



UNGDOMSSTYRELSEN  
[www.ungdomsstyrelsen.se](http://www.ungdomsstyrelsen.se)



# DIALOG OM DET **civila samhällets villkor**

Ett partsgemensamt forum och organisationernas  
syn på politiken för det civila samhället 2011



DIALOG OM DET

# **civila samhällets villkor**

Ett partsgemensamt forum och organisationernas  
syn på politiken för det civila samhället 2011



# Förord

I Ungdomsstyrelsens regleringsbrev för 2011 fick myndigheten i uppdrag att sammankalla och administrera ett partsgemensamt forum för kontinuerlig dialog mellan regeringen och det civila samhällets organisationer. I uppdraget ingick även att göra en uppföljning av politiken för det civila samhället ur det civila samhällets perspektiv. På Ungdomsstyrelsen har Kenneth Ljung, Lena Hallberg och Maria Sundbom Ressaissi arbetat med uppdraget.

År 2012 fick Ungdomsstyrelsen ett utökat uppdrag om politiken för det civila samhället. Den 29 februari lämnade myndigheten en plan till regeringen för hur vi ska arbeta med uppdragets olika uppgifter. Bland annat innebär uppdraget om det civila samhället att Ungdomsstyrelsen får ett fortsatt ansvar för att sammankalla och administrera det partsgemensamma forumet och för att ta fram en uppföljning av politiken ur det civila samhällets perspektiv.

Inför redovisningen av 2011 års uppdrag gav Ungdomsstyrelsen organisationen Civilsamhällets organisationer i samverkan (Civos) i uppdrag att ta fram en uppföljningsrapport som belyser politiken för det civila samhället ur det civila samhällets perspektiv. Rapporten heter *Civilsamhällets betydelse för välfärd, ekonomi och demokrati* och finns med som en fristående bilaga. Civos och medverkande organisationer står själva för innehållet.

Den här rapporten, *Dialog om det civila samhällets villkor*, är en redovisning av 2011 års uppdrag och har tagits fram av Maria Sundbom Ressaissi och Daniel Wohlgemuth i samarbete med Fredrik Wikström.

Per Nilsson  
generaldirektör, Ungdomsstyrelsen

# Innehåll

Förord .....	3
1 Inledning .....	5
1.1 En politik för det civila samhället .....	5
1.2 Partsgemensamt forum 2010 .....	6
1.3 Förberedande arbete.....	7
2 Ett partsgemensamt forum .....	8
2.1.1 Sammankallande av partsgemensamt forum.....	8
2.1.2 Ungdomsstyrelsens reflexioner.....	10
3 Det civila samhällets perspektiv.....	11
3.1 Civilsamhällets betydelse för välfärd, ekonomi och demokrati .....	11
3.2 Civilsamhällets villkor utifrån de sex principerna.....	13
3.3 Ungdomsstyrelsens reflexioner.....	17
3.4 Kommande uppföljningar .....	18
Referenser .....	20

# 1 Inledning

År 2011 fick Ungdomsstyrelsen i uppdrag att sammankalla och administrera ett partsgemensamt forum och att följa upp politiken för det civila samhället ur det civila samhällets organisationers perspektiv:

*”Ungdomsstyrelsen får uppdrag att sammankalla och administrera ett partsgemensamt forum för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhällets organisationer i enlighet med vad som anges i regleringsbrev för 2011 avseende anslag 13:6 insatser för den ideella sektorn. ... I uppdraget ingår att redovisa en rapport utifrån det civila samhällets organisationers perspektiv. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 april 2012.”*  
(Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2010)

Den här återrapporteringen inleds med en kort bakgrund till uppdraget samt en redogörelse för hur myndigheten har genomfört uppdragets olika delar. Därefter beskrivs det partsgemensamma forumet som sammankallades i mars i år. I kapitel 3 presenteras utvalda delar av den uppföljningsrapport som tagits fram, betraktat utifrån de sex principer som återfinns i politiken för det civila samhället. Rapporten avslutas med Ungdomsstyrelsens reflexioner och en diskussion om fortsatta uppföljningar av politiken ur civilsamhällets eget perspektiv. I rapportens bilaga återfinns den uppföljningsrapport som på uppdrag av Ungdomsstyrelsen tagits fram som underlag av organisationen Civilsamhällets organisationer i samverkan (Civos).

## 1.1 En politik för det civila samhället

Regeringen lämnar i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) förslag till mål och inriktning för politiken för det civila samhället. Genom den nya politiken vill regeringen lyfta fram det civila samhällets stora betydelse för demokratin, utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället och ta ett helhetsgrepp om generella frågor om det civila samhället och dess villkor.

I propositionen definieras det civila samhället som:

*” ... en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans för gemensamma intressen”*  
(prop. 2009/10:55 s. 28)

Enligt propositionen är det huvudsakliga syftet för det civila samhällets organisationer allmännyttan eller medlemsnytta snarare än ekonomisk vinst. Målen för politiken står också i regeringens proposition:

*”Villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att:*

- *utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort*
- *stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald av verksamheter*
- *fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.”*

(prop. 2009/10:55 s. 44)

För att följa upp målen arbetar regeringen med ett uppföljningssystem utifrån de sex principer som tidigare formulerats i överenskommelsen inom det sociala området mellan regeringen, idéburna organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting. Principerna bygger på frågor som organisationerna själva har lyft fram som särskilt centrala (prop. 2009/10:55). Av propositionen framgår att information om det civila samhällets villkor och förutsättningar även bör komma från det civila samhällets egna representanter och att det är väsentligt att regeringen för en kontinuerlig dialog med det civila samhällets organisationer om utvecklingen i förhållande till politikens mål (prop. 2009/10:55).

## 1.2 Partsgemensamt forum 2010

Folkbildningsrådet fick 2010 uppdraget att under en första period sammankalla och administrera ett partsgemensamt forum med syftet att föra en dialog kring:

*” ... generella frågor om det civila samhällets villkor, möjligheter och utveckling samt dess roll i demokratin och för delaktigheten i demokratin”*

(prop. 2009/10:55 s. 76 ).

År 2010 genomfördes det första forumet och rådet tog även fram en rapport för uppföljning av politiken som återgav olika organisationers perspektiv: *Politiken för det civila samhället – ur det civila samhällets perspektiv* (Folkbildningsrådet 2011a).

Folkbildningsrådet bedömde att det då inte fanns förutsättningar för civilsamhällets organisationer att själva utse sina representanter eftersom företrädare för olika organisationer hade olika uppfattning om hur representanter skulle utses och vilka de kunde representera (Folkbildningsrådet 2011b). Folkbildningsrådet utsåg tio organisationer från olika delar inom civilsamhället men bedömde i sin återrapportering till regeringen att det saknats representanter för stiftelser och nya sociala rörelser. En slutsats efter ett års arbete med partsgemensamt forum var att deras uppdrag att administrera och sammankalla detta forum hade varit svagt förankrat i civilsamhället.



Folkbildningsrådet konstaterade även att civilsamhällets organisationer var missnöjda med att regeringen inte hade företrätts från den politiska nivån i tillräckligt stor utsträckning och att det funnits skilda uppfattningar mellan parterna om syftet med forumet. Folkbildningsrådet rekommenderar att man försöker skapa en gemensam uppslutning kring syftet med partsgemensamt forum och kring hur representationen ska se ut (Folkbildningsrådet 2011b).

### 1.3 Förberedande arbete

För att genomföra uppdraget har Ungdomsstyrelsen genomfört en rad aktiviteter under 2011 och början av 2012. I det inledande arbetet tog vi fasta på att ta tillvara tidigare erfarenheter, förankra arbetet hos berörda parter samt att utreda förutsättningarna för dialog och samråd. Ungdomsstyrelsen har i dialog med parterna prövat olika modeller för att sammankalla och administrera det partsgemensamma forumet.

I början av 2011 träffade Ungdomsstyrelsen Folkbildningsrådet för att ta vara på deras erfarenheter. Vi har också fört dialog med regeringskansliet och representanter från de organisationer som deltog i det tidigare partsgemensamma forumet. Den dialogen följdes upp med två möten i det tidigare forumet, som ytterligare organisationer samt regeringskansliet inbjöds till för att diskutera tidigare erfarenheter, formen för arbetet framöver, syfte och innehåll. Myndigheten har också genomfört en rad enskilda möten med organisationer som inte har kunnat delta vid gemensamma möten för att inhämta ytterligare kunskap om hur ett partsgemensamt forum kan genomföras på bästa sätt.

Samrådet med det civila samhällets organisationer har också handlat om hur uppföljningen av en politik för det civila samhället ur det civila samhällets eget perspektiv skulle kunna genomföras och användas. Organisationernas synpunkter har handlat om vikten av att organisationerna får utforma uppföljningen utifrån sina perspektiv. Ungdomsstyrelsen frågade vem eller vilka som var intresserade av att genomföra en uppföljning utifrån det uppdrag som formulerats. Civos var den organisation som visade intresse och som myndigheten bedömde hade kapacitet, kompetens och legitimitet. Uppdraget till Civos har utformats i dialog med organisationen.

Som ett led i uppföljningen har Ungdomsstyrelsen och Civos gemensamt bjudit in en vidare krets av organisationer från det civila samhället samt företrädare för regeringen till idéseminarier, där de har medverkat genom att föra en dialog om rapportens tre teman. Vid seminarierna har också företrädare för regeringen lyft resultat från regeringens egen uppföljning av politiken i form av en enkätundersökning som skickats till samtliga departement. Synpunkter från båda parter som framkom på idéseminarierna utgör en del av underlaget till uppföljningsrapporten.

Slutligen har myndigheten genomfört ett seminarium för att inhämta information om metoder och arbetsätt som används för att ta fram kunskap om det civila samhällets villkor och förutsättningar. Vid seminariet medverkade myndighetsrepresentanter, företrädare från regeringskansliet, forskare och ideella organisationer.

## 2 Ett partsgemensamt forum

Efter att ha fört en dialog med parterna och tagit del av tidigare erfarenheter bedömde Ungdomsstyrelsen att det finns några viktiga framgångsfaktorer för att det partsgemensamma forumet ska bli en konstruktiv mötesplats för regeringen och representanterna för det civila samhället. Detta har varit vår utgångspunkt vid genomförandet av uppdraget.

