

Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle

Perspektiv på en överenskommelse

Andra tematiska studien, juni 2011

Håkan Johansson, Lunds universitet

Anders Kassman, Ersta Sköndal högskola

Roberto Scaramuzzino, Malmö högskola

Publicerad av Överenskommelsen
Grafisk formgivning av Maria Loohufvud, Pasadena Studio
ISBN 978-91-978983-3-1
www.overenskommelsen.se

Innehåll

Förord – 5

Tabellförteckning – 7

1. Röst och service i föränderliga styrsystem – 9

- 1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsningar – 11
- 1.2 Disposition och upplägg – 12

2. En överenskommelse – principer, åtaganden och åtgärder – 15

- 2.1 Skapandet av en förhandlingspart – 15
- 2.2 Överenskommelsens innehåll – 16
- 2.3 Var står överenskommelsen idag? – 19

3. Varför en överenskommelse – 21

- 3.1 Systemperspektivet – överenskommelsen och övergripande samhällsförändringar – 21
- 3.2 Politikperspektivet – överenskommelsen som ideologisk markör – 24
- 3.3 Aktörsperspektivet – policyspridning och opinionsbildande arbete – 28

4. Internationell utblick – 31

- 4.1 En trend av nationella överenskommelser – 31
- 4.2 Likheter och skillnader i nationella modeller – 33
- 4.3 EU-debatten om en civil dialog – 34
- 4.4 Den svenska överenskommelsen i internationellt perspektiv – 37

5. Demokratiaspekter på nya styrformer – 39

- 5.1 Från "government" till "governance" – 39
- 5.2 Styrning bortom etablerade gränser – 41
- 5.3 Fördelarna med nätverksinriktad styrning – 42
- 5.4 Hur värderar man samrådsinriktade modeller – 43
- 5.5 Avslutande kommentarer – 47

6. Deltagande för ett flertal eller ett fåtal? – 49

- 6.1 Korporativa relationer till staten – 49
- 6.2 Steg mot mer institutionaliserade samrådsformer – 51
- 6.3 En mer samordnad sektor – 53
- 6.4 Avslutande kommentarer – 54

7. Service, kvalitet och social redovisning – vems ansvar? – 57

- 7.1 Bakgrund – 57
- 7.2 Förändrad styrning och servicefunktionen – 59
- 7.3 Prestationer, effekter och resultat – 61
- 7.4 Frågor om kvalitetsutveckling – 62
- 7.5 Möjligheter till social redovisning – 65
- 7.6 Intressentperspektiv inom social redovisning – 66
- 7.7 Social redovisning i platta förvaltningssystem – 67
- 7.8 Avslutande kommentarer – 69

8. Den sociala ekonomin och ideella sektorns storlek och sysselsättning – 71

- 8.1 Att mäta den ideella sektorn – 71
- 8.2 Sysselsättningen i internationell forskning – 72
- 8.3 Vad vet vi från svensk forskning? – 74
- 8.4 Sysselsättningsfrågan i överenskommelsen och propositionen – 76
- 8.5 En europeisk lösning – 78
- 8.6 Vad förklarar skillnaderna? – 79
- 8.7 En resurs för organisationerna – 80
- 8.8 Avslutande kommentarer – 82

9. Avslutning – överenskommelsen framöver – 83

- 9.1 Styrning, legitimitet och representativitet – 83
- 9.2 Ett speciellt dokument – men vilken är nyttan? – 85
- 9.3 Nya tider, nya idéer, nya åtgärder – 85
- 9.4 Uppmärksamhet som styrning – 86

Referenser – 89

Bilaga 1. Principer i överenskommelsen – 97

Bilaga 2. Åtaganden och åtgärder i överenskommelsen – 98

Förord

DENNA RAPPORT ÄR FRAMTAGEN inom ramen för arbetet med Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. I rapporten redogörs för hur man inom forskningen belyser nyttan med dialog och överenskommelse mellan dessa parter. Denna, och övriga studier som publiceras inom ramen för arbetet med Överenskommelsen är viktiga bidrag till att inkludera vetenskapliga underlag och analyser i utvecklingen av såväl policy som praktik på ett sätt som utmanar, inspirerar och fördjupar en konstruktiv diskussion.

Det huvudsakliga målet 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 samt omsorgen. Överenskommelsen innehåller både en gemensam vision och gemensamma principer, samt en presentation av de olika åtaganden som parterna gjort för att på ett konkret sätt visa hur var och en bidrar till den gemensamma målsättningen.

I de studerade överenskommelserna, i den här rapporten och överhuvudtaget inom detta område förekommer flera olika begrepp. Ideella organisationer, social ekonomi och civilsamhälle är exempel på detta. Begreppsbruket är inte enhetligt och olika organisationer förhåller sig till dem på olika sätt. I arbetet med att ta fram den nationella överenskommelsen valde parterna att använda sig av begreppet idéburna organisationer främst utifrån de olika organisationernas definition av sig själva. Det markerar en tillhörighet för både ideella organisationer och organisationer i den kooperativa sfären med någon form av allmänmänskligt uppdrag. Dessa kan vara vinstdrivande. Begreppet idéburna organisationer är inte vedertaget inom forskningen. För att få så korrekta referenser som möjligt används i den här rapporten de begrepp som man i de refererade studierna utgår ifrån. Men alla de begrepp som hänvisas till i rapporten innefattas i eller har nära kopplingar till samlingsbegreppet idéburna organisationer.

Rapporten är skriven av docent Håkan Johansson, Socialhögskolan, Lunds universitet, fil. dr. Anders Kassman, Enheten för forskning om det civila samhället vid Ersta Sköndal högskola samt doktorand Roberto Scaramuzzino, Hälsa och Samhälle, Malmö högskola. Författarna står för innehållet i denna rapport.

Vi ser denna rapport som ett bidrag till att utveckla dialogen mellan idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Vi hoppas att den ger kunskap och idéer till fortsatta samtal och reflektioner.

Parternas gemensamma arbetsgrupp

Tabellförteckning

- Tabell 1.** Aktörer i processen - 16
- Tabell 2.** Nationella överenskommelser - 32
- Tabell 3.** Deltagartyper i samverkansinriktade modeller - 44
- Tabell 4.** Exempel på samrådsformer mellan departement och ideella organisationer - 52
- Tabell 5.** Jämförelse sysselsättning ideell sektor - 73
- Tabell 6.** Sysselsättning och social ekonomi - 73
- Tabell 7.** Sysselsättning i svensk statistik - 75
- Tabell 8.** Antal anställda med lönebidrag - 81

1. Röst och service i föränderliga styrsystem

SEDAN BÖRJAN AV 1990-TALET har samhällsvetenskaplig forskning identifierat förändringar i staters styr- och regleringssystem. Forskare noterar ett ökat tryck "ovanifrån" i takt med att internationell reglering och samarbete över nationsgränser blivit allt vanligare och mer betydelsefullt, men även ett ökat tryck "nedifrån" i och med att berörda samhällsaktörer (t.ex. privata företag, ideella organisationer och enskilda medborgare) ställer högre krav på att få vara med och påverka den politiska utvecklingen.¹ Ofta sammanfattas dessa komplexa processer som ett skifte från "government to governance".² Något schematiskt kan man beskriva detta som att tidigare förutsattes att staten var en ensam reglerare som använde sig av tvingande rättsliga medel. Numera antas stater agera utifrån en samhällsbaserad styrmodell, dvs. som utgår från målstyrning och med frivilliga snarare än tvingande regler. Statens roll framstår som att skapa förutsättningar för samhällelig utveckling, inte att på egen hand bestämma den. Ett liknande schematiskt resonemang pekar på att statens reglering sker väsentligt mer utifrån en nätverksmodell än en hierarkisk styrning.³

Dessa övergripande samhällsprocesser reser frågor om gränserna mellan staten och den ideella sektorn, organisationernas roll(er) och funktion(er) i våra samtida samhällen och hur de påverkas av statens förändrade sätt att genomföra politik på.

Vi vet sedan tidigare att ansvaret för att tillgodose medborgarnas behov av vård, omsorg och service framför allt har legat på den kommunala förvaltningen. Privata företag och ideella aktörer har historiskt sett spelat en mer blygsam roll för att producera service åt medborgarna.⁴ Men i och med att allt fler statliga myndigheter och kommunala förvaltningar upphandlar delar av sin verksamhet fyller ideella och frivilliga

1 Hvinden & Johansson 2007

2 Se ex. Pierre & Peters 2000; Newman 2001 & 2005

3 Ibid.

4 Svedberg & Olsson 2010

krafter också en allt större funktion som serviceproducenter.⁵ Gränserna mellan det offentliga och det ideella har även luckrats upp då det i många kommuner etablerats frivilligcentraler och volontärbyråer som ofta drivs av ideella organisationer, men också i kommunal regi.⁶ Detta är en utveckling som framför allt sker på kommunal nivå, men som även har accentuerats av den nyligen inrättade lagen om valfrihetsssystem. På kort tid har denna förändrat landskapet av utförare på lokal nivå och principiellt gett brukarna makten att bestämma över typ av utförare.⁷ För sektorns organisationer har utvecklingen inneburit krav på anpassning och förändring, men också möjligheter till expansion och verksamhetsutveckling. Ibland tar detta sig uttryck i tilltagande bolagisering, ökad professionalisering och större möjligheter till externa uppdrag och bidrag. Flera organisationer har därmed kunnat dra nytta av denna utveckling och mobiliserat mer resurser och stärkt sina organisationer.

Vi vet även att stat och kommuner utvecklat nya forum för inflytande och deltagande och med olika medel försökt att stärka ideella organisationers "röstfunktion".⁸ I ökad utsträckning bjuds representanter för olika organisationer in som experter, rådgivare eller som partners för att komma med synpunkter på och/eller påverka politikens utformning.⁹ Statliga myndigheter, departement och kommunala nämnder med ansvar för sociala frågor knyter till sig organisationer i brukarråd eller samverkansforum.¹⁰ Runt om i landet försiggår lokala demokratiexperiment där politiker och medborgare träffas för att diskutera och debattera samhällsutvecklingen och innehållet i politiken.¹¹ Men trots att demokrati- och inflytandefrågor kommer högt upp på den politiska dagordningen har många grupper en svag förankring i den demokratiska processen. De saknar tillräckliga resurser för att göra "sin röst hörd" gentemot beslutsfattare och kommunala tjänstemän.¹² Ofta är det samma grupper som har stora behov av välfärdstjänster. För dessa grupper framstår organisationer (såsom en patient- eller anhörigförening, en brukarorganisation eller liknande) allttjämt som viktig aktör för att tillvarata deras intressen.

Dessa överlappande eller kanske till och med motstridiga processer pekar på förändrade förutsättningar för ideella organisationer att bedriva röstarbete och utöva service. Överenskommelsen mellan reger-

5 Johansson, S. 2001; 2003 & 2005

6 Socialstyrelsen 2007

7 Prop. 2008/09:29; SKL 2009; SFS 2008:962

8 Ex. SOU 2007:66; Gilljam & Hermansson 2003

9 Gilljam & Jodal 2005; SKL 2007

10 Johansson, H. m.fl. 2011

11 Montin 2006 a & 2006b

12 SCB 2003

ingen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting kan tolkas som ett försök att reglera och skapa tydlighet rörande inbördes roller och ansvar. Den preciserar ett antal principer för hur respektive part bör förhålla sig till varandra och anger även ett antal åtaganden och åtgärder som respektive part accepterar som en del av denna överenskommelse. Överenskommelsen är på inga sätt tvingande, utan det är upp till varje enskild organisation att ansluta sig till den och verka i dess anda. Vilken är då nyttan med detta dokument? I vilken utsträckning förmår den att reglera relationen mellan staten och en sektor som innehåller organisationer med vitt skilda verksamheter och mål?

1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Syftet med denna rapport är att relatera överenskommelsen till aktuella samhällsvetenskapliga forskningsdiskussioner framför allt gällande ideella organisationers dubbla roller att företräda medlemmar och ge uttryck för deras "röst" gentemot politiska beslutsfattare och att initiera och utföra service. Tre frågeställningar behandlas.

Vår första frågeställning rör vilken reglerande potential överenskommelsen har. Vi vet att den inte är ett juridiskt tvingande dokument, utan bygger på frivillighet. Men är överenskommelsen bara en avsiktsförklaring eller vilken potential har den att reglera berörda aktörers beteenden?

Vår andra frågeställning rör vilken potential överenskommelsen har när det kommer till att stärka ideella organisationers deltagande i politiska diskussioner och representationen av medlemmar och grupper i den politiska debatten.

Vår tredje frågeställning handlar om vilka roller organisationer, regering och Sveriges kommuner och landsting kommit överens om att de ska ha för att bidra till ökad sysselsättning och bättre service.

Rapporten bygger på forskningsaktiviteter som har bedrivits vid forskargruppen Civilsamhälle och socialt arbete (CSSA) vid Socialhögskolan, Lunds universitet samt Enheten för forskning om det civila samhället vid Ersta Sköndal högskola. Inget empiriskt material har samlats in inkom för denna rapport, utan den bygger vidare på studier från respektive forskargrupp. Målsättningen är att relatera den svenska överenskommelsen till internationell forskning och pågående teoriutveckling med ambitionen att stimulera till fortsatt forskning och debatt om den svenska överenskommelsen.

Hänvisningar till begrepp och termer i rapporten (såsom ideella organisationer eller civilsamhällets organisationer) återspeglar begrepps-

användningen i den forskning som rapporten relaterar till. I rapporten förekommer även termen idéburna organisationer. Detta är en term som explicit användes av de organisationer som deltog i att ta fram överenskommelsen inom det sociala området och utgör därigenom en samlande beteckning för den breda skara av organisationer som medverkat i och anslutit sig till överenskommelsen. I överenskommelsen definieras termen idéburen som "...organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen. Organisationerna kan vara vinstdrivande och har generellt någon form av mer allmänmänniskt uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. De är självstyrande och har ofta inslag av idealitet samt bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Den verksamhet som bedrivs av och inom dessa organisationer kan beskrivas som idéburen verksamhet".¹³

1.2 Disposition och upplägg

Rapporten består totalt av nio kapitel. I kapitel två presenterar vi kortfattat den svenska överenskommelsen inom det sociala området och analyserar ingångna principer, åtaganden och åtgärder. Denna korta presentation av överenskommelsen fördjupas i efterföljande kapitel. I kapitel tre presenterar vi tre möjliga förklaringar till varför den svenska överenskommelsen utvecklades. Vi pekar på övergripande systemförändringar i den svenska välfärdsstaten, framför allt avseende ideella organisationers roller och funktioner, men lyfter även fram mer aktuella politiska förändringar samt agerandet från enstaka ideella organisationer. I kapitel fyra fördjupas analysen och vi relaterar överenskommelsen till parallell utveckling i andra länder. Under senare tid har också andra länder inrättat liknande överenskommelser och vi finner även en diskussion om "civila dialoger" på EU-nivå.

Resterande delar i rapporten introducerar aktuella samhällsvetenskapliga forskningsdiskussioner med relevans för vår förståelse av den svenska överenskommelsen, men även rörande relationen mellan staten och den ideella sektorn i allmänhet. I kapitel fem aktualiserar vi frågor om förändrade styrformer och demokratimodeller. Kapitlet presenterar diskussioner om "deliberativ demokrati", "collaborative governance" och "participatory governance" och fokuserar på i vilken mån ändrade styrsystem kan stärka (eller försvaga) ideella organisationers röstfunktion i samhället. Denna diskussion fördjupas i efterföljande kapitel, som knyter an till den svenska traditionen av korporativa strukturer och statliga samråd med olika samhällsaktörer. Rapporten pekar på att

.....
¹³ Överenskommelsen, s. 47.

staten allt mer visat intresse av att samråda med företrädare för det civila samhället, exempelvis genom överenskommelsen, men vi finner också flera andra exempel. Dessa två kapitel har därmed det gemensamt att de på olika sätt problematiserar relationen mellan staten och den ideella sektorn utifrån frågor om styrning, deltagande, inflytande och demokrati.

Kapitel sju för in ett nytt tema till våra diskussioner avseende statens relation till ideella organisationer. I detta kapitel problematiserar vi frågor om ideella organisationer som serviceutförare. Analysen lyfter fram pågående forskning om kvalitet, kvalitetssäkring och kvalitetsmätning då ideella organisationer står som utförare av välfärdstjänster. Avsikten är att diskutera i vilken mån ideella organisationer kan bidra till en mångfald av utförare? Hur hanterar organisationerna förväntningarna (interna och externa) på kvalitetssäkring, kvalitetsstyrning och uppföljningsmekanismer?

Relationen mellan staten och den ideella sektorn problematiseras ytterligare i kapitel åtta. Analysen för upp diskussionen på en systemnivå i och med att vi kartlägger den aktuella forskningen om sektorns storlek, framför allt när det kommer till antalet anställda. Analysen lutar sig mot svensk och internationell forskning och pekar på aktuella kunskapsluckor och frågor för fortsatt forskning. Rapporten avslutas med en kortare diskussion om fortsatta utmaningar och forskningsfrågor. ■

2. En överenskommelse – principer, åtaganden och åtgärder

DETTA KAPITEL INTRODUCERAR den svenska överenskommelsen inom det sociala området. Kapitlet presenterar kortfattat arbetet med att ta fram överenskommelsen, de olika parternas utgångspunkter, vilka gemensamma principer, åtaganden och åtgärder som parterna accepterar med överenskommelsen. Diskussionen avslutas med en kort summering rörande var överenskommelsen står idag, exempelvis avseende genomförande, hur många organisationer som undertecknat m.m. Eftersom det redan publicerats ingående analyser av överenskommelsens tillkomst ska vi endast lyfta fram vissa centrala kännetecken som grund för fortsatta analyser.¹⁴

2.1 Skapandet av en förhandlingspart

I oktober 2008 fattade regeringen beslut om en "Överenskommelse med idéburna organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting".¹⁵ Beslutet om en överenskommelse föregicks av en längre tids diskussioner, överläggningar och förhandlingar med företrädare för dels den ideella sektorn och dels Sveriges Kommuner och Landsting. En så kallad dialogprocess inleddes hösten 2007 då regeringen bjöd in ett stort antal ideella organisationer inom det sociala området till dialogmöten för att inventera de problembilder de såg i sina kontakter med stat, kommuner och landsting.¹⁶ Totalt medverkade cirka 90 organisationer i denna probleminventerande fas.¹⁷

Överläggningarna mellan staten, Sveriges Kommuner och Landsting samt företrädare för ideella organisationer komplicerades av att det saknades en svensk paraplyorganisation som samlade den ideella sektorn, varken i sin helhet eller inom det sociala området. De organisationer som bjöds in till diskussioner med regeringen hade därmed varierande

14 Gavelin 2010; Gavelin, Kassman & Engel 2010; Gavelin 2011; Hallerby 2011; Johansson, M. 2011; Linderyd 2008

15 Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008

16 Skr 2008/09:207

17 Ibid.

erfarenheter, både av inbördes samarbete och att överlägga med regeringsföreträdare. Aktörssammansättningen framgår av följande tabell.¹⁸

TABELL 1. Aktörer i processen.

	Antal deltagande organisationer	Ex. på deltagande organisationer
Redaktionsgrupp	Två organisationer	Famna och Forum för Frivilligt Socialt Arbete
Förslagsgrupp	Totalt 8 organisationer	Famna, Forum, HSO, KFO, Cesam, SIOS, Rädda Barnen, Sveriges Kristna Råd
Dialoggrupp	Totalt 20 organisationer	Famna, Forum, HSO, KFO, Cesam, Folkbildningsförbundet, SIOS, Rädda Barnen, Naturskyddsföreningen, Sveriges Kristna Råd, RSMH, Rainbow, Föreningen Skyddsvärnet, Länkarna, Fryshuset, LSU, Frivilligcentraler Norrköping, Malmö Ideella Paraplyorganisation, Vidarkliniken, Bräcke Diakoni
Deltagare i dialogmöten	Ca 90 organisationer	En stor skara organisationer inom det sociala området

I korthet innebar detta att framför allt de som satt med i redaktionskommittén medverkade i att författa underlag för kommande regeringsbeslut, givetvis tillsammans med företrädare för regeringskansliet. Vad var det då som dessa olika parter kom överens om?

2.2 Överenskommelsens innehåll

Överenskommelsen (som formellt dokument) är upplagd så att respektive part (regering, idéburna organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting) i inledningen presenterar sina respektive utgångspunkter för det gemensamma dokumentet. I förordet till överenskommelsen klargjorde regeringen att huvudmålet med överenskommelsen var att "...stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare, samt stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso-

¹⁸ Johansson, M. (2011)

och sjukvården och omsorgen”.¹⁹ För regeringen var överenskommelsen även ett medel för att "...erkänna de idéburna organisationernas viktiga roll när det gäller demokrati och social välfärd".²⁰ Man betonade vidare att överenskommelsen var ett led i att utveckla den sociala ekonomin och skapa gynnsamma förutsättningar för – vad som beskrevs som – en mångfald av aktörer inom det offentligt finansierade systemet. Det övergripande målet var att ge medborgarna större valfrihet och kvalitet gällande sociala tjänster. I nära anslutning till dessa avsiktsförklaringar framhöll regeringen emellertid att målet inte var att spara pengar: "Den ideella sektorn är en resurs för att utveckla välfärden – inte en potentiell besparingsmöjlighet".²¹

Från sektorns sida beskrevs avsikten med överenskommelsen som att "...tydliggöra sin oberoende roll i samhället, sin vilja att utveckla sin särart och sitt uppdrag – för sina medlemmar och för invånare i Sverige och i andra länder. Detta i en ambition att samarbeta med andra aktörer utan att göra avkall på sin självständighet".²² Sveriges Kommuner och Landsting i sin tur beskrev sina bevekelsegrunder i mer allmänna ordalag och betonade att den nationella överenskommelsen "...kan bidra till framväxten av lokala och regionala initiativ till dialog och överenskommelser, som tar hänsyn till de skiftande förhållandena inom kommuner och landsting".²³ Andra forskare har redan noterat att Sveriges Kommuner och Landsting intog en ambivalent hållning till en nationell överenskommelse, främst med hänvisning till det kommunala självbestämmandet.²⁴

I vilken mån dessa avsikter speglar parternas samlade målsättningar med överenskommelsen är en fråga som kräver fortsatt empirisk forskning. Vi nöjer oss med att konstatera att de skiftande utgångspunkterna illustrerar ett dokument med stora ambitioner, men också ett dokument med en viss spänning mellan organisationernas "röst-" och "servicefunktioner".

Vid sidan om dessa övergripande formuleringar om utgångspunkter och gemensamma visioner innehåller överenskommelsen också sex principer: *i) självständighet och oberoende, ii) dialog, iii) kvalitet, iv) långsiktighet, v) öppenhet och insyn samt vi) mångfald*) som respektive part ställer sig bakom (se bilaga 1). Vid sidan om dessa gemensamma principer innehåller överenskommelsen också en uppsättning åtaganden och åtgärder. Dessa låg "utanför" de gemensamma förhandlingarna

19 Överenskommelsen, s. 5

20 Ibid.

21 Överenskommelsen, s.9

22 Överenskommelsen s.14

23 Ibid. s. 16

24 Johansson, M. 2011

mellan de tre parterna och togs fram "internt" av respektive part. Innehållet i dessa framgår av bilaga 2. Vi ska emellertid inte ge oss in på en omfattande analys av innehållet eller utformningen av överenskommelsen, utan väljer att konstatera följande.

För det första, några av principerna i överenskommelsen reglerar relationen mellan regeringen och de medverkande organisationerna medan andra mer reglerar organisationers roll och funktion i samhället. Till den förstnämnda kategorin kan vi sortera in principerna om dialog, långsiktighet, öppenhet och insyn. Till den sistnämnda kategorin kan vi sortera in principerna om självständighet och oberoende, kvalitet och mångfald.

För det andra, vi kan notera en viss diskrepans mellan olika principer i överenskommelsen. Det är oklart om principerna i överenskommelsen ska förstås som "ett paket" eller om det finns logiska motsättningar mellan olika principer. Som framgår av bilaga 1 anger principen om "självständighet och oberoende" att organisationer fritt ska få formulera sitt uppdrag, men i enlighet med principer om "mångfald" och "kvalitet" ska de organisationer som ansluter sig till överenskommelsen följa de krav på kvalitet som anges i lagstiftning och som ställs av beställaren. Här kan det finnas en potentiell konflikt rörande vilken princip som ska vara styrande.

För det tredje, vi kan notera att det framför allt är regeringen och de idéburna organisationerna som part som har tagit på sig åtaganden och åtgärder. Sveriges Kommuner och Landsting valde att inte precisera sina åtaganden och åtgärder närmare. Vi kan även notera att de åtaganden och åtgärder som ingår i överenskommelsen är vagt formulerade. Regeringen har valt att formulera sina åtaganden med att man ska "verka för", "vara för", "informera om", "främja", "öka förutsättningarna för", "fortsätta att utveckla" m.m. De åtgärder som regeringen tar på sig är många till antalet, men också de är övervägande vagt formulerade och uttrycks ofta i termer av att regeringen ska "verka för", "undersöka möjligheterna till", "uppmärksamma vikten av", "bereda förslag", "sprida goda exempel" m.m. (se bilaga 2).

Anledningarna till att överenskommelsen blir vagare ju mer konkret den förväntas bli har säkerligen flera skäl. Ett skäl skulle kunna vara ett medvetet val av parterna. Ett annat skäl skulle kunna vara att processen påskyndades i slutet och det fanns lite tid både för regeringen och den ideella sektorn att diskutera och förankra åtaganden och åtgärder internt.²⁵ Det var därför svårt för respektive part att förankra överläggningarna inom sina respektive organisationer. Men tid och mandat är antagligen inte de enda förklaringarna. Vi måste även se diskussioner-

.....
25 Johansson, M. 2011

na om åtgärder och åtaganden ur ett resursperspektiv. Trots att överenskommelsen rönt uppmärksamhet och fått stöd från höga politiker innehöll den inte några direkta utfästelser om ekonomiska resurser för genomförandet, förutom i åtgärdsplanen. Det var antagligen ytterligare en bidragande orsak till att ideella organisationer (och regeringsföreträdare) formulerade sig allt vagare i takt med att föremålen för diskussion förväntades bli allt mer konkreta.

2.3 Var står överenskommelsen idag?

Presentationen ovan reser en rad frågor om betydelsen av överenskommelsen och som avslutning på detta inledande kapitel ska vi peka på några utmaningar för överenskommelsens utveckling.

Överenskommelsen är ett dokument som tagits fram av nationella aktörer, men det är framför allt på lokal nivå som social service och välfärdstjänster utförs, antingen i offentlig, privat eller ideell regi. I skrivande stund pågår försök att utveckla lokala överenskommelser. Örebro och Botkyrka har redan tagit fram överenskommelser på eget initiativ och i flera andra kommuner förs diskussioner om att inrätta en egen överenskommelse. Region Skåne fattade i juni 2010 beslut om en regional överenskommelse.²⁶ Den skånska överenskommelsen lyfter fram samma principer som den nationella, men har större tonvikt vid social ekonomi, socialt entreprenörskap och volontärskap.

