras i avsnitt 7.

Samtliga indikatorer i tabell 1 har varit möjliga att besvara med det primärmaterial som samlats in under intervju- och enkätstudierna, eller genom lättillgänglig offentlig information. Som konstateras ovan innefattar dock uppföljningsarbetet en mängd intressanta aktiviteter och utvecklingar som inte går att mäta med kvantifierbara indikatorer. Vidare lämnar indikatorerna några frågor obesvarade som inte heller finner ett tillfredsställande svar i den kvalitativa undersökningen. Det är i synnerhet frågor som rör hur Överenskommelsen påverkar den idéburna sektorns ekonomiska förutsättningar och huruvida den leder till förändringar i andelen välfärdstjänster som produceras av idéburen sektor. Att vi inte har skapat indikatorer för att mäta dessa utvecklingar betyder inte att de inte kommer att följas upp. Istället kommer frågorna som utgjort ramen för indikatorerna att i fas tre fungera som övergripande ram för analysen av Överenskommelsens genomslag.

Frågorna om hur Överenskommelsen påverkar den idéburna sektorns ekonomiska förutsättningar diskuteras vidare i nästa avsnitt, där vi kartlägger den offentliga statistik som är relevant för studien.

## 6. STATISTIKEN OM DEN IDÉBURNA SEKTORNES EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH ANDEL AV VÄLFÄRDSMARKNADEN

---

Som tidigare nämnts har en av drivkrafterna för Överenskommelsen varit att stödja framväxten av en större mångfald av utförare och leverantörer inom det sociala området genom att främja de idéburna organisationernas plats på välfärdsmarknaden.<sup>55</sup> I regeringens inledning till Överenskommelsen beskrivs den idéburna sektorn som en viktig resurs för social välfärd, vars insatser kompletterar den offentliga och privata sektorns arbete och därmed erbjuder människor större valfrihet och högre kvalitet av sociala tjänster. Att stärka deras roll på marknaden innebär att öka möjligheterna för idéburna organisationer att utföra offentliga uppdrag under likvärdiga förutsättningar som andra aktörer. Den avsikten ryms främst under Överenskommelsens principer om kvalitet, långsiktighet och mångfald. Bland de åtgärder som regeringen tagit på sig till stöd för detta ingår att utbilda personal inom offentliga myndigheter om idéburna organisationers förutsättningar och egenvärde, att förtydliga villkoren för idéburna organisationers långsiktiga verksamhet, att verka för att fri konkurrens råder inom offentlig upphandling i det sociala området samt att Tillväxtverket<sup>56</sup> ska rikta sitt arbete med entreprenörskap och upphandling även till den idéburna sektorn. De idéburna organisationerna har i sin tur åtagit sig att utveckla metoder för att mäta kvalitet och resultat som återspeglar sektorns roll, särart och mervärde, samt att fortsätta verka för bättre villkor för etablering, utveckling och drift av idéburen vård och omsorg.

Frågan om huruvida Överenskommelsen påverkar sektorns ekonomiska förutsättningar och andelen välfärdstjänster som myndigheter köper av sektorn rör inte enbart de utförarorganisationer som i nuläget säljer tjänster till offentliga myndigheter. Denna studie har visat att flera organisationer upplever en ökad förväntan från kommuner och landsting att de ska sälja tjänster till dem, exempelvis genom offentlig upphandling. Många uppfattar också att det blivit allt vanligare att offentliga bidrag knyts till nya krav och kriterier, med följderna att gränsen mellan bidragsmottagande och tjänsteutförande organisationer suddas ut. Dessa observationer har bekräftats av forskning som visat att mängden tjänster som kommuner köper av ideella organisationer har ökat under 1990-talet och 2000-talet.<sup>57</sup> Samma studie visar att en ökande

55. Regeringskansliet (2007) Regeringens beslut. Dialog mellan staten och den ideella sektorn. IJ2007/2539/D. Stockholm: Regeringskansliet.

56. Tidigare Nutek.

57. Johansson, S. (2005) *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

del av bidragen till idéburna organisationer inom det sociala området idag öronmärks för specifika målgrupper eller aktiviteter, och att kommuners kontroll av hur bidragen används har ökat.<sup>58</sup> Därmed är frågan om hur Överenskommelsen påverkar idéburna organisationers ekonomiska förutsättningar angelägen för hela sektorn och inte bara de organisationer som i nuläget räknar sig till utförargruppen.

Här är det viktigt att påpeka att Överenskommelsen naturligtvis inte är ensam i att påverka dessa frågor. Regeringens öppnande för alternativa utförare inom det sociala området, till exempel genom lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om valfrihet (LOV)<sup>59</sup> är andra utvecklingar som inverkar på sektorns ekonomiska förutsättningar och som därmed måste beaktas i analysen av hur eventuella förändringar uppstår. Dit hör också SKL:s arbete kring samverkan med civilsamhället samt det påverkansarbete som organisationer som Famna och Forum för Frivilligt Socialt Arbete med flera ägnar sig åt.

För att mäta om och i vilken grad Överenskommelsen påverkar idéburna organisationers ekonomiska förutsättningar och andel av välfärdsmarknaden krävs statistik som visar fördelningen av organisationernas inkomstkällor<sup>60</sup>, mängden och andelen tjänster som offentliga myndigheter köper från idéburna organisationer samt mängden och andelen olika bidragsformer som betalas ut. Sådan statistik skulle kunna ligga till grund för ett antal indikatorer som genom upprepade mätningar skulle visa eventuella förändringar som skett sedan Överenskommelsen tog kraft. Följande är exempel på möjliga indikatorer:

- Värdet och andelen av tjänster inom det sociala området som kommuner och landsting köper från idéburna organisationer.
- Värdet och procentuell fördelning av olika inkomstformer (egengenererad inkomst, offentliga bidrag, offentlig upphandling, valfrihetssystem, gåvor) bland idéburna organisationer inom det sociala området.

Då denna studie påbörjats nästan ett år efter att Överenskommelsen skrevs under och har saknat möjligheten att med kvantitativt primärmaterial besvara dessa frågor, så kvarstår att granska den existerande statistiken. Följande avsnitt kartlägger den offentliga statistik som finns publicerad i nuläget och granskar till vilken grad den är tillämpbar för denna studies syften.

58. Ibid.

59. Lagen om valfrihet innebär att landsting och kommuner kan välja att införa fri etablering inom hälso- och sjukvård samt omsorg, och att det från 1 januari 2010 är obligatoriskt för landstingen att organisera primärvården så att medborgarna fritt kan välja utförare. Regeringskansliet (2009) *Regeringens rapportering av åtaganden och åtgärder i Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting 2009*.

60. Exempel på inkomstkällor är egengenererad inkomst (ekonomisk aktivitet, medlemsavgifter), offentliga bidrag, inkomst genom offentlig upphandling eller valfrihetssystem, gåvor.

## KARTLÄGGNING AV EXISTERANDE STATISTIK

För att vara användbar för den här studien måste den befintliga statistiken uppfylla fyra kriterier.<sup>61</sup> Den måste

- *besvara en för studien relevant fråga.* Det är till exempel viktigt att statistiken går att avgränsa till hela eller tydligt avskilda delar av det sociala området.
- *vara tidsmässigt relevant.* Informationen som statistiken grundas på bör helst vara insamlad strax innan Överenskommelsen skrevs under och kontinuerligt uppdaterad därefter så att det är möjligt att följa upp eventuella förändringar.
- *vara baserad på en total eller tydligt avgränsad undersökning* så att det är möjligt att dra slutsatser som är rikstäckande och tvärsektoriella.
- *vara tillförlitlig.*

Vår undersökning visar att det i nuläget inte finns någon statistik som uppfyller samtliga dessa krav. Ett uppmärksammat<sup>62</sup> problem med den existerande statistiken är att det är svårt att urskilja idéburna organisationer från privata företag: det saknas ett register av idéburna organisationer i Sverige. Mycket av den statistik som finns om sektorns ekonomi är inhämtad från Statistiska centralbyråns (SCB) företagsregister. Enligt företagsregistret fanns i Sverige 24 741 ideella föreningar, 967 trossamfund, 6 864 ekonomiska föreningar och 4 091 stiftelser som var ekonomiskt aktiva i slutet av 2009.<sup>63</sup> Med ekonomiskt aktiva menas att de var registrerade för mervärdesskatt (moms) eller som arbetsgivare. Om man till det räknar in ekonomiskt inaktiva eller "vilande" organisationer blir siffrorna betydligt större; då fanns 119 000 ideella föreningar, 2 300 registrerade trossamfund och 24 000 stiftelser, exklusive familjestiftelser.<sup>64</sup>

Användandet av SCB:s företagsregister som grund för analys av den idéburna sektorns ekonomi diskuteras bland annat i regeringens proposition *En politik för det civila samhället*<sup>65</sup> samt i Filip Wijkströms och Torbjörn Einarssons bok *Från nationalstat till näringsliv*<sup>66</sup> och Johan Vamstads rapport *En förstudie om möjligheterna till ett mångfaldsindex*.<sup>67</sup> Ett problem med företagsregistret är att uppgifterna är baserade på skattekontorets data och endast inkluderar föreningar med organisationsnummer. Då det inte är obligatoriskt för ideella föreningar att ha organisationsnummer betyder detta att en del av sektorn står helt utanför den offentliga statistiken. Lokala och regionala studier som gjorts har funnit att det kan finnas så mycket som

61. Vamstad, J. (2007) *En förstudie om möjligheterna till ett Mångfaldsindex*. Stockholm: Ersta Sköndal Högskola.

62. Vamstad, J. (2007); Wijkström, F. och Einarsson, T. (2007); Wijkström, F. och Lundström, T. (2002).

63. [www.scb.se/Pages/List\\_\\_\\_\\_\\_259330.aspx](http://www.scb.se/Pages/List_____259330.aspx)

64. Regeringskansliet (2009) *Regeringens proposition 2009/10:55 En politik för det civila samhället*.

65. *Ibid.*

66. Wijkström, F. och Einarsson, T. (2007).

67. Vamstad, J. (2007)

tre gånger fler föreningar än de som ingår i företagsregistret.<sup>68</sup> När dessa räknas samman med de ekonomiskt inaktiva organisationerna som också utgår blir det alltså ett betydande bortfall från statistiken.

Det bör emellertid påpekas att detta bortfall kan uppskattas ha något mindre betydelse för studier av det sociala området, eftersom en större andel av organisationerna inom detta område är ekonomiskt aktiva och en större andel också får sina inkomster från stat och kommun än i den idéburna sektorn som helhet.<sup>69</sup> 1992 års siffror visade att 71 procent av inkomsterna för organisationer som arbetade med social omsorg och 87 procent för de som arbetade med sjukvård kom från offentliga källor, jämfört med 29 procent för sektorn som helhet.<sup>70</sup>

Ett ytterligare problem med den existerande statistiken är att de kategorier som används gör det svårt att skilja olika kategorier av idéburna organisationer åt sinsemellan. SCB använder två klassificeringssystem: Standard för institutionell sektorindelning (INSEKT) samt Indelning efter juridisk form (JURFORM). INSEKT skiljer marknadsproducerande organisationer från icke-marknadsproducerande aktörer. Grundregeln är att om mer än 50 procent av produktionskostnaderna täcks av försäljningsintäkter är enheten marknadsproducent.<sup>71</sup> Marknadsproducenter hör hemma i någon av sektorerna Icke-finansiell företagssektor, Finansiell företagssektor och Hushåll (t.ex. egna företagare). Icke-marknadsproducenter återfinns i Statlig sektor, Kommunal sektor, Socialförsäkringsfonder och Hushållens icke-vinstdrivande organisationer.<sup>72</sup> Icke-marknadsproducerande idéburna organisationer räknas till Hushållens icke-vinstdrivande organisationer medan marknadsproducerande idéburna organisationer förs till företagssektorn i statistiken.<sup>73</sup>

JURFORM är Skatteverkets indelning av de 31 vanligaste förekommande juridiska organisationsformerna. Av dessa finns sju former som tillsammans fångar upp majoriteten av organisationerna inom idéburen sektor: ideell förening, samfällighet, registrerat trossamfund, övriga stiftelser och fonder, understödsförening, ekonomisk förening och arbetslöshetskassor.<sup>74</sup>

De två indelningssystemen JURFORM och INSEKT skapar problem för studier av den idéburna sektorn av flera skäl. Ett är att organisationer inte alltid kategoriseras i enlighet med hur de ser sig själva: organisationer som beskriver sig själva som idéburna eller ideella kan i statistiken räknas till företagssektorn.<sup>75</sup> Ett annat är att systemen inte specificerar vilket område organisationerna är verksamma inom. Att

68. Integrations- och Jämställdhetsdepartementet (2009) *Preliminärt innehåll i planerad proposition om politiken för den ideella sektorn*. Stockholm: Regeringskansliet; Vamstad, J. (2007); Wijkström, F. och Einarsson, T. (2007); Wijkström, F. och Lundström, T. (2002).