- **Parterna bör vara överens om syftet med och formerna för forumet.** Ungdomsstyrelsen uppfattar det som att parterna i stort sett är överens om det övergripande syftet och den huvudsakliga formen. En skillnad kan vara att regeringen i något högre grad har betonat behovet av att diskutera former för uppföljning av politiken och att organisationerna i något högre grad betonat betydelsen av att förmedla kunskap om civilsamhällets villkor och betydelse för samhällsutvecklingen.
- **Båda parterna bör ta ansvar för att fylla dagordningen med frågor som är viktiga för politikområdet.** Vår uppfattning är att båda parter är överens om att så långt det är möjligt klara ut frågor av formell karaktär på ett så effektivt sätt som möjligt och att undvika enskilda intressen. Fokus behöver istället riktas mot konkreta och generella frågor om politikens utveckling och resultat.
- **Båda parterna bör företrädas på så hög nivå som möjligt och representanterna bör ha ett politiskt mandat.** I den här frågan finns ingen överenskommelse mellan parterna men Ungdomsstyrelsen bedömer att det är en viktig förutsättning för forumet att organisationerna upplever att de har en reell chans till inflytande genom dialogen. Regeringens, liksom organisationernas företrädare, behöver ha mandat och möjlighet att ta vara på resultatet av dialogen i respektive organisations beslutsprocesser.

### 2.1.1 Sammankallande av partsgemensamt forum

I januari 2012 bjöd Ungdomsstyrelsen in organisationer från det civila samhället att anmäla sitt intresse för att medverka i ett partsgemensamt forum. Ungdomsstyrelsen har därefter valt ut ett antal organisationer som har fått erbjudande om att delta med en representant som de själva utser.

Valet av organisationer byggde på ett antal kriterier:

- intresse
- mångfald – forumet bör representera en mångfald av ändamål, inriktningar och organisationsformer. Det bör också finnas lokala, regionala och nationella perspektiv
- kapacitet – kunskap och möjlighet att bidra till diskussionen i de övergripande frågorna
- representativitet – medlemsantal i olika typer av organisationer eller samhällssektorer bör i möjligaste mån återspegla hur forumets platser fördelas.

Inför urvalsprocessen har Ungdomsstyrelsen skapat sig en bild av det civila samhället och hur engagemanget är fördelat mellan olika verksamhetsområden utifrån SCB:s statistik och Ersta Sköndals studier om befolkningens engagemang (Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010). Vi har också gått igenom bidragsgivande myndigheters målgrupper samt i viss mån olika paraplyorganisationers medlemsunderlag.

För att utvidga representationen till olika typer av organisationer inom fler samhällssektorer har antalet platser utökats till 20. I 2012 års partsgemensamma forum medverkar 16 organisationer:

- Centrum mot rasism
- Civilsamhällets organisationer i samverkan (Civos), 5 företrädare
- Forum Syd
- Handikappförbunden
- Hela Sverige ska leva
- Hyresgästföreningen
- Ideell kulturallians
- Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU)
- Riksidrottsförbundet
- Saco Studentråd/Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
- SISU Idrottsutbildarna
- Sociala ekonomins Organisationer i Utveckling och Lärande (SOUL) nationellt nätverk
- Svenska Naturskyddsföreningen
- Svenskt friluftsliv
- Sverigefinska Riksförbundet
- Sveriges Civilförsvarsförbund.

Den 9 mars bjöd Ungdomsstyrelsen in de organisationer som erbjudits att utse representanter till det partsgemensamma forumet till ett informationsmöte. På mötet diskuterades hur organisationerna kunde förbereda sig inför forumet samt vilka förväntningar som fanns för arbetsformer och agenda under det första mötet.

Den 20 mars 2012 genomfördes det första mötet med det partsgemensamma forumet. Målsättningen var att diskutera syfte, inriktning och innehåll för forumets fortsatta träffar. Ambitionen var också att besluta huvuddragen i arbetsordningen och om det ordförandeskap som ska leda arbetet. Under mötet presenterades också de uppföljningar som nyligen har genomförts och som kommer att ligga till grund för den fortsatta dialogen. Det partsgemensamma forumet beslutade att ordförandeskapet ska växla mellan parterna varje år och att det civila samhällets organisationer utser ordföranden 2012 medan regeringskansliet utser vice ordförande.

Det beslutades att presidiet ska bestå av ordförande och vice ordförande samt en tjänsteman från Ungdomsstyrelsen. Presidiet fick i uppdrag av forumet att ta fram förslag om slutgiltig version av arbetsordningen samt att förbereda agendor för årets kommande möten utifrån de beslut som fattades och de förslag som lämnades under mötet.

### **2.1.2 Ungdomsstyrelsens reflexioner**

Ungdomsstyrelsen bedömer att det nu finns en grund för fortsatt dialog inom ramen för det partsgemensamma forumet. Det finns en grundläggande gemensam bild av forumets syfte och inriktning samt en öppenhet för parternas roller och utmaningar i dialogen. Det finns ett gemensamt intresse av att dialogen ska föras på ett jämbördigt sätt och med arbetsformer som underlättar delaktighet och ömsesidighet. Mötet uttryckte en förhoppning om att forumet kan etableras till en fungerande långsiktig infrastruktur för samråd mellan parterna och där nya initiativ kan tas efter hand. Parterna betonade vikten av ett konkret innehåll i dialogen, inte minst för att upprätthålla engagemanget. De poängterade också att det var viktigt med förberedande arbete för att den begränsade tiden under forumets möten ska kunna användas effektivt.

En avgörande förutsättning och utmaning, som Ungdomsstyrelsen ser det, är att komma fram till sådana konkreta frågor som båda parter ser som strategiskt viktiga för politikens genomslag och utveckling. Likaså bör parterna sträva efter att dialogen kopplas till pågående processer inom såväl det civila samhället som regeringskansliet och att resultatet av dialogen återkopplas till forumet. För att skapa riktning och energi åt arbetet tycker Ungdomsstyrelsen att det vore värdefullt om forumet kunde identifiera några gemensamma mål att sträva mot. Det är också centralt att parterna behåller en öppenhet och förståelse för varandras olika roller och perspektiv. En central aspekt av det är att beakta den mångfald av organisationer som finns inom det civila samhället och därmed de skillnader som finns samt att vara medveten om de politiska processer och strukturer som regeringskansliets företrädare har att förhålla sig till.

## 3 Det civila samhällets perspektiv

Organisationen Civilsamhällets organisationer i samverkan (Civos) har som vi nämnt tidigare på Ungdomsstyrelsens uppdrag skrivit en uppföljningsrapport som beskriver civilsamhällets villkor och förutsättningar 2011. Rapporten *Civilsamhällets betydelse för välfärd, ekonomi och demokrati* lämnas som en självständig bilaga vars innehåll organisationen själv står för. Civos har låtit genomföra en översiktlig kunskapsammanställning kring betydelsen av civilsamhället på dessa områden. Utöver Civos har organisationerna Forum för Frivilligt Socialt Arbete, Sveriges Kvinnolobby, Famna, Riksidrottsförbundet och Handikappförbundet belyst och formulerat sin syn på civilsamhällets villkor i förhållande till politikens mål och samhällets utveckling. Underlag har också hämtats från tre idéseminarier där en något bredare grupp diskuterat övergripande teman. Rapporten avslutas med ett antal slutsatser eller förslag till åtgärder som enligt Civos kan ange riktningen för den fortsatta dialogen med regeringen.

I detta kapitel komprimeras resultat från Civos rapport och avslutas med Ungdomsstyrelsens reflexion och syn på kommande uppföljningar. Vi vill understryka att de sammanfattningar och bearbetningar som gjorts i de två inledande avsnitten inte tar upp varje argument och synpunkt som ingår i rapporten från Civos, utan är ett koncentrat och en bearbetning av uppföljningsrapporten. Det är alltså Ungdomsstyrelsen som står för det urval och de tolkningar som görs.

### 3.1 Civilsamhällets betydelse för välfärd, ekonomi och demokrati

Uppföljningsrapporten tar sin utgångspunkt i propositionens erkännande av det civila samhällets betydelse för samhällsutvecklingen och demokratin och fokuserar på civilsamhällets betydelse inom tre samhällsområden: ekonomi, välfärd och demokrati. Civos redovisar hur civilsamhället på olika sätt bidrar till samhällsutvecklingen.

Civilsamhällets organisationer påverkar samhällets ekonomi på olika sätt, till exempel genom det omfattande ideella arbete som bedrivs, via arbetstillfällena som skapas och genom att arrangemang bidrar till ökade möjligheter för lokal kommersiell verksamhet. Påverkan av ekonomin sker också genom de verksamheter som bedrivs inom framför allt välfärdssektorn samt genom entreprenörskap och innovationer som har sin källa i idéburen verksamhet. Men Civos påpekar att brister i utvärderingssystem och statistik försvårar möjligheten att avgöra hur stor betydelse det civila samhället har för ekonomin.

Inom välfärdsområdet bidrar organisationer inte bara genom olika typer av verksamheter inom vård, omsorg, utbildning och socialt arbete utan också genom att kritiskt granska och bidra med kunskap om hur det allmännas insatser kan utvecklas och kompletteras. Även många verksamheter för till exempel barn och unga bidrar direkt eller indirekt till hälsa och social trygghet.

Civilsamhället är centralt för demokratiutvecklingen i samhället i egenskap av språkrör för medborgare som sluter sig samman och som har värdefulla kunskaper eller som opinionsbildare genom att kritiskt granska och påtala behov av förändring av samhällets insatser och politik. De är också viktiga som ”demokratiskolor”, genom att organisera föreningar där medlemmar kan delta i demokratiska processer i vardagen. Samtidigt konstaterar Civos att det behövs förbättrad statistik och utvecklade mätverktyg för att öka kunskapen om civilsamhällets inverkan på samhällsutvecklingen.

De utmaningar, erfarenheter, synpunkter och förslag som lyfts i rapporten sammanfattas här genom en redovisning av de 19 slutsatser och förslag som enligt Civos är angelägna att arbeta vidare med för att förverkliga politiken för det civila samhället och som kan ange riktningen för den fortsatta dialogen med regeringen.