De steg som tagits mot att utveckla lokala överenskommelser är centrala för den nationella överenskommelsens framtid och samtidigt dess akilleshä. Överenskommelsen är beroende av lokala initiativ och aktiviteter, samt stöd från kommunala politiker, beslutsfattare och organisationsföreträdare. Med största säkerhet kommer lokala överenskommelser att reflektera lokala förhållanden, lokala beslutsprocesser och lokala intressen. Betydelsen av det kommunala självbestämmandet är centralt och aktualiserar en rad frågor om kopplingarna mellan nationella och lokala överenskommelser: Hur kommer den nationella överenskommelsen att "stå sig" mot lokala överenskommelser? Vad händer om de baseras på vad som kan tolkas som motstridiga principer? Vilken överenskommelse kan ideella aktörer åberopa för att "kräva sin rätt" gentemot offentliga aktörer? Vilka möjligheter finns det för ideella organisationer att "klaga" på att den andra parten inte följer de principer, åtaganden och åtgärder som man kommit överens om?

Överenskommelsen är beroende av det värde som den tillmäts av berörda aktörer. I nuläget verkar det finnas en bred politisk uppslutning

.....
26 Region Skåne 2010

för överenskommelsen i och med att oppositionspartierna ställer sig bakom den gemensamma visionen och de gemensamma principerna, även om man är oense om vissa delar av innehållet när det gäller regeringens utgångspunkter (se kapitel 3). Men överenskommelsen är lika beroende av att övriga parter tillmäter den ett värde. I december 2010 hade 51 organisationer anslutit sig till överenskommelsen.²⁷ Bland de anslutna finner vi flera av dem som var engagerade i att ta fram dokumentet såsom Forum för frivilligt socialt arbete, FAMNA, Hela Mäniskan, HSO, KFO, CESAM, SIOS, Rädda Barnen och Sveriges Kristna Råd, men också en rad andra organisationer som Svenska Röda Korset, RFHL, RFSU, Svenska Kyrkan, Reumatikerförbundet m.fl. Vi finner även några lokala organisationer som MIP – Malmö Ideella föreningars paraplyorganisation samt Södermalms frivilligcentral Viljan. Det finns givetvis inget entydigt svar på frågan om detta är tillräckligt många eller om det är för få för att överenskommelsen ska ha tillräcklig legitimitet i relation till olika intressenter. Det som dock är osäkert är om landets kommuner ser ett motsvarande värde i att utveckla lokala överenskommelser, även om det finns några enstaka exempel.

Överenskommelsen är inget juridiskt bindande dokument. Vi tolkar det som att det inte verkar finnas en ambition att överenskommelsen ska reglera relationerna mellan offentligt och ideellt i detalj eller rendera i ett tvång för endera parten. Även om så är fallet har vi observerat att överenskommelsen kan inrymma inbördes motsättningar. De åtaganden samt åtgärder som skrevs in är samtidigt vaga och ickeförpliktigande, även om det i samband med uppföljningar och revisioner kan granskas om respektive part uppfyllt sina åtaganden. Enligt vårt förmenande reser detta frågor om vem som har ansvaret för att göra överenskommelsen mer operativ och tillämpbar för de olika aktörerna. Eller är målet med överenskommelsen främst att staka ut en politisk viljeriktning? Överenskommelsen ger organisationerna ett erkännande för sina dubbla roller av att vara "röst" och att erbjuda "service", men finns det en ambition att den verkligen ska "praktiseras"? ■

.....
27 Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2010-12-01

3. Varför en överenskommelse?

DETTA KAPITEL SYFTAR TILL att relatera den svenska överenskommelsen till pågående forskningsdiskussioner om ändringar i den svenska välfärdsstaten och ideella organisationer. Ett systemperspektiv reser frågor om ideella organisationers roll som röstbärare och som serviceutförare för olika medborgargrupper i samhället. Kapitlet placerar även in överenskommelsen i relation till regeringens politik för det civila samhället. Sist, men inte minst, aktualiserar vi det agerande som några organisationer bedrivit för att få till stånd en överenskommelse med staten och vinna erkännande för det arbete som de bedriver i välfärdsstaten. I så motto lyfter kapitlet fram tre skiftande perspektiv som möjliga "förklaringar" till varför det uppstod en svensk överenskommelse: ett system-, ett politik-, och ett aktörsperspektiv.

3.1 Systemperspektivet – överenskommelsen och övergripande samhällsförändringar

En viktig aspekt av den svenska överenskommelsen rör förändringar i den svenska välfärdsstaten. Dagens moderna välfärdsstater har sedan sin födelse brottats med ett grundläggande problem; hur ska samhället organisera sin välfärd samt vem ska ha ansvaret över densamma? I vissa välfärdsstater har frågorna besvarats med att det är familjen som ska utgöra grunden för den enskildes välfärd. Andra välfärdsstater har i stället betonat marknaden som den bästa principen för att organisera samhällets välfärd. I Sverige har frågorna traditionellt besvarats med att det är staten tillsammans med kommunerna som ska organisera den enskildes välfärd. Inom den komparativa välfärdsforskningen har man dock sällan åskådliggjort eller intresserat sig nämnvärt för den roll som ideella organisationer spelar när det gäller att producera välfärd.²⁸ Dock är detta frågor som upptagit forskare som intresserat sig för det civila samhället och den ideella sektorns

28 Ex. Esping-Andersen 1990, 1999, 2002

sammansättning, relation till välfärdsstaten och funktion i relation till olika medborgargrupper.²⁹

Vi vet sedan en tid tillbaka att relationen mellan (välfärds)stat och ideell sektor på inget sätt är skriven i sten och en rollförskjutning har beskrivits av flera forskare. Ett genomgående tema inom empiriska undersökningar av den svenska frivilligsektorns storlek och sammansättning är kartläggningar av befolkningens aktivitet i frivilligarbete och undersökningar av vilka funktioner och vilken typ av sociala insatser som de svenska frivilligorganisationerna bidrar med. Ofta sammanfattas organisationernas verksamhet som antingen ett alternativ, ett komplement eller en ersättning för offentlig service.³⁰ Därför har man bl. a. studerat hur de tjänster som utförs av frivilliga organisationer skiljer sig från samma tjänst i offentlig regi, vilka egenskaper organisationerna har som det offentliga inte har och vad som kan vinnas respektive mistas i tjänsteproduktionen på grund av detta.

Studierna har delvis utmanat tidigare gängse föreställningar om ett negativt samband mellan en växande välfärdsstat och en stark ideell sektor. Som helhet betraktad är den svenska ideella sektorn nämligen förhållandevis välutbyggd. En aspekt som kartlades väl under 1990-talet.³¹ Den är väl så stark som i andra jämförbara industriländer oavsett om man mäter storlek i ekonomiska termer, i befolkningens deltagande i frivilligaktiviteter eller i antalet medlemskap i organisationer. Men i Sverige svarar idrotts-, fritids- och fackföreningar för en ovanligt stor del av sektorns omsättning, medan det i t.ex. Tyskland och USA är social omsorg, hälso- och sjukvård, samt skola som dominerar. Och till skillnad från andra länder är det i Sverige i regel inte fråga om medlemskap i föreningar som ägnar sig åt social service, utan oftare om föreningar som ägnar sig åt kultur och fritid (framför allt idrottsorganisationer) och fackliga organisationer. Sedan den moderna välfärdsstatens tillkomst har ideella organisationer i regel haft rollen som pådrivare, alternativ och komplement – de har sällan fungerat som en ersättning för samhällets insatser. Vidare har de sociala insatserna ofta haft karaktären av olika stödinsatser som öppethus verksamhet, kontaktpersoner och allmän rådgivning etc. – dvs. huvudsakligen informell, icke-byråkratisk verksamhet.³²

Den svenska ideella sektorn har med andra ord en speciell struktur och inriktning som skiljer den från många andra västländers. Denna

29 Ex. Evers & Laville 2004; Salamon & Anheier 1996; 1997 & 1998

30 Jfr. SOU 1993: 82

31 Se t.ex. Amnå 2005; Jeppsson Grassman & Svedberg 1999; Lundström & Wijkström 1997; Wijkström & Lundström 2002; Wijkström & Einarsson 2006

32 Lundström 1995

inriktning är som flera forskare visat delvis historiskt betingad: den är ett resultat av samarbetsprocesser och överenskommelser mellan frivilliga organisationer och staten som pågått ända sedan 1800-talet.³³ Dessa studier av den historiska utvecklingen belyser hur organisationer initierade den statliga socialpolitiken men att deras handlingsutrymme minskade i samband med att välfärdsstaten tog över dessa uppgifter.³⁴ En ny typ av frivilliga organisationer, i början främst handikapporganisationer, som företrädde patient- och klientintressen växte sedan istället fram som komplement och alternativ till den offentliga verksamheten.³⁵

Forskare har också pekat på hur de ideella organisationerna generellt sett både haft tillit till och varit beroende av det offentliga (beträffande såväl resurser som legitimitet), samtidigt som de haft en relativ autonomi.³⁶ Det har byggts upp allianser mellan staten och organisationerna som gett staten möjlighet att utöva viss kontroll över organisationerna samtidigt som organisationerna har haft möjlighet att påverka politiken.

Förändrade ekonomiska och politiska förutsättningar har emellertid inneburit delvis nya förutsättningar för de socialt inriktade ideella organisationerna. Service- och utförarrollen har på senare år kommit alltmer i fokus, medan företrädarrollen och inflytande/demokratiaspekterna riskerat att komma i skymundan.³⁷

Samtidigt visar forskningen att ett ökat företagstänkande inom offentlig sektor får direkta eller indirekta konsekvenser för de ideella organisationerna, t.ex. att nya managementidéer får fotfäste och att relationerna till offentlig sektor blir mer affärsmässiga.³⁸ Forskare har pekat på en förskjutning från att ideella organisationer tidigare på eget initiativ ställde krav på staten/det offentliga till att staten/det offentliga nu ser organisationerna som ett objekt för statlig politik. Vissa tecknar detta som en förändringsprocess där de frivilliga organisationernas politiska deltagande alltmer kommit att ersättas av tjänsteproduktion.³⁹ Ideella organisationer förväntas att överta alltfler offentliga omsorgsuppgifter, att bli entreprenörer och serviceleverantörer. Ett sådant nyttoperspektiv har också satt vissa spår i den praktiska politiken: övergång från generella årliga bidrag (utan detaljerade krav på motprestationer) till resultatorienterade uppdrag i form av entreprenader och köpta tjänster, och nedskärningar i föreningsbidragen.⁴⁰

.....
33 Lundström 1995, 1996

34 Boalt och Bergeryd 1974; Lundqvist 1997; Lundström 1995, 1997; Swärd & Egerö 2006

35 Lindkvist 1992

36 se bl. a. Henriksen 1996; Kuhnle & Selle 1992, Lorentzen 1993; Lundström & Wijkström 1997

37 Bergmark 1994; Lundström & Wijkström 1995, 1997; Lundström & Svedberg 1998, 2003; Olsson 1998

38 Johansson, S. 2001, 2003 & 2005

39 Wijkström 1998; Wijkström & Einarsson 2006

40 Danielsson et al 2009; Johansson 2002; Wijkström 1998, Amnå 2008

Samtidigt visar forskning att det vuxit fram nya sammanslutningar och allianser för att kompensera ett minskat offentligt ansvarstagande och/eller för att stärka brukarinflytandet. Självhjälpsverksamhet är t.ex. ett växande fenomen i Sverige⁴¹, liksom nykooperationen som till skillnad från mer traditionella kooperativ (som konsument- och producentkooperativ) verkar inom sociala fält som barnomsorg, skola, rehabilitering och hälsovård.⁴² Vi har också importerat sociala rörelser som "independent living-rörelsen", klubbhusrörelsen, gatutidningsrörelsen och kooperativa modeller som innebär nya sätt att hantera sociala problem.⁴³ Sådana rörelser försöker ofta bygga globala allianser för att etablera sig som internationella påtryckningsorgan.

Denna övergripande diskussion om den ideella sektorns relation till välfärdsstaten har således aktualiserat frågan om en eventuell förskjutning från röst till service. Trots en intensiv debatt om dessa frågor är det ett område där det krävs mer systematisk forskning som belyser relationen och det tänkta nollsummespelet. Hur hanterar olika ideella organisationer den uppkomna situationen med dess potentiella konflikter mellan att vara en socialpolitisk röst och att tillhandahålla välfärdstjänster? Kommer vissa ideella organisationer att dämpa sin kritik av kommunen i takt med att de tar uppdrag som välfärdsproducenter? Kommer andra att helt avstå från offentlig finansiering för att bevara sitt oberoende? Eller kan ett ökat deltagande i välfärdsproduktionen t.o.m. ge större möjlighet till politisk påverkan för somliga organisationer? För många organisationer har senare tids utveckling säkerligen inneburit möjligheter till expansion, organisationsutveckling och utvidgning av sina verksamheter och att bedriva bättre och mer omfattande service för sina grupper. Det aktualiserar den kärnfulla frågan om demokratiska idéer och värderingar står i principiell motsats till affärsinriktad verksamhet, eller om ideella organisationer förmår att kombinera dem?

3.2 Politikperspektivet – överenskommelsen som ideologisk markör

Sedan några år tillbaka har det civila samhället och den ideella sektorns roll i välfärdssamhället betonats av den svenska regeringen. I sin första regeringsförklaring från 2006 framhöll statsminister Reinfeldt samarbetet mellan den offentliga, privata och ideella sektorn som centralt och som ett viktigt inslag i det svenska samhället. Han uttalade att grunden för...

41 Karlsson 2002 & 2006

42 Wijkström 1998

43 Magnusson & Meeuwisse 2000; Meeuwisse 1997, 2001

"...trygghet och gemenskap läggs i ett starkt civilt samhälle såsom för-
eningsliv, idrottsrörelser, kyrkor, samfund, och ideella organisationer.
Solidariteten i de offentliga välfärdssystemen är ett komplement till ett
samhälle som i högre grad präglas av medmänsklighet, ansvarstagande
och idealitet. Ett starkt civilt samhälle är också grunden för en stark
demokrati. Ett ökat samarbete mellan den offentliga, privata och ideella
sektorn är nödvändigt för att utveckla vårt samhälle".⁴⁴

Statsministerns budskap inför den kommande mandatperioden var
därmed att Sverige behövde fler ideella organisationer för att bli mer av
ett "välfärdssamhälle" och mindre av en "välfärdsstat", men lade också
vikt vid sektorns demokratiska funktion i samhället. Dessa övergripande
målsättningar har säkerligen fått genomslag inom flera politikområ-
den, men det är framför allt inom det sociala området (vård- och omsorg,
social service och sociala tjänster) som tanken om ideella organisatio-
ner som serviceutförare utvecklats. I en debattartikel från sommaren
2007 beskrev de ansvariga ministrarna (socialminister Hägglund samt
integrations- och jämställdhetsminister Sabuni) ambitionerna med re-
geringsförklaringen. De framhöll att...

"Det har länge i Sverige funnits en ideologisk blindhet för vad den ideella
sektorn bidrar med och skulle kunna bidra med. Det offentliga har inte
velat eller förmått se och förhålla sig till den ideella sektorn som den
sambällsaktör den är – och skulle kunna vara. I stället för ett respektfullt
nära förhållande – men med tydlig bodelning mellan ideellt och offentligt
– har den ideella sektorn ömsom negligerats, ömsom institutionaliserats
in i det offentligas trånga mallar. Det riskerar att dränera sektorn på
både kraft och den särart som är dess stora bidrag – sin värdemässiga
identitet".⁴⁵

Som framgår av citatet hade regeringen därmed en ambition att underlätta
för ideella organisationer att agera som utförare av social service med den
övergripande målsättningen att skapa ett välfärdssystem som gav med-
borgarna större valfrihet, då det – i princip – inkluderade både offentliga,
privata och ideella utförare. Tanken var att Sverige skulle skapa ett system
för välfärdsproduktion som liknande det som existerade i andra europe-
iska länder, dvs. "...ett system med två likvärdiga parter som tillsammans
bidrar till att öka kvaliteten i vården och mångfalden i utbudet".⁴⁶

I samma debattartikel finner vi några av de första hänvisningarna till
idén om en överenskommelse mellan stat och ideell sektor rörande in-
bördes roller och ansvar. I artikeln skrev ministrarna att de skulle bjuda
in ideella organisationer till överläggningar med syftet att...

44 Regeringsförklaring oktober 2006

45 Sabuni & Hägglund 2007

46 Ibid.

"...få fram en överenskommelse om hur relationerna mellan den ideella sektorn och staten kan utvecklas. Vi ska gemensamt se över regelverket; eliminera hinder och identifiera möjligheter för den ideella sektorn att utveckla sitt samhällsengagemang och öka sitt serviceutbud; se på och analysera hur den ideella sektorn kan öka mångfalden i den kommunala servicen och därigenom ge människor större valfrihet och kvalitet".⁴⁷

Förhoppningen var att överenskommelsen skulle "...vara konkret med en åtgärds- och tidsplan för de enskilda aktiviteter som krävs för att nå det övergripande syftet".⁴⁸

Dessa korta observationer indikerar en tydlig viljeriktning med regeringens politik riktad mot den ideella sektorn inom det sociala området. Även om Sabuni och Häggglund inte utvecklade hur den ideella sektorn skulle bli en likvärdig part till det offentliga, är deras utsagor ändå en illustration av en ideologisk förskjutning i den svenska välfärdspolitiken, från en välfärdsstat till ett välfärdssamhälle, dvs. där den offentliga sektorn är en utförare bland andra (privata och ideella) och där ett övergripande syfte med välfärdspolitiken är att skapa en mångfald av utförare som kan tillgodose medborgarnas behov.⁴⁹ Detta är en utveckling som betonats i senare regeringsförklaringar, propositioner och andra politiska dokument.⁵⁰

I en motion till kulturutskottet reagerade företrädare för oppositionspartier på den begreppsförskjutning som ligger till grund för regeringens politik för det *civila samhället*, jämfört med den tidigare folkrörelsepolitiken. Reaktionen är knappast förvånande med tanke på att den sistnämnda termen är närmare knuten till socialdemokratin och arbetarrörelsen. Kommentarererna mot regeringens politik var dock mer skarpa gällande ideella organisationers roll i välfärdssamhället. Företrädare för (s), (v) och (mp) ansåg att ideella organisationer "...är en omistlig del av demokratin och välfärdssamhället" och att i Sverige "...har viktiga sociala reformer ofta initierats av folkrörelserna därför att det funnits en strävan efter att ställa upp för medmänniskor och avhjälpa brister i samhället".⁵¹ Enligt oppositionen hade de ideella insatserna sedan tagits hand om av den offentliga sektorn och blivit till "...en del av vårt gemensamma välfärdssamhälle".⁵² Men även om man såg att de ideella organisationerna hade haft en historisk roll som serviceproducenter betonades skilljelinjen mot regeringens politik. Oppositionen framhöll att frivilliga krafter...

.....
47 Ibid.

48 Ibid.

49 Se Linderyd 2008

50 Ex. prop. 2009/10:55; prop. 2008/09:29

51 Motion 2009/10 Kr5

52 Ibid.

"...inom den ideella sektorn får aldrig bli ett sätt för samhället att få gratis välfärd... Ideell verksamhet får inte heller ersätta det ansvar politiken har för allas rätt till arbete, en social bostadspolitik som integrerar istället för segregerar och en skola som inte sorterar".⁵³

Om vi därmed drar paralleller till tidigare forskning ser oppositionen det som legitimt att ideella organisationer fungerar som ett *avantgarde* eller som ett *komplement* till välfärdsstaten, men man är kritisk till att ideella organisationer fungerar som *ersättare* eller ett *alternativ* till den offentligt producerade välfärden. Men kanske ska man inte betona dessa skillnader för mycket. Framför allt om man betänker att utvecklingen mot en ökad servicefunktion för ideella organisationer pågått under en längre tid och där kopplingen till politisk styrning och ideologi är oklar.⁵⁴

Men regeringens politik för det civila samhället innehåller inte enbart ambitioner rörande deras roll som serviceutförare, utan som vi sett i föregående kapitel även nya metoder för hur politik bör bedrivas. Sedan regeringen beslutade om en överenskommelse inom det sociala området har man genomfört ytterligare en dialogprocess inom integrationsområdet och beslutat om en överenskommelse också inom detta politikområde.⁵⁵ En dialogprocess med kulturorganisationer pågår. Ett samråd kring frågor om mänskliga rättigheter har nyligen initierats. Den nyligen framlagda propositionen var dessutom föremål för öppen konsultation på internet (för ideella organisationer).⁵⁶ Enligt det tidigare Integrations- och jämställdhetsdepartementet var detta en historisk händelse eftersom ideella organisationer aldrig haft möjlighet att kommentera en av regeringens propositioner innan det att den presenterades för riksdagen. Som ytterligare ett element i arbetet med att samråda med ideella organisationer har regeringen instiftat ett så kallat parts-gemensamt forum för överläggningar och diskussioner med centrala företrädare för "alla" former av civilsamhälles organisationer.⁵⁷ Det diskuteras mer utförligt i kapitel sex.

Tillsammans bildar dessa dialogprocesser/överenskommelser, parts-gemensamma forum och öppna konsultationer en sammanhållen strategi för *hur* regeringen ska interagera med företrädare för ideella organisationer. Intressant att notera är att regeringen och oppositionen verkar dela uppfattning rörande vikten av närmare samråd mellan regeringen och företrädare för ideella organisationer. I den motion som

53 Ibid.

54 Johansson, S. 2001; 2002 & 2005

55 Integrations och jämställdhetsdepartementet 2009

56 Prop. 2009/10:55

57 Prop. 2009/10:55

lämnades in till riksdagen med anledning av regeringens proposition skrev företrädare för socialdemokraterna, vänsterpartiet samt miljöpartiet att man stod bakom principerna i överenskommelsen och att man tyckte att det "...är bra att dialog förs med folkrörelserna, den ideella och idéburna sektorn...".⁵⁸ Man såg även positivt på regeringens avsikt att inrätta det så kallade partsgemensamma forumet.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang framstår överenskommelsen som ideologiskt kontroversiell i och med att den formaliserar och identifierar de ideella organisationernas roll som serviceproducenter i samhället, men väsentligt mindre kontroversiell när det kommer till att erkänna och utveckla ideella organisationers roll som röstbärare för sina medlemmar och deras intressen. Detta är frågor som bland annat kommer att vidareutvecklas och fördjupas i kapitel fem och sex.

3.3 Aktörsperspektivet - policyspridning och opinionsbildande arbete

Idéer om formaliserade kontakter mellan staten och den ideella sektorn har engagerat en rad ideella organisationer långt innan regeringsförklaringen från 2006 eller den nämnda debattartikeln i Dagens Nyheter. Det är ett opinionsbildande arbete som bedrivits i lite olika sammanhang och av olika aktörskonstellationer.

Under en lång tid arbetade en grupp ideella organisationer för att få till stånd vad de benämnde som "spelregler" med staten angående inbördes roller och ansvar.⁵⁹ I spetsen för denna grupp fanns Forum för Frivilligt Socialt Arbete som både bedrev egen idéutveckling inom området och författade flera dokument rörande innebörden av en eventuell spelregelprocess. I grund och botten var man skeptisk till den pågående utvecklingen och förskjutningen från "röst till service" och menade att det fanns anledning att resa frågetecken rörande den ideella sektorns oberoende och självständighet.⁶⁰

Forums arbete har dokumenterats ingående av andra forskare.⁶¹ I linje med dessa undersökningar kan vi notera att ett viktigt inslag i Forums opinionsbildande arbete var intryck av den brittiska "The Compact" som man såg som en modell som kunde tjäna som förebild för den svenska utvecklingen. Man arbetade därmed strategiskt för att "översätta" en internationell modell och se dess tillämpbarhet i en svensk kontext. Under några år i början av 2000-talet var detta ett stående inslag på nationella konferenser om folkrörelsepolitik och den ideella sektorn och efter en tid lyckades Forum även få till stånd möte med an-

58 Motion 2009/10Kr5

59 Johansson, M. 2011

60 Ibid.

61 Se Johansson, M. 2011

svariga ministrar (Morgan Johansson samt Jens Orback), men med begränsat resultat. Också andra konstellationer försökte att påverka centrala beslutsfattare i en liknande riktning. Exempelvis arbetade Famna samt Coompanion, Arbetsgivarföreningen KFO, Kooperativa institutet m.fl. i relation till den statliga utredningen om idéburna organisationer inom den offentliga hälso- och sjukvården och äldreomsorgen.⁶² I likhet med Forum för Frivilligt Socialt Arbete har dessa organisationer därmed sökt och utvecklat kontakter med ansvariga tjänstemän och beslutsfattare och strävat efter att etablera mer formaliserade samrådsformer. Det har exempelvis också realiserats i det nyligen inrättade välfärdsutvecklingsrådet (se kapitel sex för diskussion).

Resonemanget visar att en mix av organisationer varit aktiva i att få till stånd en överenskommelseprocess med den övergripande målsättningen att få ett erkännande för sektorns verksamheter. En ingående analys av denna historieteckning ligger dock utanför ramarna för denna rapport. ■

4. Internationell utblick

SYFTET MED DETTA KAPITEL är att placera in den svenska överenskommelsen i ett internationellt perspektiv och se på vilka sätt som den svenska överenskommelsen liknar och/eller skiljer sig från andra nationella modeller. Analysen pekar på gemensamma nämnare bland nationella överenskommelser, även om de i andra länder givetvis går under andra namn. Analysen lyfter även fram diskussionerna om civil dialog som har accentuerats på EU-nivå under senare tid.

4.1 En trend av nationella överenskommelser

I likhet med Sverige har flera andra länder inrättat liknande formaliserade överenskommelser mellan stat och företrädare för den ideella sektorn rörande deras respektive roller, gemensamma och inbördes skyldigheter samt formerna för överläggningar, samråd och konsultation.

Under det senaste decenniet har exempelvis England (1998), Irland (2000), Kroatien (2000), Danmark (2001), Frankrike (2001), Estland (2002), Lettland (2005), Litauen (2007) och Slovenien (2007) inrättat en formell och officiell överenskommelse-liknande modell. De nationella modellerna har skiftande benämningar och kallas exempelvis "Compacts", "Agreements", "Framework for cooperation", "Cooperation memorandum" or "Charte des engagements réciproques".⁶³

I vissa fall har dessa modeller rönt stor uppmärksamhet och haft stor betydelse för de inbördes rollerna och relationerna mellan staten och den ideella sektorn. I andra fall verkar de nationella överenskommelserna mer vara en "pappersprodukt" med ringa betydelse varken för statens politik eller för de ideella organisationernas aktiviteter och växtmån. Några av dessa beskrivs i tabellen nedan.