69. Vamstad, J. (2007)

70. SOU 2007:66 *Rörelser i tiden*; Wijkström, F. och Lundström, T. (2002).

71. SCB (2001) *MIS, Standard för institutionell sektorindelning 2000, INSEKT 2000, Standard för indelning efter ägarkontroll 2000, ÅGAR 2000, Indelning efter juridisk form, JURFORM*. Örebro: SCB Tryck.

72. Ibid.

73. Hit hör bland annat fackföreningar, politiska partier, fritids- och idrottsföreningar, konsumentorganisationer, registrerade trossamfund inklusive Svenska kyrkan, välgörenhets- och hjälporganisationer, aktiesparklubbar, stipendiestiftelser.

74. SCB (2001).

75. Regeringskansliet (2009) *Regeringens proposition 2009/10:55 En politik för det civila samhället*.

urskilja de organisationer som verkar inom det sociala området kräver därför en omfattande omklassificering. När Filip Wijkström och Torbjörn Einarsson analyserar företagsdatabasens uppgifter i *Från nationalstat till näringsliv* tillämpar de först fem grundkriterier för att avgöra om organisationerna i fråga är ideella eller inte.<sup>76</sup> Därefter omklassificeras organisationerna enligt sektorindelning som används i the International Classification of Non-profit Organisations (ICNPO): kultur och rekreation; social omsorg; utbildning och forskning; religion; arbetsmarknad; politik, identitet och intresse; regional utveckling och boende; sjukvård; miljö; internationella aktiviteter; filantropi; och övriga.

En för den här studien relevant statistikkälla är Statskontorets och Regeringskansliets kartläggningar av statliga bidrag till ideella organisationer från 2003 och 2009. Statskontorets kartläggning från 2003 visade att staten det året betalade ut nästan 6,5 miljarder i bidrag till ideella organisationer, fördelat på 96 olika bidrag.<sup>77</sup> När Regeringskansliet vid årsskiftet 2008/2009 gjorde en uppföljning av denna kartläggning fann de att den totala summan statliga bidrag hade ökat till närmare 10 miljarder kronor, fördelat på 103 olika bidrag.<sup>78</sup> 2009 utförde Statskontoret en ytterligare kartläggning av statliga bidrag till ideella organisationer, denna gång fokuserat på organisationer verksamma inom det sociala området. Här fann man också att bidragen ökat i omfattning under 2000-talet. 2009 betalades 76 miljoner i statliga bidrag till ideella organisationer inom det sociala området, jämfört med 54 miljoner år 2003. De största verksamhetsområdena var motverkning av våld mot kvinnor (37 procent), drogpolitik, prevention och främjning av nykterhet (29 procent) samt stöd till klienter och utsatta grupper (14 procent). Det bör poängteras att dessa kartläggningar endast inkluderar statliga bidrag och alltså inte de medel som kommuner, landsting och andra lokala och regionala myndigheter betalar till idéburna organisationer.

En annan relevant statistikkälla är SCB:s undersökning om Hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO). HIO-undersökningen görs årligen och fokuserar på ekonomiska uppgifter om organisationernas intäkter, tillgångar och utgifter.<sup>79</sup> Den delar upp organisationerna på verksamhetsgrenarna utbildning, hälso- och sjukvård, social trygghet, bostadsförsörjning, religion, politiska partier, arbetstagar- och yrkesorganisationer, arbetslöshetskassa, stiftelser, rekreation och kultur (inklusive idrott) samt övrig icke-vinstdrivande verksamhet.<sup>80</sup> HIO-undersökningens användbarhet för

76. Kriterierna, som också använts i tidigare studier av Wijkström och Lundström samt publicerats i internationella studier av FN och the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Programme, är att en ideell organisation bör vara: formell, privat, icke vinstudelande, självständig samt innehålla väsentliga inslag av frivilliga bidrag. Wijkström, F. och Einarsson, T. (2007), s.95, 100.

77. Denna summa inkluderade cirka 852 miljoner kronor från Svenska Spel samt cirka 271 miljoner kronor från Allmänna arvsfonden. Den två största bidragsformerna var organisationsbidrag (46 procent) och verksamhetsbidrag (30 procent). Det departement som betalade ut störst summa i bidrag var Utbildningsdepartementet som stod för 43 procent av den totala summan. Statskontoret (2004) *Bidrag till ideella organisationer: Kartläggning, analys och rekommendationer*. Stockholm: Statskontoret, s.36.

78. Denna summa inkluderade cirka 1,6 miljarder från Svenska Spel, cirka 376 miljoner kronor från Allmänna arvsfonden samt 37,6 miljoner kronor från Brottsofferfonden. Regeringskansliet (2009) *Regeringens proposition 2009/10:55 En politik för det civila samhället*, s.132.

79. När detta skrivs har ingen officiell publicering av HIO undersökningen gjorts.

80. Regeringskansliet (2009) *Regeringens proposition 2009/10:55 En politik för det civila samhället*.

en uppföljningsstudie om Överenskommelsens genomslag är dock begränsad av två skäl. För det första är den baserad på en enkät till ett urval om 2 000 organisationer. Organisationerna har inte uppgiftslämnarplikt, vilket leder till ett betydande bortfall av närmare 40 procent.<sup>81</sup> Statistiken är inte i nuläget publicerad, delvis på grund av detta bortfall. För det andra omfattar undersökningen endast organisationer som har en betydande ekonomisk aktivitet, vilket definieras som att de uppfyller något av kraven anställda, utbetalning av lönesumma eller arvode, inlämning av kontrolluppgift eller tillgångar på minst 10 miljoner kronor. Många icke-vinstdrivande organisationer uppfyller inget av dessa krav och faller därför bort ur statistiken.<sup>82</sup> Samtidigt är organisationer med mer omfattande ekonomiska aktiviteter inte med i undersökningen eftersom de räknas som företag.<sup>83</sup>

Ytterligare ett exempel på relevant men för detta ändamål bristfällig statistik är informationen som presenteras i SCB:s statistiska meddelande *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2007* (FinUt).<sup>84</sup> Den fokuserar på marknadsproducerande organisationer<sup>85</sup> och visar att det under 2007 fanns 23 ideella sådana inom hälso- och sjukvården samt 67 inom omsorgen. Gemensamt hade de 4 895 anställda. Undersökningen rapporterar att ideella organisationer och stiftelser stod för en procent av kommunernas sammanlagda bruttokostnad för vård och omsorg, en siffra som varit mer eller mindre oförändrad sedan 2000. Denna statistik är intressant därför att den gör det möjligt att följa upp eventuella förändringar som skett sedan Överenskommelsen trädde i kraft 2008. Den är emellertid begränsad då den enbart inkluderar uppgifter om marknadsproducerande organisationer; de övriga organisationerna förs till Hushållens icke-vinstdrivande organisationer och är därför inte med i undersökningen.<sup>86</sup> Enligt SCB har de marknadsproducerande aktörerna knappt 30 procent av det totala antalet anställda inom ideella organisationer i vård, skola och omsorg.<sup>87</sup>

SKL producerar också statistik, bland annat om tjänsteupphandling. Denna statistik skiljer i allmänhet endast på offentliga och enskilda (eller alternativa) utförare av tjänster, där det senare kan vara antingen ett privat företag eller en idéburen organisation i någon form. Den statliga utredningen *Översyn av statistikinsamling avseende kommunal ekonomi och verksamhet* har påpekat bristerna i detta system och har rekommenderat att ett detaljerat register skapas över alternativa utförare.<sup>88</sup> Tanken är

81. Ibid; SCB (2009) *Slutrapport från projektet om finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen*, FinUt. Örebro: SCB

82. Regeringskansliet (2009) *Regeringens proposition 2009/10:55 En politik för det civila samhället*.

83. Ibid.

84. SCB (2009) *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg. Sveriges officiella statistik: Statistiska meddelanden OE 29 SM 0901*. Örebro: SCB.

85. Grundregeln är att om mer än 50 procent av produktionskostnaderna täcks av försäljningsintäkter är enheten marknadsproducent. SCB (2001).

86. Statistikkällorna som använts för undersökningen är Räkenskapsammandrag för kommuner och landsting samt Företagens ekonomi (FEK). Uppgifter från en separat undersökning om Hushållens icke-vinstdrivande organisationer var inte tillgängliga när undersökningen gjordes.

87. SCB (2009) *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg. Sveriges officiella statistik: Statistiska meddelanden OE 29 SM 0901*.

88. SOU 2009:25 *Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Betänkande av 2008 års översyn av kommunal statistik*. Stockholm: Fritzes.

att registret, som ämnas uppdateras årligen, ska göra det enkelt att finna information om alla utförarens verksamhetsområde, ekonomi, kvalitet och resultat. Det framgår emellertid inte i utredningsrapporten om det föreslagna registret ska särskilja mellan ideella och privata aktörer och det ges ingen information om vilka klassificeringskoder som ska användas.

SKL publicerar emellertid intressant statistik om mängden verksamhet som köps från ideella föreningar och stiftelser inom området hälso- och sjukvård. 2007 års siffror visar att cirka 1,8 procent av köpt verksamhet inom hälso- och sjukvården inhandlades från ideella föreningar och stiftelser jämfört med cirka 54 procent från privata företag.<sup>89</sup> Denna statistik kan man i framtiden följa upp för att se om ideella föreningars och stiftelsers andel av verksamheten som kommuner och landsting köper inom hälso- och sjukvård har förändrats sedan Överenskommelsen trädde i kraft.

De brister i statistiken om den ideella sektorn som nämns ovan har uppmärksamats i hög grad under de senaste åren. Flera utredningar har lämnat rekommendationer om hur situationen kan förbättras. Till exempel tillsatte Finansdepartementet år 2007 en utredningskommitté med syfte att göra en översyn av kommuners statistikinsamling.<sup>90</sup> Kommittén lämnade sitt betänkande i mars 2009 där den redogjorde för problemen med det befintliga statistiksystemet samt lämnade förslag på förbättringar, till exempel genom det utförarregister som nämns ovan.<sup>91</sup> SCB:s slutrapport från projektet om finansärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen föreslår att HIO-undersökningen bör kompletteras med registrerade trossamfund samt med de ideella föreningar och stiftelser som ingår i undersökningen om företagets ekonomi, för att skapa en bättre redovisning av ideell sektors insatser inom vård, skola och omsorg.<sup>92</sup> Slutligen har regeringen i propositionen om en politik för det civila samhället rekommenderat att HIO bör redovisas som ett eget statistikområde i den offentliga statistiken, med SCB som ansvarande myndighet. Man har också gett SCB i uppdrag att ta fram samlad och kompletterad statistik om det civila samhället. Detta initiativ överensstämmer med Europeiska rådets förordning om Europeiska national- och räkenskapssystemet (ENS95) vilken kräver att ideell sektor redovisas som en egen sektor i nationalräkenskaperna.<sup>93</sup>

Sammanfattningsvis kan det fastslås att det i nuläget inte finns någon statistik som gör det möjligt att systematiskt följa upp Överenskommelsens ekonomiska genomslag för idéburna organisationer inom det sociala området som helhet. Även om det existerar statistik om fördelningen av inkomstkällor inom den ideella sektorn<sup>94</sup> har uppgifterna inte uppdaterats tillräckligt nyligen eller regelbundet för att kunna

89. Sveriges Kommuner och Landsting (2008) *Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling 2007*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting, s. 72.

90. Regeringskansliet (2007) *Kommittédirektiv 2007:146 Översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet*. Stockholm: Finansdepartementet.

91. SOU 2009:25 *Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning*.

92. SCB (2009) *Slutrapport från projektet om finansärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen, FinUt*.

93. Regeringskansliet (2009) *Regeringens proposition 2009/10:55 En politik för det civila samhället*, s. 193-199; SOU 2007:66 *Rörelser i tiden*.

94. Se till exempel Lundström, T. och Wijkström, F. (1997) s.145.

användas som baslinjestudie för den här undersökningen. Det finns heller ingen information om den totala mängden och andelen verksamhet som kommuner, landsting och andra myndigheter köper av ideell sektor inom det sociala området, vilket betyder att det inte kommer att vara möjligt att mäta förändringar som skett inom området som helhet sedan Överenskommelsen skrevs under. Detta betyder inte att den statistik som finns är oanvändbar. Till exempel kommer det att vara möjligt att följa upp SKL:s och SCB:s statistik om köpt verksamhet inom vård och omsorg om några år. Det är också möjligt att den här studiens senare faser kommer att uppdaga ytterligare statistikällor, till exempel från enskilda kommuner och landsting, som kan följas upp vid senare tillfälle. Därtill är det sannolikt att de planerade förändringar i statistiklandskapet som beskrivs ovan kommer att leda till nya möjligheter för analys och uppföljning, även om det inte är troligt att nypublicerad statistik kommer att gå tillräckligt långt tillbaka i tiden för att göra det möjligt att urskilja förändringar som skett sedan Överenskommelsen trädde i kraft.

## 7. DELTAGARNAS SYNPUNKTER PÅ DIALOGEN OCH ÖVERENSKOMMELSEN

---

Ett av denna delstudies huvudsyften har varit att fånga berörda organisationers syn på Överenskommelsens tillkomst, genomslag och betydelse för sektorn. I detta avsnitt presenteras de uppgifter som samlades in genom den kvalitativa intervjustudie samt enkätundersökning som utfördes under hösten 2009, ett år efter att Överenskommelsen skrevs under.