En viktig slutsats är att det behövs resurser för att utveckla statistiken om det civila samhället och att organisationerna själva är med och påverkar hur det ska göras. Framför allt är det viktigt att kunna skilja civilsamhället från kommersiella företag i statistiken som finns om välfärdstjänster. Beslutsfattare behöver få bättre kunskap om civilsamhället och departementen behöver samarbeta med sina myndigheter och sinsemellan för att kunna fatta välgrundade beslut i frågor som på olika sätt påverkar det civila samhället.

I en demokrati är det viktigt att det finns utrymme för att ifrågasätta och påverka och därför behövs olika insatser för att stärka organisationernas oberoende och självständighet. Den politiska bidragsstyrningen bör minska och organisationsbidragens andel av bidragen öka. Röstbärande organisationer behöver få mer långsiktiga bidragsförutsättningar och regeringen bör ta fram en plan för att den dialog som ska föras för organisationernas oberoende, och som politiken har slagit fast, får genomslag hos myndigheterna. En utveckling där bidragen urholkas genom att anslagen ligger fast medan civilsamhället utvecklas, slår mot förmågan att bidra till samhällets välfärd, ekonomi och demokrati.

Civilsamhällets finansieringsbehov måste belysas på ett samlat sätt för att göra det möjligt att se hur villkoren kan förbättras. I samband med moms- och konkurrensutsättning är det viktigt att försvara det civila samhällets särart. För att kunna ta tillvara det idéburna engagemanget i samhällsutvecklingen bör man också pröva nya former för samverkan, till exempel olika former av idéburet och offentligt partnerskap samt att ändra upphandlingsreglerna så att det blir möjligt att ställa sociala och etiska krav. Det finns bra åtaganden och åtgärder i överenskommelsen som slutits mellan regeringen, SKL och organisationer inom det sociala området och som bör genomföras.

Det är problematiskt när kommuner organiserar volontärer eftersom man då går miste om mervärdet som finns hos det civila samhället. Samhället får inte glömma det civila samhällets olika lösningar när den framtida välfärden planeras, utan istället ta tillvara organisationernas innovationskraft och förmåga att tidigt se problem. Det behövs en samlad politik som stödjer civilsamhällets entreprenörskap och en näringspolitik som omfattar de idéburna organisationerna. Den bör ta hänsyn till det samband som konstaterats mellan frivilligarbete och arbetstillfällen.

## 3.2 Civilsamhällets villkor utifrån de sex principerna

Civos har alltså valt att strukturera sin framställning utifrån tre sakområden och inte utifrån de sex principer för uppföljning av politikområdet som slås fast i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55). För att möjliggöra en läsning även utifrån de sex principerna har Ungdomsstyrelsen bearbetat den beskrivning av civilsamhällets villkor som framkommer i Civos rapport. Bearbetningen är i sig intressant då den kastar ljus på i vilken utsträckning propositionens sex principer är effektiva när det gäller att fånga upp de frågor och synpunkter som det civila samhället själva anser vara de viktigaste att föra fram.

Politiken för det civila samhället bör enligt propositionen följas upp utifrån sex principer:

1. dialog
2. självständighet
3. långsiktighet
4. öppenhet och insyn
5. mångfald
6. kvalitet.

När dessa principer används för att strukturera frågorna och synpunkterna som lyfts i Civos rapport blir det tydligt att många av frågorna skulle kunna sorteras in under mer än en av de sex principerna. Det visar sig också finnas synpunkter som faller utanför ramen och alltså inte passar in under någon av de sex principerna. Varje princip har i vår framställning fått en egen rubrik och synpunkter som inte på ett naturligt sätt ryms under någon av rubrikerna redovisas separat.

### Dialog

Principen om dialog beskrivs i propositionen som att det civila samhällets organisationer ska beredas möjligheter att i dialog med regeringen och offentliga aktörer hävda sina rättigheter och intressen och mer allmänt bidra med information och synpunkter. Dialogen ska vidare vara öppen, återkommande och inkluderande (prop. 2009/10:55).

En ganska liten del av den lägesbeskrivning som ges i Civos rapport handlar om aspekter av själva dialogen mellan det civila samhällets organisationer och regeringen. Något som anknyter till principen om dialog i en vidare mening är dock uppfattningen att det civila samhällets organisationer generellt har fått ett minskat inflytande över det politiska beslutsfattandet. Detta menar man kommer till uttryck genom att de politiska konsultationsprocesserna med organisationerna har minskat i omfattning. Regeringen väljer allt oftare, menar man i rapporten, att inte vända sig direkt till det civila samhällets organisationer utan att i högre grad låta experter och handplockade personer utan formella mandat från organisationerna föra civilsamhällets talan.

En annan uppfattning med anknytning till dialogen som framkommer i Civos rapport är att de överenskommelser som gjorts mellan det offentliga och civilsamhällets organisationer inte följs i tillräckligt stor omfattning. Att det offentliga inte i tillräckligt hög grad lever upp till sina åtaganden och bryter mot de överenskomna principerna. Kanske kan man tolka denna kritik som att det i dagsläget finns en fortsatt utmaning i att bygga förtroende och tillit mellan parterna i arbetet med de ingångna överenskommelserna.

Om principen om dialog tolkas i en vidare mening så kan den också inrymma frågan om hur det offentliga samhället organiserar sig i avsikt att realisera målen inom politiken för det civila samhället. Civos konstaterar att politiken för det civila samhället är ett tvärsektorielt politikområde som ställer krav på samordning mellan sektorer på såväl nationell, regional som lokal nivå. En synpunkt som förmedlas är också att det interdepartementala arbetet inom regeringskansliet med att genomföra och förankra politiken hittills inte fungerat tillräckligt bra. I rapporten efterfrågas en mer spridd kunskap om politikområdet samt utökad samarbete mellan olika departement.

### Självständighet och oberoende

Principen om självständighet och oberoende innebär att det civila samhällets organisationer ska kunna formulera sitt uppdrag i samhället utifrån egna värdegrunder. Obefogad inblandning eller kontroll från regeringen eller myndigheterna ska inte heller förekomma (prop. 2009/10:55).

I rapporten från Civos lyfts ett antal punkter fram som relaterar till det civila samhällets självständighet och oberoende. I rapporten argumenterar de för att den politiska styrningen av det civila samhällets organisationer har ökat genom att tyngdpunkten i den offentliga bidragsgivningen alltmer har förskjutits i riktning mot verksamhets- och projektbidrag och bort från de mer förutsättningslösa organisationsbidragen som är förenade med mindre styrning av verksamhetens inriktning. Mer övergripande menar Civos också att organisationernas möjligheter att agera som självständiga aktörer har minskat då organisationsstödet under senare år i praktiken har minskat för många organisationer.

Ytterligare en synpunkt med koppling till det civila samhällets oberoende gäller den specifika situation som idéburna organisationer hamnar i när de efter ett upphandlingsförfarande producerar samhällstjänster på uppdrag av det offentliga. Det konstateras i rapporten att en verksamhet som upphandlats faktiskt ägs av den upphandlande parten och att det med dagens regler för upphandling kan vara svårt att ta tillvara det mervärde och den innovationspotential som en idéburen organisation kan tillföra samhället.

### Långsiktighet

Innebörden i principen om långsiktighet är att det är viktigt att det civila samhället har goda, stabila och långsiktiga förutsättningar för sin existens och för sin planering och utveckling av verksamheten (prop. 2009/10:55).

I Civos rapport framkommer ett antal frågor med relevans för långsiktigheten och stabiliteten i de förutsättningar som det civila samhällets organisationer har att verka utifrån. Frågan om det offentliga stödet till det civila samhällets organisationer totalt sett ökar eller minskar är här viktig. Uppfattningen som framkommer i Civos rapport är att de offentliga bidragen har urholkats under de senaste åren och att många organisationer fått kraftigt minskade bidrag. Det konstateras bland annat att statsbidraget inte är indexreglerat, vilket innebär en successiv minskning av stödet. Civos anser vidare att bidragssystemets nuvarande konstruktion är för statisk. Med detta menar de att finansieringen i systemet inte ökar om eller när antalet sökande organisationer ökar. Om det civila samhället utvecklas genom att fler organisationer bildas är det alltså fler som ska dela på det ekonomiska utrymmet. En konsekvens av minskat ekonomiskt stöd är



enligt Civos att organisationer får svårare att bidra till samhällets välfärd, ekonomi och demokrati.

Civos lyfter även problemet med att många typer av stöd är kortsiktiga och projektnriktade. Det försvårar för organisationer som är beroende av dessa för att bedriva ett långsiktigt och oberoende arbete med att föra fram sitt perspektiv till den politiska nivån. Exempelvis kräver deltagande i utredningar och genomförande av egna analyser långsiktighet och oberoende.

Enligt Civos genomförs ofta bristfälliga konsekvensanalyser inför regelförändringar som påverkar organisationernas förutsättningar. Exempelvis kan regelförändringar i bidragssystemen få större konsekvenser för organisationerna än förväntat, något som påverkar deras möjlighet till framförhållning och långsiktighet.

Egentligen är det möjligt att sortera in de flesta synpunkter som hänger samman med organisationernas finansiella situation under perspektivet långsiktighet. Detta innebär till exempel att de flesta lagar och regler som sätter ramarna för organisationernas ekonomiska aktiviteter kan kopplas till denna princip. I rapporten från Civos lyfts frågan om moms på ideella organisationers intäkter fram som en fråga av stor betydelse för organisationernas situation. Om ideella organisationer åläggs att redovisa moms tar detta både tid och kraft från den verksamhet som organisationerna ska bedriva. Detta kan innebära att engagemanget minskar i många föreningar, inte minst i de mindre föreningarna.

Civos pekar också på att det regelverk som idag styr den offentliga sektorns upphandling av välfärdstjänster missgynnar aktörer inom den idéburna sektorn då det inte finns möjlighet att värdera organisationernas unika bidrag eller ”särart” i upphandlingen. Den konkurrensnackdel som den idéburna sektorn därmed har bidrar till att undergräva sektorns långsiktiga etablering och finansiella situation. Civos menar i anslutning till detta att upphandlingslagstiftningen behöver förändras så att till exempel sociala och etiska krav kan ställas och så att långsiktigt ansvarstagande stimuleras. På ett organisatoriskt plan argumenterar de för att det i dagsläget på den nationella politiska nivån inte arbetas tillräckligt systematiskt med frågor kring det civila samhällets entreprenörskap och de idéburna organisationernas företagande. Civos menar att när samhällets framtida välfärd ska utredas, planeras och finansieras, så glöms ofta det civila samhället helt enkelt bort. Det civila samhället saknas som aktör i de flesta regionala och kommunala utvecklingsprogram. Man går därmed miste om potentiellt viktiga lösningar.