Tabellen är på inga sätt heltäckande, men illustrerar pågående processer och ingångna överenskommelser i ett urval av länder.

63 Ballain and Toftisova 2005; Plowden 2003

TABELL 2. Nationella överenskommelser.

	Nationell överenskommelse	Utveckling och aktuell status	Centrala principer
England (1998)	Nationell överenskommelse - <i>The Compact</i> - inrättades 1998 och följdes av regionala och lokala överenskommelser.	The Compact utvecklas kontinuerligt och har precisrats i en rad efterföljande dokument. Brett stöd för den nationella överenskommelsen och dess stödstrukturer. Nyligen omarbetad och förkortad.	The Compact (1998): "The voluntary and community sector has a vital role in society as the nation's third sector...This Compact is aimed at creating a new approach to partnership between Government and the voluntary and community sector". http://www.compactvoice.org.uk/
Kanada (2001)	<i>Accord between the Government of Canada and the voluntary sector</i> (december 2001). Därefter regionala (province) överenskommelser.	Den nationella överenskommelsen av begränsad politisk betydelse pga. regeringsskifte. Regionala överenskommelser lever vidare.	"The Government of Canada and the voluntary sector have worked side-by-side. Now the Accord marks the launch of a new era of cooperation and respect". Se vidare http://www.vsi-isbc.org
Australien (2001-2008)	Regionala överenskommelser. Federal överenskommelse 2008, The National Compact Consultation paper (July 2009).	De regionala överenskommelserna skiftar i utformning och innehåll. Den nyligen inrättade nationella överenskommelsen samlar över 500 organisationer.	"The development of a national compact is an unprecedented opportunity for the Government and the Third Sector to articulate and encourage active and positive partnerships". För vidare information se http://www.nationalcompact.gov.au/
Frankrike (2001)	En nationell Charter 2001.	Undertecknad av premiärministern och presidenten för Conférence Permanente des Coordinations associatives - CPDA (en nationell paraplyorganisation) Verkar inte ha fått större politisk relevans.	"This Charter, enacted on the basis of mutual commitments, recognizes and reinforces the partnership relations based on mutual trust and respect for the independence of associations. It clarifies the respective roles and shared commitments of each part". (Casey et al 2010)
Danmark (2001)	Inrättandet av en nationell "Charter for samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige".	En nationell charter som ex. kompletterats med ändringar i Sociallagstiftning rörande frivilligorganisationers insatser.	"...in order to strengthen and develop the interaction between volunteer Denmark/associations of Denmark and the public sector, representatives of each have agreed to prepare a charter setting forth the framework and fundamental values for such interaction." (se http://www.kum.dk.)
Estland (2002)	Skapade 2002 en Civil Society Development Concept (EKAK).	Brett stöd för nationella överenskommelsen. Ändringar sedan 2007 med fokus på mer effektiv implementering.	"EKAK frames the basis of partnership between nonprofit associations and the public sector, and a framework to promote civic initiative and strengthen democracy in Estonia". För vidare information se www.ngo.ee .

4.2 Likheter och skillnader i nationella modeller

Om vi tar ett steg vidare i analysen och koncentrerar oss på likheter och skillnader i nationella överenskommelse(-liknande) modeller kan vi utifrån den pågående internationella forskningen visa på följande.

En diskussion i den internationella forskningen pekar på att det finns vissa idealtypiska likheter mellan många nationella modeller.⁶⁴ Forskarna betonar att i allmänhet är en nationell överenskommelse (1) undertecknad av minst två parter. En av dessa brukar vara en högt uppsatt politiker och en eller flera centrala företrädare för den ideella sektorn. I de länder där det finns etablerade paraplyorganisationer med en legitimitet inom sektorn och former för representation kan överenskommelsen skrivas under av en enda representant från sektorn. I andra fall – såsom det svenska – råder snarare subsidiaritetsprincipen, dvs. alla enskilda organisationer äger beslutet om de ska omfattas av överenskommelsen eller inte.

En nationell överenskommelse innehåller (2) därmed i allmänhet en beskrivning över vilka aktörer som berörs av dokumentet. Detta kan medföra beskrivningar av mekanismer för nomineringar, parternas respektive mandat, rättigheter och skyldigheter m.m. På samma vis innehåller en nationell överenskommelse (3) allt som oftast även ett klagörande av vissa centrala värderingar och politiska principer som respektive part accepterar i och med att man undertecknar dokumentet. Vanligt förekommande principer är 'diversity', 'accountability', 'equality of people', 'coherence', 'transparency' and 'liability for utilizing public resources', men de innehåller även principer om autonomi och den ideella sektorns oberoende.

Nationella överenskommelser innehåller även en direkt eller indirekt (4) beskrivning över dess räckvidd. I vissa fall kan överenskommelsen vara av övergripande natur och rör därmed "alla" ideella organisationer. I andra fall är överenskommelsen begränsad till att gälla för de aktörer som är verksamma inom en specifik sektor eller politiskt område (utveckling och bistånd, social service m.m.).

Vid sidan om dessa element som mer rör aktörer och omfattning består de nationella överenskommelserna även (5) av regler rörande 'code of conduct'. De kan konkretiseras som regleringar rörande hur kontakt, konsultation och samråd bör se ut mellan stat och företrädare för ideell sektor. Det gäller frågor som hur ett partsgemensamt forum ska vara sammansatt, hur ett partnerskap mellan offentliga och ideella aktörer bör agera, hur lång tid i förväg som regeringen måste utlysa en öppen

64 Se exempelvis Bullain & Toftisova 2005; Casey et al 2010; Obradovic 2005; Osborne & McLaughlin 2003

konsultation m.m. Eftersom ekonomi är en central aspekt av relationerna mellan stat och ideell sektor finner vi även (6) regleringar av det ekonomiska stödet till sektorns olika aktörer. Det kan handla om allt från hur och var projekt ska annonseras eller vem som ska få information om en pågående upphandling till vilket redovisningsansvar som ideella organisationer accepterar i och med att de påtar sig offentliga uppdrag m.m.

Sist men inte minst kan nationella överenskommelser även innehålla planer rörande (7) implementering och uppföljning, men även regler rörande (8) säkerställande av att principerna och reglerna efterföljs. Den överenskommelse som inrättades i Storbritannien i slutet av 1990-talet innehåller exempelvis möjligheter för ideella organisationer att pröva offentliga institutioners agerande och få beslut prövade av en oberoende enhet.

Dessa åtta punkter bör läsas som idealtypiska, dvs. analytiska renodlingar av faktiska modeller. Knappast förvånande finner vi inom forskningen en kontrasterande diskussion om att olika nationella modeller skiljer sig åt.⁶⁵ De varierar när det kommer till de nationella överenskommelsernas *innehåll* (vilka olika principer och åtgärder som inkluderas), *omfattning* (om det är en överenskommelse som rör flera politikområden eller ett fåtal), *status* (vilken betydelse som överenskommelsen har i den nationella politiken), *rollfördelning* (vilka rättigheter och skyldigheter som tillskrivs staten och företrädare för den ideella sektorn), *konkretionsgrad* (om överenskommelsen främst innehåller vaga målformuleringar eller också tydliga åtgärdsförslag). En rad faktorer kan säkerligen förklara dessa variationer (nationella politiska traditioner, sektorns roll som service/röst i landet, politisk målsättning med en överenskommelse, den ideella sektorns status, förekomst av paraplyorganisation, tongivande organisationer i förhandlingar m.m.).

4.3 EU-debatten om en civil dialog

Det är emellertid inte bara nationella regeringar som intresserat sig för att reglera och formalisera relationerna mellan centrala politiska institutioner och företrädare för det civila samhället. Dessa diskussioner är lika intensiva inom internationella organisationer och inte minst på EU-nivå.⁶⁶ På EU-nivå ramar dessa diskussioner in av den kritik som under längre tid riktats mot att EU och dess institutioner saknar legitimitet och lider av ett "demokratiskt underskott".⁶⁷ De kritiska invändningarna gäller det avstånd som finns mellan medborgarna och

65 Bullain & Toftisova 2005; Casey et al 2010

66 Bexell & Mörth 2010; Börzel & Risse 2005; Dingwerth 2007; Nanz & Steffek 2005

67 Follesdal & Hix 2006; Kohler-Koch & Rittberger 2007

den politik som förs och utvecklas på EU-nivå. Det påpekas även att den representativa demokratin på EU-nivå är relativt svag, dvs. att EU-parlamentet har en väsentligt svagare position än i den nationella politiken.

För att komma till rätta med detta "underskott" har en rad olika initiativ tagits. I det nyligen inrättade Lissabonfördraget finns en formulering om ett så kallat medborgarinitiativ (Citizens' initiative), dvs. om en miljon medborgare kräver ett lagförslag inom ett specifikt område så ska kommissionen utveckla ett sådant förslag. Samtidigt har EU-parlamentet fått en starkare ställning, men framför allt har tilltro satts till de organisationer som är verksamma på EU-nivå och som representerar grupper av medborgare.

EU:s institutioner har därmed visat ett ökat intresse av att interagera med representanter från det civila samhället.⁶⁸ Att ha ett nära samarbete med organisationer som representerar olika grupper av medborgare ses som ett medel för att stärka legitimiteten för de politiska förslagen, att undvika kritik och möjligtvis underlätta implementeringen av de fattade besluten. Det har föranlett olika EU-institutioner – och framför allt kommissionen – att utveckla närmare konsultationsmetoder med företrädare för det civila samhället. De organisationer som bjuds in till öppna konsultationsprocesser är brett definierade och inkluderar "...all forms of social action carried out by individuals or groups who are neither connected to, nor managed by, the State..." och "... all organisational structures whose members serve the general interest through a democratic process, and who take on the role of mediator between public authorities and citizens".⁶⁹ Konkret innebär det organisationer såsom arbetsmarknadens parter, NGOs, gräsrotsorganisationer, religiösa organisationer m.fl.

Samtidigt har EU-baserade organisationer med en hemvist inom det civila samhället ställt krav på EU:s institutioner att blir mer inkluderande och transparenta. Sedan en tid tillbaka finns det en väl etablerad intresserepresentation i Bryssel som verkar för att tillgodose allehanda aktörers intressen. Oftast är det företag och branschorganisationer som varit aktiva, men under senare tid har allt fler organisationer med en hemvist inom nationella civila samhällen lokaliserat en del av sina aktiviteter till Bryssel.⁷⁰ Det nyvaknande intresset för EU-frågor kan bero på en större medvetenhet om hur EU:s politiska beslut berör nationella politiska reformer och att vara på plats i Bryssel är därmed ett medel – bland andra – för att försöka påverka politiken i en riktning som

68 EC 2001

69 Europeiska Kommissionen 2011

70 Greenwood 2007

är gynnsam för de intressen och/eller medlemmar som man representerar. Den svenska debatten om momsfrågan är ett exempel på detta.

Idén om en "civil dialog" finns därmed högt upp på många EU-baserade civilsamhällesorganisationers agenda. Ambitionen är att skapa en motsvarighet till den dialog som funnits mellan kommissionen och arbetsmarknadens parter under längre tid.⁷¹ Exempelvis har Civil Society Contact Group – en av de främsta paraplyorganisationerna för det civila samhället på EU-nivå – gjort "civil dialog" till ett av sina främsta krav. Organisationen definierar termen som bestående av följande fem element.⁷²

- Civil dialogue involves an interaction between public institutions and civil society organisations, rather than a unilateral relationship. It thus goes beyond information and communication, and is based on mutual recognition and responsiveness;
- Civil dialogue covers various degrees of formalisation, ranging from informal to legally recognised structures, from ad hoc to continuous exchange;
- Civil dialogue also covers different degrees of involvement from civil society organisations, ranging from information to consultation and active participation;
- Civil dialogue takes place alongside the whole policy-making process which includes the following phases: Agenda setting, Policy definition/decision-making, Implementation, Evaluation, Feedback;
- It involves civil society organisations acting in the public interest.

Som framgår är termen "civil dialog" vag och inte speciellt precis. Inte heller har den reglerats och fått samma status som det som kallas för en "social dialog" på EU-nivå, dvs. överläggningarna mellan representanter för arbetsmarknadens parter och EU:s institutioner. Oavsett detta ligger debatten om en civil dialog i linje med flera av de krav som lyfts fram av företrädare för olika svenska organisationer. Det gemensamma temat är att ideella organisationer behöver tydligare regler att förhålla sig till som anger formerna (och delvis innehållet) i relationen mellan beslutsfattare och representanter för olika ideella organisationer.

Det är svårt att påvisa eller hävda någon form av direkt koppling mellan debatten om en civil dialog på EU-nivå och arbetet med att ta fram en svensk överenskommelse. Samtidigt är diskussionerna om en civil dialog exempel på en tilltagande reglering och formalisering av relatio-

71 Falkner 1999

72 Civil Society Contact Group 2006, s. 95 ff

nen mellan politiska beslutsfattare och ideell sektor som förekommer på flera olika nivåer i samhället och i olika medlemsländer. Kanske kan denna strävan efter att formalisera relationerna främst ses som ett uttryck för en önskan om högre grad av förutsägbarhet i en omgivning som förändras i snabb takt.

4.4 Den svenska överenskommelsen i internationellt perspektiv

Mot bakgrund av denna analys av nationella överenskommelser och EU-debatten om civil dialog kan vi göra några korta observationer rörande den svenska överenskommelsen.

För det första, av analysen framgår att nationella överenskommelser är politiska dokument som är beroende av den politiska kontexten och välviljan. Det ter sig som om nationella modeller för civil dialog, Compacts eller överenskommelser – vad vi nu väljer att benämna dem – som är beroende av enskilda ministrars eller partiers agerande, är mer sårbara än de med en bred politisk uppslutning. Erfarenheterna från andra länder pekar på att det räcker med ett ministerbyte för att äventyra en överenskommelse. Men även en nationell modell som är etablerad i lag och/eller har ett tydligt stöd av hel en regering kan förlora sin status om det inte finns en bred partipolitisk uppslutning och en vilja att fullfölja. Här vilar givetvis även en ideologisk komponent, dvs. att överenskommelser är en politisk viljeyttring. I det svenska fallet verkar det finnas en bred politisk uppbackning för överenskommelse, men detaljerade uttalanden om detta ligger utanför ramarna för denna rapport.

För det andra, flera länders överenskommelser har författats av regeringar och företrädare för nationella ideella organisationer. I vissa länder har det underlättats av att det finns en tydlig struktur inom den ideella sektorn och en paraplyorganisation som representerar "alla" organisationer inom sektorn (ex. England samt Frankrike). Så är inte fallet i Sverige, utan den svenska överenskommelsen bygger på att enskilda organisationer tillmäter den ett värde och väljer att underteckna den. I vår mening är detta en central aspekt av den svenska överenskommelsen och en viktig grund för analyser av dess legitimitet.

För det tredje, i många länder verkar det finnas en spänning mellan en överenskommelse som ett nationellt politiskt dokument och den lokala tillämpningen av densamma. Om vi tar den engelska överenskommelsen som ett exempel har den kontinuerligt preciserats, framför allt rörande tillämpningen på lokal nivå. Här ser vi klara paralleller till det svenska fallet. Vi tolkar den svenska överenskommelsen i dagsläget som ett policy-dokument som författats av nationella aktörer, antingen som företrädare för regering eller som företrädare för olika riksorganisa-

tioner. De som deltog i arbetet med att ta fram överenskommelsen var allt som oftast generalsekreterare, förbundssekreterare eller strateger i olika ideella organisationer. Det reser frågor om hur väl förankrad den svenska överenskommelsen är inom enskilda organisationer. Det skiljer sig säkerligen mellan olika organisationer. Men det reser även frågor om den lokala tillämpningen av överenskommelser och inte minst om man betänker att de frågor och politikområden som behandlas utförs på den lokala nivån. Det pågår ett arbete med att ta fram lokala överenskommelser, men arbetet hittills visar att det finns en helt annan dynamik och komplexitet på lokal nivå än nationell.

För det fjärde, en intressant aspekt av vissa nationella modeller är den stödstruktur som utvecklats. I det engelska fallet skapades en speciell enhet inom departementet som enbart skulle arbeta med dessa frågor och även en sektorsövergripande enhet som fick i uppgift att stödja utvecklingen av lokala överenskommelser. Parallellerna är klara till inrättandet av det svenska kansliet, med uppgift att ge stöd för det fortsatta arbetet med överenskommelsen. ■

5. Demokratiaspekter på nya styrformer

SOM REDAN PÅPEKATS I INLEDNINGEN till denna rapport har forskare gjort gällande att det pågår en övergripande förskjutning i staters styr- och regleringssystem, ofta sammanfattat som en övergripande förskjutning från "government" till "governance".⁷³ Syftet för detta kapitel är att diskutera i vilken mån dessa förändrade styr- och regleringssystem kan påverka relationen mellan staten och ideella organisationer och ge de sistnämnda ökade möjligheter att delta i det politiska samtalet och eventuellt också påverka politiska beslut. Kapitlet inleds med en kortare presentation av teorier om governance för att sedan fördjupa resonansen i relation till diskussioner om "participatory governance" och "collaborative governance", begrepp som båda betonar deltagandet av samhällsaktörer som en markör i nya styrsystem. Den svenska överenskommelsen inom det sociala området kan tolkas som ett exempel därpå.

5.1 Från "government" till "governance"

Det är svårt att exakt precisera betydelsen av den påstådda övergången från "government" till "governance" och relevansen i relation till nationella politiska institutioner. På ett mycket övergripande plan framhålls att regeringar har svårare att fatta beslut och framför allt att genomdriva de beslut som fattats. Nationella regeringar ter sig som mer begränsade att avgöra den sociala, ekonomiska och kulturella utvecklingen inom landets gränser. En utveckling som Kooiman beskriver som en "hollowing out of the state".⁷⁴ Urholkningen av statens makt och kapacitet kan dels tolkas som en pågående omlokalisering av den politiska makten från nationalstaten och inte bara till internationella institutioner och sammanslutningar, utan också "nedåt" till lokala och regionala aktörer. Denna nivåförskjutning av den politiska makten (och det politiska ansvaret) beskrivs idag i termer som "multi-level governance", "devolution", "re-scaling" m.m.

73 Pierre & Peters 2000; Newman 2001 & 2005

74 Kooiman 2002 & 2003

Svårigheterna för regeringar att fatta beslut får även konsekvenser för vilka aktörer som är inblandade. Ett grundläggande inslag i den pågående förskjutningen från "government till governance" är även att beslutsfattare inte längre fattar beslut "efter eget huvud", utan att det sker i samverkan med andra samhällsaktörer (företag och ideella organisationer av skiftande slag) och med andra metoder. Anledningarna därtill är bland annat de som nämndes ovan, men även att samhällsaktörer ställer krav på att få vara med och påverka den politiska utvecklingen, antingen vi talar om företag, ideella organisationer eller enskilda individer som vill vara med och påverka genom vårdplaner, individuella handlingsplaner m.m. Att beslut enkom ska fattas av valda politiker, tjänstemän eller experter av skiftande slag är inte längre en självklarhet. Det finns givetvis även en resursproblematik inbäddad i detta, dvs. att stater behöver andra samhällsaktörer i planering, beslutsfattande och finansiering av skiftande insatser.

Detta är en omfattande forskningsdiskussion med flera ingångar, men grundproblematiken har sammanfattats på ett bra sätt av Peters och Pierre som poängterade att den politiska makten och staters institutionella kapacitet "... härleds i mindre och mindre utsträckning ur statens formellt konstitutionella makt, utan mer ur en förmåga att hålla samman och koordinera resurser från offentliga och privata aktörer och intressen".⁷⁵ På liknande sätt identifierade Stoker ett antal utgångspunkter för analyser av samtida styrmodeller:

- "Governance refers to a set of institutions and actors that are drawn from but also beyond government.
- Governance identifies the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues.
- Governance identifies the power dependence involved in the relationships between institutions involved in collective action.
- Governance is about autonomous self-governing networks of actors.
- Governance recognizes the capacity to get things done, which do not rest on the power of government to command or use its authority. It sees government as able to use new tools and techniques to steer and guide".⁷⁶

Sammanfattningsvis innebär denna förskjutning att den "tidigare modellen" (*government*) utgick från en tydlig hierarki med staten som ensam reglerare och som använde sig av tvingande rättsliga medel. I en

⁷⁵ Peters och Pierre 2001:115

⁷⁶ Stoker 1998:19

”senare modell” (*governance*) är staten inte ensam reglerare utan vi finner snarare en samhällsbaserad styrmodell, dvs. som utgår från målstyrning och med frivilliga snarare än tvingande regler. Statens roll är att skapa förutsättningar för samhällelig utveckling, inte att på egen hand bestämma den. Statens reglering sker därmed väsentligt mer utifrån en nätverksmodell än en hierarkisk styrning. Dessa analytiska resonemang ska givetvis läsas med kritisk blick. Stater agerar alltså med rättsliga medel och är inte en aktör bland andra, utan snarare en aktör med omfattande makt och inflytande över andra samhällsaktörers agerande. Det finns med andra ord en bedräglig underton i *governance*-debatten som om stater vore jämlika med andra samhällsaktörer. Kanske är det snarare så att stater alltså styr, men numera mer genom andra aktörer.

5.2 Styrning bortom etablerade gränser

Det är en fråga som fångats upp av en mer kritiskt orienterad forskning om staters ändrade styr- och regleringssystem. Inom forskningen har det noterats en paradox i statens relation till de ideella organisationerna. Det civila samhället uppfattas ofta som en naturlig sfär som befinner sig utanför politiken, men som också föregår den.⁷⁷ Sociala rörelser och sociala förändringar grundläggs i det civila samhället och utmanar det offentliga att ta sitt ansvar i olika frågor. Samtidigt betraktas det civila samhället och dess organisationer som ett viktigt element för att bedriva politik. Det civila samhället blir på så sätt både mål för den politiska makten samtidigt som det på något sätt förväntas förbli utanför politiken och fungera som en motvikt till den.

Denna paradox har tolkats som ett uttryck för en ny typ av makt vars mer subtila och diskreta former av dominans har utforskats inom ”governmentality”-ansatsen som först beskrevs av Foucault och framför allt utvecklades av andra forskare efter hans död.⁷⁸ Den centrala idén här är att statsmakt inte handlar så mycket om att införa begränsningar för individer eller organisationer. I stället handlar det om att utnyttja olika styrformer som formellt syftar till att främja enskilda organisationers handlingsutrymme. Dessa nya sociala lösningar används för att definiera icke-statliga aktörer som försiktiga, kapabla att planera och att ta ansvar, vilket på ett mer subtilt vis förmår dem att handla i enlighet med makthavarnas vilja.⁷⁹ På detta sätt kan statens domäner utvidgas på bekostnad av det civila samhällets inflytande.

77 Rose 1999

78 T.ex. Foucault 1980; Dean 1999; Rose 1999

79 Swyngedouw 2005

Dialoger och överenskommelser kan förstås som ett nytt sätt för staten att styra icke-statliga aktörer och ett område där den tidigare huvudsakliga gränsen mellan staten och civilsamhället har gjorts mycket mindre tydlig och föremål för revidering. Styrningsutrymmet för regeringen kan på så vis sträcka sig långt utöver de formella aspekterna av staten. I linje med dessa resonemang bör det civila samhället inte längre tolkas som en motsats till staten, utan som en plats där styrning kan ske. Dessa processer kan i allmänhet skildras som "governance på distans", dvs. stater styr igenom, och inte trots, autonoma val av icke-statliga aktörer.⁸⁰

5.3 Fördelarna med nätverksinriktad styrning

Dessa ändrade styrformer kan materialiseras på flera sätt, men partnerskapsmodellen är den mest frekventa.⁸¹ Fördelarna med denna typ av organisering ses som flera. Först och främst framhålls att politiken kan bli mer effektiv i och med att företrädare för intresseorganisationer, lokala grupper eller företag deltar i det politiska arbetet tillsammans med representanter för politiska institutioner. Vad som framför allt framhävs är flexibiliteten, konsensusbyggandet samt problemlösningsskapaciteten i nätverksstyrningen, partnerskapen eller i deltagarorienterade modeller.⁸² Det kan ske i och med att de deltagande samhällsaktörerna har information, kunskap, resurser och erfarenheter som politiska beslutsfattare saknar.

Fördelarna med mer "governance"-inriktade styrmodeller handlar även om deras demokratiska potential och inte minst värdet att fler får ...

"...tillgång till de offentliga besluten. Det ökar inte bara kompetensen och kunskapen, utan också representativiteten. Fler berörda medborgargrupper involveras och görs delaktiga. De tränar sig i att delta i politiskt beslutsfattande. De uppövar tolerans och sina färdigheter i att lösa konflikter fredligt. De utvecklar också den mellanmänskliga tillit som sammanfattas i termer av socialt kapital...Mångas medverkan motverkar hemlighetsmakeri och ljusskygga uppgörelser".⁸³

Det som Amnå – och andra med honom – poängterar är att dessa förändrade styrmodeller kan ge fler aktörer och förhoppningsvis fler medborgare tillgång till politiska diskussioner, vilket i sin tur antas gynna demokratin i samhället. Vi känner igen dessa resonemang från forskning om internationella organisationer och debatten om en civil dialog

80 Morison 2001; Rose 2000

81 Mörth & Sahlén-Andersson 2006; Osborne 2000; Peters & Pierre 2010; Rosseau 2002

82 Ex. Bogason & Musso 2006; Kooiman 2002 & 2003

83 Amnå 2007:207

på EU-nivå (se kapitel fyra). Forskare har under en tid observerat att internationella organisationer (liksom stater) allt mer bjuder in NGOs och civilsamhällets organisationer till diskussioner om den politiska utvecklingen, men också för att fatta beslut och ta ett ansvar för att genomdriva dessa. Att diskussionerna dykt upp i relation till forskning om internationella relationer och organisationer är inte förvånande då dessa har andra förutsättningar än nationella politiska institutioner. De är verksamma över landsgränser och saknar koppling till medborgare genom återkommande val. Att inrätta ett forum, ett partnerskap eller en dialog med företrädare för det civila samhället kan då – idealt – kompensera för bristande inflytande och insyn och utgöra ett medel att stärka legitimiteten för de beslut som fattas.⁸⁴

Även om detta är diskussioner som förs i relation till internationella partnerskap är problematiken densamma för samrådsmodeller på nationell, regional eller lokal nivå. Av tidigare kartläggningar vet vi att den representativa demokratin inte fungerar friktionsfritt. Offentligt tillsatta utredningar och forskare har rapporterat om sjunkande valdeltagande och minskat förtroende för politiska institutioner och politiker. Rapporterna är även flera rörande en starkare känsla av politiskt utanförskap bland olika medborgargrupper förstärkt av otillräckliga kontakter mellan styrande och styrda och sjunkande antal medlemmar i politiska partier.⁸⁵

5.4 Hur värderar man samrådsinriktade modeller

I takt med att ideella organisationer, NGOs och civilsamhällets organisationer bjuds in till gemensamma forum eller partnerskap uppstår en viktig fråga: Hur kan man värdera dessa olika aktiviteter ur ett demokratiskt perspektiv? En rad begrepp såsom "collaborative governance" eller "participatory governance" har lanserats för att specifikt fånga denna problematik.⁸⁶ Det är svårt att finna en adekvat svensk term, men möjligtvis kan "samrådsinriktad styrning" fånga komplexiteten i diskussionerna. Med dessa begrepp pekar nämligen forskare på en pågående omlokalisering av det politiska beslutsfattandet från de reguljära politiska institutionerna till sammanhang där besluten (idealt) fattas i samråd med olika samhälleliga aktörer.