I dessa undersökningar lades relativt stor vikt vid respondenternas upplevelser av dialogarbetet, av flera skäl. För många deltagare väckte dialogen starka reaktioner, såväl positiva som negativa, vilka har påverkat hur man idag ser på överenskommelse-dokumentet och det fortsatta arbetet. Från dessa kan lärdomar med fördel dras inför framtida dialogprocesser. Vidare medförde dialogen att nya kontakter och nätverk byggdes inom den idéburna sektorn, vilka har fått konsekvenser för de samverkans-strukturer som sedan har skapats för att underlätta uppföljningsarbetet. Därmed utgör dialogen och deltagarnas synpunkter på den en viktig utgångspunkt för framtida uppföljningar av Överenskommelsens genomslag.

### TANKAR OM DIALOGEN

Många av de idéburna organisationerna som deltagit i studien upplevde dialogen som ett välkommet tillfälle att mötas och diskutera idéburen sektors roll i samhället i stort och inom det sociala området i synnerhet. Man uppskattade möjligheten att i samtal med andra reflektera över sin självbild som sektor och enskild organisation, diskutera likheter och skillnader i visioner och arbetsvillkor samt resonera kring hur förändringar i politiken och samhället påverkar organisationernas förutsättningar att verka för sin sak. Därmed är det inte sagt att alla deltagare var odelat positiva till dialogen. Varje organisations upplevelse av dialogen och Överenskommelsen påverkades av en mängd faktorer, som hur väl förberedd man var för de diskussioner som försiggick, hur man ställde sig till regeringens motiv för dialogen, hur mycket tid och resurser man som organisation hade att lägga på arbetet, vilken roll man tilldelades i dialogstrukturen och vad man tyckte om skrivningarna. För några var dialogen frukten av flera års påverkansarbete: man var väl förberedd för att ta itu med de frågeställningar som presenterades och kunde utan större svårigheter lägga tid på arbetet. För andra upplevdes dialogen som brådstörtad, tidskrävande och fylld av outtalad och olöst problematik. I följande avsnitt presenteras några av de teman som framträdde i deltagarnas berättelser.

## En innovativ process

Flera av de intervjuade upplevde dialogprocessen som innovativ, välstrukturerad och genomtänkt. Aspekter som framhävdes som positiva var vikten som lades vid reflektion och diskussion under dialogmötena, att det fanns många tillfällen att lämna synpunkter på utkast och skrivelser under året som arbetet pågick samt att processledaren och Regeringskansliet visade en tydlig vilja att deltagarna skulle få komma till tals och att de åsikter som hördes skulle tas på allvar. Några respondenter berättade att de från början varit tveksamma till arbetet och att de blivit positivt överraskade över hur väl processen fungerade. Flera beskrev dialogen med ord som *tillit* och *tillitsskapande*.

*Mina misstankar mot processen delades från början av andra, men sedan tog processen över. Fler och fler ställde sig positiva till den och fler och fler anslöt sig.*

Intervjuperson 5, Regeringskansliet

Att deltagarna kände tilltro till själva processen ansågs särskilt betydelsefullt eftersom arbetet var upplagt på så vis att de olika arbetsmomenten utfördes av skilda gruppkonstellationer, vilket betydde att regelbunden och objektiv återrapportering mellan grupperna var av högsta vikt. Ytterligare en positiv faktor som nämndes av flera intervjupersoner var att diskussionerna fördes på ett sätt som hjälpte organisationer med skilda bakgrunder att finna gemensamma beröringspunkter och överbrygga sina olikheter för den gemensamma saken. Regeringskansliet var tydligt med sin intention att Överenskommelsen skulle kännas angelägen för så många organisationer som möjligt; en ambition som delades av deltagarna i dialog-, förslags- och redaktionsgrupperna. Om förslagsgruppen står i Regeringens skrivelse:

*Gruppen åtog sig gemensamt att i skrivningar och språkval försöka skapa igenkänning för en så bred krets av organisationer som möjligt. Den mångfald av perspektiv som därmed finns representerade i förslaget underlättade troligen den vidare förankringen av förslaget inom organisationerna.<sup>95</sup>*

Flera intervjupersoner påpekade att processen för att uppnå dessa syften krävde rejäla mått ödmjukhet från alla inblandade. Några ansåg att detta uppnåddes tack vare processens upplägg samt ledarskapets tydlighet och tålamod.

*Det var ju ett nästan omöjligt jobb; de som valdes ut gjorde ett fantastiskt jobb. Det blev en riktig dialog.*

Intervjuperson 13, idéburen organisation

95. Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*, s.16.

*Processen var bra – det var ett givande och tagande. Det är klart att hade jag skrivit den själv så hade den sett annorlunda ut.*

Intervjuperson 7, idéburen organisation

## Hörda på riktigt – eller skendemokrati?

För flera av deltagarna innebar dialogen därmed ett sällsynt tillfälle att få uttrycka sina tankar om den egna organisationens arbetsvillkor och erfarenheter till en skara lyssnande regeringsrepresentanter. Att huvudfrågorna rörde sektorns egen funktion och förutsättningar snarare än andra samhällsfrågor om vilka sektorns expertis stundtals tillfrågas, hörde också till ovanligheterna. Ett par intervjupersoner påpekade att det för många var ovanligt att få komma till tals just på regeringskanslinivå; de menade att de flesta idéburna organisationer är mer vana vid att kommunicera med kommuner och andra statliga myndigheter. Många, även bland dem som ställer sig kritiska till Överenskommelsens innehåll, välkomnade alltså dessa tillfällen till samtal och reflektion kring de unika problembilder och behov som idéburna organisationer inom det sociala området upplever. En respondent gav följande kommentar om processen:

*För regeringen gav det nog ett nytt perspektiv på ideell sektor. Deras tidigare möten med sektorn har nog varit karaktäriserat av en hel del klagomål och konflikter. Så att hitta nya sätt att tala med varandra tog tid, men det blev en nystart för relationerna.*

Intervjuperson 8, idéburen organisation

Dock höll inte alla deltagare med om att dialogen representerade något genombrott ur en demokratisk eller inflytandemässig synpunkt. Såväl under dialogarbetets gång<sup>96</sup> som i denna studie lyftes vid flera tillfällen det ojämna maktperspektiv som uppstod till följd av att regeringen satte dagordningen och höll i plånboken för processen. Några intervjupersoner upplevde att trots dialogens tonvikt på öppenhet och diskussion saknade processen gehör för kritik. De ifrågasatte bland annat vad som hänt med de synpunkter som skickats in till förslagsgruppen och i remissvar. Vissa upplevde att den kritik som uttryckts vid dessa tillfällen inte tagits i akt när den slutgiltiga versionen av Överenskommelsen skrevs. Därmed drog flera intervjupersoner slutsatsen att dialogen gett sken av att vara mer banbrytande än den faktiskt var. Fyra av de tjugo intervjupersonerna använde begreppen *skendemokrati* eller *odemokratiskt* i sina beskrivningar av dialogprocessen.

*Processen färgades av att alla var så glada över att vara tillsammans och att regeringen lyssnade. Men det gjorde den ju inte.*

Intervjuperson 17, idéburen organisation

96. Ibid.

*Det fanns inte plats för några allvarliga invändningar under processen, då blev man avsnoppad. De här processerna gav sken av att vara demokratiska, men det var ingen egentlig dialog och möjlighet att påverka för de som stod utanför den innersta kärnan som skrev förslaget till Överenskommelsen.*

Intervjuperson 6, idéburen organisation

Några intervjupersoner tolkade situationen som att dialogens huvudändamål var att främja idéburna utförarens plats på marknaden och att organisationer med andra arbetssätt och ändamål därmed blev åsidosatta i skrivelserna. Andra riktade sin kritik framförallt mot processens uppbyggnad. Man påpekade att de olika gruppindelningarna med dess invecklade återrapporteringsstruktur krävde såväl en hög grad av objektivitet som en relativt stor arbetsinsats från de representanter som utsågs att rapportera mellan grupperna. Intervjustudien pekar på att inte all återrapportering höll den nivå som deltagarna önskade och att vissa grupper var mer nöjda än andra med hur representanterna fullföljde sitt uppdrag.

*Det fördes jättebra gruppdiskussioner, men de återrapporterades inte. Det var slumpmässigt, beroende på vem som rapporterade.*

Intervjuperson 6, idéburen organisation

Flera intervjupersoner påpekade också att utnämmandet av representanter inte gick till på ett demokratiskt vis. Vid varje dialogmöte ombads de medverkande att välja ut två eller tre personer som skulle representera mötesdeltagarna (snarare än den egna organisationen) i dialoggruppen. Utnämmandet skedde verbalt på ett möte där många av deltagarna inte kände varandra. Det var upp till dem som önskade bli representanter att själva tala för sin lämplighet eller hoppas att någon annan i gruppen skulle nominera dem.

*Jag tycker inte alls att det var demokrati, det var jättekonstigt. [...] De som valdes ut var mer eller mindre självvalda. Man fick helt enkelt hävda sin rätt att vara representant.*

Intervjuperson 11, idéburen organisation

Ett ytterligare problem med att valet av representanter skedde på detta sätt var att man inte visste vilka som valts ut på de andra dialogmötena. Det betydde att det inte var möjligt att få en överblick över vilka organisationstyper som redan fanns representerade i dialoggruppen, vilket skapade oro bland vissa deltagare att diskussionerna i dialog-, förslags- och redaktionsgrupperna skulle bli snedvridna till någon grups fördel. Huruvida så blev fallet råder delade meningar om bland deltagarna: vissa tycker att fördelningen i slutändan var jämlik medan andra upplevde att den egna organisationstypen saknade tillräcklig representation.

## Ett udda urval

När Regeringskansliet bjöd in till dialogen utgick man initialt från en lista med organisationer som man hade kontakt med sedan tidigare samt ytterligare några som ansågs berörda av frågorna. Därefter meddelade man att fler organisationer var välkomna att ansluta sig till dialogen allteftersom den pågick. Tanken var att man med detta öppna inbjudningssätt skulle lyckas fånga majoriteten av de organisationer som var berörda av Överenskommelsen; antingen direkt eller genom deras riks- eller paraplyorganisationer.

I intervjuundersökningen framgick emellertid att flera deltagare var kritiska till urvalsmetoden. Vissa menade att Regeringskansliet inte gått ut tillräckligt tydligt med informationen om att dialogen var öppen för alla som ville delta. Andra ansåg att den ursprungliga inbjudningslistan innehöll en udda sammansättning av organisationer, där även sådana som inte hade en tydlig anknytning till det sociala området ingick. Till exempel anmärkte ett par intervjupersoner att de flesta medverkande var väletablerade organisationer och att dialogen saknade representanter för nyare och mer löst organiserade grupper och nätverk. De menade att om urvalet baserats på en mer genomarbetad kartläggning av aktörer verksamma inom det sociala området så hade man kunnat uppdaga en större mångfald av berörda organisationer.

*Det var lite otydligt när man frågade regeringen om hur de valt ut de organisationer man bjudit in – det var nog mest dem de tidigare hade haft kontakt med och dem de kände till. [...] Det borde ha varit mer genomarbetat.*

Intervjuperson 1, idéburen organisation

Den problematik som lyfts här är vanlig i så kallade "öppna" dialogprocesser där ambitionen är att involvera organisationer som berörs av specifika frågor, varav inte alla är kända av organisatörerna. Att identifiera varje berörd aktör är tidskrävande och därför väljer organisatörerna ofta att komplettera en initial inbjudningslista med en öppen inbjudan, i hopp om att berörda aktörer självständigt ska ta initiativet att delta. Detta tillvägagångssätt öppnar emellertid för risken att de som inte mottagit en personlig inbjudan känner sig åsidosatta, och att några berörda aktörer helt missar att delta. Att flera personer i intervjustudien var kritiska till urvalsprocessen och att endast ett fåtal organisationer anslöt sig efter den initiala inbjudningsprocessen tyder på att så var fallet även denna gång. Det är emellertid troligt att kritiken också speglar en ovana vid arbetssättet; både inom Regeringskansliet och bland deltagarna själva. En del av kritiken som yttrades i intervjuer och enkätsvar visade att organisationerna förväntade sig en direkt inbjudan. De uppfattade inte att det var deras eget ansvar att ta initiativet till att delta eller att sprida inbjudan bland kollegor i andra organisationer. Samtidigt är det troligt att mycket av kritiken hade kunnat undvikas om Regeringskansliet hade gjort en grundligare kartläggning tidigt i inbjudningsprocessen. Till exempel hade man kunnat gå ut med en förfrågan till den ursprungliga inbjudningsgruppen om vilka organisationer som fattades från listan och bett dem vidarebefordra

inbjudan till sina egna nätverk. Man hade också kunnat lyfta dessa frågor på de initiala dialogmötena och varit ännu tydligare om att processen var öppen för andra att ansluta sig till och att man önskade organisationernas hjälp med att sprida inbjudan.