## Öppenhet och insyn

Innebörden av denna princip är att ömsesidig öppenhet och insyn är förutsättningar för att det civila samhället och det offentliga ska kunna samverka på ett öppet och förtroendefullt sätt. I relation till uppföljningssystemet handlar denna princip främst om att myndigheter visar öppenhet och ger det civila samhället insyn i de processer som rör beslutsfattande. En annan betydelse är att verksamhet som bedrivs inom det civila samhället med stöd av skattemedel bör beskrivas öppet av den bidragsmottagande organisationen (prop. 2009/10:55).

Frågor med tydlig koppling till principen om öppenhet och insyn förekommer knappast alls i Civos uppföljning av det civila samhällets villkor.

## Mångfald

Principen om mångfald avser både organisationer och enskilda personer. Den innebär att regelverk, bidragssystem med mera bör ge utrymme och förutsättningar för olika organisationsformer inom det civila samhället samt för många olika former av relationer mellan det offentliga och det civila samhället. En annan betydelse är att det civila samhället bör avspegla och omfatta människor från olika delar av befolkningen (prop. 2009/10:55).

Civos argumenterar i rapporten för att den befintliga statistiken över det civila samhället har svårt att fånga den mångfald som det civila samhället utgör. Man menar att det behövs större resurser än idag för att ta fram en mer heltäckande statistik som samtidigt beaktar mångfalden i det civila samhället.

I rapporten återkommer exempel på svårigheter och förslag på förändringar av de regelverk som idag styr den offentliga sektorns upphandling av välfärdstjänster. Civos menar att dessa missgynnar aktörer inom den idéburna sektorn eftersom organisationernas unika bidrag eller särart inte värderas vid upphandlingar. Detta skulle i så fall strida mot politikens ambition att främja mångfalden bland utförarna.

## Kvalitet

Principen om kvalitet innebär att all verksamhet som kan utföras av antingen offentliga eller privata aktörer ska vara av god kvalitet, oavsett utförare. Verksamheten ska kunna följas upp och utvärderas. Principen om kvalitet är dock endast relevant för det civila samhällets organisationer när de utför tjänster på uppdrag av det allmänna (prop. 2009/10:55).

I Civos uppföljning av det civila samhällets villkor diskuteras inte kvalitet uttryckligen, men det finns en koppling till den uttrycka efterfrågan på kvalitetsmått vid upphandlingar som värderar det mervärde som idéburen verksamhet kan bidra med. I rapporten beskrivs även utvecklingen av olika mätverktyg som bättre skulle kunna synliggöra vilka ekonomiska och sociala värden som genereras av ideella eller idéburna verksamheter. Dessa skulle kunna bidra till att bättre värdera den verksamhet som bedrivs med stöd av till exempel statliga bidrag eller via upphandling.

## Utöver de sex principerna

Det är tydligt att långt ifrån alla synpunkter som formuleras i Civos uppföljning av politiken för det civila samhället faller in under någon av propositionens sex principer. I detta avsnitt redovisas därför de synpunkter i rapporten som faller utanför den ram som utgörs av de sex principerna.

En relativt stor del av rapporten berör till exempel frågor om *forskning, kunskap och statistik* om det civila samhället och dess villkor. Som tidigare nämnts menar Civos att det civila samhället på grund av sin mångfald inte fångas in och beskrivs på ett tillräckligt bra sätt i den offentliga statistiken. Mer specifikt menar de också att det finns problem i statistiken om välfärdsproduktionen genom att det inte går att hålla isär privat kommersiell verksamhet och verksamheter som har medlems-, allmän- eller samhällsnytta som primära ändamål. I Civos rapport framträder en stark önskan om att den officiella statistiken ska göra det civila samhället rättvisa och på ett mer exakt sätt än idag beskriva den samhällsnytta som de idéburna organisationerna genererar.

Civos menar också att kunskapen är bristande om hur det civila samhället finansierar sina verksamheter. Organisationerna finansierar sina verksamheter på en rad olika sätt. Olika intäkter krävs för olika typer av verksamheter och för olika skeden i verksamheternas utveckling. Civos menar att civilsamhällets finansieringsbehov hittills inte blivit belysta på ett samlat sätt utan endast utifrån vissa sakfrågor, eller i vissa fall bedömts samlat tillsammans med strikt kommersiella aktörer.

En annan typ av synpunkter från Civos som inte faller in naturligt under de sex principerna handlar om vikten av att *sprida och tillgängligöra kunskap* om det civila samhället till beslutsfattare i den offentliga sektorn på olika nivåer. En konsekvens av bristande kunskap om det civila samhället och dess villkor är enligt Civos att politiska beslut ofta fattas utan en analys av hur de påverkar det civila samhället och att dessa beslut kan bli kontraproduktiva i förhållande till politiken för det civila samhället.

### 3.3 Ungdomsstyrelsens reflexioner

En reflexion är att Civos rapport är tämligen problemorienterad till sin karaktär. Med detta avses att de har fokuserat på sådant de ser som utmaningar och problem för det civila samhället i relation till den offentliga politiken. Det är svårt att veta om det är Civos slutsats att det helt saknas positiva utvecklingstendenser i den offentliga politiken gentemot det civila samhället eller om det helt enkelt är så att man inte sett som sin uppgift att i detta sammanhang lyfta sådana aspekter. Ungdomsstyrelsen menar dock att Civos rapport kan ses som en bra och användbar värdemätare på var ett antal centrala aktörer inom det civila samhället ser brister och vill se förändringar i den förda politiken. Synpunkterna från det civila samhällets organisationer kan alltså bidra till en efterfrågad konkretisering av politiken för det civila samhället, bland annat genom att rapporten anger vilka områden som åtgärder kan riktas mot för att målen i högre grad ska uppfyllas. Ungdomsstyrelsen ser också utifrån sitt kunskapsuppdrag inom politiken för det civila samhället att rapporten kan bidra till att identifiera kunskapsluckor om villkoren och om politikens genomslag.

De områden och sakfrågor som Civos och övriga organisationer uppehåller sig mest vid och som Ungdomsstyrelsen, också genom de erfarenhetsutbyten som genomförts under uppdraget, uppfattar som de mest angelägna ur organisationernas perspektiv är frågor om:

- att vara utförare av samhällstjänster, om socialt entreprenörskap och därmed förknippade frågor om upphandling och näringsstatistik
- organisationer som röstbärare och opinionsbildare i demokratin och därmed förknippade frågor om styrning och bidragsregleringar samt dialog och representativitet
- ekonomisk hållbarhet, om finansiering och bidragsgivning och hur detta påverkar möjligheterna att fortsätta att bidra med samhällsnytta och till demokratin
- statistik om det civila samhället och dess villkor och därmed förknippade frågor om beslutsfattares och myndigheters tillräckliga kunskaper och förståelse för det civila samhällets betydelse och särart vid beslut som påverkar organisationerna.

Dessa områden skulle var och en för sig kunna vara en utgångspunkt för fortsatt dialog kring politiken för det civila samhället och bidra till att konkreta behov kommer i fokus. De skulle också kunna vara föremål för fortsatta tematiska uppföljningar av politikens genomförande och genomslag.

Det är inte helt enkelt att klassificera de synpunkter som framkommer i Civos rapport enligt propositionens sex principer. Flera av synpunkterna skulle kunna kopplas till mer än en princip samtidigt som det finns synpunkter som inte hänger samman med någon princip alls. Den indelning som gjorts visar att flertalet av Civos synpunkter ändå faller under principerna *dialog*, *självständighet och oberoende* samt *långsiktighet*. Färre synpunkter berör principerna *mångfald*, *öppenhet och insyn* samt *kvalitet*. Vi har här valt att i huvudsak låta synpunkterna kring bidragsgivning och organisationernas ekonomiska förutsättningar falla in under principen om långsiktighet. Frågor som rör det civila samhällets finansiella villkor spänner dock i realiteten över de flesta av principerna.

En typ av synpunkter som inte självklart faller in under någon av de sex principerna är sådana som ryms inom området *forskning, kunskap och statistik* om det civila samhället. Det framträder i rapporten en tydlig önskan om att på olika områden i högre grad synliggöra det civila samhället och dess betydelse genom kunskapsproduktion och statistik. I anslutning till detta betonas även vikten av att sprida och förankra denna kunskap bland politiker och tjänstemän på nationell, regional och lokal nivå.

### 3.4 Kommande uppföljningar

Det har nu genomförts två uppföljningar av politiken för det civila samhället ur det civila samhällets perspektiv. År 2010 i Folkbildningsrådets regi och 2011 av Civos på uppdrag av Ungdomsstyrelsen. Två olika tillvägagångssätt för att genomföra uppföljning har därmed prövats. De båda rapporterna skiljer sig åt genom sin ansats.

Folkbildningsrådets rapport från 2011 *Politiken för det civila samhället – ur det civila samhällets perspektiv* (Folkbildningsrådet 2011a) utgjordes av en målgruppsundersökning. Uppföljningen grundar sig på svaren från 350 nationella organisationer som besvarat en enkät med fasta frågor samtidigt som fördjupning kunnat ske genom ett antal fokusgruppssamtal. Den fångade upp organisationernas syn på det civila samhällets villkor i förhållande till de sex principerna i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55). Den tog också reda på vilket genomslag den nya politiken fått i det civila samhället ungefär ett år efter att den beslutats.

Civos har valt en friare ansats där ett mer begränsat antal aktörer getts utrymme att formulera sig kring hur de ser på sin betydelse samt de utmaningar som de upplever att politiken för det civila samhället står inför. Förenklat skulle man kunna säga att Civos använder en kvalitativ och folkbildningsrådet en kvantitativ ansats för att fånga civilsamhällets perspektiv. Folkbildningsrådets rapport utgör ett ambitiöst försök att ge en representativ bild av det civila samhällets syn på sin roll och sina villkor, medan Civos istället ger ett mindre antal centrala organisationer utrymme att gå mer på djupet i sina beskrivningar. Civos förhåller sig också friare till propositionens sex principer för uppföljning vilket gett dem en större frihet att själva sätta agendan och ramarna för sin uppföljning och därmed vilka frågor som ska belysas.