Diskussionerna om värdet av att inkludera ideella organisationer i de politiska beslutsprocesserna kan därmed tolkas som möjliga bidrag för

84 Börzel & Risse 2005

85 Giljam & Hermansson 2003; SOU 2001:1; Petersson m.fl. 2000

86 Ansell & Gash 2007; Barnes et al 2007; Fung 2004; Fung & Wright 2003; Greven 2007; Grote 2002; Heineit 2007; Newman et al 2007; Schmitter 2002

bättre "government by the people"⁸⁷, men kan inte *per definition* tas som något positivt i sig, utan måste värderas utifrån en rad olika kriterier, exempelvis i relation till deltagandets omfattning och deltagandets kvalitet.⁸⁸ Deltagandets omfattning berör frågor om inklusion samt representation medan deltagandets kvalitet snarare rör frågor om möjligheterna att delta, att göra sin röst hörd och med vilka konsekvenser.

En central aspekt är *vilka som inkluderas i forumen*. Till skillnad från nationella och lokala val finns det ingen på förhand given modell som avgör vilka aktörer som ska få delta i en samrådsmodell. I en valsituation är rösträtten ofta knuten till medborgarskap eller vistelse inom ett viss geografiskt område. Men samrådsinriktade modeller baseras inte på medborgarskap som urvalsprincip. När Schmitter presenterade en övergripande definition av participatory governance menade han att begreppet bäst kunde beskrivas som "...the regular and guaranteed presence when making binding decisions of representatives of those collectivities that will be affected by the policy adopted".⁸⁹ När han utvecklade denna definition menade han att det fanns (minst) sju deltagartyper.

TABELL 3. Deltagartyper i samverkansinriktade modeller.

Participant status	Necessary resources or qualities
Citizens	Participation based on the rights (and duties) attached to membership in a national political community.
Residents	Participation based on spatial location, providing citizens and denizens with a participatory status.
Experts	Participation based on knowledge, i.e. persons or organizations that have certain information or skills in resolving problems.
Owners	Participation based on who owns the property that will be affected by the issue in question.
Beneficiaries	Participation based on all those that will be affected by the issue or policy measure in question (i.e. beneficiaries and also victims).
Spokespersons	Participation based on all those who have an interest, show sufficient interest and claim participation based upon some kind of constituency.
Representatives	Participation based upon governments accreditation, i.e. those organizations that have a recognized right to represent a certain group in society.

Källa: Schmitter 2002:62-3

87 Scharpf 1999

88 Dingwerth 2007

89 Young 2000

Som framgår av tabellen är det en bred uppsättning aktörer som Schmitter lägger in i termen "berörda aktörer". Andra har gjort en mer snäv tolkning av termen "berörda aktörer" och mer direkt definierat den i relation till de medborgare (eller deras representanter) som berörs av de politiska besluten.⁹⁰ Oavsett definition är det centrala budskapet att ingen aktör är inkluderad med automatik, utan det är beroende på hur termen berörd aktör tolkas. Konsekvenserna är att samrådsinriktade styrmodellers legitimitet inte nödvändigtvis är beroende av hur många aktörer som engageras i diskussionerna, utan snarare om *rätt* aktörer är engagerade. Exempelvis kan en modell för stadsdelsutveckling engagera en stor uppsättning aktörer, men sakna legitimitet eftersom de som bor i stadsdelen ifråga inte fick, ville eller kunde delta i processen.

Dessa resonemang ger en fördjupad inblick i komplexiteten rörande deltagandet, även när det kommer till tillträdet. I och med att man överger medborgarskapet som övergripande princip begränsas även tillträdet. Samrådsinriktade modeller – på lokal-, nationell- eller internationell nivå – är sällan öppna offentliga rum, utan politiska arenor för särskilt inbjudna. Det aktualiserar om de verkligen ger fler aktörer möjligheter att "göra sin röst hörd" eller om det finns skiftande och ojämlika maktförhållanden som bör granskas noggrant. I takt med att man lämnar principen om en individ och en röst förändras maktbalansen mellan de deltagande aktörerna. En central fråga för diskussion och strategiskt övervägande i det fortsatta arbetet med nationella och lokala överenskommelser – eller liknande samverkansinriktade styrmodeller – är därmed: kommer deltagandet att begränsas till de aktörer som berörs mest, eller finns det andra faktorer som påverkar vilka aktörer som inkluderas?

En andra central aspekt är frågan om representation och organisationernas anknytning till medborgarna, dvs. *vilka de deltagande organisationerna (och deras representanter) representerar, när de väl inkluderats i processen*. Det är inte självklart att aktörer (t.ex. en ideell organisation) representerar dem som de utger sig för att representera. Eller att de som deltar är representativa för dem som de representerar.⁹¹ Det finns här varken anledning eller möjlighet att fördjupa diskussionen om olika teorier om (politisk) representation, men inom den del som mer direkt relateras till representation och NGOs, ideella organisationer och liknande lyfter forskare ofta fram följande frågor som centrala.⁹²

90 Young 2000

91 Pitkin 1967

92 Johansson, H. 2011

Vissa ideella organisationer representerar främst sina medlemmar och ser det som sin uppgift att företräda deras intressen i diskussionerna med politiker och tjänstemän, exempelvis i relation till en process för lokal stadsutveckling. Kanske har dessa organisationer en tydlig intern arbetsordning med former för ansvarsutkrävande för dem som för organisationens och medlemmarnas talan. Men i många fall vet vi att den interna föreningsdemokratin haltar eller att organisationerna är mer av intresseorganisationer som representerar en fråga eller en bredare samhällsgrupp (hemlösa, integration, fred på jorden eller social rättvisa). I andra fall kanske det överhuvudtaget inte existerar en intern struktur för medlemsinflytande eller anknytning till medborgargrupper. En sådan organisationsuppbyggnad komplicerar de demokratiska förväntningarna på dessa samrådsinriktade styrmodeller och det finns en uppenbar risk att politiska beslutsfattare överskattar den representativa potentialen bland de deltagande organisationerna.

Men det är inte självklart att endera varianten av politisk förankring är bättre än den andra. Om ideella organisationer endast förväntas representera en bredare problembild och utveckla diskussions- och/eller beslutsunderlaget så är det säkerligen tillfredsställande att en uppsättning intressen eller perspektiv på problem lyfts i diskussionerna. En samrådsprocess har dock en starkare legitimitet om det finns en tydlig koppling med de berörda grupperna och om de också har möjlighet att påverka (antingen direkt eller indirekt via organisationer eller andra sammanslutningar) diskussionerna i samrådet.

En tredje central aspekt är *det sätt på vilket beslut fattas i de samverkansinriktade modellerna*. Mycket av forskningen inom området utgår från ett ideal om ett jämlikt beslutsfattande som har likheter med deliberativa och deltagarorienterade demokratimodeller.⁹³ Den bärande tanken inom denna syn på demokrati är vikten vid argumentet och att alla berörda och engagerade aktörer ska få möjlighet att göra sin röst hörd. Till skillnad från röstandet – som är privat och oftast sker bakom en ridå – utgår denna demokratiuppfattning från att argument bör vara publika och diskuteras publikt. Här finns också en förhoppning att om dessa premisser uppfylls – offentliga dialoger på lika villkor – så kommer deltagarna att gemensamt nå fram till ett beslut som har stark legitimitet och där den enskilda viljan kan stå tillbaka för de gemensamt fattade besluten.

Om vi exempelvis följer ett argument utvecklat av Ansell och Gash så menar de att samverkansorienterade modeller bör utgå från en två-

93 Premfors & Roth 2004

vägskommunikation, tydliga möjligheter för alla deltagare att diskutera med varandra, en beslutsprocess som drivs av kollektivet och inte av enskilda aktörer, att de politiska aktörerna delegerar en del av sitt beslutsmandat och inte enbart konsulterar de berörda aktörerna utan också tillmäter dessa sammanhang en status i relation till övriga beslutsinstanser.⁹⁴ Andra forskare har fört liknande diskussioner och argumenterat till fördel för en horisontell kommunikation mellan de engagerade aktörerna (dvs. att beslutsfattandet ska undvika hierarkier), att diskussionen ska bygga på en princip om konsensus (att beslut ska fattas genom att man kommer överens och inte genom förhandling eller att rösta).⁹⁵

Dessa tre diskussioner är centrala för att förstå den svenska överenskommelsen, men även pågående överenskommelseprocesser på lokal nivå runt om i landet, dvs. vilka inkluderas i processen? Vilka representerar de som deltar? Enligt vilka metoder fattas beslut i processen? En ingående analys av dessa frågor kan ge vägledning i mer principiella frågor om vilken legitimitet nationella eller lokala samverkansmodeller har då politiker och företrädare för ideella organisationer möts för att diskutera och eventuellt även komma fram till en lösning på ett gemensamt problem. Vilket värde har det beslut som fattas? Kommer deltagarna att följa beslutet?

5.5 Avslutande kommentarer

Resonemanget ovan lyfter fram centrala problem med samrådsinriktade styrmodeller.

Ideal och utfästelser om dialog och konsensus bör kritiskt granskas. Det finns många exempel på studier som visar att deltagardemokratiska värden inte alltid stärks, trots att detta är ett uttalat syfte. Även om det ges sken av att deltagarna ska få göra sina röster hörda i processerna kan deltagandet handla om att legitimera redan tagna beslut eller att försöka få organisationer att känna ansvar för processen och minska deras kritik av ett politiskt beslut.⁹⁶ Andra forskare talar om att organisationer bjuds in för att de ska tämjas eller koopteras.⁹⁷ Andra pekar på att ord som dialog kan används av inbjudande parter för att dölja någon underliggande outtalad avsikt. Under förespegling av en dialog kan de inbjudna förledas tro att den inbjudande parten tar hänsyn till de inbjudnas uppfattningar. Gränsen mellan dialog och manipulation är härfin i detta fall. Det illustrerar att även om det finns en ambition

94 Ansell & Gash 2007

95 Heinelt 2007

96 Morison 2000; Cooke Kothari 2001

97 Arnstein 1969; Kaldor 2003; Selznick 1949

att skapa jämlika och dialogorienterade beslutsmodeller kan det vara svårt (eller för vissa icke önskvärt) att lämna existerande makt- och/eller intresseförhållanden utanför.

Den politiska "nyttan" med en samrådsinriktad process är därmed mångbottnad. Vi tolkar det som att den dels kan tänkas stärka demokratin och den demokratiska debatten genom att fler aktörer och berörda grupper engageras i beslut som angår dem. I linje med andra forskningsdiskussioner om governance kan vi även tolka det som att statens syfte kan vara att ta udden av kritik från externa aktörer, vilket i sin tur kan tolkas som en försvarande omständighet för de deltagande ideella organisationerna.

Resonemangen finner stöd i den mer kritiskt orienterade demokrati-forskningen som är tveksam till de deliberativa idealen och den pågående utvecklingen med samråd, samverkan och konsensusinriktat beslutsfattande. Man menar att samråd och konsensusmodeller förskjuter tanken från att uppfatta det civila samhället (och dess organisationer) som en *part* som representerar grupperns intressen oberoende från staten och den politiska makten mot att mer betraktas som en *partner* som söker överenskommelser med staten eller tar ansvar för politiskt fattade beslut.⁹⁸ Därmed inte sagt att konsensusinriktade strategier alltid är ineffektiva från organisationernas horisont (om man söker politiskt inflytande), men att de kan urholka organisationernas legitimitet som kritiska röstbärare – för sina grupper och för medborgarna i allmänhet. Med andra ord, den demokratiska nyttan med att fler aktörer bjuds in i de politiska processerna kan lika gärna tolkas som en urholkning av demokratin. Frågan om att vara part eller partner är välriktad i relation till den svenska överenskommelsen. Är den garanten för att organisationer kan fortsätta att vara en oberoende part eller är den ett uttryck för att de redan är en partner? ■

98 Jacobsson & Garsten 2011

6. Deltagande för ett flertal eller ett fåtal?

SYFTET MED DETTA KAPITEL är presentera forskning om korporatism och relatera den till pågående ändringar i statens samrådsprocesser med ideella organisationer inom det sociala området. Även om korporatismforskningen framför allt studerat arbetsmarknadens parter finner vi intressanta problemställningar som lyfter fram viktiga aspekter av pågående ändringar i relationen mellan staten och den ideella sektorn, men även gällande det inbördes samarbetet inom sektorn. En viktig fråga i sammanhanget är om överenskommelsen kan tolkas som ytterligare ett steg i riktningen mot en avkorporativisering av den offentliga beslutsprocessen, eller om vi snarare bör tolka överenskommelsen som en re-korporativisering?

6.1 Korporativa relationer till staten

Relationen mellan det offentliga och det ideella är inte statisk utan har utvecklats och utvecklas över tid i takt med övriga samhällsförändringar. I den statsvetenskapliga forskningen har sådana relationer och former för intresserepresentation bland annat beskrivits och analyserats utifrån begreppet korporatism.⁹⁹ Begreppet är omdebatterat och har många olika definitioner, men kan i allmänhet beskrivas som att organiserade intressen medverkar i den offentliga beslutsprocessen under nära och institutionaliserade former (exempelvis som fullvärdiga medlemmar i ämbetsverkens styrelser eller genom sammansättningen av offentliga utredningar). Innebörden av korporativa arrangemang är därmed att vissa organisationer ges en särställning i och med att staten institutionaliserar sin kontakt med dem och upphöjer dem till legitima deltagare i den offentliga beslutsprocessen. Ofta framhävs att dessa utvalda organisationer har och/eller får en harmonisk och nära relation till staten.¹⁰⁰

I Sverige var de korporativa strukturerna markanta inom social- och arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadens parter deltog i allra hög-

99 Rothstein 1992; Lewin 1992; Schmitter 1974

100 Pierre & Rothstein 2003; Lindvall & Sebring 2005

sta grad i korporativa arrangemang. Fackföreningar och arbetsgivarorganisationer bjöds in att sitta med i myndigheters styrelser (på nationell, regional och lokal nivå), inte bara för att diskutera politik, utan också för att direkt vara med och fatta politiska beslut och se till att de effektuerades. Denna form av nära samarbete mellan staten och arbetsmarknadens parter växte sig starkare allteftersom välfärdsstaten expanderade och utvecklade sina politiska ambitioner. För staten fanns det flera olika syften med dessa strukturer. Man stimulerade framväxten av centraliserade organisationer som tog på sig uppgiften att representera hela samhällsgrupper, det vill säga utvecklingen av en hierarkisk och monopolistisk organisationsstruktur. Det handlade dessutom om en statlig ambition att påverka organisationernas preferenser och balansera deras möjligheter att utöva inflytande. För staten var det helt enkelt enklare att ha en part att förhandla med och framför allt en part som man kunde förmå ta ett övergripande "samhällsansvar". I så motto framstår korporatism därmed som ett maktutbyte mellan staten och de organiserade intressena. "Staten bjuder in organisationerna och erbjuder dem status, resurser och inflytande över den offentliga politiken. I utbyte visar organisationerna kompromissvilja".¹⁰¹

Det illustrerar att korporativa strukturer gynnat vissa organisationer i termer av att de fått delta och utverka visst inflytande över politikens innehåll. Två aspekter framstår därmed som centrala i denna forskningstradition. Å ena sidan består korporativa arrangemang av en viss typ av organisationsstruktur. De typer av organisationer som ingår i ett korporativt arrangemang är hierarkiska, centralstyrda och har närmast monopol på att företräda sina medlemmar. Å andra sidan bygger de korporativa arrangemangen på en form av samarbete och ömsesidighet. I Naurins forskningsöversikt beskrivs korporativa relationer i termer av "nära samverkan", en form av ett "utbyte" mellan staten och intresseorganisationer, en form av "erkänd medverkan" eller en medverkan under "institutionaliserade former". Hur täta samarbetsformerna ska vara för att få kallas korporativa är givetvis en diskussionsfråga och vissa forskare menar att intresseorganisationerna inte enbart kan vara rådgivande, utan att de också har en viss beslutanderätt över politiken.¹⁰²

Samtidigt framhåller forskningen ett organisatoriskt dilemma av att samverka med politiska aktörer. Detta berördes kortfattat i avslutningen till föregående kapitel. Dilemmat formuleras som valet mellan att få tillgång till resurser för att nå inflytande och att exponera sig för risken att bli styrd. Styrningen kan i sig ta sig många olika uttrycksformer. Vad

101 Naurin 2001:50

102 Ibid

är statens syfte? Vilka konsekvenser får det att verka nära och kanske till och med i samarbete med staten? Den mer allmänna organisationsforskningen visar att i vissa fall kan exempelvis beroende av offentligt stöd tvinga fram anpassning och resultera i underordning, målförskjutning eller att organisationen koopteras av offentliga aktörer.¹⁰³ Detta har varit en stående punkt inom korporatismforskningen och empiriska studier har visat att intresseorganisationer modererar sina krav i korporativa strukturer, exempelvis i termer av att man kompromissar, visar hänsyn till statens behov, prioriterar allmänintresset framför sina egna intressen, övertar myndighetens perspektiv snarare än att agera som representant för sin organisation m.m.¹⁰⁴ Den sammanfattande bedömningen är att statens syfte med att ge stöd till och samverka med arbetsmarknadens parter (och liknande organisationer) mycket väl kan tolkas som att ta udden av deras kritik, stärka myndighetens anseende inför omvärlden och få tillgång till organisationens expertis.

Diskussionerna om korporativa strukturer och arrangemang har avtagit under senare tid och det beror säkerligen på att det svenska politiska systemet steg för steg avkorporativiserats.¹⁰⁵ I början av 1990-talet lämnade arbetsgivarorganisationerna de centraliserade förhandlingarna med staten och löntagarorganisationerna. Efter några år valde regeringen även att ändra sammansättningen på styrelser och ämbetsverk. Forskare pekar på att de organisationer som tidigare hade en privilegierad ställning i det korporativa politiska systemet har sökt sig andra vägar för att nå inflytande över politiken, exempelvis via opinionsbildning och/eller lobbying. Det indikerar att det har skett:

”...en förvandling av styrelseskicket i en riktning där rösterna blir fler, konkurrensen om politikernas uppmärksamhet ökar och att personliga kontakter och nätverk fått ökad betydelse till förfång för det traditionella ordnade sammanträdet.¹⁰⁶

Det skulle tyda på att relationerna mellan stat och intresseorganisationer antagit mer pluralistiska former i termer av mindre institutionaliserad samverkan, att enstaka organisationer är mindre inbäddade i de offentliga strukturerna och söker påverkan genom en rad olika kanaler.

6.2 Steg mot mer institutionaliserade samrådsformer

Denna rapport behandlar relationerna mellan staten och organisationer verksamma inom det sociala området. Trots att den svenska korpora-

103 DiMaggio & Powell 1991; Scott 2001; Selznick 1949

104 Öberg 1994 & 2003

105 Hermansson m.fl. 1999

106 Ibid. 1999:50

tismforskningen står sig stark har den inte nämnvärt intresserat sig för sådana organisationers inflytande och samröre med staten, dvs. det politiska inflytandet av patient-, brukar- eller anhörigorganisationer. Dessa har ansetts sakna tillräckliga maktresurser (för få medlemmar, för små ekonomiska resurser, inga möjligheter att ta till strejkvapen med mera).

Enstaka studier har dock visat att handikapp-, pensionärs- och invandringsorganisationer etablerat långvariga kontakter och utövat ett visst – om än begränsat – inflytande på den nationella politiken inom sina respektive intresseområden.¹⁰⁷ Dessa resultat är allt mer aktuella. Under det senaste decenniet har det skett en tillväxt av samråd och kontaktytor mellan departement och organisationsrepresentanter inom välfärdsområdet och framför allt till de ideella organisationer som företräder vad man ofta beskriver som olika "brukargrupper" eller "konsumentgrupper" (av välfärdstjänster). I ökande grad bjuds de in till olika samråd, delegationer, kommittéer m.m. för att diskutera politikens innehåll, komma med synpunkter på politiska förslag och eventuellt också beredas möjligheten att utöva viss påverkan på politikens innehåll.¹⁰⁸

TABELL 4. Exempel på samrådsformer mellan departement och ideella organisationer.

Råd	Årtal	Sammansättning
Pensionärskommittén ¹⁰⁹	1991-idag	Statsråd socialdepartementet, centrala tjänstemän, pensionärsorganisationer.
Handikappdelegationen ¹¹⁰	1998-idag	Ministern som har ansvar för handikappfrågor, statssekreterare från olika departement, handikapporganisationer.
Brukardelegationen ¹¹¹	2003-idag	Socialminister, tjänstemän från Sveriges Kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen, brukarorganisationer.
Välfärdsutvecklingsrådet ¹¹²	2010-2012	Personer från olika typer av vårdutförare, bransch- och personalorganisationer med erfarenhet av företagande och idéburen verksamhet inom välfärdsområdet.

Tabellen ovan sammanfattar ett antal exempel av samrådsorgan med relevans för de frågor som behandlas i denna rapport. Listan skulle givetvis kunna göras längre. Flera av dessa organ är öppna för organisationer som representerar brukare, patienter och anhöriga samt organisationer som erbjuder service inom dessa områden. Råden har

107 Markström 2003; Feltenius 2004, Aytar 2007

108 Johansson, H. m.fl. 2011

109 Ibid.

110 Ibid.

111 Johansson, H. m.fl. 2011

112 <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3133/a/155926>

det gemensamt att de är rådgivande och inte beslutande. De är därmed intressanta exempel på att många organisationer hade kontaktytor mot regering, departement och centrala myndigheter också innan arbetet med en nationell överenskommelse tog fart. Framför allt är detta kännetecknande för pensionärsorganisationerna som under längre tid varit väl företrädna och i två decennier haft en specifik kommitté med regelbundna möten med regeringsföreträdare. Handikapp- och brukarorganisationer har senare fått en snarlik status.

Överenskommelsen inom det sociala området vidareutvecklar och adderar ännu en struktur för överläggningar, förhandlingar och samråd med staten. Överenskommelsen formaliserar relationerna mellan parterna i högre grad än vad som är fallet i dessa delegationer och kommittéer. Vi ska även ha i åtanke att överenskommelsen inom det sociala området kompletterats med andra överenskommelser. Inom integrationsområdet finns det en redan beslutad överenskommelse och det pågår dialogprocesser inom området för mänskliga rättigheter samt kulturpolitik. På ett mer övergripande plan har regeringen även skapat ett så kallat partsgemensamt forum.¹¹³ Forumet är under omdaning, men bestod fram till våren 2011 av tio ledamöter från regeringskansliet och tio ledamöter från civilsamhället. De tio representanterna från det civila samhället utgjordes då av fyra ledamöter från en organisation som kallas för Civos (se nedan), samt en ledamot från Riksidrottsförbundet, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Kvinnolobby, pensionärsorganisationerna, Sveriges muslimska råd och Handikappförbunden.¹¹⁴

Alla dessa aktiviteter pekar mot mer formaliserade och institutionaliserade former för samverkan mellan stat och företrädare för den ideella sektorn. Det är för tidigt att uttala sig om dessa samråd uppfyller de kriterier som satts upp inom korporatismforskningen, dvs. nära samverkan, ömsesidig och till och med kanske inte enbart vara rådgivande, utan även ha en viss beslutanderätt över politiken. Samma sak gäller för de deliberativa ideal som vi diskuterade i föregående kapitel.

6.3 En mer samordnad sektor

De mer institutionaliserade kontaktytorna mellan staten och sektorn finner en motsvarighet inom den ideella sektorn. Sedan en tid tillbaka pågår processer som syftar till att stärka sektorns interna samordning och samla skiftande organisationer under samma namn.

I direkt anslutning till arbetet med överenskommelsen inom det sociala området har de organisationer som skrivit under överenskom-

113 Prop 2009/10:55

114 www.ungdomsstyrelsen.se

melsen valt att samordna sig i en plattform "...för organisationernas samverkan kring överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting". Plattformen kallar sig idéburna.se och utgör därmed en form av sektorsintern samordning avseende det fortsatta arbetet med överenskommelsen och en fortsatt formering runt idéburna organisationer som en gemensam nämnare.¹¹⁵ Rent konkret innebär detta att de organisationer som skrivit under överenskommelsen gemensamt väljer en samarbetsgrupp som i sin tur utser representanter som sitter med i överläggningar med Sveriges Kommuner och Landsting samt regeringens representanter rörande arbetet med att följa upp överenskommelsen och de åtaganden och åtgärder som ingår.

Vi finner också andra pågående initiativ för att samordna sektorn internt, som även de använder sig av termen idéburna organisationer. Ett sådant initiativ är *Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan* som består av arton paraplyorganisationer inom en rad skiftande områden.¹¹⁶ De organisationer som ingår i sammanslutningen är Amatörkulturens samrådsgrupp, Arbetsgivarföreningen KFO, Coompanion, Famna, Folkbildningsförbundet, Forum för Frivilligt Socialt Arbete, Kontaktnätet, IOGT-NTO, LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, Riksteatern, Rörelsefolk högskolornas riksförbund, RIO, Röda Korset, Samlingslokalorganisationernas Samarbetskommitté, Sensus studieförbund, SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Sveriges Föreningar, Sveriges Kristna Råd och Sveriges Kvinnolobby. Som paraplyorganisation betraktat samlar Civos därmed en stor skara organisationer med rötter i folkrörelserna, bildningsförbund, social ekonomi m.m. Man beskriver uppgiften för Civos bland annat som att "...samarverka kring remissyttranden, med uppvaktningar och medverka till att förtydliga relationerna till den offentliga sektorn och näringslivet, till form och till innehåll".¹¹⁷

6.4 Avslutande kommentarer

Korporativa arrangemang visade sig vara en fruktbar väg för arbetsmarknadens parter att nå inflytande över politiken, men som den statsvetenskapliga forskningen visat så var det ett inflytande på vissa premisser. De organisationer som släpptes in i maktens "korridorer" förväntades axla ett ansvar som gick utanför organisationens egenintressen och – i alla fall delvis – verka med samhällsintresset i förgrun-

115 www.ideburna.se

116 www.civos.se

117 www.civos.se

den. De organisationer som inkluderades förväntades även ändra sina beteenden och tona ner kritiken och konflikterna riktade mot staten. I utbyte fick de access, inflytande och monopol på att vara statens utvalda. Detta reser – enligt vår mening – centrala frågor om relationerna mellan staten och ideella organisationer.