## Bråttom i mål

Regeringen hade i sitt direktiv fastställt att arbetet skulle vara färdigt ett visst datum, och både urvalsprocessen och dialogen utformades efter detta ändamål. Detta orsakade diverse problem för deltagarna; i såväl intervjuer som enkätsvar framkom att flera av deltagarna upplevde att dialogen gick för snabbt. Framförallt var det bristen på tid att förankra diskussionerna och den framväxande Överenskommelsen inom den egna organisationen som många upplevde som problematisk. Några intervjupersoner anmärkte att mer hänsyn borde ha visats organisationernas interna beslutsprocesser när dialogen utformades. Att hinna lyfta frågor med styrelse och medlemmar i tid för att sedan återanknyta deras synpunkter till dialogprocessen krävde regelbundna möten och effektiva kommunikationskanaler inom den egna organisationen, något som många fann svårt att uppnå. Besläktat med detta problem var det faktum att aktiv medverkan i processen krävde både tid och resurser från de deltagande organisationerna; ingen ersättning erbjöds för tid eller resor. För vissa idéburna organisationer med begränsade medel till förfogande var det ett svårt val att avsätta resurser från den ordinarie verksamheten till en regeringsdialog, i synnerhet som dialogen berörde sektorsövergripande frågor snarare än ärenden som var av direkt betydelse för deras eget verksamhetsområde. Därtill hade dialogen en osäker utkomst: det var inte från början klart att det skulle bli en överenskommelse eller vad den i så fall skulle innehålla. Resultatet var att flera deltagare var tvungna att anpassa sitt medverkande efter plånboken. Några deltog på sin egen fritid utan ersättning från den egna organisationen. Till problemet hörde också att alla möten under dialogens gång hölls i Stockholm. Det betydde att alla deltagare i de mer aktiva grupperna måste ha möjlighet att mycket regelbundet<sup>97</sup> resa till Stockholm för att medverka. Följden av dessa begränsningar var att de organisationer som var mest aktiva i utformningen av Överenskommelsen var baserade i Stockholm, hade avlönad personal och såväl motivation som möjlighet att avsätta resurser och tid till de sektorsövergripande frågor som dialogen rörde. Majoriteten var riks- eller paraplyorganisationer.

*Allas insatser var självfinansierade. Det gick eftersom de som var med i kärnan var etablerade organisationer som är baserade i Stockholm; det hade nog inte gått annars.*

Intervjuperson 1, idéburen organisation

Det bör påpekas att inte alla deltagare upplevde detta som problematiskt, och att inte alla som lyfte denna problematik i intervjuer och enkätsvar var odelat kritiska till

97. Förslagsgruppen träffades omkring en gång per vecka under januari-mars 2008.

hur situationen sköttes. Det anmärktes på flera håll att även om det var olyckligt att dialogen blev Stockholmscentrerad så var det oundvikligt med tanke på att många av de större idéburna organisationerna samt Regeringskansliet och SKL är placerade i Stockholm. Alla respondenter höll inte heller med om att dialogen gick för snabbt. Vissa upplevde den snarare som onödigt långsam och byråkratisk: man önskade att mindre tid hade ägnats åt att bygga konsensus om problembilden och mer tid åt att lösa problemen.

*När jag gick till det första mötet tyckte jag att de valt en mer indirekt väg en vad som egentligen var nödvändigt. Jag förstår att de ville få till en öppen process och bygga en bred allians, men jag hade föreställt mig att de skulle gå mer rakt på sak och prata om specifika hinder och hur de kunde lösas. Man tappade tid runt det viktiga arbetet som behövde göras.*

Intervjuperson 12, idéburen organisation

## SYNPUNKTER PÅ ÖVERENSKOMMELSENS INNEHÅLL

Flera intervjupersoner har framhållit att trots att dialogen hade sina problem så var den under omständigheterna välutförd och ett steg i rätt riktning. Om Överenskommelsen görs liknande bedömningar. Många välkomnar dokumentet i sin helhet och ser det som ett första steg i att skapa en tydligare relation mellan staten och idéburen sektor. Även om många intervjupersoner ifrågasätter någon del av dokumentet så är de flesta överlag nöjda med Överenskommelsens principer och ser dokumentet som ett användbart verktyg i det framtida samarbetet med myndigheter. I enkäten svarade 43 personer (81 procent av de 53 personer som svarade på frågan) att Överenskommelsen i ganska eller mycket stor utsträckning stämmer överens med vad de önskat. Bland de positiva faktorer som omnämnts är att principerna är bra, att Överenskommelsen utgör ett formellt erkännande av sektorns betydelse från regeringens sida, en bekräftelse som många saknat tidigare. För vissa innebar Överenskommelsen ett formellt erkännande av sektorns mångfald: att organisationer ser olika ut och att deras roller och betydelser ständigt förändras.

*[Överenskommelsen] hjälper till, den ger oss en ny grund för argument, en ny deal för vår typ av organisation. Den är ett erkännande för servicerollen. Det uppskattade jag, att de fick fram i skrivningarna att det är OK att både vara röstbärare och entreprenör.*

Intervjuperson 13, idéburen organisation

Att SKL i slutändan skrev under Överenskommelsen anses också mycket betydande: flera har påpekat att SKL:s delaktighet är grundläggande för att Överenskommelsen på sikt ska få genomslag på kommun- och landstingsnivå.

*Jag tycker att det är bra principer, de är väl avvägda. Det är viktigt att man lyfter fram både oberoendet och att man vill göra saker tillsammans. Det är också viktigt att det blev en tre-partsöverenskommelse; vi arbetade för att SKL skulle skriva under Överenskommelsen och det lyckades vi med.*

Intervjuperson 18, idéburen organisation

Likaså anser flera att det var avgörande att Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet ställde sig bakom avsnitten om den gemensamma visionen och de gemensamma principerna. Man anser att en bred politisk förankring har betydelse för Överenskommelsens fortlevnad såväl på det nationella som på det lokala planet.

Fler av respondenternas positiva iakttagelser om Överenskommelsen presenteras i avsnittet om Överenskommelsens uppföljning och genomslag nedan.

Den kritik som framfördes mot överenskommensedokumentet kan i grova drag delas upp i två grupper. I den ena gruppen återfinns de som ställer sig positiva till dokumentets andemening men ifrågasätter någonting i konstruktionen eller utförandet av Överenskommelsen. I den andra gruppen finns de som invänder på ett mer fundamentalt plan mot Överenskommelsens innehåll och värdegrund. Följande avsnitt presenterar de teman som framträtt i studiedeltagarnas kommentarer.

## **Dokumentet saknar "bett"?**

När Överenskommelsen arbetades fram formades principerna delvis av en önskan att de skulle vara relevanta för så många olika organisationer som möjligt. Regeringskansliet menade att ett långt och inkluderande dokument i detta stadium var att föredra framför ett mer koncist sådant som riskerade att uppfattas som utestängande av vissa grupper.

*Ett syfte med Överenskommelsen var hela tiden att så många som möjligt skulle känna igen sig, det fick hellre bli för pratigt än exklusivt.*

Intervjuperson 14, Regeringskansliet

En majoritet av respondenterna menar att detta syfte uppnåtts: Överenskommelsens principer är lätta att instämma med. Dock har flera påpekat att dokumentet har blivit väldigt långt och pratigt, något som man befärar minskar chanserna att det kommer att läsas och användas i stor utsträckning av målgrupperna. Några anser också att dokumentet saknar "bett"; kanske på grund av författarnas önskan att skapa igenkänning bland så många som möjligt. Man menar att dokumentet inte ställer tillräckligt tydliga och hårda krav på parterna och att det därmed riskerar att bli en hyllvärmare istället för en källa till förändring. Både intervjupersoner och enkätrespondenter har anmärkt att parternas åtaganden och åtgärder är vagt formulerade, vilket gör dem

öppna för motstridiga tolkningar och medför en risk för att Överenskommelsen inte får det genomslag man hoppats.

*Överenskommelsen blev för mycket av en god ambition utan förpliktelser.*

Enkätrespondent

*Överenskommelsen är det bästa vi kunde åstadkomma under förutsättningarna, men jag hade önskat mer konkreta och mätbara mål.*

Intervjuperson 1, idéburen organisation

Vi kan här påpeka att bristen på mätbara förpliktelser är problematisk också för denna studie, då den gör det svårt att utvärdera till vilken grad Överenskommelsens åtaganden genomförts av de tre parterna. Avsaknaden av mätbara mål betyder att det är en tolkningsfråga huruvida Överenskommelsens ambitioner uppnås eller ej.

Den oro som vissa respondenter känt över att Överenskommelsen saknar genomslagskraft och riskerar att sluta som hyllvärmare förstärktes av att flera uppfattade att dokumentet saknar parlamentarisk förankring bortom de två regeringsdepartement som ansvarat för arbetet. Företrädare för utförarorganisationer har påpekat att Näringsdepartementet är av särskild vikt för att Överenskommelsen ska leda till bättre konkurrensvillkor för idéburna utförare. Det faktum att Näringsdepartementet underlåtit att spela en aktiv roll i arbetet anses mycket olyckligt av denna grupp.

Uppfattningen att Överenskommelsen endast är löst förankrad i regeringen som helhet delas också av några av de tjänstemän som deltagit i intervjustudien. På frågan om tjänstemän från andra avdelningar och departement delade arbetsgruppens entusiasm för arbetet med dialogen och Överenskommelsen svarade en intervjuperson:

*Andra inom min enhet som hört mig berätta om detta – ja, de förstår. Men inte i allmänhet i de andra enheterna och departementen. Det är ju människor det handlar om, och för att de ska förstå så måste man berätta för dem och diskutera med dem. Det räcker inte att läsa ett regeringsbeslut.*

Intervjuperson 5, Regeringskansliet

Denna observation speglar det som många av deltagarna kommit fram till: att dialogen och Överenskommelsen utgör de första stegen i ett långsiktigt förändringsarbete. Sannolikt kommer det att behövas såväl omskrivningar som ett omfattande implementeringsprogram innan Överenskommelsen leder till det skifte i attityder och arbetssätt inom både offentlig och idéburen sektor som krävs för att dess ambitioner ska uppfyllas. Sådant förändringsarbete tar tid och kostar pengar. Här kan lärdomar dras från andra länder, där arbetet med motsvarande överenskommelser i vissa fall har tappat kraft på genomföringsstadiet, medan det på andra håll har tagit många år av omfattande och kostsamma förankringsaktiviteter innan man uppnått önskad

effekt.<sup>98</sup> I Estland tog det två år av förhandlingar och omskrivningar innan landets överenskommelse (EKAK<sup>99</sup>) stod färdig år 2002. Sedan dess har en kommitté bestående av 22 representanter för offentlig och ideell sektor drivit uppföljningsarbetet enligt tvååriga implementeringsplaner. Vartannat år håller parlamentet en offentlig hearing där arbetet utvärderas och nya mål sätts. I en intervju för den här studien berättade en representant för the Estonian Network of Civil Society Organisations att man nu efter åtta års arbete kan se stora förbättringar i hur regeringen relaterar till den ideella sektorn, men att det krävts såväl stort tålamod som omfattande statliga medel för att nå dit.<sup>100</sup> I England har man också satsat stort på att bygga en uppföljningsstruktur åt den överenskommelse (the Compact) som etablerades 1998. Arbetet drivs av tre organisationer: regeringsdepartementet Office of the Third Sector, den självständiga myndigheten Commission for the Compact samt Compact Voice som representerar den tredje sektorn.<sup>101</sup> De tre samarbetsparterna arbetar gemensamt för att sprida kunskap om och stödja utvecklingen av Compact-relaterade frågor. Därtill finns organisationen Compact Advocacy som ger ideella organisationer stöd i sin relation till offentliga myndigheter, till exempel om en myndighet bryter mot Compacts förordningar. Ett par intervjupersoner har påpekat att en stödstruktur likt Compact Advocacy på sikt kan komma att behövas även i Sverige för att se till att Överenskommelsen efterföljs.

## En överenskommelse med utförarna i fokus?

Överenskommelsens skarpaste kritiker i denna studie har varit de som anser att inte tillräcklig hänsyn visats de medverkande organisationernas skilda arbetsvillkor och behov. Flera intervjupersoner upplevde att både dialogen och skrivningarna dominerats av utförarorganisationernas perspektiv. Man anser att regeringens och dessa organisationers delade önskan att främja idéburna utförares plats på välfärdsmarknaden har färgat hur skrivelserna utformats, främst principerna om mångfald, kvalitet samt öppenhet och insyn. Flera personer har anmärkt att det är olyckligt att man inte gjorde tydligare skillnad på utförare, röstbärare och brukarorganisationer i både dialog och skrivningar. Som exempel på hur Överenskommelsen kan få negativa följder för vissa organisationer har man pekat på risken att principen om öppenhet och insyn i praktiken kan innebära problem för brukarorganisationer, där insyn kan ses som ett hot mot brukarnas anonymitet. Likaså har några intervjupersoner anmärkt att statlig

98. Bullain, N. och Toftisova, R. (2005) 'A Comparative Analysis of European Practices and Policies of NGO - Government cooperation.' *The International Journal of Not-for-profit Law* Volume 7, Issue 4, September 2005.