En fråga som kan ställas är var gränsen går för en uppföljning av politiken för det civila samhället i förhållande till en uppföljning av det civila samhällets villkor generellt. En uppföljning av politiken skulle kunna tolkas mycket strikt som en uppföljning endast av de åtgärder som genomförts inom politikområdet. Uppföljningsuppdraget skulle då bli mycket begränsat och inriktat på mätbara effekter. En rimligare tolkning är kanske att en uppföljning av politiken för det civila samhället ska förstås som en uppföljning i förhållande till politikområdets övergripande mål: *”Att utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga, stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och att fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.”* (prop. 2009/10:55). Enligt en sådan tolkning skulle den primära frågan inte vara i vilken utsträckning organisationerna påverkats av regeringens åtgärder inom politikområdet utan snarare hur deras förutsättningar att verka har förändrats mer generellt.

Under 2012 har Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra en uppföljning av politikområdet ur det civila samhällets perspektiv. Två intressanta ansatser har nu prövats i Civos och Folkbildningsrådets rapporter för att fånga organisationernas syn på sina villkor och förutsättningar. Ungdomsstyrelsen menar att dessa två rapporter sammantaget kan anses utgöra ett bra och spännande underlag för diskussion i det partsgemensamma forumet. Det som framförallt genereras i de två rapporterna är ett stort antal frågor. Frågor som skulle kunna belysas närmare genom utredning och forskning.

Ett möjligt sätt att gå vidare med uppföljningen ur det civila samhällets perspektiv under 2012 skulle därför kunna vara att i dialog med det partsgemensamma forumet ta fasta på någon eller några av de frågor som framkommit i de två tidigare rapporterna och i den kommande rapporten välja en mer koncentrerad tematisk ansats. Till exempel skulle temat kunna vara något av de fyra sakområden som vi tidigare konstaterade var särskilt angelägna för organisationerna eller, om man vill vara mer konkret, koncentreras på någon av de specifika frågor som ryms inom området. De sex principerna skulle kunna relateras till det specifika området som följs upp. På detta sätt kan den nya rapporten bygga vidare på det arbete som gjorts tidigare. Det civila samhällets företrädare skulle då dels bli delaktiga i att formulera frågorna, dels kunna fungera som referensgrupp under det pågående utredningsarbetet. På längre sikt kan man tänka sig att uppföljningar med olika ansatser, kvantitativa och kvalitativa, samt mer övergripande och tematiska fördjupningar, kan återkomma med olika intervall.

År 2011 valde Ungdomsstyrelsen att låta en företrädare för det civila samhället, Civos, genomföra utredningsarbetet och författa en uppföljningsrapport. Under 2012 kommer Ungdomsstyrelsen istället att använda myndighetens egna utredningsresurser i arbetet med rapporten. Ungdomsstyrelsen avser att lämna 2012 års uppföljning till regeringen den 1 april 2013.

# Referenser

Folkbildningsrådet (2011a). *Politiken för det civila samhället – ur det civila samhällets perspektiv*. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2011b). *Rapport Partsgemensamt forum*. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010). *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Ungdomsstyrelsen*.

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

Regeringens proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*.

Vogel et al. (2003). *Föreningslivet i Sverige. Välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Statistiska centralbyrån. Levnadsförhållanden: Rapport nr 9.



## **CIVILSAMHÄLLETS BETYDELSE för välfärd, ekonomi och demokrati**

En uppföljning av politiken för det civila samhället  
– ur det civila samhällets perspektiv

Februari 2012

Redaktör och projektledare: Mattias Claesson

# Innehåll

## **Inledning**

Mats Bernerstedt, Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan

## **Det civila samhället – vad vet vi?**

Gertrud Åström

## **Organisationernas perspektiv**

Forum för Frivilligt Socialt Arbete

Riksidrottsförbundet

Sveriges Kvinnolobby

Handikappförbunden

Famna

## **Civilsamhällets betydelse för välfärd, ekonomi oh demokrati**

Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan

## **Slutsatser**

Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan



## Inledning

Det civila samhället har stor betydelse för samhällets utveckling. Det bekräftas av propositionen *En politik för det civila samhället* (2009/10:55) som riksdagen beslutat om. Målet för politiken är att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin.

Det ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att utveckla möjligheterna för dem att göra människor delaktiga och stärka deras förutsättningar att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden. Den antagna politiken betonar organisationernas roller som röstbärare och opinionsbildare, deras mångfald av verksamheter och vikten av att fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.

Avsikten med den nya politiken är att lyfta fram det civila samhällets stora betydelse, att utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället och att ta ett helhetsgrepp om generella frågor om det civila samhället och dess villkor.

### Rapportens fokus och dess begränsningar

När vi följer upp regeringens politik ur det civila samhällets perspektiv låter vi vår beskrivning av civilsamhällets bidrag till samhällsutvecklingen kretsa kring tre teman: *välfärd*, *ekonomi* och *demokrati*. Det täcker på ett bra sätt in de fält där civilsamhällets organisationer har stor betydelse och bidrar också till att synliggöra insatserna på just dessa områden. Det ger oss också tillfälle att identifiera problem och utmaningar som finns där politiken kan förbättra förutsättningarna för det civila samhället.

Den här rapporten är ett nytt inslag i debatten om det civila samhället så tillvida att den ger uttryck för en samlad bedömning från en stor del av organisationslivet förmedlad av *Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan*. Vi vill betona att vårt urval av frågeställningar och exempel är en begränsad del av vad som är möjligt att presentera.

Civilsamhället består av små, stora, gamla och nya organisationer som var för sig kan spela en betydande roll för både individ och samhälle. Samhället förändras hela tiden och civilsamhällets organiserande är en dynamisk del i den utvecklingen. Organisationerna bidrar med sin mångfald och heterogenitet till att ta tillvara människors olika former av engagemang. Civos återkommer gärna för att spegla fler verksamheter med de problem och utmaningar som där finns – såsom verksamheterna i trossamfunden, i de etniska organisationerna, i ungdomsorganisationerna och i amatörculturlivet.

### Rapportens disposition

Kunskapen om det civila samhället och dess betydelse är under uppbyggnad. Det gäller inte minst det övergripande perspektivet. Den stora bredden av verksamhet och den enorma omfattningen av människors engagemang är en nyhet för många. Vi går längre och söker fakta om civilsamhällets del i

samhällsekonomin, dess betydelse för välfärden och dess roll i demokratin. Gertrud Åström, med bakgrund som utredare i Fritidsutredningen och i den Jämställdhetspolitiska utredningen och som är ordförande för Sveriges Kvinnolobby, bidrar med fakta, analys och problematisering.

Civos har bitt några organisationer att bidra med sina erfarenheter och att belysa sin betydelse för välfärden, ekonomin och demokratin med konkreta exempel. De lyfter också fram brister och utmaningar som politiken för det civila samhället kan ta tag i. Organisationerna ansvarar för innehållet i sina avsnitt.

Civos bidrar med en diskuterande del och avslutar med ett antal slutsatser.

### **Idéseminarier**

En del av arbetet med uppföljningen har varit tre idéseminarier. De har haft tema välfärd, ekonomi samt demokrati. Ett antal organisationer har deltagit och lyft sina perspektiv, vilket återspeglas i den avslutande diskussionen i rapporten.

### **Ungdomsstyrelsens uppdrag**

Den beslutade politiken för det civila samhället lyfter fram betydelsen av att organisationerna på egen hand och ur sitt eget perspektiv följer upp politiken. Föreliggande rapport är en sådan uppföljning. Den sker i form av ett uppdrag från Ungdomsstyrelsen.

### **Civos**

*Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan* arbetar med intressepolitik och samlar folkrörelser, ideella och idéburna organisationer som står på demokratisk grund och respekterar de mänskliga rättigheterna. Medlemmarna är ungdomsorganisationer, etniska organisationer, kulturorganisationer, trossamfund, sociala organisationer, folkbildning, samlingslokaler, kvinnorörelse, föreningsråd, Kooperation, arbetsgivarorganisationer med flera.

Civos har verkat sedan 2009. Vi representerar mångfalden av civilsamhällets organisationer i Sverige. Vårt uppdrag är att stärka förutsättningarna för dem. Vi arbetar för organisationernas bästa när det gäller våra gemensamma frågor. Vi synliggör civilsamhället och den betydelse det har för enskildas liv och för samhällets utveckling. I de gemensamma frågorna företräder vi det civila samhällets organisationer i dialogen med regeringen.

### **Tack**

Civos vill framföra ett tack till Ungdomsstyrelsen för att vi fick förtroendet att utforma uppföljningsrapporten. Vi tackar de organisationer som medverkat i rapporten och på idéseminarierna. Tack till Gertrud Åström för faktaavsnittet och till Mattias Claesson som har varit för projektledare och redaktör.

Mats Bernerstedt

ordförande för Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan.

# Det civila samhället – vad vet vi?

*Gertrud Åström*

Det som nu för tiden benämns det civila samhället – men som vi tänker på som folkrörelserna, föreningarna, kooperativen, församlingarna, samfunden, sammanslutningarna, det som engagerar oss – är så stort och så självklart att vi verkar ha svårt att räkna och förstå det. Det är ryggraden i samhällets egenvalda liv. I relation till detta framstår det o-civila samhället som enkelt och lättfångat.

Organisationer presenterar ofta sina omfattande verksamheter med stolthet. Alla deltagare, alla insatser, alla stadgar och alla verksamhetsberättelser. All blåbärssoppa, alla tält, alla glada barn, alla stolta föräldrar, alla gamla med ansiktet vänt mot solen. Alla uppradade styrelser och alla som fick medaljer och utmärkelser. Här finns den egna beskrivningen av engagemanget.

Men många organisationer verkar ha upplevt att den egna känslan av att göra något roligt och viktigt inte riktigt räcker till. Det verkar som att många känner på sig att det krävs lite mer nuförtiden. I olika rapporter från forskare och inifrån rörelserna undersöks, argumenteras och räknas det på vad allt betyder, egentligen. Med modeller och definitioner utvärderas vår tids civila samhälle och jämförs med det övriga samhället. Känslan är att vi vill visa vad vi går för.