För det första, i korporativa arrangemang förutsattes att deltagandet knöts konkret till det politiska beslutsfattandet. Enligt vissa uttolkare var detta närmast definitionen av korporatism. Om vi väger samman regeringens olika satsningar riktat mot det civila samhället (dialogprocesser, överenskommelser, partsgemensamma forum m.m.) framträder bilden av en samlad politisk strategi, men det är fortfarande oklart i vilken mån den kan få genomslag i skiftande sakområden. Här uppstår en intressant skillnad gentemot tidigare delegationer, kommittéer och råd som var förankrade i relation till skiftande politikområden (handikapp, äldre, integration m.m.). Även om de deltagande ideella organisationerna hade ett begränsat mandat i dessa råd, var frågorna av direkt relevans för deras verksamheter och medlemmar. Den nyligen inrättade överenskommelsen inom det sociala området befinner sig på ett annat plan. Vi tolkar det som att den handlar ganska lite om själva social- eller välfärdspolitikens innehåll, utan mer om relationerna mellan det offentliga och det ideella. Det är "spelreglerna" som är i fokus och inte själva "spelet". I överenskommelsen diskuteras t.ex. mycket villkoren för vem som ska producera service snarare än servicens innehåll. Organisationerna bjuds in för att utöva sin röst inte så mycket med fokus på de sakområden de arbetar med utan med fokus på deras roll som ideella organisationer och som del av det civila samhället. Detta är en premis som kan vara viktig att ha i åtanke när man diskuterar nyttan med överenskommelsen utifrån de ideella organisationernas perspektiv.

För det andra, i själva definitionen av korporatism förväntas de deltagande organisationerna ha en viss organisationsstruktur: centraliserad, hierarkisk och representerande en stor skara medlemmar. Den ideella sektorn inom sociala området kännetecknas emellertid av stor variation rörande organisationsform, verksamhetsinriktning och relation till eventuella medlemmar. Arbetet med överenskommelsen har otvivelaktigt aktualiserat frågan om organisationerna kan enas om en gemensam hållning i de frågor som diskuteras, alternativt enas om regler och ramar för hur denna gemensamma position ska arbetas fram. I den mån man kan enas vinner man en starkare förhandlingsposition gentemot staten och som vi redan noterat finns det ambitioner att finna former för ökat samarbete. I vilken mån dessa konstellationer vill och kan samla sektorns "spridda röster" till "en gemensam röst" är en fråga

som framtiden får utvisa. Det gäller även hur man hanterar de komplexa frågorna rörande mandat och representation.

För det tredje, korporatismforskningen har i allmänhet begränsat sina studier till arbetsmarknadens parter som hade (och har) tillräckliga maktresurser för att kräva ett visst deltagande och inflytande. Merparten av de ideella organisationerna inom det sociala området är inte lika resursrika och variationerna inom sektorn är stora. Vissa kan täcka kostnader i termer av att avsätta personal för det mer intressepolitiska arbetet. De har byggt upp intern kompetens och erfarenhet för "att samverka med staten", ex. överläggningar för att ta fram en överenskommelse, att ingå i en samarbetsgrupp eller ett partsgemensamt forum. Rent allmänt kan man tänka sig att erfarna politiker och tjänstemän har en professionell fördel i förhållande till företrädare för olika ideella organisationer, men också att liknande mönster kan råda mellan företrädare för ideella organisationer med mer eller mindre resurser, kompetens och erfarenhet att manövrera i politiska sammanhang. Ideella organisationers samverkan med staten är på så vis dubbelbottnad. Generellt saknar de maktresurserna som kännetecknade de korporativa arrangemangen. Hur kommer detta att påverka överläggningarna och deras möjligheter att utöva inflytande? Den stora variationen bland organisationerna komplicerar bilden ytterligare och aktualiserar frågan om konkurrens. Enkelt uttryckt: är det ett fåtal organisationer som kommer att samråda med staten? Vilken betydelse har organisationsresurser för möjligheten att få sin röst hörd bland övriga ideella organisationer. Eller förmår man att samordna sig och skapa paraplyorganisationer som kan företräda sektorn som helhet?

Dessa korta kommentarer illustrerar frågeställningar som kan vara viktiga att resa i detta sammanhang. De ökade kanalerna för deltagande som öppnar upp sig för ideella organisationer och representanter för det civila samhället kan vara en väg att bli den trovärdiga partner som arbetsmarknadens parter var till staten under lång tid. Deltagandet kan leda till inflytande, vilket den korporativa historien visar. Men historien visar även att samråd med staten kan skapa oväntade och icke avsedda konsekvenser. Hur samspekar en mer nära relation mellan det offentliga och det ideella och en mer samlad politik för det civila samhället med en samhällssektor eller samhällssfär vars oberoende och självständighet i sig är en förutsättning för dess samhällsnytta? Vi menar att det finns en del problem bakom tanken att se ideella organisationer och det civila samhället som en möjlig lösning på det politiska systemets och välfärdssystemets legitimitetskris. ■

7. Service, kvalitet och social redovisning – vems ansvar?

I **DETTA KAPITEL ANALYSERAR VI** ideella organisationer som utförare av social service och vilka särskilda krav detta ställer. Vi diskuterar betydelsen av kvalitetsutveckling och social redovisning i nyare former av styrning och som metoder för att höja tillförlitligheten inom både stat och organisationer. Diskussionen tar upp problem som handlar om ansvarsfördelning i relationen mellan staten och den ideella sektorn på ett mer övergripande plan och tar inte ställning till om olika enskilda metoder kan vara mer användbara i det praktiska arbetet än andra.

7.1 Bakgrund

Vi vet sedan tidigare att civilsamhällets organisationer ofta ses som en viktig väg för inflytande i samhället och för demokratisk skolning, men de kan även uppfattas som viktiga serviceproducenter. De kan hjälpa till att komplettera statliga och kommunala alternativ så att vi får en större mångfald av serviceutförare och det uppfattas som ett värde att individen får ett större urval av utförare av social service att välja mellan. Dessa ideal återspeglas i överenskommelsen och förutsätter bland annat att organisationerna får utrymme att växa på sina egna villkor, att de kan konkurrera under likvärdiga betingelser och att upphandlingar görs på fler områden och på ett sätt som är öppet och tillgängligt för alla. Så länge organisationerna utgör ett komplement eller en extra krydda i välfärdsmixen så uppmuntras deras särart och de kan relativt okomplicerat kombinera röst och servicefunktionerna. Men när de börjar utföra uppdrag som ska ersätta andra alternativ pekar forskningen på större potentiella motsättningar mellan de båda rollerna. Organisationernas röstfunktion bygger på betoningen av särdrag och demokratin stimuleras av tydliga motsättningar, medan det som serviceutförare är viktigt att betona tillförlitlighet, likabehandling och dokumenterade resultat.¹¹⁸

118 Amnå 2008

Forskningen påvisar samtidigt en internationell trend i riktning mot att stater och offentliga organisationer stärker sin legitimitet genom att betona ett effektivt utförande av olika former av service. Det är inte enbart demokratiska procedurer som leder till uppfattad legitimitet.¹¹⁹ När det till exempel gäller EU:s legitimitet har det hävdats att den stärks mer av åstadkomna resultat än av dess ganska svaga demokratiska förankring.¹²⁰ I dagens mer komplexa samhälle hävdas det att allmänheten har större chans att bedöma effekter och resultat av olika beslut än hur pass väl genomarbetade och förankrade de är i den politiska processen. Det blir därför viktigt för såväl staten som olika organisationer att visa vad de lyckats åstadkomma. Det är på grund av resultaten de bedöms, det är mindre viktigt hur de uppnåtts. Den faktiskt utförda servicen utgör ett kvitto på effektivitet som leder till fortsatt förtroende och detta gäller för såväl staten som de ideella och idéburna organisationerna.

Som serviceproducenter ställs organisationerna inför ökade inre och yttre krav på transparens och kvalitet vilket återspeglas i överenskommelsens princip om kvalitet, där ett par olika aspekter framkommer som vi får anledning att diskutera utförligare i detta kapitel (se även bilaga 1 & 2). Brukarnas synpunkter nämns som särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att definiera kvalitet och kraven på kvalitet ställs ofta från beställaren. Däremellan befinner sig många idéburna organisationer som utförare av servicen. Men i överenskommelsens princip om kvalitet framkommer även en annan aspekt av kvalitet som på olika vis riskerar att hamna i konflikt med det synsätt som till exempel används inom det privata näringslivet. Om kvalitet inom näringslivet uppfattas som förmågan att möta kundernas förväntningar så likställs kvalitet inom detta andra synsätt närmast med särart. I överenskommelsens kvalitetsprincip sägs det att de idéburna organisationerna har en särskild närhet och kunskap om brukarna som särskilt bör lyftas fram och synliggöras i olika utvärderingar och att organisationerna utöver att leva upp till de formella statliga kvalitetskraven även bör utveckla egna metoder för att göra sociala redovisningar av sin särskilda kompetens. Utgångspunkten för det första kvalitetsbegreppet är att olika utförare är utbytbara, förutsatt att de når samma kvalitetsnivå, medan det andra synsättet tycks hävda ett kvalitativt särdrag som enbart de idéburna organisationerna besitter och som förbises i det traditionella kvalitetsarbetet. I kapitlet diskuteras vi olika övergripande frågor som aktualiseras i överenskommelsen men vi går inte in på olika specifika arbetsmetoders för- och nackdelar.

119 Peters & Pierre 2010

120 Scharpf 1999

Det förekommer många olika analys- och kartläggningsverktyg som kan vara till stor praktisk nytta i kvalitetsarbetet. Vissa av dem är också mer anpassade till de ideella organisationernas verksamhet, men vi har valt att inte närma oss detta fält eftersom vi försöker koncentrera oss på mer övergripande frågor.

7.2 Förändrad styrning och servicefunktionen

Som utförare av service befinner sig de svenska idéburna organisationerna i ett historiskt nytt skede.¹²¹ Tidigare har civilsamhällets organisationer dominerats av folkrörelserna och deras inriktning mot röst, men sektorn rör sig sakta mot en tydligare serviceprofil vilket även medför ett ökande inflytande för näringslivets tankemodeller. Som serviceutförare har organisationerna ett mer eller mindre avgränsat arbetsområde där de försöker att bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt. Det kan handla om att organisationerna har en särskild expertis eller pedagogik inom ett speciellt område, till exempel i behandlingsarbete, eller att det mer eller mindre akut saknas resurser att ordna med offentliga platser inom exempelvis barnomsorgen, eller att de ideella organisationerna utvecklar åtgärder som inte tidigare förekommit i offentlig regi som exempelvis kvinnojourer.

Ofta bedrivs dessa verksamheter med stöd av eller på uppdrag av stat, landsting eller kommuner. Inom sitt begränsade arbetsområde har organisationerna mandat att utveckla arbetsmetoder och föreslå nya åtgärder, men det är staten som står för helheten. Det är staten som har överblicken och både ett övergripande och slutgiltigt ansvar för medborgarnas välfärd. Staten kan stå som garant för en mer jämlik fördelning av välfärden än olika organisationer mäktar med. Ofta förknippas fördelning med jämlikhetssträvanden mellan olika medborgargrupper men den viktigaste omfördelningen sker över livsloppet.¹²² Det gäller även i Sverige som är en av de mest utbyggda välfärdsstaterna. De svenska offentliga systemen har betydande utgifter för medborgarnas skolgång och pensioner, men det betalas igen under medelåldern genom sociala avgifter och skatter.¹²³ Historiskt har folkrörelserna ofta beskrivits som viktiga påtryckare bakom framväxten av olika välfärdstatliga reformer och resultatet som en "demokratisk klasskamp".¹²⁴ Och även om detta inte nått så långt som många hoppades så är det staten som uppfattats som den möjliga utföraren och omfördelaren mellan grupper och över livslopp eftersom ingen annan mäktat med så stora åtaganden.

121 Wijkström & Einarsson 2006

122 Leisering & Walker 1998

123 Eklund 2010

124 Esping-Andersen 1990 & 1999

En ny rollfördelning med staten som beställare och de ideella organisationerna som utförare medför såväl möjligheter som risker för de ideburna organisationerna och dess brukare. Möjligheterna består bland annat i ökade valmöjligheter för den enskilde individen och en ökad närhet mellan individen och serviceutförarna som kan leda till ett bättre bemötande och nya innovativa sätt att tillmötesgå brukarnas behov. Riskerna handlar om specialiseringens baksidor. Det kan till exempel medföra problem att avgöra ansvarsfördelning, att tillmötesgå behoven hos olika grupper som inte är lika prioriterade av beställarna och en bristande helhetssyn hos fragmentiserade utförarorganisationer.

Naturligtvis är inte den ovan beskrivna rollförskjutningen absolut och gäller heller inte lika för alla organisationer. Bilden kompliceras dels av att många organisationer fyller både funktionen som röst och service och dels av att området befinner sig i brytningspunkten mellan politik, idealitet och marknadstänkande vilket ibland gör det svårt att navigera mellan olika intressekonflikter.

I Sverige liksom i många andra västländer befinner vi oss sedan ganska många år i ett nytt strukturellt sammanhang som givits olika beteckningar av olika samhällsanalytiker. Lite beroende av vad som betonas förekommer beteckningar som "risksamhället", "senmodernitet", "post-industrialism" och liknande. Återkommande i denna typ av beskrivningar är att dagens välfärdstatliga lösningar är utvecklade för att lösa gårdagens problem. I detta sammanhang är det också viktigt att påminna om att den utvecklingen skett med stöd av och efter påtryckningar från en svunnen tids folkrörelser och ideella organisationer som fortfarande lever kvar och trycker på för att upprätthålla gamla strukturer. Det är naturligtvis ett viktigt problem om det är så att dagens välfärdstatliga lösningar utgör institutionaliseringen av tidigare generationers organiserade intressen, framförallt eftersom dessa lösningar enligt de analyserna inte lyckas motverka den nya tidens sociala risker på ett lika effektivt vis, och ibland till och med förvärrar de problemen.¹²⁵ Exempel på denna typ av nya sociala risker är svårigheter att kombinera arbetsliv och familj, ensamstående föräldraskap, låg utbildning och avsaknad av sociala försäkringar. Många av dessa nya sociala risker tenderar dessutom att koncentreras hos vissa befolkningsgrupper som får multipla problem; unga, invandrare, småbarnsföräldrar och ensamstående kvinnor. Att dessa problem finns i Sverige fastslogs redan i välfärdsboksluten efter 1990-talets krisår.¹²⁶

125 Armingeon & Bonoli 2006

126 Kommittén välfärdsbokslut 2001

Mot bakgrund av dessa problem och svårigheterna att finansiera en växande offentlig sektor i samhällen med en åldrande befolkning har olika reformförslag lagts fram. Statsvetaren Victor Pestoff vill lägga en större vikt vid civilsamhället och dess organisationer.¹²⁷ Pestoff menar, liksom många andra, att vi måste frånga olika stereotypa uppdelningar mellan röst och service och beställare och utförare och i stället använda mer komplexa och verklighetsnära analytiska begrepp. Argumenten är att styrningen blir både effektivare och mer demokratisk utifrån en mer deliberativ snarare än en representativ modell, småskaliga snarare än storskaliga lösningar och istället för hierarkisk styrning från statsförvaltningen bör vi betona ett tydligare underifrånperspektiv och nätverksstyrning.

Samtidigt finns det uppenbara problem även i dessa förslag till om-tänkande. De riskerar att dölja strukturella skillnader, det blir svårare att avgöra ansvarsförhållanden och rent allmänt svårare att överblicka vem som gör vad. Utan den klara och tydliga hierarkiska ansvarskedja som finns inom traditionell förvaltning och utan den konkurrens som marknaden utsätter de vinstdrivande organisationerna för så måste de idéburna organisationerna utveckla egna modeller för social redovisning som gör dem tillförlitliga i olika intressenters ögon. Redovisningarna bör möjliggöra extern värdering av organisationens sociala påverkan och deras förmåga att möta olika intressenters förväntningar. Det är upp till de olika organisationerna själva att komma fram till lämpliga system, i samarbete med deras olika intressenter. Vilka intressenter som ska inkluderas i denna process och vilka metoder som ska användas ger forskningen tyvärr, åtminstone än så länge, inte någon bra vägledning till, men det står klart att i ett samhälle präglad av nya och mindre hierarkiska styrningsformer ökar behovet av tillförlitlig social redovisning.¹²⁸

7.3 Prestationer, effekter och resultat

I den ideella sektorn samlas organisationer som har många olika intressenter, som arbetar med komplicerade och diffusa problemområden och vars arbete ofta är svårt att överblicka med hjälp av olika indikatorer.¹²⁹ Olika intressenter har skilda agendor och frågor som de uppfattar som särskilt viktiga men det är sällan klargjort när, var eller hur olika resultat ska mätas. Är det kostnadseffektivitet som är avgörande? Är det vad organisationen faktiskt presterar som är det viktiga?

.....
127 Pestoff 2009

128 Pestoff 2011

129 Kendall & Knapp 2000

Eller är det olika effekter bland brukarna som ska räknas? Dessa frågor är svåra att avgöra inom näringslivet och ännu mer komplicerade bland civilsamhällets organisationer.

Om man utgår från att organisationen i fråga gör rätt saker, använder de bästa metoderna och så vidare kan man nöja sig med att använda sig av prestationsmått i form av till exempel antal mottagna klienter. Detta kan vara särskilt användbart när det till exempel är fråga om resultat som ligger längre fram i tiden och som tar tid för att utvecklas, som till exempel olika behandlingseffekter och liknande. Är man inte lika säker på att organisationen är optimalt fungerande bör man även samla information om dess eventuella effekter bland brukarna, till exempel med hjälp av olika brukarundersökningar och annat. Resultat handlar om att knyta samman prestationer och effekter. Ett resultat utgör en effekt av en prestation och självklart är det ofta svårt att styrka kopplingen mellan dessa två, vilket kan göra det svårt att finna bra indikatorer som utesluter alternativa förklaringar.

7.4 Frågor om kvalitetsutveckling

Kvalitet handlar om att en vara eller en tjänst ska motsvara eller helst överträffa kundernas, brukarnas, patienternas eller klienternas förväntningar.¹³⁰ Kvalitetsarbetet är nära knutet till framväxten av den moderna industrialismen med dess ökande specialisering och alltmer komplexa produktionsprocesser. I en högt specialiserad produktion blir det mycket viktigt att olika delar som tillverkas passar ihop och att de inte blir liggande i väntan på nästa led i kedjan. I slutändan finns en kund vars förväntningar ska överträffas.

I det moderna kvalitetsarbetet, med samlingsbeteckningen TOM, total quality management, finns kunden hela tiden i fokus och man arbetar med ständiga förbättringar för att överträffa förväntningarna. Det kan dock vara svårt att överföra dessa resonemang till överenskommelsens organisationer. De är måna om sin särställning och vill gärna själva definiera kvaliteten i sin verksamhet. De uppfattar inte alltid sin verksamhet som ett led i ett större sammanhang som sammantaget ska åstadkomma bästa möjliga resultat. Det framgår ganska tydligt i överenskommelsens princip om kvalitet.¹³¹ De idéburna organisationerna värjer sig från att uppfattas som underleverantörer av sociala tjänster. Istället vill de beskriva sig som självständiga aktörer med egen förmåga att motsvara och överträffa brukarnas förväntningar. Överenskommelsens kvalitetsprincip säger att när organisationerna utför uppdrag ska

130 Bergman & Klefsjö 2002

131 Överenskommelsen s 15 samt bilaga 1

de utöver att följa de statliga kvalitetskraven, kunna redovisa det som de därutöver arbetar med. De avser alltså att överträffa statens krav.

Den traditionella rollfördelningen mellan staten och organisationerna har varit att staten har ansvarat för utförandet av det sociala arbetet medan organisationerna stått för nya idéer och agerat som företrädare åt olika intressegrupper. På detta sätt har organisationerna kunnat behålla sin självständighet och även kunnat bidra till att utvärdera statens åtgärder. Staten har å andra sidan ansetts ha större möjligheter att garantera en jämn kvalitet och jämlikhet i det sociala arbetet.¹³² Eftersom många av överenskommelsens organisationer dessutom är relativt små har de ofta inte så mycket att hämta i den typ av kvalitetsarbete som fokuserar på processkartläggningar, ledningsstrategier och kundundersökningar utformade för att leda stora kommersiella företag till ökad lönsamhet. Från ett mer övergripande samhällsperspektiv tycks denna form av kvalitetsarbete ha en tydligare uppgift. Inom sjuk- och hälsovården, som ofta har komplexa vårdkedjor att hantera, har Socialstyrelsen tidigt lyft fram kvalitetsarbetet och på senare tid har man även närmat sig det sociala arbetet. Bland annat sägs i en handbok för handläggning av kvalitetsarbete att socialnämnden ska "försäkra sig om att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i verksamheter som läggs ut på enskilt driven verksamhet".¹³³ På uppdrag av Socialstyrelsen har Statistiska centralbyrån också utarbetat ett "Nöjd-kund-index" som bland annat använts för att på nationell nivå kartlägga kvaliteten i äldreomsorgen.¹³⁴

Eftersom kvalitetsarbetet har sitt ursprung i företagsvärlden handlar mycket om *kundernas* förväntningar. Inom socialt arbete uppfattas kundbegreppet ofta som främmande, man pratar hellre om brukare eller klienter.¹³⁵ Skillnaderna är flera men kanske framför allt att det sociala arbetets brukare eller klienter ofta har en mer långvarig och djupgående relation till de aktuella organisationerna, frivilliga och personal. Brukarna har heller inte samma möjligheter att själva välja på en öppen marknad var de ska vända sig.¹³⁶ När det gäller den sista frågan bidrar naturligtvis de idéburna organisationerna till större valmöjligheter, vilket inte bör underskattas som kvalitetshöjande aspekt i sig. Och eftersom brukarna aldrig helt kan likställas med kunder tycks det också än viktigare att koncentrera sig på hur de uppfattar mötet med de idéburna organisationerna. Det finns ju inte samma möjlighet för

132 Olsson et al 2009

133 Socialstyrelsen 2010b, s 40

134 Ibid.

135 Dahlberg & Vedung 2001

136 Croch et al 2001; Hirschmann 1970

brukare av sociala tjänster att visa missnöje genom att välja en annan leverantör som det finns för en kund av en vara.

En annan viktig skillnad mot företagsvärlden är att vinsterna av socialt arbete inte är så lätta att mäta i pengar och att kostnaderna fördelas på flera olika intressenter. Så länge organisationerna baseras på ideellt arbete och utförs som komplement till samhällets övriga sociala insatser, så kan det ju tyckas vara upp till var och en som engagerar sig och de som söker stöd vad de sysselsätter sig med under sin fria tid. Men så fort verksamheten utgör en ersättning för andra sociala insatser eller utförs på uppdrag av någon annan, till exempel kommunen, blir naturligtvis kvalitetsaspekterna mer aktuella.

De många intressenterna i socialt arbete gör det svårare att avgöra om man inte bör mäta förväntningar och nöjdhet även hos andra än brukarna. Ska man koncentrera sig på att möta förväntningarna hos dem som betalar eller dem som utnyttjar tjänster? Det enkla svaret är naturligtvis dem som använder tjänsterna, men utan att möta finansierarnas förväntningar kan ingen organisation överleva. Ett kommersiellt företag har helt enkelt starkare ekonomiska incitament att rikta sitt största intresse mot kunderna eftersom kund och beställare är en och samma person.

Kvalitetsarbete handlar en hel del om att dokumentera processer, prestationer och resultat med hjälp av olika indikatorer, men de ideburna organisationerna saknar ofta traditioner som stärker dokumentationsrutiner. Dels kan det handla om att de är små och tycker sig ha god överblick utan särskilda dokumentationsrutiner. Dels handlar det om att de inte är lika professionaliserade och regelstyrda som offentligt drivna organisationer och det handlar dessutom om att grunden ofta finns i frivilligt arbete som kan vara svårt att styra och ställa formaliserade krav på.

Kvalitetsarbete kan innebära väldigt många saker, men det finns ofta en stark koppling till styrning och ledningsfrågor, ofta i komplexa system med många intressenter och underleverantörer. Mycket arbete har lagts på att ta fram metoder för att hålla kunden i fokus och följa processer så att överlämningar sker på bästa sätt. Även om detta kan vara komplicerat i privata företag är utmaningarna än större när kund och beställare inte är samma person och kärnvärdena är sociala. De indikatorer och mått som utvecklats inom kvalitetsforskningen fungerar inte alltid lika bra för att dokumentera och mäta målen inom den ideella sektorn. Ofta är olika ideella organisationer små och saknar traditioner och egna behov av dokumentationsrutiner eftersom deras roll snarare har varit att finna nya arbetssätt, utgöra påtryckare och utvärdera de offentliga åtgärderna.

7.5 Möjligheter till social redovisning

Kvalitetsbegreppet har en tydlig koppling till styrning av komplexa system med organisationer och produktionsprocesser när kommersiella företag försöker maximera sina vinster i konkurrens på en öppen marknad. Och även om det kan finnas paralleller bland större ideburna organisationer som är verksamma till exempel inom vården så tycks kvalitetsarbete inte vara särskilt vanligt förekommande bland civilsamhällets organisationer. Följaktligen finns heller inte mycket forskning inom fältet. Däremot finns det en hel del forskning om social redovisning inom den ideella sektorn. Ibland tycks kvalitetsarbete och arbetet med social redovisning vara i stort sett detsamma, men det finns vissa skillnader som gör att sociala redovisningar tycks ligga de ideella organisationerna närmre.

Redan 1978 skrevs en svensk avhandling om social redovisning.¹³⁷ Avhandlingens syfte var: "att ge en beskrivning av det utbyte, positivt och negativt, som människor eller grupper av människor har av ett företags verksamhet."¹³⁸ I avhandlingen redovisas ett par olika försök att göra sociala redovisningar men det handlar enbart om privata företag. Det man försökte åstadkomma var en bättre redovisning av företagens sammanlagda påverkan på välfärden och då även redovisa sådana värden som vanligen inte syns i traditionella ekonomiska redovisningar.