99. Engelsk översättning: Estonian Civil Society Development Concept.

100. Intervju med Urmo Kübar, VD Estonian Network of Civil Society Organisations. Se också nätverkets hemsida: [www.ngo.ee/1030](http://www.ngo.ee/1030) samt Randma-Liiv, T., Liiv, D. och Lepp, U. (2008) 'Institutionalising relationships between government and the Third Sector: the case of the Estonian "Compact"'. In Osborne, S.P. (Ed) *The Third Sector in Europe: Prospects and challenges*. Oxford: Routledge.

101. Begreppet tredje sektorn hänvisar till "voluntary and community organisations, charities, social enterprises, cooperatives and mutuals both large and small". Involve (2008) *Better Together: improving consultation with the third sector*. London: Office of the Third Sector.

översyn av kvalitet inte är en relevant måttstock för organisationer som har brukare, snarare än myndigheter, som uppdragsgivare.

Under framtagandet av Överenskommelsen var man väl medveten om dessa invändningar och farhågor. De utgjorde kärnan i många diskussioner under dialogens gång, och spänningarna mellan olika organisationstyper existerade också, till viss grad, bland personerna som ansvarade för att skriva dokumentet. Därför var man i skrivargruppen angelägen om att finna formuleringar som överbyggade dessa spänningar och att skapa en balanserad överenskommelse som mötte såväl utförarens som röstbärares och brukarorganisationers skilda behov. Till exempel skrev man följande, med hänseende till de specifika invändningar som citeras ovan:

*De idéburna organisationerna definierar kvaliteten i sin egen verksamhet. Ofta sker detta med utgångspunkt i brukarnas egen definition av kvalitet. De idéburna organisationernas särskilda kvalitet bör beaktas i utvecklandet av metoder för att mäta och fördjupa kvalitet.<sup>102</sup>*

/.../

*Principen om öppenhet och insyn ska tillämpas så att den idéburna organisationens uppdrag kan fullföljas och inte heller medföra skada för brukare, frivilliga, anställda, tredje parter eller organisationernas egen demokrati.<sup>103</sup>*

När dokumentet var färdigt gjordes en kontroll av hur mycket plats som gavs åt de olika perspektiven i texterna. Man fann då att störst tonvikt i slutändan låg på organisationernas roll som röstbärare och demokratiska rörelser. Därmed kan man dra slutsatsen att kritiken mot principerna i mycket bottnar i en oro över hur Överenskommelsen kommer att tolkas i praktiken, snarare än invändningar mot det som står skrivet i dokumentet. Det håller dock de som framfört kritiken inte nödvändigtvis med om. Flera anser att Överenskommelsens huvudsakliga avsikt är att främja idéburna utförare och att de inlägg som rör brukar- och röstbärarorganisationer är efterhands-tillägg som getts mindre tyngd i dokumentet.

*Vi blev mer och mer provocerade under processens gång, mycket därför att varje stycke börjar med utförarperspektivet, sedan halkar röstperspektivet liksom in på ett bananskal.*

Intervjuperson 9, idéburen organisation

102. Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. För diskussioner om den ideella sektorns särart och mervärde se till exempel Collins, J. (2006) *Good to Great. När vinst inte är målet*. Stockholm: Bookhouse Publishing; Linderyd, A. (2008); Wijkström, F. och Einarsson, T. (2007) s. 86-89; samt Charlotte Engels tematiska studie på ämnet som kommer att publiceras genom Överenskommelsekansliet under vintern 2010.

103. Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*.

Ett par intervjupersoner har också ifrågasatt Överenskommelsens uttalade önskan att idéburna organisationer ska kunna konkurrera på lika villkor med privata och offentliga utförare. För många organisationer är detta en främmande idé då de antingen inte har ambitionen att sälja tjänster till myndigheter, eller saknar förutsättningarna att konkurrera med de etablerade företagen. Det gäller i synnerhet organisationer som saknar avlönad personal och drivs genom frivilligt arbete, samt de som ser brukare snarare än staten som sina uppdragsgivare.

*Alla vill inte konkurrera på samma villkor – en ideellt driven organisation vill inte konkurrera med ett stort företag som har möjlighet att leverera tjänster på en helt annan nivå. De har inte resurserna. Diskussionerna drevs väldigt hårt av de stora och starka vårdföretagen, och det är ju också för dem som Överenskommelsen har mer relevans.*

Intervjuperson 11, idéburen organisation

## Ökad styrning av idéburen sektor?

Några av intervjupersonerna tolkar den tonvikt som de upplever har lagts på utförarperspektivet i dialogen och Överenskommelsen som en del av den sittande regeringens privatiseringspolitik. Man upplever att regeringen, till exempel genom förändrade bidragsbestämmelser och nya krav på översyn, driver ideella organisationer att ta en allt mer professionaliserad och entreprenörsbaserad form. Vissa uppfattar detta som ett hot mot idéburen sektors mångfald: en successiv och påtvingad homogenisering av idéburna organisationer inom det sociala området. Vissa tolkar det också som en ökad statlig styrning av idéburna organisationers verksamhet, och därmed ett hot mot organisationernas självständighet och inre demokrati. När interna aktiviteter och strategier formas av externa påtryckningar snarare än medlemmarnas demokratiska beslut så förlorar medlemmarna makten, och organisationerna förlorar sin demokratiska funktion i samhället. Deras uppdragsgivare blir staten snarare än medlemmar eller brukare.

*När det bara handlar om att man ska köpa och sälja tjänster så måste man sälja tjänster för att överleva. Då rekryterar man plötsligt styrelse efter affärskompetens, inte medlemmar. Då blir det ett bolag snarare än en folkrörelse.*

Intervjuperson 17, idéburen organisation

Att dessa frågor har väckt starka reaktioner är inte konstigt. Som tidigare uppmärksamats har det sedan nittioalet skett förändringar i hur den offentliga sektorn förhåller sig till idéburna organisationer. Bland annat har det skett en ökning av villkorade bidrag och en minskning av de ovillkorade organisationsbidragen, både på statlig och lokal nivå. Trycket på idéburna organisationer att utföra tjänster åt offentliga

myndigheter har också ökat.<sup>104</sup> För vissa organisationer öppnar dessa utvecklingar nya möjligheter att bredda och fördjupa sin verksamhet. För andra innebär det ovälkomna påtryckningar att utveckla roller och funktioner som de inte är bekväma med eller saknar resurser att ta sig an. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att dessa organisationer också tar avstånd från regeringens uttryckliga önskan att Överenskommelsen ska främja framväxten av idéburna utförare på välfärdsmarknaden.

## SYNPUNKTER PÅ ÖVERENSKOMMELSENS UPPFÖLJNING OCH GENOMSLAG

När denna studie påbörjades hade Överenskommelsen existerat i knappt ett år. Det är kort tid för att mäta resultaten av ett förändringsarbete av den omfattningen som Överenskommelsen kräver. Det är därför lämpligt att här påminna om att denna undersökning endast utgör det första steget i en treårig uppföljningsstudie, och att tanken är att en mer grundlig utvärdering av Överenskommelsens genomslag ska ske först år 2011. I denna grundstudie har ingått att samla information om berörda personers syn på Överenskommelsens genomslag under det första året. Vi använder begreppet genomslag i två bemärkelser. För det första tittar vi på förändringar i berörda gruppers kännedom och opinion om idéburen sektor. Till detta hör till exempel huruvida Överenskommelsen leder till att offentliga tjänstemän får en ökad kunskap om och förståelse för idéburna organisationers funktioner och tillvaro, och huruvida överenskommelsearbetet har påverkat idéburna organisationers egen syn på sektorn. För det andra kommer vi, framförallt i studiens tredje fas, att titta på *faktiska* förändringar, som huruvida Överenskommelsen har lett till mer samarbete och samverkan mellan offentlig och idéburen sektor eller bland idéburna organisationer sinsemellan, och huruvida den leder till ökad mångfald i välfärdsutbudet.

Dessa frågeställningar medför emellertid två metodologiska problem för undersökningen. För det första rör de förändringar som är långsiktiga och därmed svåra att mäta efter endast ett år, och för det andra rör de kvalitativa frågeställningar som till sin natur är problematiska att systematiskt följa upp. För att kvantifiera förändringar som rör opinion, kunskap och attityder krävs mer resurser och tid än vad som funnits till hands i denna delstudie. Av dessa skäl har huvuddelen av studien varit kvalitativ. Det som presenteras i detta stycke är en sammanfattning av respondenternas egna tolkningar av det genomslag som Överenskommelsen har haft under det första året.

I intervjustudien fick 19 personer frågan om de märkt något genomslag sedan Överenskommelsen skrevs under. 16 av dessa (84 procent) svarade ja; tre (16 procent) svarade nej. De siffrorna bör emellertid ställas mot resultaten från enkätstudien, där 20 av 51 respondenter (39 procent) svarade att de märkt något genomslag, medan 31 (61 procent) svarade att de inte gjort det. En tänkbar förklaring till skillnaden mellan de två studiernas resultat är att intervjustudien i större grad än enkäten omfattade

104. Se exempelvis Johansson (2005).

personer som aktivt deltagit i Överenskommelsens tillkomst och uppföljning. Därmed är det möjligt att dessa personer antingen ägnat uppföljningsaktiviteterna mer uppmärksamhet, eller att deras tolkning av Överenskommelsens första år är mer positiv än personer som haft en mindre direkt anknytning till arbetet.

Det vanligaste exemplet på genomslag som respondenterna angivit är att idéburna organisationer numera erbjuder fler tillfällen att påverka politiken. Flera upplever att såväl regeringen som andra myndigheter har fått upp ögonen för vad den idéburna sektorn kan tillföra deras arbete. Några intervjupersoner och enkätrespondenter har nämnt arbetet med propositionen om en politik för det civila samhället som ett exempel på hur nya dialogmetoder används i större utsträckning idag. Propositionen, som hade sitt ursprung i Folkrorelseutredningens slutbetänkande *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66), presenterades först vid ett möte med idéburna organisationer den 10 juni 2009. Därefter bjöds idéburna organisationer att utöver sedvanligt remissförfarande lämna synpunkter på ett utkast till propositionen under en tremånadersperiod. Den slutgiltiga propositionen, som innehåller starka influenser från överenskommelsedokumentet, lanserades under namnet En politik för det civila samhället den 1 december 2009.<sup>105</sup> Vad som anses vara nytänkande i detta arbete är bland annat att processen inleddes med en hearing samt att man i ett relativt tidigt stadium publicerade ett utkast snarare än en färdig text, vilket innebar att deltagarna upplevde större möjlighet att påverka den slutgiltiga versionen. Flera respondenter har också gett exempel på kommuner och andra myndigheter som man upplever tar mer initiativ till dialog med den idéburna sektorn idag än tidigare.

*Offentliga myndigheter och landsting/kommuner har oftare ideell sektor som en part i rådslag och avstämningsmöten. Representanter för ideell sektor börjar synas mer och mer i olika grupper.*

Enkätrespondent

*Nu under hösten har SKL och Socialstyrelsen och landshövdingen hört av sig och velat prata med oss. Det är som en ketchupeffekt – vi hinner knappt avsätta resurser för att gå på alla de här halvdagarna.*

Intervjuperson 13, idéburen organisation

Dessa observationer bekräftas i regeringens rapport om 2009 års uppföljningsaktiviteter, vilken redogör för ett antal nya initiativ till ökat samråd med sektorn. En tjänsteman uttryckte den förändring som skett så här:

*Överenskommelsen har fått regeringen att se över de gamla sätten att samarbeta och tänka igenom vad som skulle kunna göras annorlunda. Den har fått tjänstemän att se ideell sektor som någon de ska prata med. [...] Överenskommelsen har hjälpt regeringen att förstå att de måste hitta nya former för dialog.*

105. Regeringskansliet (2009) *Regeringens proposition 2009/10:55 En politik för det civila samhället*.

*Det är då man inser hur mycket [sektorn] har att delge oss. Det är oerhört värdefullt att ha ingångar från många olika intressenter.*

Intervjuperson 5, Regeringskansliet

Två utvecklingar kan skönjas här. Dels ser det ut som att vissa myndigheter har öppnat upp sina traditionella samrådsformer för ett större antal organisationer och organisationsformer än tidigare. Dels tycks det också ha blivit vanligare att experimentera med nya samrådsmetoder, och framförallt dialogbaserade sådana. Naturligtvis är det svårt att urskilja till vilken grad dessa observerade förändringar är ett direkt resultat av Överenskommelsen. Flera relaterade utvecklingar har pågått parallellt, som till exempel ett växande intresse både på EU-nivå<sup>106</sup> och bland kommuner och landsting<sup>107</sup> för ett ökat deltagande av såväl organisationer som individuella medborgare i politiken. Därtill är det sannolikt att de dialogaktiviteter som pågått i samband med Överenskommelsen, folkrörelsepropositionen och andra projekt har inspirerat fler myndigheter och departement att experimentera med liknande metoder i sitt eget arbete.

Enkätrespondenternas syn på huruvida Överenskommelsen har gjort någon skillnad presenteras i tabell 2 nedan.