## Definitioner

Det finns olika definitioner av det civila samhället. Förenta Nationernas (FN:s) definition av det som räknas till det civila samhället är: en legal eller social enhet, skapad med ändamålet att producera varor och tjänster med egenskaper som inte tillåter dem att bli en källa för inkomster, vinster eller andra finansiella förtjänster för de enheter som skapar, kontrollerar eller finansierar dem. Den definitionen blir man inte riktigt klok på. Och överensstämmer den svenska förståelsen av det civila samhället med FN:s? En arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen, enligt regeringens hemsida. Och stämmer detta med verkligheten?

FN ställer fem krav för att en enhet ska klassas som tillhörig det civila samhället:

1. Det ska vara en formell organisation.
2. Det ska inte finnas någon vinstutdelning, eventuellt ekonomiskt överskott ska inte gå tillbaka till någon form av ägare eller huvudman.
3. Enheten ska vara institutionellt avskild från den myndighetsutövande delen av offentliga sektorn.
4. Enheten ska vara självstyrande.
5. Medlemskap eller deltagande får inte vara tvångsmässigt.

En annan definition är den som paraplyorganisationen Forum Syd använder:

Det civila samhället är grupper där människor samarbetar för ett icke-vinstdrivande mål vid sidan av myndigheter, familj, politiska partier, privata företag och marknadskrafterna. Det civila samhället är organiserat på lokal, regional och global nivå. Det civila samhället består av folkrörelser, nätverk, stiftelser, institut, löst organiserade grupper etcetera (*Policy för det civila samhällets roll i en demokratisk utveckling*, Forum Syd 2009).

### **Hur många, hur mycket, av vem, för vem?**

Omfattningen av det civila samhället har undersökts av Statistiska centralbyrån (SCB) i akt och mening att ta fram statistik om det civila samhället i enlighet med FN:s statistiksystem för satelliträkenskaper om ideella organisationer, International Classification of Non Profit Organisations (ICNPO). I Sverige liksom i andra länder finns en insikt om att stora samhällsliga värden skapas utan att de definieras eller syns i nationalräkenskaperna. Satelliträkenskaper är ett sätt att synliggöra detta genom att lyfta ut exempelvis en branschs betydelse för konsumtion och sysselsättning i nationalräkenskaperna på ett eget konto. Ett exempel är turismnäringen. Sedan år 1995 har den låtit SCB göra beräkningar på turismkonsumtion utifrån en internationell modell. Ett annat exempel är genusforskare som arbetar med att synliggöra värdet av det obetalda omsorgsarbetet.

SCB:s undersökning *Det civila samhället – ett regeringsuppdrag med undersökningar från Statistiska centralbyrån (2011)* är ett steg i riktning mot satelliträkenskaper för det civila samhället. SCB fick i uppdrag av regeringen att ta fram statistik om tidigare kända delar av civila samhället, men också att försöka beskriva delar som tidigare inte varit med. Det visade sig att det civila samhället är mer svårfångat än sådant som turismkonsumtion. SCB konstaterar att det är svårt att ens ringa in vad som menas med det civila samhället.

Svårigheten med det statistiska underlaget är att uppgifterna måste hämtas från olika undersökningar där det civila samhället inte står i fokus. Det finns inte någon särskild statistik för civila samhället.

SCB konstaterar att en fullständig rampopulation, det vill säga alla som omfattas av begreppet det civila samhället, skulle kräva att information samlades in från till exempel samtliga årsredovisningar där varje enskild organisation fastställde sitt verksamhetssyfte, ungefär som görs för företag.

### **Medlemskap**

En indirekt information om det civila samhället ger ULF-undersökningarna, undersökningar av levnadsförhållanden, som SCB genomför årligen. Där finns möjlighet att ange medlemskap och aktivt deltagande i några olika sorters föreningar. Listan på föreningar fångar in stora delar av det civila samhället, men lämnar andra utanför som exempelvis trossamfund och kvinnorörelsen. Att ändra listningen så att vissa typer av föreningar inte exkluderas skulle ge en mer

fullständig information om den mängd av inriktningar och organisationsformer som ryms inom det civila samhället.

Enligt ULF-undersökningen år 2008–2009 var drygt 6 miljoner av befolkningen över 16 år medlem i någon eller flera föreningar. De flesta av dem, 3,6 miljoner, var medlemmar i en fackförening eller företagarorganisation. Boendeföreningar och idrotts- eller friluftsföreningar hade 2,3 miljoner medlemmar vardera. Av alla personer som var medlemmar var nästan hälften, 2,7 miljoner, också aktiva. Det största *antalet* aktiva fanns inom idrotts- eller friluftsföreningar, totalt 1,1 miljoner. Den största *andelen* fanns i kultur-, musik-, dans- eller teaterföreningar. Där var 58 procent inte bara medlemmar utan också aktiva. Rekreation och kultur hade 31 procent av medlemskapen. Enligt SCB:s undersökning *Organisationernas ekonomi* (2009) var det totala antalet medlemskap 25 miljoner. Det betyder att många människor är medlemmar i flera organisationer.

Svenska kyrkans 6,7 miljoner medlemmar (år 2009) bör läggas till eftersom de varken ingår i ULF-undersökningen eller i *Organisationernas ekonomi*. Det här är ett exempel på att definitioner, statistik och politik går i otakt.

Samtidigt visar forskning att ungefär 25 procent av befolkningen i Sverige står utanför föreningslivet. Varför vissa personer tillhör många organisationer och andra personer inte tillhör någon är en viktig fråga för demokratin. Hur går det till när grupper och personer tar sig fram till de ställen där beslut fattas och där inflytande kan utövas? Demokrati är en formell beslutsordning i ett samhälle, men också i djupare mening ett vardagligt uttryck för principer och ideal.

### **Organisationer och omsättning**

Totalt fanns det drygt 211 000 icke-vinstdrivande organisationer registrerade år 2009. Om kriterier ställs på vissa aktiviteter, som exempelvis att det ska finnas anställda och intäkter, krymper emellertid gruppen. När det görs blir den grova ramen för vad som ingår i det civila samhället utifrån SCB:s Företagsdatabas (FDB) drygt 50 000 ekonomiskt aktiva organisationer. I de organisationerna fanns 110 000 heltidsanställda. De totala intäkterna uppgick till 212 miljarder kronor och kostnaderna till 201 miljarder kronor (bostadsrättsföreningar/flerbostadshus är inräknade här).

Om kooperationen som helhet skulle räknas in här, vilket den ofta inte gör, ingår enligt Arbetsgivarföreningen KFO cirka 40 000 idédrivna företag. De 22 största kooperativa företagen omsätter cirka 200 miljarder kronor per år och omfattar 13 miljoner medlem- och ägarskap och har cirka 63 000 anställda.

En snävare definition av civilsamhället kommer från undersökningen *Organisationernas ekonomi*. Den omfattade mer än 60 procent av alla organisationer i det civila samhället. Den absolut största gruppen (80 procent) var ideella föreningar. Samfälligheter och stiftelser utgjorde resten. Det är denna undersökning som i SCB:s uppdrag anpassats till FN:s statistiksystem för satelliträkenskaper och som presenteras i rapporten *Det civila samhället – ett*

*regeringsuppdrag med undersökningar från Statistiska centralbyrån.* Det är viktigt att det civila samhällets organisationer är delaktiga i utvecklingen av denna modell. Inom olika organisationer finns initiativ till hur det ska mätas och räknas för att visa betydelsen av det frivilliga engagemanget. Beroende på hur modellerna konstrueras hamnar nationalräkenskaper eller lokala ekonomier i centrum. De kan ha som utgångspunkt att ge argument för fortsatt och förbättrat stöd från staten eller från kommuner. Eller de kan konstrueras för att primärt visa på den civila sektorns särart och betydelse för demokratin.

I denna snävare avgränsning av det civila samhället som presenteras i *Organisationernas ekonomi* uppgick intäkterna till 124 miljarder kronor, varav sådant som bidrag, gåvor och transfereringar var den enskilt största intäktsposten och omfattade 56 miljarder kronor. Kostnaderna var 119 miljarder och där utgjorde gåvor, stipendier, bidrag och dylikt den största enskilda kostnadsposten med 39 miljarder kronor.

### **Huvudverksamhet**

Organisationerna har delats in i tolv kategorier efter huvudverksamhet. De kategorierna är:

- Rekreation och kultur
- Utbildning och forskning
- Hälsa
- Social trygghet
- Miljö och djurskydd
- Bostäder, social och samhällelig utveckling
- Lagstiftning, opinionsbildning och politik
- Stiftelser, insamlade organisationer och volontärverksamhet
- Internationell verksamhet
- Religiösa samfund och föreningar
- Bransch/yrkesorganisationer och fackföreningar
- Övrig icke vinstdrivande verksamhet

De huvudverksamheter som har mest intäkter är social trygghet (30,7 miljarder), rekreation och kultur (21,1 miljarder), stiftelser, insamlade organisationer och volontärverksamhet (20,5 miljarder), bransch/yrkesorganisationer och fackföreningar (15,1 miljarder) och utbildning och forskning (13,1 miljarder). Kategorin social trygghet hade inte bara störst intäkter utan också störst utgifter. Den största delverksamheten där bestod av inkomststöd, underhåll och materiell hjälp varav arbetslöshetskassorna var enskilt störst.

Det civila samhällets organisation framgår om man tittar lite närmare på siffrorna. Ungefär 65 procent av intäkterna och kostnaderna och 63 procent av tillgångarna fanns i Stockholm. Många organisationer har helt enkelt sitt säte i huvudstaden. Men 74 procent av de ideellt arbetande finns på andra håll i landet.

Rekreation och kultur är den *vanligaste* verksamheten. Rekreation och kultur har flest anställda, 23 procent, och också flest ideellt verksamma, 44 procent. I kategorin ryms idrott, minnestiftelser för kultur och konst och övrig rekreation och sociala klubbar.

### **Ideella insatser omräknat till betalt arbete**

I många sammanhang görs försök att räkna på anställda i det civila samhället och även att översätta det ideella arbetet till motsvarande betalda tjänster. I undersökningen *Organisationernas ekonomi* landar arbetskraftskostnaderna för heltidsanställda på 30 miljarder kronor. De största kostnaderna finns i kategorin rekreation och kultur. Kostnaden för en heltidsanställd varierar kraftigt mellan de olika verksamhetskategorierna. Högst låg snittkostnaden inom internationell verksamhet. Där kostade en heltidsanställd 863 000 kronor om året, medan kostnaden inom social trygghet låg lägst och stannade på 366 000 kronor.