Sociala redovisningar inom den privata sektorn görs frivilligt och på eget initiativ, vanligen sker det inom stora företag som vill förbättra sin image. Genom att visa exempel på hur de bidrar till olika "mjuka värden" kan de visa sin goda vilja och på så sätt höja sitt förtroende hos olika medborgargrupper. För ideella organisationer och inom den offentliga sektorn har sociala redovisningar en annan och mer betydelsefull roll. Eftersom ideella organisationer inte är vinstdrivande är ämnena för de sociala redovisningarna ofta mer centrala för deras verksamhet. För dem utgör redovisningarna ofta en mycket viktig grund för hela deras legitimitet.¹³⁹

I en nyligen publicerad antologi ges en bra överblick över hur sociala redovisningar genomförs i dagens mer globaliserade värld med mindre hierarkiska förvaltningar och där ideella organisationer allt oftare har rollen som serviceproducenter på uppdrag av den offentliga sektorn men samtidigt måste svara mot medlemmars och brukares förväntningar. I bokens olika kapitel diskuteras vad man vill åstadkomma med sociala redovisningar och de olika problem som finns.¹⁴⁰

137 Gröjer & Stark 1978

138 Ibid., s 31

139 Gray et al 2011

140 Ball & Osborne 2011

I ett av de inledande kapitlen beskrivs hur man arbetat med social redovisning i tre olika italienska non-profit-organisationer.¹⁴¹ Arbetet liknar mycket det förfarande som ofta användas i processutvärderingar. Med utgångspunkt i organisationens värdegrund identifieras indikatorer på organisationens praktiska verksamhet, data samlas in och slutligen kommuniceras resultaten internt och offentligt. I detta sista steg märks kanske den tydligaste skillnaden mot utvärderingar eftersom en utvärderare alltid strävar efter att göra en värdering eller bedömning av verksamheten.¹⁴² En social redovisning stannar vid att redovisa resultaten för olika målgrupper.

7.6 Intressentperspektiv inom social redovisning

I en sådan starkt förenklad beskrivning av arbetet med sociala redovisningar döljs ett viktigt problem som annars tycks utgöra en central diskussionspunkt för redovisningsforskningen och som handlar om vilka intressenter som redovisningen ska ta hänsyn till och hur de ska uppmärksammas. I traditionella redovisningar betraktas en organisation som en enda helhet och redovisning handlar då om att klargöra hur organisationen lyckas använda olika resurser för att skapa resultat.¹⁴³ I dagens mer utvecklade modeller för social redovisning försöker man synliggöra många olika gruppers intressen i organisationens verksamhet för att på detta vis bättre återspegla organisationens samlade sociala betydelse. Inspirationen hämtas från Egon Guba och Yvonna Lincolns arbeten kring utvärderingar.¹⁴⁴ Guba och Lincoln skiljer mellan tre grupper av intressenter:

1. Användare och utförare
2. Förmånstagare
3. Försummade

Användarna är de som själva är inblandade i utvärderingen eller redovisningen som beställare eller utförare. Förmånstagarna är i första hand brukarna av organisationen och i andra hand frivilliga eller personal som på olika vis står i direkt kontakt med målgrupperna. De försummade är de som riskerar att påverkas negativt av redovisningen, till exempel grupper som av en eller annan anledning förbises i redovisningen, dessa grupper kan utgöras av både interna och externa intressenter.

.....
141 Citroni & Nicoletta 2011

142 Vedung 2009

143 Gustafsson 2008

144 Guba & Lincoln 1989

Sociala redovisningar initieras ofta av en mer avgränsad grupp intressenter med stort inflytande och har därför ofta en tendens att inte tillvarata andra gruppers intressen fullt ut.¹⁴⁵ Ofta är sociala redovisningar utformade som svar på efterfrågan från olika finansiärer, i huvudsak inom den offentliga sektorn.¹⁴⁶ Det är då ofta användarna som själva får ange värdegrund, indikatorer och så vidare, eftersom det även är beställarna som värderar redovisningens information och omsätter den i olika handlingar ligger mycket makt hos en enda intressent. Detta ställer mycket höga krav på representativitet och intern demokrati. En viktig diskussion inom dagens forskning kring olika former av social redovisning handlar därför om försök att bemöta flera olika gruppers rättmätiga intressen. I den engelskspråkiga litteraturen ligger begreppen för redovisning (accounting) och tillförlitlighet (accountability) väldigt nära varandra och steget däremellan tycks naturligt. Översatt till svenska är kopplingen mer långsökt men kan kanske ändå förstås med hänvisning till olika intressenter och deras inflytande över en organisations verksamhet.

7.7 Social redovisning i platta förvaltningssystem

I ett förenklat, traditionellt, hierarkiskt system finns en beställare, en utförare och ett resultat. I ett sådant system blir det relativt enkelt att genomföra en social redovisning och ganska okomplicerat att fördela ansvar. I mindre hierarkiskt utformade system som involverar många olika intressenter, saknas denna direkta koppling mellan resultat och ansvar. Fördelen är att man på detta vis bättre lyckas fånga organisationens faktiska verksamhet så som den ter sig för olika intressenter.¹⁴⁷

Förhoppningen är att senare tiders utveckling med mer av köp- och sälj-system och ideella organisationer som utförare av service på uppdrag av offentlig sektor ska medföra en större förmåga att på ett snabbare, mer direkt och oförmedlat visa tillvara och anpassa sig till olika intressegruppers förväntningar. Finansiärernas förväntningar om effektivitet och krav på transparens gör dock att forskningen inte alltid är lika optimistisk om möjligheterna för organisationerna att tillvarata och balansera olika intressen. Särskilt lyfts svårigheterna att involvera enskilda medborgare i mer formaliserade former för inflytande. Många organisationer förlitar sig traditionellt på sina dagliga kontakter med brukarna för att tillgodogöra sig synpunkter och idéer som kan användas för att utveckla verksamheten. De resonerar att det är i mötet med brukarna som den verkliga utvärderingen av verksamheten sker.

.....
145 Gray et al 2011

146 Brandsen et al 2011

147 Pestoff 2011

Men även om denna typ av kommunikationskanaler är nog så effektiva är de indirekta och baserade på förtroende mellan personal och brukare. De mer formaliserade kanalerna för inflytande som ofta skapas vid efterfrågan från finansiärer förmår däremot inte att ersätta de informella kontakternas betydelse för organisationen utan tenderar att bli en byråkratiserad pålaga som fyller funktionen sämre. Det leder i sin tur till bristande intresse bland både personal och brukare. Enligt forskningen visar personalen mer intresse för synpunkter från andra med liknande professionell bakgrund eftersom deras gemensamma referensramar underlättar kommunikationen, men även därför att de ofta representerar finansiärer och myndigheter med tydliga sanktionsmöjligheter gentemot organisationen i fråga.¹⁴⁸

Social redovisning utvecklades ursprungligen för att bättre belysa ett företags välfärdseffekter. Redovisningarna syftade till att spåra och dokumentera sådant som vanligen utelämnas i traditionella ekonomiska redovisningar. De skedde frivilligt och med utgångspunkt i organisationen som en enda och enhetlig intressent. Eftersom de fokuserade på välfärd och sociala värden har de utvecklat metoder för att dokumentera, kvantifiera och finna indikatorer som speglar prestationer, effekter och resultat. Dessa metoder får ett stort värde inom både ideell och offentlig sektor eftersom det är dessa värden som utgör verksamheternas kärna. Men ju större vikt som läggs vid sociala redovisningar desto viktigare blir det också att de lyckas fånga alla aspekter av verksamheten ur alla intressenters synvinklar. Om ett kommersiellt företag använder en social redovisning för att bättra på sin image är det väl ganska självskrivet att de gör det utifrån sin egen synvinkel. Men när det gäller idéburna organisationer som försöker beskriva sin kärnverksamhet för att göra anspråk på offentlig finansiering blir det mer komplicerat eftersom frågorna om olika intressenter, styrning och ansvar då aktualiseras.

Det finns många olika modeller och metoder för kvalitetsutveckling och social redovisning. Det finns också olika pågående utvecklingsprojekt, till exempel ett som Famna bedriver. I detta kapitel har vi försökt diskutera mer övergripande frågor och inte förhålla oss till olika för- och nackdelar med de förekommande analysverktygen eller projekten. Social redovisning handlar mycket om att synliggöra verksamheter som inte lika lätt fångas med traditionella kvantitativa mått. Redovisningarna visar vilka bidrag som en organisation åstadkommer inför en publik av dem som på olika vis bidrar med resurser till verksamheten. Det

.....
148 Brandsen et al 2011

är organisationerna själva som avgör vad de vill lyfta fram och på vilka sätt, syftet är att höja den egna trovärdigheten för att möjliggöra ökade resurser. För utomstående gäller det att hålla detta i minnet när man bedömer resultaten från sociala redovisningar, de utgör partsinlagor.

Kvalitetsutveckling har ofta en mycket nära koppling till styrningsfrågor. Ursprunget till många av dagens modeller för kvalitetsarbete kommer från försöken att hantera komplexa system med kunder, beställare, leverantörer och underleverantörer. Dessa system kan vara nog så komplicerade i företagsvärlden, även om de har en starkare koppling till ekonomisk vinst som gemensam nämnare. Överfört till det sociala området och idéburna eller ideella organisationer och deras relationer till staten, brukare och andra blir det ofta ännu svårare att reda ut vad som ska dokumenteras och vad som ska ses som framgångsrika resultat. Kvalitetsarbetet sätter dock ett tydligt fokus på kunden, brukaren eller den som tar del av den service som levereras. Kvaliteten avgörs i första hand av dem som tar emot servicen. Här finns säkert en hel del att lära inom det sociala området överlag. Kvalitetsarbete kan användas för att diskutera vilka som utgör verksamhetens intressenter, vad som utgör goda resultat och vilka samarbeten som behövs. Kvalitetsarbete ställer ofta relativt höga krav på dokumentation för att kunna följa processer och synliggöra olika flaskhalsar och liknande. Även här finns det säkerligen en hel del för många organisationer att arbeta vidare med.

Som serviceutförare ställs många organisationer inför nya relationer till andra organisationer och till staten. Inga organisationer är stora nog att själva ha ett helhetsperspektiv över enskilda människors och grupperns välfärd. Staten har alltså ett betydande ansvar för medborgarnas väl och ve. När service läggs ut på uppdrag till olika organisationer finns ett viktigt intresse att alla ska behandlas lika och ingen ska falla utanför olika åtgärder vilket aktualiserar styrningsfrågorna och riskerar att leda till likriktning av organisationerna.

7.8 Avslutande kommentarer

I detta kapitel har vi diskuterat organisationernas roll som serviceutförare och hur detta hänger samman med social redovisning och kvalitetsutveckling. Organisationerna kan öka sin legitimitet och tillförlitlighet i olika intressenters ögon genom kvalitetsutveckling och dokumentation av uppnådda resultat. Inom det sociala området är det dock ofta svårare att mäta effekter och resultat vilket riskerar att leda till likriktning av verksamheter på bekostnad av mångfald. Med hjälp av sociala redovisningar kan organisationerna själva lyfta fram vad de

ser som sina främsta insatser. Utomstående bedömare måste dock vara medvetna om att sådana redovisningar i grunden utgör subjektiva beskrivningar av egna förtjänster. ■

8. Den sociala ekonomin och ideella sektorns storlek och sysselsättning

I **DETTA KAPITEL DISKUTERAR VI** olika försök att avgränsa och mäta den ideella sektorn och sociala ekonomins storlek och sysselsättning. Till skillnad från tidigare diskussioner förs analysen därmed upp på en systemnivå. Vi visar att resultat av forskning är mycket beroende av vilka definitioner som används. Diskussionen visar dessutom att det saknas heltäckande och nya uppgifter och knyter an till det uppdrag som SCB fått att utveckla statistikförsörjningen inom området. Detta är frågor som kommer att behandlas i detta kapitel.

8.1 Att mäta den ideella sektorn

Att mäta den ideella sektorns storlek är ingen enkel uppgift. I regeringens proposition *En politik för det civila samhället* görs bedömningen att "SCB bör få i uppdrag att ta fram samlad och kompletterad statistik om det civila samhället".¹⁴⁹ I detta uppdrag skulle ingå att förbättra statistiken så att den klassificering som används i högre utsträckning stämmer överens med det internationella klassifikationssystemet för icke-vinstdrivande organisationer (International Classification of Non-Profit Organizations, ICNPO). I januari 2010 fick SCB detta uppdrag och undersökningens resultat har i skrivande stund inte publicerats. I rapporten *Hushållens icke-vinstdrivande organisationer, en enkätundersökning under uppbyggnad* presenteras en del bakgrundsfakta för uppdraget.¹⁵⁰ Vi kan där läsa att de organisationer som ingår i ICNPO kan idag återfinnas i SCB:s företagsregister under olika institutionella sektorer som:

.....
149 Prop. 2009/10:55, s. 193
150 SCB 2010

- Icke-finansiella företags icke-vinstdrivande organisationer
- Finansiella företags icke-vinstdrivande organisationer
- Andra institutioner hänförliga till statliga sektorn
- Andra institutioner hänförliga till primär och landstingskommunal undersektor
- Hushållens icke-vinstdrivande organisationer, inkl. Svenska kyrkan och registrerade trossamfund

Att tillämpa ett klassifikationssystem och samla data från olika register och databaser är på något sätt att avgränsa den ideella sektorn från de övriga sektorerna: den offentliga sektorn, företagssektorn och hushållssektorn. Dessa sektorer skiljs ofta åt när man försöker dela in samhället i olika sfärer som kännetecknas av olika egenskaper.¹⁵¹ Gemensamma definitioner möjliggör också att på en mer konkret nivå urskilja organisationer från varandra med hjälp av vissa idealtyper (Föreningen, Förvaltningen, Företaget och Familjen) och kan på så vis även användas i olika kontexter. ICNPO har nämligen utvecklats i ett pionjärarbete inom den internationella forskningen om det civila samhället: John Hopkins-studien.¹⁵² I denna studie jämförs den ideella sektorn i ett flertal olika länder där olika omständigheter så som de sociala krafternas inbördes relationer har lett till att formerna och egenskaperna för ideella organisationer och den ideella sektorn ser mycket olika ut.¹⁵³

8.2 Sysselsättningen i internationell forskning

Vad har vi då för information om sysselsättningen i den ideella sektorn? Data från John Hopkins-projektet visar att i de 36 länderna som är inkluderade i studien arbetar i genomsnitt en av tjugo av de ekonomiskt aktiva inom den ideella sektorn, motsvarande 4,4 procent.¹⁵⁴ Dessa siffror inkluderar dock även volontärer som utgör 44 procent av dessa individer medan 56 procent är avlönade. Skillnaderna mellan länderna är dock stora som följande tabell visar för ett urval av länder.

.....
151 Se modellen i Wijkström & Einarsson 2006:21

152 Se Salamon & Anheier 1996, Salamon m.fl. 2004

153 Salamon & Anheier 1998

154 Se Salamon & Anheier 1996, Salamon m.fl. 2004

TABELL 5. Jämförelse sysselsättning ideell sektor.

Land	Andel av ekonomiskt aktiva som arbetar inom ideell sektor (%)	Andel volontärer (%)	Andel avlönade (%)
Finland	5,3	54,3	45,7
Frankrike	7,6	51,6	48,4
Irland	10,4	21,1	78,9
Italien	3,8	40,2	59,8
Nederländerna	14,4	37,1	62,9
Norge	7,2	63,2	36,8
Storbritannien	8,5	44,2	55,8
<i>Sverige</i>	<i>7,1</i>	<i>75,9</i>	<i>24,1</i>

Källa: Salamon m.fl. 2004

Sverige visar upp en övervägande andel volontärer inom det civila samhällets arbetskraft, över 75 procent. Sverige har alltså en relativt stor andel personer som är aktiva i den ideella sektorn, 7,1 procent av den ekonomiskt aktiva befolkningen, men tre av fyra av dessa gör sin insats på en frivillig basis.¹⁵⁵ Senare undersökningar från 2002–2003 för sysselsättningen inom den sociala ekonomin i Europa visar att den skulle vara 6,7 procent i genomsnitt för EU länderna.¹⁵⁶ Utvecklingen ser dock inte lika ut för de europeiska länderna (se ett urval av länder i tabellen nedan).

TABELL 6. Sysselsättning och social ekonomi.

Land	Antal personer sysselsatta inom den sociala ekonomin	Andel av den totala sysselsättningen (%)
Finland	175 397	8,5
Frankrike	1 985 150	8,7
Irland	155 306	10,6
Italien	1 336 413	7,5
Nederländerna	772 110	10,7
Spanien	872 214	5,9
Storbritannien	1 711 276	7
<i>Sverige</i>	<i>205 697</i>	<i>5</i>
EU-15	10 233 952	7
Nya EUmedlemmar-10	908 931	4,3

Källa: Chaves & Monzón 2005

.....
155 Salamon m.fl. 2004

156 Monzon & Chaves 2008

De högsta siffrorna vad gäller den sociala ekonomins andel av sysselsättningen är inom vad de kallar "Northern European pattern". Här finner vi länder som Nederländerna, Irland, Frankrike och Storbritannien. I dessa länder är de vanligaste organisationsformerna inom den sociala ekonomin föreningar, stiftelser och liknande. Ett annat mönster benämner författarna "Latin-Scandinavian European pattern" och inkluderar länder som Italien, Spanien, Sverige och Finland. I dessa länder är den vanligaste organisationsformen kooperativ och liknande. Det tredje mönstret omfattar "the new Eastern European members" där sysselsättningen inom den sociala ekonomin står för 4,32 procent av den totala förvärvsarbetande populationen. Den kooperativa delen av sektorn är fortfarande relativt stark och har utvecklats kraftigt på senare år både genom kollaps av gamla organisationer men också förnyelse. Ömsesidiga bolag, föreningar och stiftelser är delar av sektorn som håller på att växa fram i takt med utvecklingen av det civila samhället.

Alla verksamhetsområden inom den ideella sektorn är dock inte lika arbetsintensiva. Genomsnittet för alla 36 länder i John Hopkins studie visar att 64 procent av arbetsinsatserna i den ideella sektorn (avlönade och oavlönade) sker inom serviceområdet vilket inkluderar utbildning, social service, hälsa samt utveckling och bostad. Enbart en tredjedel av insatserna sker däremot i röstområdet, dvs. miljöfrågor, att företräda medborgare, professionsrelaterade och fackliga verksamheter samt kultur och fritid. Dessutom sker tre fjärdedelar av sektorns betalda arbete inom serviceområdet och mindre än en fjärdedel inom röstområdet.¹⁵⁷ Kopplingen mellan servicefunktionens utveckling och sysselsättningen verkar alltså bekräftas av dessa studier vilket skulle kunna vara en av förklaringarna till varför just den sociala ekonomin oftast är i fokus när sysselsättningsfrågan diskuteras i EU och i Sverige.

8.3 Vad vet vi från svensk forskning?

Det är inte helt lätt att uppskatta storleken på ett lands ideella sektor. De olika försök som gjorts på senare tid visar dock att Sveriges frivilligsektor är av jämförbar eller större storlek än andra länders när det gäller dess ekonomiska betydelse, medlemskap och inslag av frivillighet.¹⁵⁸ Följande tabell presenterar ett urval av siffror hämtade ur svensk forskning om sysselsättningen i den ideella sektorn. Kolumnerna presenterar definition av sektorn, året för uppgifter, antalet sysselsatta

157 Salamon m.fl 2004

158 Svedberg & Olsson 2010

i sektorn och andelen sysselsatta inom den ideella sektorn i jämförelse med den totala sysselsättningen.

TABELL 7. Sysselsättning i svensk statistik.

Definition	År	Antal sysselsatta	Andel av den totala sysselsättningen (%)
Non-profit sektor ¹⁵⁹	1992	101 118	2,4
Social ekonomi ¹⁶⁰	1995	199 187	5,3
Social ekonomi ¹⁶¹	1997	170 224	4,3
Ideell sektor ¹⁶²	2002	145 000	3,3
Ideell sektor (sociala området) ¹⁶³	2004	35 000	0,8
Social ekonomi ¹⁶⁴	2004	147 235	3,9
Ideell sektor ¹⁶⁵	2008	91 335	2,0

Tabellen visar olika siffror i huvudsak beroende på att definitionerna av den ideella sektorn och sättet att mäta ser olika ut. Dels beror det på om fokus ligger på aktiviteter eller på den juridiska formen (organisationen) inom vilken verksamheten sker. Dels beror det på vilka delar av den ideella sektorn som inkluderas: om man t.ex. räknar in företag som ägs av ideella organisationer, Svenska Kyrkan, stiftelser m.m.?

Utvecklingen över tid är svår att mäta och inte minst för att siffrorna från olika studier är svåra att jämföra. Propositionen visar på en utveckling där antalet anställda i ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser har minskat både i absoluta termer och som andel av den totala sysselsättningen under perioden 1997–2004, i huvudsak på grund av en minskning inom den sociala ekonomin.¹⁶⁶ Denna minskning tolkas som en konsekvens av bolagiseringen av vissa tunga aktörer inom den sociala ekonomin. Andra uppgifter som är framtagna för att ge en bred bild av utvecklingen inom välfärdsområdet från 1990-talet och framåt visar att den ideella verksamheten liksom den offentliga varit relativt stabil medan det är den privata sektorn som har växt (skola, vård och omsorg). Enligt dessa uppgifter verkar det alltså som om

159 Lundström & Wijkström 1997 i Westlund 2003 (kol. 3) egen beräkning med siffror från SCB (kol. 4)

160 SCB 1998 i Westlund 2003

161 Eurenus 1999 i Westlund 2003 (kol. 3) egen beräkning med siffror från SCB (kol. 4)

162 Wijkström & Einarsson 2006

163 Trydegård 2001; SCB 2006 (kol. 3) egen beräkning med siffror från SCB (kol. 4)

164 Westlund 2007 i Prop. 2009/10:55

165 SCB 2010 (kol. 3) egen beräkning med siffror från SCB (kol. 4)

166 Prop 2009/10:55

de privata alternativen varit betydligt snabbare på att anpassa sig till 1990-talets nya marknads möjligheter.¹⁶⁷ En motsatt utveckling med en svag ökning av sysselsättningen inom den ideella sektorn framkommer dock av andra studier där en viss professionalisering av den svenska ideella sektorn har beskrivits.¹⁶⁸

8.4 Sysselsättningsfrågan i överenskommelsen och propositionen

Vid en genomläsning av överenskommelsen betonas två huvudfunktioner för de organisationer som väljer att ansluta sig: som röstbärare och opinionsbildare (röst) samt som utförare och leverantörer (service) inom det sociala området. Däremot finner vi i dokumentet ganska lite om de ideella organisationernas roll som arbetsgivare och deras funktion i att skapa sysselsättning. Enbart under rubriken "De idéburna organisationernas unika roll" nämns denna funktion: "De (organisationerna förf. anm.) bidrar också till att ge människor arbete, exempelvis inom sociala företag. För många innebär det en möjlighet att ta sig från social utsatthet till egenmakt och därmed till ett självständigt liv, samtidigt som det bidrar till ett växande näringsliv och fler arbetstillfällen".¹⁶⁹

Att den sysselsättningsskapande funktionen och dess positiva konsekvenser för den sociala inkluderingen av människor nämns i ett avsnitt som uppmärksammar de ideella organisationernas roll, tyder på ett erkännande av ett viktigt element i organisationernas samhällsekonomiska nytta. Framtidsvisionen i överenskommelsen och dess huvudmål handlar dock mer om "...att stärka de idéburna organisationernas självständiga 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".¹⁷⁰ Deras roll som arbetsgivare nämns inte i detta och andra mer framtidsinriktade avsnitt.

Om vi ska tolka organisationerna i ekonomiska termer som enheter där en input bestående av arbetskraft och kapital förvandlas i en output av varor och tjänster (inklusive bevakning av intressen och opinionsbildning) är det främst utvecklingen av outputsidan som verkar driva visionen om den ideella sektorns framtida roll inom det sociala området. Detta kan te sig självklart med tanke på att huvudmålet med organisationers verksamhet sällan är att skapa arbete åt människor utan oftast är det verksamhetens output (t.ex. serviceproduktion) som är huvudmålet.

167 Trydegård 2001; SCB 2006

168 Se t.ex. Wijkström & Einarsson 2006

169 Överenskommelsen, s. 21

170 Överenskommelsen, s. 5

“At the same time as employment in general is a by-product of human activity— including its social-economic forms—there are hopes and expectations in political quarters that these forms may be able to generate or preserve jobs which the private or public sector is unable either to create or to safeguard”.¹⁷¹

Dessa hopp och förväntningar verkar delas av den svenska regeringen som uppmärksammar just sysselsättningsfrågan i proposition “En politik för det civila samhället”.¹⁷² I propositionen presenteras frågan om sysselsättning i samband med diskussionen om den sociala ekonomin och just servicefunktionen. Propositionen poängterar bl.a. starkt den sociala ekonomins roll på landsbygden “...genom att driva verksamheter som annars riskerar att försvinna på grund av besparingar inom den offentliga sektorn eller svårigheter för företag att nå tillräcklig lönsamhet”.¹⁷³ Denna diskussion har stora likheter med de som förekommit bl.a. på EU-nivå de senaste tre decennierna där den ideella sektorns samhällsnytta knyts an till dess förmåga att erbjuda service som den offentliga och den privata sektorn inte längre kan eller vill ta ansvar för, samtidigt som den på så vis kan skapa arbetstillfällen, dels i områden som drabbas av cykliska ekonomiska kriser, dels för grupper som har svårt att klara sig på den reguljära arbetsmarknaden. Liknande diskussioner finns även i propositionen med fokus bl.a. på invandrare.¹⁷⁴

Det kan också vara viktigt att komma ihåg att det finns exempel på aktörer inom den ideella sektorn, inte minst bland de som bedriver arbetsmarknadsprojekt, vars huvudsyfte inte bara är att “att skapa tjänster som varken det offentliga eller marknaden levererar” utan också “att hitta nya vägar till arbete för dem som står utanför”.¹⁷⁵ “Genom att gå samman i ett socialt företag kan man alltså bygga upp en verksamhet som både kommer de enskilda och samhället till godo och människor kan gå från socialbidrag till arbete”.¹⁷⁶ Dessa kallas ibland för arbetsintegrerande sociala företag och beskrivs av Tillväxtverket som företag som driver näringsverksamhet (producerar och säljer varor och tjänster) och ...

171 Westlund 2003:166

172 Prop. 2009/10:55, s. 87-97

173 Prop. 2009/10:55, s. 90

174 Prop. 2009/10:55, s. 87-97

175 Wood 2007:7

176 Ibid. s. 7

- har som ändamål att integrera personer som har svårigheter att få jobb på arbetsmarknaden,
- som i huvudsak återinvesterar sina vinster i den egna eller liknande verksamheter,
- som skapar delaktighet för medlemmarna genom ägande, avtal eller på annat väl dokumenterat sätt,
- är organisatoriskt fristående från offentlig verksamhet¹⁷⁷

Tillväxtverket kartlägger löpande de arbetsintegrerande sociala företagen i Sverige. 2010 hade man kartlagt 210 sociala företag med 6 897 verksamma.