106. Se till exempel Europeiska Kommissionens arbete kring dialog med civilsamhället: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/apgen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/apgen_en.htm)

107. Se till exempel SKL:s arbete om medborgardialog: [www.skl.se/web/medborgardialog.aspx](http://www.skl.se/web/medborgardialog.aspx) och om samverkan med civilsamhället: [www.skl.se/web/civilsamhallet.aspx](http://www.skl.se/web/civilsamhallet.aspx)

## Tabell 2: Resultat av indikatorer 7 och 8

Fråga: Uppfattar berörda myndigheter och idéburna organisationer inom det sociala området att Överenskommelsen gör skillnad?		
Indikator 7	Andel enkätrespondenter som upplever att Överenskommelsen fått något genomslag.	20 av 51 respondenter (39 procent)  Källa: <i>Enkätstudie utförd november 2009</i>
Indikator 8	Andel enkätrespondenter som upplever att Överenskommelsen har:	Källa: <i>Enkätstudie utförd november 2009</i>
8a	förändrat något för den egna organisationen	4 av 51 respondenter (8 procent)
8b	gett förändrade förutsättningar för idéburna organisationer inom det sociala området	9 av 51 respondenter (18 procent)
8c	förändrat relationerna mellan regeringen och idéburna organisationer	14 av 51 respondenter (27 procent)
8d	förändrat relationerna mellan kommuner och landsting och ideell sektor	10 av 51 respondenter (20 procent)
8e	förändrat relationerna mellan idéburna organisationer inom det sociala området	12 av 51 respondenter (24 procent)
8f	lett till en ökad kännedom inom offentlig sektor om idéburna organisationers insatser	10 av 51 respondenter (20 procent)

### Ett förhandlingsverktyg

Några intervjupersoner har påpekat att Överenskommelsen redan visat sig vara ett användbart verktyg i samverkan med myndigheter på nationell och lokal nivå. Framförallt har de som representerar utförarorganisationer framfört att Överenskommelsen utgör ett formellt erkännande av idéburna utförare, vilket är användbart i förhandlingar med huvudmän.

*Den är viktig att kunna anknyta till, ett viktigt verktyg för att driva frågor som kvalitet och näringspolitiska frågor. Vi kan hänvisa till den och jobba utifrån den med myndigheter.*

Intervjuperson 18, idéburen organisation

Vissa respondenter har dock uttryckt frustration över att de problem som de idéburna organisationerna upplever, bland annat kring offentlig upphandling, kvarstår trots att de tas upp i Överenskommelsen. Många ifrågasätter om Överenskommelsen i sig själv är en tillräckligt stark kraft för att skapa de förändringar som krävs på detta område:

*Överenskommelsen har ju inte förändrat det som är problem för oss, till exempel lagen om offentlig upphandling.*

Intervjuperson 6, idéburen organisation

*Det behövs ett näringspolitiskt program, utvecklingsmedel, IT-utveckling, forskning och utveckling, att man tittar på konkurrensfrågorna, och så vidare. Det finns en rad underfrågor under varje princip, och kring det finns inget samlat arbete. Överenskommelsen har inte kraften, ekonomin, mandatet eller uppdraget att lösa de frågorna.*

Intervjuperson 12, idéburen organisation

## Identitetsskapande

Ett antal respondenter har anmärkt att arbetet med Överenskommelsen har fört idéburna organisationer inom det sociala området närmare varandra. Flera har påpekat att organisationerna aldrig tidigare träffats i den utsträckning de gjort under de två år som arbetet pågått. Nya samarbetskonstellationer har skapats, nya kontakter byggts, och många tycker sig idag ha bättre kunskap om sektorn än de hade innan dialogen om Överenskommelsen påbörjades.

*Det som har hänt är ju att vi känner till den ideella sektorn mycket bättre idag. Jag har fått mycket bättre kunskap och en ny idé om hur jag ser på ideell sektors roll i samhället. [...] Så jag har lärt mig jättemycket, min samhällssyn har förändrats.*

Intervjuperson 13, idéburen organisation

*Jag tror att processen verkligen har påverkat ideell sektor, den har enat sektorn. [...] Den förändring som skett hade jag inte trott var möjlig, och det har gått så fort. Processen har tvingat människor att prata med varandra, få dem att förstå hur mycket de har gemensamt.*

Intervjuperson 5, Regeringskansliet

## Brist på resurser för uppföljning

Naturligtvis har inte alla iakttagelser av Överenskommelsens första år varit positiva. Flera personer som deltagit i studien anser det mycket problematiskt att det inte tillförts några statliga medel för idéburen sektors arbete med uppföljningen. En intervju-person uttryckte mångas åsikt med orden:

*Att genomföra en sådan reformsatsning utan att satsa några pengar är en ovanlig väg. Inte minst för organisationerna, det finns inte ett öre till deras arbete. Det är försvårande och fördröjande.*

Intervjuperson 12, idéburen organisation

Liksom under dialogen betyder detta att väletablerade organisationer med god ekonomi har haft större möjlighet att delta aktivt i uppföljningsarbetet än mindre organisationer och nätverk. Framförallt har det varit svårt för organisationer som drivs av frivillig personal att medverka i arbetet. Avsaknaden av offentliga medel betyder också att genomförandet av idéburen sektors åtaganden och åtgärder är beroende av att organisationerna avsätter resurser och tid från sitt ordinarie arbete för att ägna sig åt detta. Följden är att mycket av det som händer drivs av en liten grupp eldsjälar, vilket innebär en risk dels att arbetet inte blir hållbart i längden, dels att den kärna som driver arbetet på sikt förlorar förankring bland övriga organisationer som berörs av Överenskommelsen.

## Vikten av lokala överenskommelser

Flera respondenter har påpekat att Överenskommelsens mandat redan från början varit begränsat, då majoriteten av idéburen verksamhet sker på det lokala planet och det är där som det stora behovet av överenskommelser finns. På frågan om vilka hinder och utmaningar man förutspår för Överenskommelsens genomförande nämnde sex av de 20 intervjupersonerna skapandet av effektiva lokala överenskommelser.

*[Överenskommelsen] kommer inte att få effekt om den inte förankras lokalt. Riksorganisationerna är ju ingenting utan sina medlemsorganisationer.*

Intervjuperson 11, idéburen organisation

Några har ifrågasatt hur många kommuner och landsting som verkligen är redo för ett nytänkande kring hur man arbetar med idéburna organisationer. Man har pekat på att traditionella arbets- och synsätt kan sätta käppar i hjulen för utvecklandet av lokala överenskommelser, och undrat vad som kommer att hända på platser där det lokala civilsamhället saknar viljan eller kapaciteten att ta del i den här typen av förändringsarbete.

*Jag tror att den kommunala organisationen har en viss kunskap om föreningslivet, men den är inte alltid uppdaterad. Många tror att föreningsliv betyder fritidsaktiviteter, och då är man ju fel ute. Att idéburna sektorn som helhet är svagt organiserad och allt för ofta svagt lokalt gemensamt språkrör är ju ett annat hinder.*

Intervjuperson 10, idéburen organisation

Respondenterna som tagit upp denna fråga har varit eniga i att lokala och regionala överenskommelser måste uppstå på lokalt initiativ och i en takt och form anpassad till det lokala sammanhanget. Mot denna bakgrund läggs mycket energi i uppföljningsarbetet på att överföra lärdomar från den nationella processen till de kommuner, landsting och regioner som vill skapa egna överenskommelser (se avsnitt fyra).

## KRITIKEN I SITT SAMMANHANG

Det är angeläget att de synpunkter som lyfts i avsnitten ovan är satta i ett sammanhang. Att stor tonvikt i rapporten har lagts på dialogen som föregick Överenskommelsen beror som tidigare nämnts på att dialogen har påverkat såväl deltagarnas attityder till Överenskommelsen som de samverkansstrukturer där de idéburna organisationerna nu driver arbetet framåt. Dialogen väckte reaktioner hos många av deltagarna. För många var den ett välkommet tillfälle att i samtal med kollegor och tjänstemän från offentliga myndigheter reflektera över den idéburna sektorns roll inom det sociala området. Flera upplevde att deltagandet gav nya kunskaper, insikter och kontakter som man har haft användning av i sitt fortsatta arbete. Även bland dem som är kritiska till överenskommelsedokumentet var det många som upplevde dialogen som åtminstone delvis positiv. Ändå har studien visat att trots organisationernas ansträngningar för att skapa en öppen process med rum för en mångfald av perspektiv och behov, så kände inte alla deltagare sig hörda i dialogen. Flera menar att det inte fanns tillräckligt gehör för avvikande åsikter och kritik. Mötena präglades av en glädje över att dessa viktiga samtal alls fördes, vilket enligt några skapade en atmosfär där ifrågasättande och kritiska synpunkter inte rymdes. Det är möjligt att detta är en förklaring till att relativt mycket kritik lyftes i intervjuer och enkätsvar, även bland dem som är positiva till överenskommelsearbetet som helhet. Genom denna studie gavs man helt enkelt möjlighet att uttrycka vad man inte varit nöjd med i dialogen, något som det inte funnits tillfälle till medan den pågick.

En ytterligare förklaring till att dialogen ifrågasattes av flera studierespondenter är att många var ovana vid arbetssättet. Dialogen utgjorde en mötesplats för en mångfald av organisationer med skilda vanor, perspektiv och resurser. I detta sammanhang uppstod krockar både mellan organisationsperspektiv och arbetssätt. Många deltagare företrädde organisationer där möten och beslutsprocesser är ordnade enligt en tydlig och traditionsenlig representativ demokratisk struktur. Andra kom från mer flexibelt strukturerade organisationer, men var vana vid att relationen till myndigheter karaktäriseras av en tydlig, och ofta hierarkisk, struktur.<sup>108</sup> I överenskommelsedialogen ställdes de inför ett arbetssätt som istället byggde på deltagande demokratimetoder, där öppenhet och flexibilitet värderades högre än representativitet. Man förväntades delta på andra villkor än man var van vid, vilket väckte missnöje hos vissa medan andra uppfattade arbetssättet som spännande och innovativt. Också organisationerna visade tecken på ovana, i synnerhet då de inte uppmärksammade vilka nya behov hos deltagarna som dessa arbetsmetoder medförde. Från detta kan lärdomar dras för framtida dialogprocesser. Framförallt påvisar kritiken mot dialogen att arbetsmetoder som kräver nya vanor och tankesätt också medför ett större behov av tydlighet, tid och utrymme för ifrågasättande och kritik.

108. Se exempelvis Olsson, L-E. (2000) *På olika villkor. Sköndalinstitutets arbetsrapportserie nr 12*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.



## 8. SAMMANFATTNING

---

Denna grundstudies huvudsyfte är att utforma frågor och indikatorer med vilka vi kan mäta Överenskommelsens genomslag över tid. Det är i detta tidiga skede inte möjligt att dra slutsatser om vilken betydelse Överenskommelsen kommer att få för de idéburna organisationerna inom det sociala området, eller för de myndigheter som arbetar mot dem. Det är heller inte denna delstudies ändamål. Studien utgör den första av tre delundersökningar, där den sista som utförs 2011 kommer att föra samman material från Överenskommelsens tre första år. De resultat som samlats in under denna första studie ger därmed endast en indikation om Överenskommelsens genomslag: en tydligare och mer tillförlitlig bild kommer att träda fram först i den tredje delstudien.

I denna rapport har vi lagt fram ett antal frågeställningar som utgör ramen för uppföljningsstudien. Här ingår frågor om bland annat hur de olika parterna svarar upp mot Överenskommelsen, till vilken grad de upplever att den gör skillnad för deras arbete samt huruvida de idéburna organisationernas ekonomiska förutsättningar förändras efter Överenskommelsens tillkomst. Utifrån dessa frågor har vi utformat åtta kvantifierbara indikatorer som gör det möjligt att systematiskt följa upp några av Överenskommelsens eventuella effekter. Användandet av kvantitativa indikatorer i denna studie är emellertid begränsat av att det finns mycket lite offentlig statistik som kan användas för att besvara studiens frågor. Följden är att indikatorerna utgör en av flera kompletterande metoder som används för att skapa en bild av Överenskommelsens genomslag. De andra metoderna består av den kvalitativa intervjustudien, en enkätundersökning samt en litteraturstudie med fokus på parternas egen dokumentation.

Sammanfattningsvis kan vi mot bakgrund av denna första delstudie konstatera att arbetet med dialogen och Överenskommelsen har varit en överlag positiv upplevelse för många, om inte alla, av deltagarna. Många av den idéburna sektorns företrädare upplevde dialogen som ett välkommet tillfälle att diskutera sektorns roll och betydelse tillsammans med såväl andra organisationer som representanter för regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting. Flera har beskrivit upplevelsen som en resa, där processen själv – mötena, diskussionerna och de tankar som de väckt – har varit av minst lika stor vikt som resultatet: Överenskommelsen och dess genomförande. Studien har också visat att flera redan ser den färdiga Överenskommelsen som ett viktigt redskap både i den egna verksamheten och i arbetet med att stärka sektorns position i samhället. Dokumentet innebär ett formellt erkännande av de idéburna organisationernas betydelse inom det sociala området. Det är också ett uppmärksammande av att sektorn, likt samhället i stort, genomgått stora förändringar de senaste åren. Många av organisationerna som är aktiva inom det sociala området idag arbetar med

uppgifter och arbetssätt som är relativt nya för sektorn.<sup>109</sup> Den traditionella bilden av folkrörelse-Sverige stämmer illa med deras självbild och det finns en önskan om att statens förhållningssätt till sektorn ska spegla dessa förändringar och den mångfald som kännetecknar sektorn idag. Sedan det sena nittio-talet har behovet av mer flexibla och öppna samverkans- och påverkansmöjligheter uppmärksamrats såväl i sektorns egen litteratur<sup>110</sup> som i statliga utredningar.<sup>111</sup> Dialogen och Överenskommelsen utgör viktiga steg i denna riktning.