I denna undersökning snävare definition av organisationer i civila samhället fanns 61 000 heltidsanställda. Samtidigt beräknades det finnas över 930 000 ideellt arbetande personer vilket motsvarar ungefär 53 000 heltidsanställda. Totalt blir det alltså 114 000 heltidsarbetande. Om de ideellt arbetade timmarna översätts till ett pengavärde utifrån antagandet att en ideellt arbetad timma är lika med genomsnittskostnaden för en icke-ideellt arbetad timma, blir värdet 28 miljarder kronor.

### **IRIS-modellen**

Idrotten och friluftsföreningarna är giganter i det civila samhället med 2,3 miljoner medlemmar. Antalet aktiva medlemmar är 1,1 miljoner. Det kan tyckas att deras betydelse för samhället framgår bara av det faktum att så många söker sig dit. Riksidrottsförbundet gjorde ändå en studie av idrottens roll i samhället, dess olika typer av effekter och hur de kan mätas. Resultatet presenterades i rapporten *Idrottens roll i samhället* (Riksidrottsförbundet, 2008). En modell arbetades fram av Cerut, Centrum för forskning om regional utveckling, i Karlstad. Syftet med modellen är att idrottsföreningar själva ska kunna visa idrottens och organisationens egen ekonomiska och sociala betydelse för samhället, i första hand på kommunal nivå.

Ett starkt argument för investeringar i idrotten är att den är multidimensionell, det vill säga att den överskrider traditionella gränser. Den bidrar till hälsa, utbildning, välbefinnande och har ekonomiska, kulturella och sociala effekter. Det kan sägas gälla också för andra delar av civila samhället. Modellen fokuserar på monetära värden i kommunen, exempelvis de medel som stora arrangemang för med sig, eller sociala värden som idrotten bidrar med och som kommunen annars skulle behöva ordna och därmed betala för. Rapporten argumenterar för att idrottsrörelsen i grunden har en folkrörelsekaraktär som bygger på ideellt arbete, men samtidigt en bredd med kommersiella karaktärsdrag. Båda kännetecknen finns med i modellen *Idrottens roll i samhället* (IRIS).

IRIS består av moduler och flöden mellan dessa där insatser från idrottsrörelsen specificeras och räknas om till värden för kommunen som i sin tur kan se avkastning på sina investeringar. Ingångsmodulen är idrottsverksamhet vilket helt enkelt betyder idrottsliga prestationer. Idrottsverksamheten genererar ett socialt värde, modul två, och det konstateras att sådant är svårt att mäta i monetära termer. Några viktiga sociala värden som framhålls är demokrati, socialt kapital, integration, folkhälsa, personlig utveckling och ideellt arbete. Det sociala värdet handlar om att föreningarna ska kunna visa övergripande positiva värderingar som är basen för föreningens verksamhet det vill säga deras "själ". Det är just denna själ som skiljer de ideella organisationerna från kommersiella aktörer.

Monetärt värde är modul tre och handlar framförallt om idrottsevenemang. Volymen på verksamheten är avgörande för det monetära värdet. Den typ av verksamhet som skulle kunna användas som typexempel för att konkretisera modellen är sådant som fotbollscuper för barn, publikdragande sporter som motorsport eller de stora orienteringstävlingarna. Utifrån sådana exempel kan sedan mindre verksamheter lättare placeras in. Den typen av verksamheter är viktiga, kanske de viktigaste, inkomstkällorna för föreningarna.

Den fjärde modulen är just monetärt värde för föreningen. Enkelt uttryckt är det intäkter minus kostnader. För att intäkterna ska överstiga utgifterna förutsätter exempelvis stora arrangemang ett stort ideellt arbete i form av volontärer. Stora arrangemang skulle bli mycket dyra för deltagare och åskådare om alla funktionärer skulle vara betalda. Å andra sidan förlorar kommunen skatteintäkter på detta sätt. Det blir alltså viktigt att visa hur det ekonomiska värdet ändå är större för kommunen. Monetärt värde för kommunen som geografisk enhet (g.e.) är modul nummer fem och anges vara svårt att bedöma. I modellen föreslås att enkäter kan användas till detta. Deltagare och besökare får svara på frågor om mat, logi, shopping, transporter och bensin och övrigt för att få fram kvantifierbara underlag.

Nästa modul, nummer sex, blir en slags summering av vad intäkterna blir för kommunen, vilket värde aktiviteterna har för kommunen (a.e.). Det avgörande steget är att kommunerna utifrån kunskap om sina intäkter ska vara villiga att investera i idrottsverksamhet. Inte minst handlar det om anläggningar som ofta är mycket dyra. Exempelvis kan ett påvisande av ekonomiskt värde för kommunen användas som argument för att bygga arenor som har internationell standard vilket kan vara en förutsättning för att attrahera stora evenemang.

Idrottsverksamheten är givetvis speciell, men såväl stegen i modellen som mekanismerna kan användas för andra verksamhetsområden. Det kan tyckas att sådant som humanitärt inriktade organisationer sysslar med, till exempel insamlingar, ligger långt från modellen. Men i själva verket framstår det som att sådana verksamheter faktiskt närmar sig idrottsmodellen. Insamlingsgalor med kändisar har ökat mycket snabbt under senare år. Liksom stora



idrottsevenemang attraherar de reklamintäkter, genomförs på stora arenor och de drar helt enkelt in pengar.

I den här modellen ingår inte det man skulle kunna kalla direkt politisk påverkan. Det faktum att samma personer sitter i idrottsklubbars styrelser, i politiska organ och i näringslivet samtidigt, beskrevs redan i den norska maktutredningen på 1980-talet som en del av den kommunala maktordningen. Det är inte bara idrottsrörelsen som på detta sätt mer direkt influerar beslutsfattandet. Exempelvis religiösa samfund har på olika ställen och på olika områden motsvarande påverkan. Även kulturverksamhet som bedrivs lokalt, vilket all fysisk verksamhet görs vid en viss tidpunkt, påverkar beslut.

### **Vinst och värderingar i non profit vård och social omsorg**

I utredningen *Vårdens ägarformer – vinst och demokrati* (SOU 2003:23) föreslogs att villkoren för små och icke-vinstdrivande företag i vården skulle förbättras. Samtidigt konstaterade personer och organisationer som redan var aktiva i vården att det inte fanns en definition av Organisationer Utan Vinst (OUV). Som argument för att öka det egna engagemanget och för att få bättre villkor framfördes som anledning att välfärdssamhällets krackelering.

Målsättningen blev att skapa en branschorganisation för aktörer inom vård och omsorg som kunde definieras som OUV. Den organisationen heter Famna. I rapporten *Vinst och värderingar i non profit vård och social omsorg* (2009) konstateras att den ideella sektorn sedan 1990-talet vuxit även inom vård- och omsorgsverksamheter. Under 1990-talet genomfördes stora neddragningar i den offentliga verksamheten för att sanera ekonomin. De största besparingarna gjordes inom sådant som äldreomsorg, fritidsgårdar och fritidshem. I Fritidsutredningen från 1996 konstateras att den vanligaste och ibland enda besparingen i kommunernas fritidsbudgetar var på just fritidsgårdar. Utredningen konstaterade att kostnader för fritidsgårdar utgjorde en liten del av de totala budgetarna för fritid och att även om varenda fritidsgård lades ner skulle inte besparingen bli större än tio–femton procent. Samtidigt skulle då skevheten mellan de ungdomar som fick del och de som inte fick del av de kommunala medlen öka.

Organisationen Famna beskriver de överenskommelser som gjorts inom det sociala området som viktiga beslut och som ett resultat av de egna ansträngningarna. De konstaterar att en marknad för vård och omsorg har uppstått, men att den är omogen. Med omogen menas att aktörer som inte håller måttet tagit sig in i "välfärdsproduktionen". De är inte besjälade av den ideella sektorns idé om att göra gott för andra eller saknar helt enkelt grundläggande kompetens. Martin Ärnlov från Bräcke Diakoni tillhör kritikerna av utvecklingen och menar att det i välfärdssektorn måste krävas en gedigen utförarkompetens och varnar för självgodhet inom den icke-vinstdrivande sektorn. Dock menar han att sektorn kan förena professionell kompetens med personligt engagemang. "Vi gör inte detta för att tjäna pengar, inte heller för att

vi måste, utan för att vi vill" framhåller Martin Ärnlov i *Vinst och värderingar i non profit vård och social omsorg*, s 22.

Efter några års erfarenhet av arbetet med Famna menar Lars Pettersson, generalsekreterare, att några de viktigaste insatserna som krävs för att få fler idéburna verksamheter inom vård och social omsorg är att faktiskt genomföra de åtaganden och åtgärder som Överenskommelsen inom det sociala området innebär och att ta fram lokala program utifrån den nationella överenskommelsen. Viktiga delar i Överenskommelsen inom det sociala området som ansetts som förutsättning för att det ska finnas någon reell överenskommelse har inte genomförts.

I *Tillväxtrapport för idéburen vård och social omsorg* (2010) konstaterar Famna att organisationen vuxit och har 44 medlemsorganisationer med en samlad omsättning på 3 266 miljoner kronor och ett resultat på 59,3 miljoner kronor. Av intäkterna kom 90 procent från medlemmarnas produktion. Ökningen av antalet anställda har däremot stannat av i verksamheter som omsätter 50–99,9 miljoner. Det anförs att det troligen handlar om effektiviseringar. Det skulle ha varit av intresse att få en djupare analys utifrån vilken rationalitet som den effektiviseringen sker. Volymmässigt pekar prognoserna på fortsatt utveckling och tillväxt. Externa hinder som förs fram är bland annat problem med upphandlingar. Här delar den ideella sektorn problem med många andra framförallt mindre aktörer.

Även på EU-nivå har det uppmärksammats att offentliga upphandlingar gör det svårt för mindre företag att komma i fråga. Inom vård och omsorg dominerar några få stora kommersiella företag i dag. Beslut av kommuner där försök gjorts att väga in annat än lägsta pris och där man anlagt olika kvalitetsaspekter och därigenom gett upphandlingen till lokala, mindre organisationer och företag överklagas i princip alltid. Det kan konstateras att den idéburna sektorn inte lyckats matcha den vinstdrivande.