8.5 En europeisk lösning

Sedan länge har internationella institutioner såsom OECD och EU uppmärksammat den ideella sektorns och främst den sociala ekonomins utveckling som en av de möjliga lösningarna på arbetslösheten i Europa. Redan i början av 1990-talet uppmanade EU-kommissionen medlemsstaterna att utforska

"...ways in which the social economy can be encouraged through tax exemptions, public/private partnerships, part work and part income support models, to engage unemployed people, voluntarily, in actions which close the gap between people wishing to work and unmet social needs".¹⁷⁸

Denna diskussion knyter på så vis an till två centrala frågor som lyfts fram i litteraturen om den ideella sektorn och sysselsättningen, å ena sidan människor som vill arbeta men inte får ett jobb och å andra sidan ett behov av social service som inte möts varken av det offentliga eller det privata. I denna diskussion fokuseras det ofta på just serviceområden där det rådande ekonomiska systemet inte tillåter utbud och efterfrågan att mötas men också till lokala förhållanden inom vissa regioner där service inte längre kan erbjudas.¹⁷⁹ Vi kan här se en tydlig koppling till vad Salamon och Anheier kallar för "Government Failure/Market Failure Theory" som förklarar den ideella sektorns existens genom dess förmåga att expandera inom områden där det offentliga och privata misslyckats att möta samhällets behov.¹⁸⁰

EU-kommissionens vision är att sysselsättningen inom den sociala ekonomin ska skapas genom olika lösningar som går från verksamheter i sin helhet finansierade med offentliga resurser till verksamheter

¹⁷⁷ Tillväxtverket 2009:6

¹⁷⁸ EU-kommissionen 1993, s. 134

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Salamon & Anheier 1998

som till fullo konkurrerar på lika villkor på marknaden.¹⁸¹ Distinktionen finner vi även i överenskommelsen där man skiljer mellan "utförare och leverantörer av tjänster" och "serviceproducenter", beroende på om organisationen får full ersättning eller inte för tjänsteverksamheten.¹⁸² Detta väcker dock en del frågor om vad det är för typ av arbeten som eventuellt kan skapas inom den ideella sektorn. Denna sysselsättning kan dels kännetecknas av lägre löner och sämre förmåner där arbetstillfällena finansieras genom att tjänsterna skapas för lägre kostnad, dels kan det handla om en förflyttning av arbetstillfällena från den offentliga sektorn till den ideella sektorn genom offentlig finansiering av ideella utförare. Slutligen kan det handla om skapandet av helt nya arbeten som finansieras genom försäljning av tjänster på en marknad i konkurrens med andra aktörer.¹⁸³

8.6 Vad förklarar skillnaderna?

För att förklara utvecklingen av sysselsättningen inom den sociala ekonomin hänvisar forskningen till tre hypoteser.¹⁸⁴ Den första hypotesen (*vacuumhypotesen*) utgår ifrån att utrymmet för aktörer inom den sociala ekonomin skapas genom att den offentliga sektorn krymper i kombination med nedgången av delar av den privata sektorn. Aktörer inom den sociala ekonomin kan då fylla delar av detta utrymme förutsatt att de accepteras av samhället och visar sig vara ekonomiskt konkurrenskraftiga.

Den andra hypotesen (*inflytandehypotesen*) bygger på nedbrytningen av det industriella samhällets hierarkiska organisationsform som har observerats de senaste decennierna. Både dessa förändringar i den privata sektorns och det ökade ifrågasättandet av den offentliga sektorns hantering av skatteintäkter kan ses som uttryck för detta. Ökningen av kooperativa former av ägande och/eller beslutsfattande och ledningsfunktioner har varit märkbar inom flera delar av ekonomin. Precis som i fallet med vakuumhypotesen innebär inflytandehypotesen inte någon garanti för att förändringar kommer att kanaliseras till den sociala ekonomins organisationsformer.

Den tredje hypotesen (*lokala identiteten*) kan beskrivas som en rumslik variant av inflytandehypotesen och bygger på lokalt och regionalt förankrade sociala kapital som påverkar aktörers preferenser, nätverk och strategier. Globaliseringen skapar dess motkrafter, av vilka några är organiserade i den sociala ekonomins former. Ett annat tydligt uttryck för denna hypotes är att finna i de nuvarande europeiska insat-

181 EU-kommissionens 1993

182 Överenskommelsen, s. 46

183 Borzaga 1995

184 Westlund 2003

serna för regionalisering. Dessa processer har lett till att den sociala ekonomins organisationer på lokal och regional nivå har börjat se sin roll i lokal/regional utveckling. Det är dock svårt att observera, direkt eller indirekt, sysselsättningseffekter av denna utveckling på den sociala ekonomins former.

Dessa tre hypoteser lyfter egentligen fram frågan om den sociala ekonomin kan ses som ett instrument för generell sysselsättningspolitik eller inte. De mer lyckade exemplen på utveckling av den sociala ekonomin vi finner i Sverige, men även de mer misslyckade exemplen, tyder just på att dess utveckling bygger på många olika faktorer som verkar både på lokal och på nationell nivå.¹⁸⁵ Så här sammanfattar Westlund sina slutsatser i denna fråga:

“...job creation via the social economy cannot be regarded as a general measure of labor market policy. Never the less initiatives for social-economic solutions at local level may conceivably form elements of locally devised strategies for increasing employment. Factors determining success or failure in this may be whether the initiatives are bottom-up or top-down, and whether they are supported by active local partnership”.¹⁸⁶

8.7 En resurs för organisationerna

Även om det är svårt att se den sociala ekonomin och den ideella sektorns eventuellt stärkta roll som arbetsgivare i termer av en generell arbetsmarknadspolitik så är det uppenbart att organisationerna spelar en viktig roll som mottagare av personer som ingår i olika arbetsmarknadsåtgärder. Som vi tidigare beskrivit är det flera organisationer inom den sociala ekonomin som arbetar med att skapa meningsfulla arbetstillfällen för människor som ingår i olika arbetsmarknadsprogram. Detta är dock inget nytt fenomen utan har länge setts som ett av de viktigaste medlen, speciellt för ekonomiskt svaga ideella föreningar, att kunna anställa personal till sina aktiviteter.

Om vi tar som exempel lönebidraget, som kan betalas ut av Arbetsförmedlingen vid anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga, ser vi att särskilda, generösare regler gäller för "allmännyttiga organisationer". Detta har motiverats bland annat i att "Allmännyttiga organisationer har sällan stark ekonomi och har därför ansetts behöva lönebidrag med extra höga genomsnittliga nivåer för att ha råd att anställa personal".¹⁸⁷ Därutöver kan vi se att flera kommuner erbjuder ideella organisationer bidrag utöver vad Arbetsförmedlingen betalar ut för denna typ av anställningar.

185 Se t.ex. Wood 2007 för en diskussion om den sociala ekonomin som instrument för integration på arbetsmarknaden

186 Westlund 2003:179

187 SOU 2003, s. 86

Malmö stad har t.ex. ett "bidrag för anställda som uppbär lönebidrag, trygghetsanställning, och/eller utvecklingsanställning".¹⁸⁸ Dessa regler gör att de "allmännyttiga organisationerna" är en förhållandevis stor arbetsgivare för anställda med lönebidrag.

TABELL 8. Antal anställda med lönebidrag.

Arbetsgivarkategori	2008-02	2009-02	2010-02	2011-02
Affärsdrivande verk	546 (1,0)	568 (1,2)	571 (1,0)	675 (1,5)
Allmännyttig org.	10 192 (18,0)	9 451 (18,0)	8 299 (14,6)	7 597 (16,8)
Annan arbetsgivare	5 314 (9,4)	4 973 (9,7)	4 467 (7,9)	4 998 (11,1)
Enskilt företag	29 528 (52,1)	27 299 (52,3)	24 187 (42,6)	23 908 (53,0)
Försäkringskassa	86 (0,2)	52 (0,1)	63 (0,1)	50 (0,1)
Institution	238 (0,4)	237 (0,4)	189 (0,3)	128 (0,3)
Kommun	8 585 (15,1)	8 165 (15,1)	6 994 (12,3)	6 475 (14,4)
Landsting	904 (1,6)	775 (1,3)	623 (1,1)	543 (1,2)
Privatperson	2 (0,0)			
Statlig myndighet	1 326 (2,3)	1 091 (1,8)	836 (1,5)	724 (1,6)

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen

Tabellen visar att de "allmännyttiga organisationerna" anställer en relativt stor andel av de anställda med lönebidrag, i februari 2011 var den närmare 17 procent. Siffran är relativt stor med tanke på att den ideella sektorn sysselsätter någonstans mellan 2 och 5 procent av den totala arbetande befolkningen i Sverige. Även om siffrorna inte är helt jämförbara kan det vara intressant att jämföra antalet anställda med lönebidrag i "allmännyttiga organisationer" från 2008 med sysselsättningen inom den ideella sektorn för samma år (se tabell 9). 2008 sysselsatte sektorn 91 335 personer och 10 192 var anställda med lönebidrag i allmännyttiga organisationer vilket skulle tyda på att 11 procent av sysselsättningen består av tjänster med lönebidrag för anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga. Det kan vara viktigt att poängtera att lönebidraget enbart är en av de många formerna av anställningsstöd som erbjuds i den svenska arbetsmarknadspolitiken.

Frågan om sysselsättningen är med andra ord inte enbart en fråga om hur de ideella organisationerna ska kunna bidra till att minska arbetslösheten och till att människor som befinner sig långt från arbetsmarknaden ska kunna få jobb. Det är även en fråga om resurser där flera

¹⁸⁸ <http://www.malmo.se/Medborgare/Idrott--fritid/Foreningsliv/Ansoka-om-foreningsbidrag/Bidrag-for-anstallda-som-uppbar-lonebidrag...html> (2011-04-12 13:16)

ideella organisationer har möjlighet att anställa personal med stöd från det offentliga. Många anställningar inom den ideella sektorn bygger nämligen på någon typ av, ofta tidsbegränsad, extern finansiering där det EU-finansierade EQUAL-programmet utgör ett exempel.¹⁸⁹

Utvecklingen för den svenska ideella sektorn visar sedan John Hopkins-projektets första mätningar dels en rörelse från röst till service och dels en rörelse från medlemsbaserat frivilligt arbete till avlönat arbete av professionella samt frivilligt arbete av personer med svag anknytning till organisationen.¹⁹⁰ Om utvecklingen mot en allt mer professionaliserad och serviceinriktad ideell sektor kommer att minska behovet av subventionerad anställning genom skapandet av tjänster som finansieras genom att organisationerna får en tydligare utförar- eller leverantörsroll är en fråga för den framtida forskningen.

8.8 Avslutande kommentarer

Diskussionen i detta kapitel har visat att Sveriges ideella sektor inte är mindre än andra länders, varken i ekonomisk betydelse eller frivilligt deltagande. Inom den sociala ekonomin finns i Sverige drygt 200 000 personer sysselsatta vilket utgör ungefär 5 procent av den totala sysselsättningen. Tillväxtverket har kartlagt 210 arbetsintegrerande sociala företag som sysselsätter knappt 7 000 personer. Anställningar med lönebidrag utnyttjas relativt ofta som ett sätt att få subventionerad arbetskraft inom de allmännyttiga organisationerna vilket samtidigt bidrar till större möjligheter för enskilda individer som står långt från arbetsmarknaden att finna en meningsfull sysselsättning. Kapitlet visar därutöver att det förekommer många olika definitioner vilket gör det svårt att avgöra utvecklingen över tid och jämföra sysselsättningen i olika länder. SCB har fått ett uppdrag att förbättra statistiken inom området. ■

.....
189 Scaramuzzino m.fl. 2010

190 Wijkström & Einarsson 2006

9. Avslutning – överenskommelsen framöver

DENNA RAPPORT HAR DISKUTERAT relationer mellan stat och den ideella sektorn och framför allt i ljuset av den nyligen inrättade överenskommelsen inom det sociala området. Vår diskussion har kortfattat beskrivit överenskommelsens framväxt och genom internationella utblickar diskuterat vilka roller som tillskrivs staten och olika organisationer. Mot bakgrund av pågående forskningsdiskussioner om styrning, legitimitet, ansvar, representativitet, kvalitet och sysselsättning visar vi på överenskommelsens mångbottnade profil.

Den kan tolkas som en politisk avsiktsförklaring och ett styrdokument, men även som en språngbräda för organisationernas politiska påverkan och som påskyndare av ett ökat serviceutbud och fler sysselsättningsalternativ. Den har utvecklats i ljuset av förändrade styrmodeller som inte drar en lika strikt skiljelinje mellan *styrande* och *styrda* och som i sin tur utvecklats mot bakgrund av ifrågasättandet av statens förmåga att mäta med sina åtaganden. Förhoppningen är att genom en överenskommelse kunna behålla ett övergripande statligt ansvar samtidigt som utförandet kan effektiviseras genom att delegeras. I tillägg hoppas man i linje med subsidiaritetsprincipen att på detta vis även skapa nya påverkansvägar för grupper som annars riskerar att förbigås i de traditionella representativa systemen. Detta är aspekter gällande relationerna mellan staten och ideella organisationer som behandlats i föregående kapitel, oftast med överenskommelsen inom det sociala området som exempel. Denna avslutande diskussion syftar dock inte till att sammanfatta resultaten i föregående kapitel, utan vår ambition är snarare att identifiera ett antal teman och områden för fortsatt forskning och debatt om den svenska överenskommelsen.

9.1 Styrning, legitimitet och representativitet

En överenskommelse fodrar minst två parter och det måste finnas några frågor att enas om. Den här aktuella överenskommelsen är tecknad mellan tre parter, regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting samt

ett större antal idéburna organisationer. Regeringen fattar alltid kollektiva beslut, men i överenskommelsen finns ambitionerna att teckna avtal för *statens* relationer med den *ideella sektorn*. För att säkra en långsiktig och bred förankring har regeringen därför även bjudit in övriga riksdagspartier. Sveriges Kommuner och Landsting är en arbetsgivar- och intresseorganisation för landets kommuner och landsting och bevakar som sådan framförallt frågan om kommunernas rätt till självbestämmande. Den tredje parten, som utgörs av de idéburna organisationerna, är mer öppen. Överenskommelsen arbetades fram och skrevs under av ett mindre antal organisationer, men är öppen för nya organisationer att ansluta sig. För att även inkludera till exempel olika arbetskooperativ och andra organisationer som visserligen kan vara vinstdrivande men som inte har detta som sitt enda, eller dominerande, syfte bestämde man sig för att använda termen *idéburen* istället för det mer etablerade *ideell* organisation.

Vi finner detta intressant. Överenskommelsen tar i och med detta ett steg vidare mot att luckra upp gränsen mot vinstdrivande företag, men går inte hela vägen fram. En viktig bakgrund till tveksamheten inför att inkludera alla aktörer inom det sociala området är de ideella organisationernas traditionella roll som företrädare för olika befolkningsgrupper. Man kan visserligen med fog fråga sig hur många organisationer inom det sociala området som själva hävdar att deras dominerande intresse är att tjäna pengar, men ju större betydelse vinstintresset får, desto svårare blir det att samtidigt hävda rollen som oegennyttig företrädare för sina brukare i olika politiska diskussioner. Överenskommelsen handlar om både röst och servicedimensionerna i relationen mellan staten och organisationerna. Gränserna blir allt svårare att dra, men finns hela tiden där och påverkar vilka organisationer som kan inkluderas och vilka frågor som är aktuella. Även om man alltså på detta vis öppnat upp för fler organisationer att ansluta sig till överenskommelsen så är den fortfarande tänkt att handla om relationer mellan staten och den *ideella sektorn*. Det gör dels att röstdimensionen får ett större utrymme än vad den skulle få om den till exempel handlade om den sociala ekonomin och det gör också att olika viktiga frågor om upphandlingar och konkurrens tonas ned eftersom dessa behandlas i andra forum där parterna uppfattas som marknadsaktörer. De översiktliga analyser som genomförts antyder att det är andra än ideella organisationer som varit snabbast på att anpassa sig till de nya marknader som öppnats upp inom det sociala området. Statistiken är britsfällig men det tycks inte vara någon markant ökning av sysselsättningen inom den sociala ekonomin eller ideella sektorn.

I Sverige ligger sysselsättningen i den sociala ekonomin något under snittet för EU-länderna.

9.2 Ett speciellt dokument – men vilken är nyttan?

Överenskommelsen innehåller inga bindande utfästelser. Den är inget kontrakt, utan den handlar snarare om samarbetsformer än sakpolitik. Vilken nytta kan ett sådant dokument ha och vilka är dess problem? Det är för tidigt att ge några uttömmande svar på dessa frågor. Mot bakgrund av tidigare forskning och internationella erfarenheter har vi visat på utmaningar för nationella överenskommelser. De är i allmänhet nationella dokument, men behöver få spridning på lokal nivå för att kunna få en större sakpolitisk betydelse. I det svenska fallet innebär det kommunala självstyret att den praktiska betydelsen av överenskommelsen kan bli begränsad. Ytterligare en utmaning för arbetet med den svenska överenskommelsen är att den, exempelvis i jämförelse med den engelska överenskommelsen, tycks sakna omfattande implementeringsresurser. Ännu en utmaning är att det saknas en övergripande paraplyorganisation som samlar de svenska organisationerna och som skulle kunna utgöra en tydlig motpart till staten. Detta till trots kan vi konstatera att ideella organisationer, Kooperationer och andra har släppts längre in i den politiska processen än tidigare samrådsforum (delegationer, kommittéer m.m.). Men i samma stund som de bereds deltagande och möjligheter till inflytande aktualiseras frågor om representativitet. Ambitionen må vara att fördjupa demokratin genom att släppa in fler aktörer i politiska beslutsprocesser, men om demokratin faktiskt fördjupas genom dessa processer kan diskuteras. Överenskommelsen må öppna upp för deltagande av fler aktörer som vanligtvis inte har varit med, men i vilken mån "alla" får vara med och "göra sin röst hörd" är en fråga som skulle kräva ingående empiriska analyser.

9.3 Nya tider, nya idéer, nya åtgärder

Sverige har i internationella jämförelser en väl utvecklad välfärdsstat med omfattande offentliga åtaganden, men de samlade offentliga kostnaderna är höga och detta särskilt med en åldrande befolkning. Medborgarna ställer samtidigt allt högre krav på valfrihet och delaktighet i utförandet av olika tjänster. Nya sociala problem uppstår som etablerade system inte klarar av att hantera. Denna utveckling reser frågor om behovet av att förnya och effektivisera sociala insatser och överenskommelsen kan tolkas som ett led i denna strävan.

I denna rapport har vi lyft fram komplexiteten som uppkommer då ideella organisationer både ska företräda sina intresser och arbeta

för en högkvalitativ service. Det är fortfarande oklart i vilken mån som till storleken mindre ideella organisationer hanterar den uppkomna situationen jämfört med relativt stora, resursstarka och självständiga ideella organisationer. Här finns en stor utmaning för både politiker och företrädare för ideella organisationer av skiftande slag. Staten kan å sin sida hålla öppet för nya och innovativa lösningar för att välfärdsproduktionen och välfärdssystemen inte ska stelna i gamla former. Men om ideella organisationer ska klara av att höja effektiviteten behövs också ett ökat kvalitetsarbete. I många organisationer saknas dock dokumentationstraditioner och arbetsrutiner som fogar samman deras service med andra aktörers arbete som en del i ett större sammanhang. Det blir lätt så att kvalitetsutveckling uppfattas som utifrån kommande krav som känns främmande för självständiga mindre organisationer.

9.4 Uppmärksamhet som styrning

Som en grundläggande förhoppning finns att överenskommelsen kan stimulera framväxten av fler och bättre sociala insatser utförda av idéburna organisationer. Avsikten är inte att bidra till minskade välfärdsinsatser. Det finns inga enkla och raka beslutsvägar att använda för att åstadkomma detta. I stället brukar man diskutera hur man på olika sätt kan ta till vara olika intressen och stimulera befintligt engagemang för att på så sätt främja nya och fördjupade insatser. Målstyrning har länge diskuterats som ett sätt att fokusera insatser på resultat men det finns även andra sätt att fästa uppmärksamheten kring det som uppfattas som de centrala frågorna. Överenskommelsen kan ses som ett steg på vägen för att stimulera diskussionen om rollfördelningen mellan staten och den ideella sektorn. För den framtida utvecklingen blir det viktigt att man verkligen lyckas adressera olika viktiga frågor om ansvarsfördelning, intressekonflikter, kvalitet och resultat.

I sammanhanget av andra förändringar som samtidigt sker i relationerna mellan stat, marknad och civilsamhälle är det svårt att avgöra överenskommelsens nytta. Sysselsättningsstatistiken antyder att det framförallt är andra än de idéburna organisationerna som växt snabbast under början av 2000-talet. När det gäller att förbättra valmöjligheterna för brukarna tycks andra förändringar som har med upphandlingar och framförallt den *Lag om valfrihetssystem* som vissa kommuner anammat full ut ha mer avgörande betydelse.¹⁹¹ Överenskommelsen har mer karaktären av diskussionsforum och löper som sådant samma risk att bli marginaliserat liksom andra typer av delta-

.....
191 SFS 2008:962

gandeforum. Överenskommelsen kan få en styrande funktion genom att skänka uppmärksamhet åt viktiga frågor i relationen mellan stat och ideell sektor men det är en balansakt som handlar om vilka frågor som tas upp och vilka parter som ingår. ■

Referenser

- Amná, E. (red.) (2005), *Civilsamhället. Några forskningsfrågor*. Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlunds förlag.
- Amná, E. (2007), 'Governance - en utmaning för staten och demokratin?', I *Vård med omsorg - möjligheter och hinder*. Betänkande från Delegationen för mångfald inom vård och omsorg. SOU 2007:37.
- Amná, E. (2008), *Jourhavande medborgare: samhällsengagemang i en folkrörelsestat*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Ansell, C. & A. Gash (2007), 'Collaborative Governance in Theory and Practice', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, pp 543-571
- Armington, Klaus & G. Bonoli (red.) (2006), *The politics of post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risks*. New York, N.Y.: Routledge
- Arnstein, S. R. (1969), 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35, pp 403-412
- Aytar, O. (2007), *Mångfaldens organisering - Om integration, organisationer och interpersonella relationer i Sverige*. Stockholms Universitet.
- Ball, A. & S.P. Osborne (red.) (2011), *Social accounting and public management: accountability for the common good*. New York: Routledge
- Barnes, M., J. Newman & H. Sullivan (2007), *Power, Participation and Political Renewal: Case Studies in Political Participation*, Bristol: Policy Press
- Bergman, B. & B. Klefsjö (2002), *Kvalitet i alla led*. Lund: Studentlitteratur
- Bergmark, Å. (1994), *Från bidrag till ersättning? Om kommunernas stöd till de frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn*. Sköndalsinstitutets skriftserie 1. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
- Bexell, M. & U. Mörth (red.) (2010), *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*, N.Y: Routledge.
- Boalt, G & U. Bergryd (1974), *Centralförbundet för socialt arbete. Ett kapitel i svensk socialpolitik*. Karlskrona: Abrahamssons.
- Bogason, P. & J. Musso (2006), 'The democratic prospects of network governance', *The American review of Public Administration*. 36(1), 3-18.
- Borzaga, C. (1995), *Terzo Settore e occupazione: un'analisi critica del dibattito*. University of Trento. ISSAN. Working Papers(2).
- Branden, T., M.O. Vrielink, T. Scillemans, & E. van Eelco (2011), 'Non-profit organizations, democratisation, and new forms of accountability: a preliminary evaluation', I Ball, A. & S.P. Osborne (red.). *Social accounting and public management: accountability for the common good*. New York: Routledge
- Bullain, N. & R. Toftisova (2005), 'A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation'. *International Journal of NonforProfit Law*. Vol. 7. No. 4, p. 64-112.

- Börzel, T.A. & T. Risse (2005), 'Public-private partnerships: effective and legitimate tools of transnational governance', I E. Grande & L.W. Pauly (eds.) *Complex Sovereignty. Reconstituting political authority in the twenty-first century*. Toronto: University of Chicago Press.
- Casey, J., Dalton, B., Melville, R., Onyx, J. (2010), 'Strengthening Government-Nonprofit Relations. International Experiences with Compacts', *Voluntary Sector Review*, Vol.1, No. 1, pp. 59–76.
- Chaves, R. & Monzon J. L. (2005), *The Social Economy in the European Union*. CESE/ COMM/05/2005 The European Economic and Social Committee (EESC), Brussels.
- Citroni, G. & S. Nicoletta (2011), 'Participatory governance and social audit in the third sector', I Ball, A. & S.P. Osborne (red.). *Social accounting and public management: accountability for the common good*. New York: Routledge.
- Civil society contact group (2006), *Civil dialogue. Making it work better*. Brussels: Civil society contact group.
- Crouch, C., K. Eder & D. Tambini (eds) (2001), *Citizenship, markets and the state*. Oxford: Oxford University Press
- Cooke, B. & U. Kothari (2004), *Participation the New Tyranny?* London, New York: Zed Books.
- Craig, G., Taylor, M., Carlton, N., Garbutt, R., Kimberlee, R., Lepine & E., Syed (2005), *The paradox of Compacts: monitoring the impact of Compacts*, London: Home Office, Research, Development and Statistics Directorate.
- Dahlberg, M. & E. Vedung (2001). *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur
- Danielsson A., Zetterberg, P & E. Amnå (2009), *Bidrag till vad? – En kunskapsöversikt över effekter och metoder rörande statliga bidrag till ideella organisationer*. Rapport till Ungdomsstyrelsen April 2009
- Dean, M. (1999), *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- DiMaggio, P.J. & W. Powell (1991), 'The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields'. I Powell & DiMaggio (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago press.
- Dingwerth, K. (2007), *The new transnationalism: Transnational governance and democratic legitimacy*. Basingstoke: Palgrave.
- EC (2001), *European Governance: A White paper*. Brussels. Commission of the European Communities. COM(2001) 428.
- Eklund, K. (2010), *Vår ekonomi: en introduktion till samhällsekonomin*. 12. uppl. Stockholm: Norstedt
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity press.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002), *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press
- Europeiska Kommissionen (1993), *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*. White Paper" (1993). COM(93) 700, December 1993
- Europeiska Kommissionen (2011), *Civil Society. EU Glossary*. Odaterad källa. URL:http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/civil_society_organisation_en.htm. Accessed: 2011-03-29.
- Evers, A. & J.L. Laville, (2004), *The Third Sector in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Falkner, G. (1999), *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Feltenius, D. (2004), *En pluralistisk maktordning – om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Akademisk avhandling. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet.