Därmed är det inte sagt att slaget är vunnet. Denna studie har visat att flera idéburna organisationer är missnöjda med dialogen och Överenskommelsen. I den gruppen ingår också organisationer som ändå har valt att underteckna Överenskommelsen eftersom de inte vill stå utanför en process som de anser har betydelse för deras framtida arbete. Vissa kände sig överkörda i dialogen och anser att mer kunde ha gjorts i både diskussioner och skrivningar för att tillgodose de olika deltagarnas skilda behov. Några menar att de helt enkelt inte känner igen sig i texterna och inte vill underteckna ett dokument som de upplever inte berör dem. Andra tolkar Överenskommelsen som en del av regeringens privatiseringspolitik och motsätter sig den av ideologiska skäl. De upplever att det finns ett ökat tryck på idéburna organisationer att professionalisera sina verksamheter idag och varnar för att detta kan styrka en homogeniseringsprocess som hotar sektorns frihet och mångfald.

Även om det inte har varit möjligt att i denna korta studie utvärdera i vilken mån dessa observationer är riktiga och till vilken grad de i så fall kan knytas till Överenskommelsen, så anser vi det ändå angeläget att de lyfts fram. Farhågorna om att organisationerna drivs mot en ofrivillig homogenisering speglar forskning som visat att organisationer verksamma inom samma område tenderar att genom konkurrens och i vissa fall statliga påtryckningar ta en allt mer likartad form.<sup>112</sup> Observationerna om att det har blivit vanligare med villkorade bidrag från kommuner har också bekräftats av forskning.<sup>113</sup> Dessa utvecklingar motstrider Överenskommelsens principer om mångfald, frihet och oberoende, och bör därför tas på allvar.

Den kritik som hörts i studien visar också att Överenskommelsen inte fullt har uppnått ambitionen att skapa igenkänning för det breda spektrum av idéburna organisationer som är verksamma inom det sociala området. Även om det aldrig är möjligt att vara alla till lags så tyder kritiken på att det finns rum för förbättringar: både i Överenskommelsens genomförande och i framtida dialogprocesser. Vi anser att den oro som vissa organisationer känner inför Överenskommelsens genomförande kan

109. Svedberg, L. and Olsson, L-E. (2010); Wijkström, F. och Einarsson, T. (2007)

110. [www.socialforum.se/se/Asikter/Spelreglerna](http://www.socialforum.se/se/Asikter/Spelreglerna)

111. SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*; SOU 2007:66 *Rörelser i tiden*.

112. Se diskussioner om organisatorisk homogenisering/isomorfism i DiMaggio, P.J. and Powell, W. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In Powell, W. and DiMaggio, P.J. (ed) (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press samt i Sahlin, I. (2004) "Central state and homelessness policies in Sweden: New ways of governing. *European Journal of Housing Policy*, Dec 2004, Vol. 4 Issue 3.

113. Johansson, S. (2005).

varsla om negativa utvecklingar som, om de inte tas på allvar, riskerar att leda till polarisering och splittringar inom sektorn.

Som flera av respondenterna har påpekat ligger det också en risk i att genomförandet av de idéburna organisationernas åtaganden och åtgärder är självfinansierat. Det betyder att arbetet drivs av en liten grupp eldsjälur varav majoriteten kommer från väletablerade organisationer. I nuläget är det förvisso välkommet att dessa organisationer tar ansvar för att arbetet drivs framåt, men sett ur ett långsiktigt perspektiv är det en sårbar situation. Dels är det osäkert i vilken mån den aktiva gruppen speglar sektorns mångfald; dels kan arbetet endast fortlöpa så länge organisationerna har orken och ser en mening i att avsätta egna resurser till ändamålet. Några intervju-personer har uttryckt oro över att sektorns energi för arbetet så småningom kommer att sina och Överenskommelsen övergå till att vara en hyllvärmare. Ytterligare en risk som detta upplägg medför är att de aktiva organisationerna på grund av bristande tid och resurser allt mer vänder sitt fokus inåt; att man stagnerar i existerande samarbetskonstellationer och därmed tappar kontakten med dem som står utanför Överenskommelsen.

Denna studie har visat att bland det som deltagarna mest uppskattat i arbetet kring Överenskommelsen har varit utbytet av erfarenheter och synpunkter under dialogprocessen. Många ser Överenskommelsen som endast det första steget i byggandet av en gemensam behovsbild för sektorn: man förväntar sig att dialogen ska fortsätta och dokumentet med tiden anpassas till nya utmaningar och behov. För att undvika en polarisering mellan dem som anslutit sig till Överenskommelsen och dem som i nuläget valt att inte göra det är det därför nödvändigt att också det fortsatta arbetet präglas av reflektion och dialog, där även kritiska röster bjuds in och får gehör. Likaså är det viktigt att lokala och regionala dialoger drar lärdomar från den nationella processen och inte upprepar misstag som betytt att vissa grupper valt att ställa sig utanför en överenskommelse som var menad att också innefatta dem.

En vidare utmaning i Överenskommelsens genomförande är förankringen bland tjänstemän i den offentliga sektorn: på nationell nivå och i skapandet av lokala och regionala överenskommelser. Här kan lärdomar dras från andra länder där man har erfarenhet att sådana förändringsprocesser tar tid och kräver såväl tålamod och strategiskt ledarskap som förståelse för varje berörd organisations arbetskultur och drivkrafter.<sup>114</sup> En respondent i denna studie sade träffande att "det räcker inte att läsa ett regeringsbeslut". Det är sant: beslut och direktiv är viktiga incitament för att sprida ny praxis till myndigheter och departement, men *värdet* av nya samverkansmetoder lär man sig endast genom egna försök och erfarenhetsutbyte med andra.<sup>115</sup> SKL arbetar enligt denna princip med sina nätverk för kommun- och landstingstjänstemän som har eller planerar att göra lokala överenskommelser. Liknande kunskapsnätverk skulle med fördel kunna byggas på nationell nivå för att ge tjänstemän från olika

114. Till exempel Estland, se Randma-Liiv, T., Liiv, D. och Lepp, U. (2008), [www.ngo.ee/1030](http://www.ngo.ee/1030); och England, se Bullain, N. och Toftisova, R. (2005) samt [www.thecompact.org.uk](http://www.thecompact.org.uk)

115. Involve (2008) s.58-59.

departement och myndigheter möjligheten att utbyta erfarenheter om hur de arbetar med idéburna organisationer inom det sociala området.

Avslutningsvis kan vi säga att arbetet med Överenskommelsen trots de brister som påpekas ovan har varit en positiv och i viss mån omvälvande process för många av de idéburna organisationer inom det sociala området samt för myndigheterna som arbetar mot dem. Det är viktigt att kritiken som hörts i denna studie inte enbart ses i ett negativt ljus, utan också som en källa till utveckling och lärande i det framtida arbetet. Överenskommelsens genomslagskraft de närmaste åren kommer nu sannolikt att bero på hur väl man i uppföljningen tar till sig lärdomarna från startsträckan samt låter arbetet präglas av de principer om samarbete, flexibilitet och ödmjukhet för avvikande synpunkter som kännetecknade den ursprungliga visionen för Överenskommelsen.

Nästa fas i denna studie utförs våren och försommaren 2010 med fokus på lokala överenskommelser. Därefter följer en uppföljning av den nationella Överenskommelsen i slutet av 2011.

# BILAGA 1: ÖVERENSKOMMELSENS PRINCIPER

---

Överenskommelsen består av parternas gemensamma vision och principer samt ett antal partsspecifika åtaganden och åtgärder. Den gemensamma visionen och principerna presenteras nedan. Dokumentet i sin helhet finns att läsa på regeringens hemsida: [www.regeringen.se/dialogideellsektor](http://www.regeringen.se/dialogideellsektor) eller på överenskommelsekansliets hemsida: [www.overenskommelsen.se](http://www.overenskommelsen.se)

## GEMENSAM VISION

Överenskommelsen präglas av en stark övertygelse om de idéburna organisationernas viktiga roll i samhället – förr, nu och i framtiden.

Idéburna organisationer utgör både en förutsättning och ett uttryck för varje öppet, demokratiskt och framgångsrikt samhälle. Dessa är en omistlig del av den svenska demokratin och bidrar också ofta genom internationellt arbete till att påverka villkoren för människor bortom vårt lands gränser. Möjligheten att bilda och driva dessa verksamheter utgår från de grundläggande fri- och rättigheter som anges i regeringsformen; yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

Ett gemensamt ansvar är att aktivt hävda människovärde och tolerans. De idéburna organisationer som bärs av demokratiska värderingar utgår från respekten för människors lika värde. Människors engagemang och idealitet tas tillvara inom den ideella sektorn.

De idéburna organisationerna blir hörda och deras verksamheter efterfrågade därför att de tillsammans utgör en stark och dynamisk röst i samhället.

Samhället vill ta tillvara den kraft som finns inom de idéburna organisationerna. Förutsättningar för många olika aktörer bör skapas och dessa organisationers roll som röstbärare och opinionsbildare bör uppmuntras. Möjligheterna att driva idéburn verksamhet inom vård och omsorg bör utvecklas.

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

## GEMENSAMMA PRINCIPER

### Principen om 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.

### Principen om 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 arbetssätt.
- 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.

### Principen om 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.

### Principen om 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.

### Principen om 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 nyttillkommen 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.

### Principen om 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: ENKÄT

---

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.

Vi kommer att dela uppgifter från enkäten med forskare på Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete på Växjö universitet, som studerat dialogprocessen.

## 1. Vilken organisation/myndighet representerar du?

### 2. Är du...

- Frivilligarbetare/volontär?
- Förtroendevald (ej avlönad)?
- Förtroendevald (avlönad)?
- Anställd?
- Annat? (ange själv)

### 3. Vilken befattning har du?

- Administratör
- Assistent
- Avdelningschef/enhetschef
- Direktör
- Generalsekreterare
- Handläggare
- Informatör
- Kanslichef
- Ordförande
- Politisk sakkunnig
- Projektledare
- Styrelseledamot
- Verksamhetsledare
- Verksamhetsutvecklare
- Verkställande direktör
- Jag har ingen formell befattning
- Annan (ange själv)

#### 4. Tillhör din organisation...

- Ideell/ideburen sektor?
- Regeringskansliet?
- Annan (ange själv)

Frågor till ideella/ideburna 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. Vilken är din organisations största inkomstkälla?

- Egna tillgångar
- Medlemsavgifter
- Gåvor
- Offentliga bidrag (kommun-/landstingsnivå)
- Offentliga bidrag (statlig nivå)
- Offentlig upphandling
- Lagen om valfrihet
- Annat (ange själv)

**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
- Sjukvård
- Miljö
- Internationella aktiviteter
- Filantropi/välgörenhet
- Annat (ange själv)

**11. Har din organisation deltagit i konsultation eller samarbete med regeringen INNAN dialogen om Överenskommelsen?**

- Ja
- Nej

**12. Vilken typ av konsultation eller samarbete? (Flera svarsalternativ är möjliga.)**

- gemensamt råd
- Remissinstans
- Kommittéarbete
- Samarbete i projekt
- Annat (ange själv)

**13. Hur nöjda eller missnöjda har ni varit med tidigare konsultationer/samarbeten med regeringen?**

- Mycket nöjda
- Ganska nöjda
- Ganska missnöjda
- Mycket missnöjda

**14. Berätta kort varför ni har varit missnöjda.**

**15. Har du varit engagerad i Överenskommelsen på annat sätt än som representant för din organisation?**

- Nej
- Ja (berätta hur)

**16. Deltog du personligen i dialogen?**

- Ja
- Nej

**17. Deltog någon annan inom din organisation i dialogen?**

- Ja
- Nej

Fråga till dem som svarade nej på fråga 17

**18. Varför deltog din organisation inte i dialogen? (Flera svarsalternativ är möjliga)**

- Vi blev inte inbjudna
- Vi ansåg oss inte berörda av dialogen
- Vi ogillade dialogmetoden
- Vi hade inte möjlighet att delta på grund av tidsbrist
- Vi hade inte möjlighet att delta på grund av avståndet till mötena
- Annat (ange själv)

**19. Uppfattar du att alla berörda aktörer deltog i dialogen?**

- Ja
- Nej (ge gärna exempel på aktörer som saknades)

Fråga till dem som svarade nej på fråga 19

**20. Varför tror du att vissa aktörer saknades? (Flera svarsalternativ är möjliga.)**

- De blev inte inbjudna till dialogen
- De ansåg sig inte berörda av dialogen
- De ogillade dialogmetoden
- De hade inte möjlighet att delta på grund av tidsbrist
- De hade inte möjlighet att delta på grund av avståndet till mötena
- Annat (ange själv)

**21. Hur nöjd eller missnöjd var din organisation med hur dialogen utfördes?**

- Mycket nöjd
- Ganska nöjd
- Ganska missnöjd
- Mycket missnöjd

Fråga till dem som svarade "ganska missnöjd" eller "mycket missnöjd"

**22. Berätta varför ni var missnöjda med dialogen.**

**23. Deltog du eller någon annan i din organisation i någon av följande... (Flera svarsalternativ är möjliga.)**

- Dialoggrupp?
- Förslagsgrupp?
- Redaktörsgrupp?
- Hearing?

**24. I vilken utsträckning stämmer innehållet i Överenskommelsen överens med vad du önskat utifrån din organisations verksamhet och ambitioner?**

- I mycket stor utsträckning
- I ganska stor utsträckning
- I ganska liten utsträckning
- I liten utsträckning eller inte alls

Fråga till dem som svarade "i ganska liten utsträckning" eller "i liten utsträckning eller inte alls"

**25. Berätta kort vad i Överenskommelsens innehåll du är missnöjd med.**

**26. Har din organisation skrivit under Överenskommelsen?**

- Ja
- Nej

Fråga till dem som svarade ja på fråga 26

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

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

Fråga till dem som svarade "ganska svårt" eller "mycket svårt"

**28. Berätta vad som fick er att tveka.**

Frågor till dem som svarade nej på fråga 26

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

- Vi tycker inte att Överenskommelsen berör oss.
- Vi är missnöjda med hur dialogen utfördes.
- Vi är missnöjda med innehållet i Överenskommelsen.
- Vi har inte mandat att skriva under Överenskommelsen å våra medlemmars vägnar.
- Annat (ange själv)

**30. Överväger ni att skriva under Överenskommelsen i framtiden?**

- Ja
- Nej
- Osäker

**31. 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:

**32. 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)

**33. Hur genomförs dessa aktiviteter?**

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

**34. Upplever du att Överenskommelsen har fått något genomslag hittills?**

- Ja
- Nej

Fråga till dem som svarade ja på fråga 34

**35. 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)

**36. Beskriv kort de förändringar du märkt**

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

- Nej
- Ja (berätta hur)

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

**39. I det här arbetet söker vi studera Överenskommelsens genomslag de första tre åren. Vilka frågor och utvecklingar tycker du det är särskilt viktigt att vi följer upp?**



# BILAGA 3: INTERVJUFRÅGOR I URVAL

---

## DEN EGNA ROLLEN

- Berätta lite om din egen organisation och din roll inom organisationen
- Vad har du haft för roll i arbetet kring Överenskommelsen?

## ÖVERENSKOMMELSENS UTFORMNING OCH INNEHÅLL

- Vad är din syn på hur Överenskommelsen utformades? Fungerade dialogen och samarbetet mellan de olika parterna? Är det någonting du önskar i efterhand att man hade gjort annorlunda?
- Deltog alla viktiga aktörer i Överenskommelsens utformning? Saknades någon?
- Är innehållet i Överenskommelsen vad du hade hoppats på? Är det något som saknas?
- Innebär Överenskommelsen ett grundläggande brott mot hur idéburna organisationer och offentliga myndigheter tidigare har samarbetat eller blir den en snarare en formalisering av en redan etablerad samarbetstradition? (Exempel remissförfarande)

## ÖVERENSKOMMELSENS GENOMSLAG

- Knappt ett år efter att Överenskommelsen skrevs under, tycker du att den har fått ett genomslag på nationell nivå? Hur och i vilka sammanhang?
- Har Överenskommelsen lett till några faktiska förändringar för idéburna organisationer och offentliga myndigheter? Tror du att den kommer att göra det i framtiden?
- Tror du att Överenskommelsen kommer att påverka hur idéburna organisationer ser på sig själva och sättet man presenterar sig?
- Tror du att Överenskommelsen kommer att leda till en ökad mångfald<sup>116</sup> i välfärdsutbudet? På lokal/nationell nivå? Hur och varför?

---

116. Mångfald av aktörer, såväl i antal som form

- Förutser du några utmaningar/hinder i verkställandet av Överenskommelsen på nationell nivå? På lokalnivå? I så fall: hur kan dessa utmaningar/hinder bäst bemötas?

## **UPPFÖLJNING AV ÖVERENSKOMMELSEN**

- Berätta om hur din organisation svarar upp på Överenskommelsen – både självständigt och i samarbete med andra aktörer.

## **STUDIENS FORMAT OCH AVGRÄNSNING**

- Den här studien söker kartlägga de aktörer och aktiviteter som ingår i uppföljningsarbetet runt Överenskommelsen samt studera dess genomslag de första tre åren. Vilka frågor och utvecklingar tycker du det är viktigt att vi tittar på i detta arbete?

# REFERENSER

---

Bullain, N. och Toftisova, R. (2005) 'A Comparative Analysis of European Practices and Policies of NGO – Government cooperation.' *The International Journal of Not-for-profit Law* Volume 7, Issue 4, September 2005.

Collins, J. (2006) *Good to great: När vinst inte är målet*. Stockholm: Bookhouse Publishing.

Compact (2009) *The Compact on relations between Government and the Third Sector in England*. London: Compact.

Gavelin, K., Burall, S. and Wilson, R. (forthcoming) *Open Government – beyond static measures*. Paris: OECD Publishing.

Idéburna (2009) *Uppföljning av Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Åtterrapporering från den idéburna sektorn*. Stockholm: Idéburna.

Involve (2008) *Better Together: improving consultation with the third sector*. London: Office of the Third Sector.

Jeppsson Grassman, E. och Svedberg, L. (2007) 'Civic Participation in a Scandinavian Welfare State: Patterns in Contemporary Sweden.' In Trädgårdh, L (ed) *State and Civil Society in Northern Europe*. Oxford: Berghahn Books.

Johansson, S. (2005) *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Kulturministeriet & Socialministeriet (2001) *Charter for samspil mellem det frivillige Danmark /Foreningsdanmark og det offentlige*. Köpenhamn: Kulturministeriet & Socialministeriet.

Linderyd, A. (2008) *Frihet utan oberoende*. Stockholm: Sektor 3.

Lunström, T och Svedberg, L. (2003) 'The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State – The Case of Sweden'. *Journal of Social Policy*, 32, 2, 2003, s. 217–238.

Lundström, T. och Wijkström, F. (1995) *Från röst till service? Sköndalinstitutets skriftserie nr. 4*. Stockholm: Sköndalinstitutet.

Lundström, T. och Wijkström, F. (1997) *The Nonprofit Sector in Sweden*. John Hopkins Nonprofit Sector series 11. Manchester: Manchester University Press.

Olsson, L-E. (2000) *På olika villkor. Sköndalinstitutets arbetsrapportserie nr 12*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.

Olsson, L-E., Nordfeldt, M., Larsson, O. and Kendall, J. (2009) 'Sweden: When strong third sector historical roots meet EU policy processes' in Kendall, J. (ed.), *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi Level Processes and Organised Civil Society*, Edward Elgar.

DiMaggio, P.J. and Powell, W. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In Powell, W. and DiMaggio, P.J. (ed) (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago.

Randma-Liiv, T., Liiv, D. och Lepp, U. (2008) 'Institutionalising relationships between government and the Third Sector: the case of the Estonian "Compact".' In Osborne, S.P. (Ed) *The Third Sector in Europe: Prospects and challenges*. Oxford: Routledge.

Regeringskansliet (2007) Kommittédirektiv 2007:146 *Översyn av statistikinsamlingen avseende kommunal ekonomi och verksamhet*. Stockholm: Finansdepartementet.

Regeringskansliet (2007) *Regeringens beslut. Dialog mellan staten och den ideella sektorn. IJ2007/2539/D*. Stockholm: Integrations- och Jämställdhetsdepartementet.

Regeringskansliet (2008) *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting IJ2008/2110/UF*. Stockholm: Integrations- och Jämställdhetsdepartementet.

Regeringskansliet (2008) *Regeringsbeslut IJ2008/2397/UF*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Regeringskansliet (2009) *Organisationer som anslutit sig till Överenskommelsen inom det sociala området t.o.m den 1 oktober 2009*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Regeringskansliet (2009) *Preliminärt innehåll i planerad proposition om politiken för den ideella sektorn*. Stockholm: Integrations- och Jämställdhetsdepartementet.

Regeringskansliet (2009) *Regeringens proposition 2009/10:55 En politik för det civila samhället*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Regeringskansliet (2009) *Regeringens rapportering av åtaganden och åtgärder i Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting 2009 Dnr IJ2009/2195/UF*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Regeringskansliet (2009) *Regeringens skrivelse 2008/09:207 Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Sahlin, I. (2004) 'Central state and homelessness policies in Sweden: New ways of governing.' *European Journal of Housing Policy*, Dec 2004, Vol. 4 Issue 3.

SCB (2001) *MIS, Standard för institutionell sektorindelning 2000, INSEKT 2000, Standard för indelning efter ägarkontroll 2000, ÅGAR 2000, Indelning efter juridisk form, JURFORM*. Örebro: SCB Tryck.

SCB (2009) *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg. Sveriges officiella statistik: Statistiska meddelanden OE 29 SM 0901*. Örebro: SCB.

SCB (2009) *Slutrapport från projektet om finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen, FinUt*. Örebro: SCB.

*SOU 2000:1 En uthållig demokrati!* Stockholm: Fritzes.

*SOU 2007:37 Vård med omsorg – möjligheter och hinder. Betänkande från Delegationen för mångfald inom vård och omsorg*. Stockholm: Regeringskansliet.

*SOU 2007:66 Rörelser i tiden*. Stockholm: Fritzes.

*SOU 2009:24 Regler för etablering av vårdgivare. Förslag för att öka mångfald och integration i specialiserad öppenvård*. Stockholm: Fritzes.

*SOU 2009:25 Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Betänkande av 2008 års översyn av kommunal statistik*. Stockholm: Fritzes.

Statskontoret (2004) *Bidrag till ideella organisationer: Kartläggning, analys och rekommendationer*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2010) *Bidrag till ideella organisationer på det sociala området*. Stockholm: Statskontoret.

Svedberg L. and Olsson L-E. (2010). 'Voluntary Organisations and Welfare Provision in Sweden – Voice and Social Service.' In Ewers, Adalbert & Zimmer Anette (Ed) *Third Society Organizations Facing Turbulent Environments: Sports, Culture and Social Services in Germany, Italy, U.K., Poland, and Sweden*. Bremen: Nomos Verlag.

Svedberg, L., von Essen, J. och Jegermalm, M. (2010) *Svenskarnas engagemang är större än någonsin*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola..

Sveriges Kommuner och Landsting (2008) *Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling 2007*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sveriges Kommuner och Landsting (2009) *Uppföljning av Överenskommelsen mellan Sveriges Kommuner och Landsting, regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området – återsrapportering från SKL*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Trädgårdh, L. (ed) (2007) *State and Civil Society in Northern Europe: the Swedish Model Reconsidered*. New York: Berghahn Books.

Vamstad, J. (2007) *En förstudie om möjligheterna till ett Mångfaldsindex*. Stockholm: Ersta Sköndal Högskola.

Voluntary Sector Initiative (2001) *An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector*. Ottawa: Voluntary Sector Initiative.

Wijkström, F. och Einarsson, T. (2007) *Från nationalstat till näringsliv?* Stockholm: Handelshögskolan.

Wijkström, F. och Lundström, T. (2002) *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober förlag.

Vogel, J., Amnå, E., Munck, I. och Häll, L. (2003) *Föreningslivet i Sverige*. Örebro: Statistiska centralbyrån.

Överenskommelsen (2009) *Den gemensamma arbetsgruppens återrapportering 2009*. Stockholm: Överenskommelsekansliet.

Överenskommelsen (2009) *Parternas återrapportering*. Stockholm: Överenskommelsen.

## Webbsidor

[http://ec.europa.eu/civil\\_society/apgen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/apgen_en.htm)

[www.frivilligraadet.dk](http://www.frivilligraadet.dk)

[www.ideburna.se](http://www.ideburna.se)

[www.ngo.ee](http://www.ngo.ee)

[www.overenskommelsen.se](http://www.overenskommelsen.se)

[www.regeringen.se/dialogideellsektor](http://www.regeringen.se/dialogideellsektor)

[www.skl.se/web/civilsamhället.aspx](http://www.skl.se/web/civilsamhället.aspx)

[www.skl.se/web/medborgardialog.aspx](http://www.skl.se/web/medborgardialog.aspx)

[www.thecompact.org.uk](http://www.thecompact.org.uk)

[www.socialforum.se/se/Asikter/Spelreglerna/](http://www.socialforum.se/se/Asikter/Spelreglerna/)

[www.scb.se](http://www.scb.se)

[www.vsi-isbc.org](http://www.vsi-isbc.org)