- Follesdal, A. & S. Hix (2006), 'Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik'. *JCMS*. Vol. 44. No. 3, pp. 533–62
- Foucault, M. (1980) 'Power and Strategies', In C. Gordon (ed.), *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972–1977*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Fung, A. & E. O. Wright (2003), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso
- Fung, A. (2004), *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton NJ: Princeton University
- Garsten, S. & K. Jacobsson (2011), 'Post-political regulation: markets, voluntarism and illusory consensus'. Accepted for publication in *Critical Sociology*.
- Gavelin, K. (2010), *Uppföljning av Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. Första delrapporten, april 2010. Stockholm: Kansliet för Överenskommelsen.
- Gavelin, K. (2011), *Samverkan och påverkan. En studie av två överenskommelser mellan kommuner och idéburna organisationer*. Del två i uppföljningen av Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm: Kansliet för Överenskommelsen.
- Gavelin, K. A. Kassman & C. Engel (2010), *Om idéburna organisationers särart & mervärde. En forskningskartläggning*. Rapport från Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges kommuner och landsting. Stockholm: Överenskommelsen.
- Giljam, M. & J. Hermansson (red.) (2003), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Giljam, M. & O. Jodal, (2005) *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del III. Kommunala demokratiseringsinsatser – vägen till en mer vital demokrati?*, Göteborg: CEFOS.
- Gray, R., J. Dillard, & S. Crawford (2011), 'A brief re-evaluation of "The social accounting project": Social accounting research as if world matters', I Ball, A. & S.P. Osborne (red.). *Social accounting and public management: accountability for the common good*. New York: Routledge
- Greenwood, J. (2007), *Review Article: Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union*. *B.J.Pol.S.* Vol. 37, pp. 333–357
- Greven, M. Th. (2007), 'Some Considerations on Participation in Participatory Governance', I. Kohler-Koch & Rittberger (Eds), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Grote, J. R. & B. Gbikpi (Eds) (2002), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich.
- Gröjer, J-E & A. Stark (1978), *Social redovisning*. [Social accounting]. Diss. av båda förf. Stockholm: Stockholms Universitet.
- Guba, E.G. & Y. Lincoln (1989), *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, Calif: Sage
- Gustafson, A. (2008), *Redovisning och kontroll av ideell verksamhet: en alltmer reglerad och standardiserad praktik*. Stockholm: Sober förlag.
- Hallerby, C. (2011), *Om överenskommelserna. Min historia*. Intenetkälla: URL:<http://media.c2s.se/2010/11/Om-%C3%96verenskommelserna-Min-Historia.pdf>. (accessed 2011-04-21).
- Heinelt, H. (2007), 'Participatory governance and European Union' In: Kohler-Koch & Rittberger (Eds), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hermansson, J., A. Lund, T. Svensson & P-O Öberg (1999), *Avkorporatisering och lobbying*. SOU 1999:121.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hvinden, B. & H. Johansson (2007), *Citizenship in the Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation*. London: Routledge.

- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008), *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. Regeringsbeslut, IJ2008/2110/UF
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2009), *Dialog om relationerna mellan regeringen och idéburna organisationer som arbetar med mottagande av asylsökande, nyanländas etablering samt integration*. IJ2009/60/UF.
- Jeppsson Grassman, E. (1993), *Frivilliga insatser i Sverige – en befolkningsstudie. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. SOU 1993:82. Stockholm: Fritzes förlag.
- Jeppsson Grassman, E. & L. Svedberg (1999), Medborgarskapets gestaltningar: insatser i och utanför föreningslivet” i Amnå, E. (red.) *Civilsamhället*. Stockholm: Fritzes. Demokratiutredningens forskarvolym nr 8. SOU 1999:84.
- Johansson, H. (2011), 'Who do they represent?', I Kröger, S. & D. Friedrich. (eds.), *Representation in the European Union: Coping with present challenges to democracy?*, Palgrave Macmillan: Houndmills, forthcoming.
- Johansson, H. & B. Hvinden (2010), *Civil Dialogue Models: How state power and control are remade but potentially also challenged*. Paper for the ISTR conference. Istanbul. July 2010.
- Johansson H., Johansson L. & R. Scaramuzzino (2011), *Mellan deltagande och inflytande – Brukarråd i Skånes kommuner*. Socialhögskolan. Lunds universitet. Meddelande från Socialhögskolan 2011:3.
- Johansson, M. (2011), *I Dialogens namn – idén om ett samarbetsavtal mellan staten och ideella*. Institutionen för socialt arbete. Linnéuniversitetet. Arbetsmaterial.
- Johansson, S. (2001), *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisationers roll i välfärdssystemet*. CEFOS Göteborg: Göteborgs universitet.
- Johansson, S. (2002) *Sociala ideella organisationer – som kommunerna ser dem. Om kommunernas relationer med sociala ideella organisationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Johansson, S. (2005), *Ideella mål med offentliga medel – Förändrade förutsättningar för ideell välfärd*. Stockholm: Sober Förlag
- Kaldor, M. (2003), 'The idea of global civil society', *International affairs*. Vol. 79, No. 3, pp. 583–593.
- Karlsson, M. (2002), *Själv men inte ensam: om självhjälpsgrupper i Sverige*. Stockholms universitet. Institutionen för socialt arbete.
- Karlsson, M. (2006), *Självhjälpsgrupper: teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Kendall, J. & M. Knapp (2000), 'Measuring the performance of voluntary organizations', *Public Management*. Vol. 2 Issue 1 pp. 105–132.
- Klausen, K. & P. Selle (1995), *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: TANO förlag.
- Kohler-Koch, B. & B. Rittberger (2007), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Kommittén Välfärdsbokslut (2001), *Välfärdsbokslut för 1990-talet: slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Kooiman, J. (2002), 'Governance: A Social-Political Perspective'. In. Grote, J. R. & B. Gbikpi (2002) *Participatory Governance: Political and Societal Implications*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London: Sage
- Kuhnle, S. & P. Selle, (1992), "Government and voluntary organizations: A relational perspective" i Kuhnle S. & Selle P. (ed.) *Government and Voluntary Organizations*. London: Avebury.
- Leisering, L. & R. Walker (red.) (1998), *The dynamics of modern society: poverty, policy and welfare*. Bristol: Policy Press
- Lewin, L. (1992), *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Nordstedts.
- Linderyd, A. (2008), *Frihet utan oberoende – civila samhället och relationen till stat och kommun*. Stockholm: Sektor3.

- Lindkvist, K. (1992) "Handikapprörelse och handikappolitik" i *Zenit*, 116, 10–39.
- Lindvall, J. & J. Sebring (2005), 'Policy Reform and the Decline of Corporatism in Sweden', *West European Politics*. Vol. 28, No. 5.
- Lorentzen, H. (1993), *Frivillighens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsproducentene*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lundquist, L. (1997), *Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan 1900–1920*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundström, T. (1995), 'Frivilligt socialt arbete under omprövning', *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 2, nr. 1, s. 39–59.
- Lundström, T. (1996), 'The State and Voluntary Social Work in Sweden', *Voluntas*, vol. 7, nr. 2, s. 123–146.
- Lundström, T. (1997), *Barnavårdsorganisationer vid två sekelskiften*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 10. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
- Lundström, T. (2004), *Teorier om frivilligt socialt arbete. En diskussion om forskningens läge och organisationernas framtid*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 22. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Lundström, T. & L. Svedberg (1998), 'Svensk frivillighet i internationell belysning – en inledning', *Socialvetenskaplig tidskrift*, Vol. 5, nr. 2–3, s. 106–127.
- Lundström, T. & L. Svedberg (2003), 'The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State – The Case of Sweden', *Journal of Social Policy*, vol. 32, no. 2, s. 217–238.
- Lundström, T. & F. Wijkström (1995), *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 4. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
- Lundström, T. & F. Wijkström (1997), *The Nonprofit Sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press.
- Magnusson, J. & A. Meeuwisse (2000), "Gatutidningen Situation Sthlm. Ny organisation i en förändrad välfärdsstat", i Runquist, W. & Swärd, H. (red.) *Hemlöshet*. Stockholm: Carlssons.
- Markström, U. (2003), Den svenska psykiatireformen: bland brukare, eldsjälur och byråkrater. Akademisk avhandling. Umeå Universitet.
- Meeuwisse, A. (1997), *Vänskap och organisering. En studie av Fountain House-rörelsen*. Lund Studies in Social Welfare. Lund: Arkiv.
- Meeuwisse, A. (2001), *Ett högriskprojekt. Om missbrukarhabilitering på Basta Arbetskooperativ*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 18. Stockholm: Ersta Sköndal Högskola.
- Meeuwisse, A. & S. Sunesson (2002), 'Frivilliga organisationer, socialt arbete och expertis', *Socialvetenskaplig tidskrift*. Nr. 2–3. pp. 172–193.
- Meeuwisse, A. (1999), 'Egenorganisering för stärkt medborgarskap och ökat inflytande. Om alternativ till patient- och klientskap', Amnå, E. (red.) *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113.
- Montin, S. (2006a), "Mobilising for Participatory Democracy? The case of democracy policy in Sweden", i Zittel, Thomas & Dieter Fuchs (eds.), *Participatory democracy and political participation. Can democratic reform bring citizens back in?* London: Routledge.
- Montin, S. (2006b), "Demokrati på entreprenad. En fallstudie av demokratiutveckling i Västerås kommun", *Kommunal ekonomi och politik*, Vol. 10, Nr. 1, s. 39–74.
- Monzon, J.L. & R. Chaves (2008), 'The European Social Economy: Concepts and Dimensions of the Third Sector', *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol. 79, No. 3–4, pp. 549–577.
- Morison, J. (2000), 'The government-voluntary sector compacts: governance, governmentality and civil society'. *Journal of Law and Society*. Vol. 27, No. 1, pp. 98–132.
- Motion 2009/10:Kr5 av Leif Pagrotsky m.fl. (s, v, mp) med anledning av prop. 2009/10:55 En politik för det civila samhället
- Mörth, U. & K. Sahlin-Andersson (red.) (2006), *Privatoffentliga partnerskap. Styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm SNS Förlag,

- Nanz, P. & J. Steffek (2005), 'Assessing the democratic quality of deliberation in global governance: criteria and research strategies', *Acta Politica*, 40(3):368-383.
- Naurin, D. (2001), *Den demokratiska lobbyisten*. Umeå: Boréa förlag.
- Newman, J. (2001), *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London: Sage
- Newman, J. (Eds) (2005), *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol: Policy Press.
- Newman, J., M. Barnes, H. Sullivan & A. Knops (2004), 'Public Participation and Collaborative Governance', *Journal of Social Policy*, Vol. 33, No 2, pp 203-223
- Obradovic, D. (2005), *Civil and Social Dialogue in European Governance*. NEWGOV Integrated EU Project, REF NO. 24/D01
- Olsson, L-E. (1998), *Givande och tagande - interaktion mellan frivilliga organisationer och kommuner*. Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr. 10. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Olsson, L-E, Nordfeldt, M., Larsson, O. & Kendall, J. (2009), "Sweden: when strong third sector historical roots meet EU policy processes", I Kendall, Jeremy (red.) (2009). *Handbook on third sector policy in Europe: multi-level processes and organized civil society*. Cheltenham: Edward Elgar
- Olsson, L-E. & L. Svedberg (2010), 'Voluntary Organizations and Welfare Provision in Sweden: Is There Such a Thing?', I Evers, A. & A. Zimmer, (red.) (2010). *Third sector organizations facing turbulent environments: sports, culture and social services in five European countries*. Baden-Baden: Nomos
- Osborne, S. P. & McLaughlin, K. (2003), 'Modelling government - voluntary sector relationships: emerging trends and issues', *European Business Organization Law Review* (EBOR) 4: 383Ð401.
- Osborne, S.P. (2000), *Public-private partnerships - Theory and practice in an international perspective*. London: Routledge.
- Persson, K. (2007), *Social ekonomi i Skåne - en kartläggning 2005-2006*. Föreningen Nätverk Social Ekonomi i Skåne
- Pestoff, V. (2009), *A democratic architecture for the welfare state*. London: Routledge
- Pestoff, V. (2011), 'Social accounting and public management: accountability for the public good-conclusions', I Ball, A. & S.P. Osborne (red.) *Social accounting and public management: accountability for the common good*. New York: Routledge
- Peters, G. & J. Pierre (2001), 'Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance', *Policy and Politics*, Vol. 29, No. 2, pp. 131-5
- Peters, B. G. & J. Pierre (2010), 'Public-private partnerships and the democratic deficit: is performance-based legitimacy the answer?', Bexell & Mörth (eds.) *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*, N.Y. Routledge
- Petersson, O., J. Hermansson, M. Micheletti, J. Teorell & A. Westerholm (2000), *Demokrati utan partier*. Demokratirådets rapport 2000. Stockholm: SNS förlag.
- Pierre, J. & B. Rothstein (2003), *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Stockholm: Liber
- Pierre, J. & G. B. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Pitkin, H. (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California.
- Plowden, W. (2003), 'The Compact: Attempts to Regulate Relationships between Government and the Voluntary Sector in England', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 32. pp. 415Ð432
- Premfors, R. & K. Roth (red)(2004), *Deliberativ demokrati*, Lund: Studentlitteratur
- Proposition 2008/09:29, *Lag om valfrihetssystem*
- Proposition 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*.
- Regeringsförklaringen oktober 2006.*

- Region Skåne (2010), *Överenskommelse om samverkan mellan Region Skåne och den idéburna sektorn i Skåne*. Folkhälsoberedningen. Region Skåne.
- Rose, N. (1999), *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N. (2000), 'Government and Control', *British Journal of Criminology*, Vol. 40, pp 321-339
- Rossenau, V.P. (ed.) (2002), *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge: MIT Press.
- Rothstein, B. (1992), *Den korporativa staten*. Stockholm: Nordstedts.
- Sabuni, H. & G. Hägglund (2007), 'Satsning på ideella krafter löser landets vårdproblem', *Dagens Nyheter*, DN debatt 30 juni.
- Salamon, L. M., & H.K. Anheier (1996), *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester, Manchester University Press.
- Salamon, L. M., & H.K. Anheier (1997), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, L. M., & H.K. Anheier (1998), 'Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally'. *Voluntas*. Vol. 9, No. 3, pp. 213-248.
- Salamon, M. L., S. Sokolowski, & R. List (2003), *Global Civil Society- An Overview*. The John Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies.
- Scaramuzzino, R., C. Heule, H. Johansson & A. Meeuwisse (2010), *EU och den ideella sektorn*. Malmö Högskolas Rapportserie 2010:2.
- SCB (2003), *Politiska resurser och aktiviteter 1992- 2001*. Stockholm: SCB
- SCB (2010), *Hushållens icke-vinstdrivande organisationer, en enkätundersökning under uppbyggnad*. Bakgrundfakta. Ekonomisk statistik 2010:1
- Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe - effective and democratic*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, P. (1974), 'Still the century of corporatism?', *Review of Politics*. Vol. 36. pp. 85-131
- Schmitter, P. C. (2002), 'Participatory Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context"?' I J. Grote & B. Gbikpi (Eds), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich.
- Scott, R. W. (2001), *Institutions and organizations*. London: Sage.
- Selznick, P (1949), *TVA and the Grass Roots: a Study in the Sociology of Formal Organizations*, Berkeley: University of California Press.
- SFS 2008:962, *Lag om valfrihetssystem*.
- SKL (2007), *Brytpunkt. Demokratins förnyelse*. Stockholm. Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2009), *Valfrihetssystem för nybörjare och andra nyfikna*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Skr.2008/09:207, *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges kommuner och landsting*. Regeringens skrivelse. 4 juni 2009.
- Socialstyrelsen (2007), *Frivilligcentraler i Sverige - en kartläggning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2010a), *God kvalitet i socialtjänsten - om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Socialstyrelsen (2010b), *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden 2010*. Stockholm: Socialstyrelsen
- SOU 1993: 82, *Frivilligt socialt arbete*. Rapport från Socialtjänstkommittén.
- SOU 2000:1, *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet*.
- SOU 2003:95, *Arbetskraft - Betänkande av Lönebidragsutredningen*.
- SOU 2007:37, *Vård med omsorg - möjligheter och hinder*. Betänkande från Delegationen för mångfald inom vård och omsorg

- SOU 2007:66, *Rörelser i tiden*. Slutbetänkande av utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Stoker, G. (1998), 'Governance as Theory: Five Propositions', *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 1, pp. 17-28.
- Svedberg, L. & T. Lundström (2003), 'The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State - The Case of Sweden', *Journal of Social Policy*. Vol. 32, No. 2, pp. 217-238.
- Svedberg, L. (2005), 'Det civila samhället och välfärden - ideologiska önskedrömmar och sociala realiteter', i Amnå, E. (red.) *Civilsamhället. Några forskningsfrågor*. Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlunds förlag.
- Svedberg, L. & L-E Olsson (2010), 'Civil Society and Welfare Provision in Sweden - Is There Such a Thing?', In A. Zimmer & A. Evers (eds.), *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments: Sports, Culture and Social Services in Five European Countries*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Swyngedouw, E. (2005), 'Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the state', *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, pp 1991-2006.
- Swärd, H. & Egerö M-A. (red.) (2006), *Ligga till last - fattigdom och utsatthet*. Lund: Gleerups utbildning.
- Tillväxtverket (2009), *Sociala företag behövs - En skrift om sociala företag - en väg till arbete, nya affärsidéer och rehabilitering*. Stockholm: Tillväxtverket.
- Trydegård, G-B. (2001), 'Välfärdstjänster till salu - privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet', I Szebehely, M. (red.) *Välfärdstjänster i omvandling*. SOU 2001: 52, Fritzes, Stockholm.
- Vamstad, J. (2006), *A literary overview of Swedish civil society research*. Research Department's Working Papers No 40. Stockholm: Ersta Sköndal Högskola.
- Vedung, E. (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3., [omarb. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Westlund, H. (2003), 'Social economy and employment - the case of Sweden', *Review of Social Economy*. Vol. 61, No. 2, pp. 163 - 182.
- Wijkström, F. (1998), *Different Faces of Civil Society*. Stockholm School of Economics: EFI, The Economic Research Institute.
- Wijkström, F. & T. Lundström (2002), *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober Förlag.
- Wijkström F. & T. Einarsson (2006), *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Stockholm: EFI Handelshögskolan
- Wood, A. (2007), *Den sociala ekonomin - en väg till arbete*. Integrationsverket.
- Young, I.M. (2000), *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press
- Öberg, PO. (2003), 'Intresseorganisationen - samtalspartner eller åsiktsleverantör', i Giljam & Hermansson (red.), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Bilaga vid regeringsammanskrivning. 2008-10-23. IJ2008/2110/UF

Bilagor

BILAGA 1. PRINCIPER I ÖVERENSKOMMELSEN.

Regleringsobjekt	Principer	Centrala element (sammanfattning)
Den idéburna sektorns roll och funktion	Självständighet och oberoende	I) Idéburna organisationer och verksamheter formulerar självständigt sitt uppdrag i samhället utifrån sin värdegrund och är självständiga aktörer såsom röstbärare också i samverkan med andra aktörer. II) Idéburna organisationer kan ha en kritisk 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.
Relationen mellan stat och idéburna organisationer	Dialog	I) Relationen mellan regeringen och idéburna organisationer ska präglas av ansvar och ömsesidighet. Formerna bör vara öppna, återkommande och präglas av ett inkluderande förhållnings- och arbetssätt. II) Dialog mellan regeringen och de idéburna organisationerna syftar till att bredda och fördjupa beslutsunderlag och till att skapa förståelse och förtroende för varandra.
Den idéburna sektorns roll och funktion	Kvalitet	I) Verksamheter inom det sociala området bedrivs av idéburna organisationer med den särskilda närhet, kunskap och kvalitet som dessa ger. II) Idéburna organisationers verksamhet ska kännetecknas av hög kvalitet och tillgänglighet. De ska följas upp och utvärderas för att kunna synliggöras, utvecklas och jämföras med andra aktörer. III) Den idéburna organisationen definierar kvaliteten i sin egen verksamhet ofta med utgångspunkt i brukarens egen definition av kvalitet. IV) Idéburna organisationer ska följa de krav på kvalitet som anges i lagstiftning och som ställs av beställaren. Idéburna organisationer ska kunna redovisa den särart och kvalitet som man därutöver arbetar med.
Relationen mellan stat och ideell sektor	Långsiktighet	I) 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. II) Idéburna organisationer bör ges sådana förutsättningar som möjliggör planering med långsiktighet och hållbar utveckling som grund.
Relationen mellan stat och idéburna sektor	Öppenhet och insyn	I) Det ömsesidiga förtroendet mellan de offentliga och den ideella sektorn bygger på viljan till öppenhet. II) För att så många som möjligt ska kunna engagera sig i befintlig eller nyttillkommen verksamhet krävs tillgänglig information och öppenhet i såväl offentlig som ideell sektor. III) Principen om öppenhet och insyn ska tillämpas så att den idéburna organisationens uppdrag kan fullföljas och inte medför skada för brukare, frivilliga, anställda m.fl.
Den idéburna ideella sektorns roll och funktion	Mångfald	I) 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. Där många idéburna verksamheter får växa skapas utrymme för innovation. II) Samhället välkomnar idéburna organisationer och utförare inom det sociala området med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter. Olikheten är att beakta som en tillgång hos den mångfald av idéburna organisationer som bygger på demokratiska värden. III) Både den offentliga och den ideella sektorn har ett ansvar för att underlätta framväxten av nya organisationer och utförare samt olika former för samverkan och avtal.

BILAGA 2. ÅTAGANDEN OCH ÅTGÄRDER I ÖVERENSKOMMELSEN.

Princip	Regeringen	
	Åtaganden (urval)	Åtgärder (urval)
Självständighet och oberoende	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rollen som röstbärande och opinionsbildare erkänns. ■ Visa respekt för enskilda organisationers egenvärde. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verka för att statliga stöd utformas med hänsyn till principen om självständighet och oberoende.
Dialog	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verka för att det utvecklas former för ett mer systematiskt utbyte av erfarenheter mellan regering och idéburna. ■ Informera om relevanta processer inom regeringskansli och myndigheter. ■ Verka för att samverkan mellan organisationer och kommunal socialtjänst utvecklas. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Undersöka möjligheterna att använda redan existerande dialoger för systematiskt utbyte av erfarenheter och deltagande för ideell sektor. ■ Kontinuerligt inbjuda Sveriges Kommuner och Landsting att delta i fortlöpande möten med staten och den ideella sektorn. ■ Uppmärksamma vikten av att höra ideella sektorns synpunkter under t.ex. utredningsarbete. ■ Utveckla informationsutbytet för att skapa bättre förankrat beslutsunderlag.
Kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> ■ De idéburna organisationernas egenvärde erkänns. ■ Främja kunskapsuppbyggnad, statistik och forskning om den ideella sektorn. ■ Kunskapen om den ideella sektorns erfarenhet och kvalitet ökar i den statliga förvaltningen. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Uppmärksamma möjligheterna till att utbilda relevant personal inom den statliga förvaltningen om ideella sektorns förutsättningar och villkor. ■ Utveckla statistik inom välfärdsområdet. ■ Verka för att statliga myndigheter följer upp och utvärderar insatser som genomförs av ideell sektor.
Långsiktighet	<ul style="list-style-type: none"> ■ Öka förutsättningarna för förutsägbarhet i den ideella sektorns verksamhet. ■ Verka för en bred politisk förankring av överenskommelsen. ■ Verka för att kunskap och erfarenhet i sektorn tillvaratas för samhällsutvecklingen. ■ Fortsätta att utveckla likvärdiga villkor inom den ideella sektorn. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Redovisa överenskommelsen i en skrivelse till riksdagen. ■ Bereda förslaget om principer för villkor för statsbidragen. ■ Ta tillvara erfarenheter och verka för att olika aktörer sprider kunskap om den metodutveckling som sker inom den ideella sektorn.
Öppenhet och insyn	<ul style="list-style-type: none"> ■ Att i mötet med idéburna organisationer bejaka och visa öppenhet inför de olika former som sektorns organisationer uppvisar. ■ Verka för att allmänheten får saklig och relevant information om vad idéburna organisationer kan erbjuda. ■ Erbjudna möjligheter för idéburna organisationer att påverka genom att framföra sina synpunkter i frågor som rör idéburna organisationer. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ I ökad utsträckning informera om aktuella beredningar som rör idéburna organisationer för att fler ska bli delaktiga i remissförfarandet.
Mångfald	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verka för att fri konkurrens råder på så sätt att idéburna organisationer kan konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer inom socialtjänst, hälso- och sjukvård. ■ Främja fortsatt mångfald av utförare inom hälso- och sjukvården. ■ Verka för att minska statlig styrning som försvårar för mindre aktörer att verka på lika villkor. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bereda förslag om ett system med fritt val. ■ I dialog med offentliga aktörer, sprida goda exempel om de idéburna organisationerna inom det sociala området. ■ Bereda förslag med anledning av Nuteks programförslag för fler och växande sociala företag. ■ Stimulera utvecklandet av metoder för mångfaldsarbete genom och inom idéburna organisationer.

Idéburna organisationer	
Åtaganden	Åtgärder
<ul style="list-style-type: none"> ■ Att informera och utbilda samhället om betydelsen av en starkt idéburen sektor, självständig, granskande, opinionsbildande, intresseföreträdande och tjänste producerande. ■ Öka samverkan mellan idéburna organisationer verk-samma inom hälso- och sjukvård och social omsorg. ■ Återkommande diskutera hur man förvaltar och ut-vecklar sin idé och vad det betyder för utveckling en av verksamheten och samhället. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Få ökad förståelse för betydelsen av de lokala idé-burna organisationerna och deras uppgift för demo-kratiska värden som granskare, företrädare, opini-onsbildare och producent av sociala tjänster.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Söka utveckla effektiva samverkansformer lokalt och regionalt. ■ Söka utveckla en samsyn när det gäller begreppen inom den idéburna sektorn. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beskriva sambandet mellan lokal, regional, nationell och EU-nivå. ■ I samverkan följa och utveckla överenskommelsens innebörd, t.ex. genom lokala seminarier.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Utveckla metoder för att mäta kvalitet och resultat som återspeglar de idéburna organisationernas roll, särart och mervärde. ■ Verka för FoU insatser med inriktning mot idéburna organisationer inom vård och omsorg. 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ta initiativ till ett gemensamt arbete mellan staten, idéburna organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting med uppgift att följa överenskommelsens genomförande, medverka till utvärdering och fortsatt utveckling. ■ Ta initiativ till att upprätta ett gemensamt arbete för att stödja utvecklingen av överenskommelser på lokal nivå 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Aktivt kommunicera sin och den idéburna sektorns verksamhet och därigenom uppmuntra till ökat ideellt engagemang. ■ Värna rätten att lyfta fram kritik även i avtalsreglera de relationer mellan offentliga och idéburna organi-sationer. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inom ramen för lokala överenskommelser säkerställa att brukares och frivilligas integritet respekteras.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Våga ta strid om mångfaldens gränser, t.ex. rörande antidemokratiska organisationer. ■ Stimulera till mångfald inom den idéburna sektorn. 	