En viktig del inom det civila samhället är det idéburna företagandet som förenings- och stiftelseanknuten affärsverksamhet, enskilda icke-vinstdrivande företag och kooperativa företag. Gemensamma kännetecken är att de bygger på samverkan och återinvesterar överskott i verksamheterna.

I *Program för ökat och utvecklat idéburet företagande*, ett gemensamt program för idéburet företagande för KFO, Skoopi, Famna och Coompanion, punktats några viktiga delar i en önskad politik för idéburet företagande. Investerings- och utvecklingskapital behövs. Forskning och utveckling om företagande har inte alltid med idéburna företag i undersökningarna. De 22 miljoner som årligen avsätts till grundforskning om det civila samhället ska även gå till forskning om idéburna företag. Resurser för vägledning och rådgivning krävs för att öka förståelsen för idéburet företagande. Regelverk med likvärdiga villkor måste skapas. Lagar av olika slag måste ses över. Arbetsmarknadspolitiken ska på ett bättre sätt integrera idéburna företag utifrån olika aspekter. Statistik krävs för ett förbättringsarbete.

## Möjligheter till inflytande

Propositionen *En politik för det civila samhället* (2009/10:55) ska lyfta fram det civila samhällets stora betydelse och utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället. Målet med politiken anges vara att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin. För att åstadkomma detta ska politiken utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga. Den ska stärka det civila samhället som röst- och opinionsbärare. Den ska fördjupa kunskapen om det civila samhället.

## Harpsundsandan

Att intresseorganisationer ingår i samråd och överenskommelser med såväl staten som marknaden är inget nytt utan en del av den svenska modellen. Som Kjell Östberg skriver i boken *I takt med tiden* (2010), är Harpsundsandan lika central som Saltsjöbadsandan och Folkhemmet. Tage Erlander samlade minst en gång per år representanter för storfinansen, fackföreningsrörelsen och andra intresseorganisationer till möte på Harpsund för överläggningar och informationsutbyte. Samarbetet stannade inte vid några enstaka möten utan samma modell fanns i sådant som utredningsväsendet och styrelser för statliga myndigheter.

I slutrapporten från Maktutredningen, *Makt och demokrati i Sverige* (SOU 1990:44), framhölls att organisationerna deltog i alla delar av den politiska beslutsprocessen. Från förberedelser genom att ta initiativ till frågor, utredningar och remisser, till genomförandet genom representation i offentliga organ, förhandlingar och genom medansvar för reformernas förverkligande. Maktutredningen konstaterade också att den svenska modellen inrymmer en spänning mellan den eftersträlvade intresserepresentationen och professionalism.

För medborgaren menade utredningen att organisationerna fyller två uppgifter, en instrumentell och en expressiv. Den instrumentella handlar om att en person kan skaffa sig förmåner och utöva inflytande i enskilda intressefrågor. Den expressiva handlar om att uttrycka ideal och strävanden som inte kan härledas ur en direkt egennytt. Organisationerna bildar, menade utredningen, idémässiga samlingspunkter för kollektiv identitet.

Utredningen delade in organisationerna i intresseorganisationer och folkrörelser, men poängterade att organisationer har kombinerat de bägge uppgifterna och att etablerade organisationer har förstärkt det instrumentella draget medan nya sociala rörelser har ett mer expressivt drag. Den viktiga slutsatsen i utredningen var att ett öppet pluralistiskt samhälle fordrar självständiga, autonoma organisationer med tydlig identitet och engagerade medlemmar.

Harpsundsmodellen finns delvis kvar det gäller till exempel remissförfarandet, men annat har förändrats och försvagats. Färre myndigheter har breda, demokratiskt sammansatta styrelser och fler blir enrådighetsverk. Diskussionen

om öppenhet har där stannat vid utlysningen av generaldirektörens plats. Utredningar görs oftare av enskilda expertutredare och på kortare utredningstider. Många frågor som tidigare skulle ha resulterat i en traditionell utredning blir idag rapporter skrivna av tjänstemän i regeringskansliet. Departementen och myndigheterna lämnar i sin tur över utredningar till inhyrda konsulter.

Avståndet mellan politiken, eller snarare politikerna, och det faktiska beslutsfattandet och medborgarna har ökat. Det finns fler mellanhänder. Det brukar innebära att ansvarsutkrävandet blir otydligare och svårare. De betänkanden som tidigare skulle ha kommit ersätts av skrivelser som läggs på riksdagens bord utan ett remissförfarande.

Politisk påverkan i en gemensam öppen process har minskat vilket återspeglas i att begreppet "politisk påverkan" inte finns med i de tolv kategorier som tidigare redovisades och som används vid undersökningar av det civila samhället. Helt nya former av överenskommelser har istället formulerats som handlar om att civila samhället ska leverera framförallt social omsorg. I högre grad än tidigare framstår det som att möjligheten att kunna påverka politiskt kommer av en stor ekonomisk verksamhet som bas.

Propositionen för det civila samhället innehåller bidrag till organisationer som arbetar med sådant som engagemangsguider för att öka mångfalden eller med mentorer för nyanlända, som vill arbeta mot diskriminering och för jämställdhet i den egna organisationen. Ett särskilt pilotprojekt för samråd med ideella organisationer som inneburit att fler organisationer kunnat påverka beslut har genomförts. Ett särskilt program för sociala företag har också antagits och organisationernas arbete med entreprenörskap för samhället och välfärden ska utvecklas.

Från det civila samhället har det ifrågasatts om kontakterna är jämbördiga och om inte detaljstyrningen ökat och organisationerna förväntas utföra det staten vill och inte det organisationen önskar. I politiken för det civila samhället anges att organisationsbidragen ska öka, det vill säga de medel som organisationerna själva kan styra inriktningen på och att den indirekta styrningen i form av villkorade projektpengar ska minska. Den utvecklingen har vi ännu inte sett. För att använda Maktutredningens terminologi verkar instrumentell styrning snarare än expressiv kollektiv identitet sammanfatta dagsläget.

### **Beroende eller oberoende**

Organisationer i det civila samhället kännetecknas ofta av en stark idéburen kärna. Vad kärnan är varierar, men det är i enlighet med den som organisationerna vill verka. Det kan vara att idrott är kul, att kvinnor är underordnade och att det ska förändras, att Jesu lära är vägledande eller att kultur befriar människan. Allt detta kan en enskild människa känna och låta sig styras av, men det civila samhället för individer samman för att på frivillig grund förverkliga idéer och drömmar tillsammans med andra.

När ett engagemang är frivilligt utövas ett aktivt medborgarskap. Demokratin stannar inte vid att vara en form för samhälleligt beslutsfattande utan tar konkret form i vardagligt handlande. För det civila samhällets organisationer är själva oberoendet hos de ideella föreningarna helt avgörande. Alla förändringar som gör att oberoendet ersätts av styrning genom ekonomiskt beroende är ett hot mot grundvalarna för verksamheterna. En organisation som Amnesty, vars verksamhetsidé är att kritisera stater och regeringar för brister när det gäller mänskliga rättigheter, tar inte emot statliga pengar. Det kan också konstateras att organisationer som är just granskande av makten inte får stora medel, faktiskt knappt några medel alls i vissa fall. Kvinnorörelsen hade fram till 2000-talet totalt tre miljoner på årsbasis att dela på. Sedan 2007 ligger anslaget på 28 miljoner. Antalet organisationer som förstår och beskriver sig som just kvinnoorganisationer har flerdubblats under åren efter 2007. Pengar organiserar.

Det visar att det är ett komplicerat samspel mellan vad det befintliga samhället anser existerar och hur denna åsikt upprätthålls genom att negligera människors engagemang. Det blir särskilt intressant eftersom just sådana kritiska röster och verksamheter kanske är de viktigaste för att utveckla och säkerställa en faktisk demokrati. Det framhålls i sin tur i växande grad och i fler sammanhang som den i sig viktigaste förutsättningen för en god ekonomi.

Man kan vända på resonemanget och säga att organisationer som tar emot statliga pengar riskerar att korrumpas på ett eller annat sätt. För att få pengar gör man avkall på viktiga värden och anpassar sig till ett leverera det andra beställt. Och man biter inte den hand som föder en. För det civila samhället har detta alltid funnits i medvetandet. En trend som däremot bör uppmärksammas mer är beroendet av näringslivspengar genom sponsring och reklamintäkter av olika slag. Inom bland annat kultursektorn förs sådana diskussioner och repertoaren får inte sättas av sponsorer. Ett annat exempel är kvinnorörelsen som vid bokning av hotell och ansökan om projektmedel försöker säkerställa att hotellen är porrfria och att den aktör som fördelar medlen inte stödjer verksamheter som förespråkar prostitution. Att ta emot medel från sådana instanser skulle vara att indirekt stödja verksamheter som direkt går emot den egna kärnan.

### **Idéburet–offentligt partnerskap (IOP)**

Dilemmat med att ta emot statliga pengar och samtidigt behålla sin självständighet har undersökts av Forum för Frivilligt Socialt Arbete. De har granskat samverkansformerna mellan offentliga och idéburna organisationer för att se om regler och andra förhållanden hotar själva oberoendet hos ideella föreningar. Det finns två modeller för hur samverkan sker, dels genom normerade bidrag, dels genom upphandlade tjänster. Normerade bidrag är föreningsbidrag som finns för att idéburna organisationer att existera i vårt samhälle. Forum för Frivilligt Socialt Arbete menar att föreningsbidrag skapar

ett demokratiskt samhälle och att de inte krockar med den idéburna organisationens behov av att styra sin egen verksamhet.

Upphandling av tjänster är mer problematiskt eftersom den verksamhet som upphandlas ägs av beställaren. Den idéburna organisationen har då alltså inte kontroll över den verksamhet som den bedriver. Forum för Frivilligt Socialt Arbete menar att om föreningar finansieras genom upphandlingar kommer föreningarna att förlora sin kärna. Föreningarna går från att vara idéburna och självständiga till att bli underleverantörer.

Forum för Frivilligt Socialt Arbete menar att en ny modell kan skapas som undkommer problemet med koopterade organisationer. Det kallas det idéburna–offentliga partnerskapet. Partnerskapet beskrivs som en tredje väg som skulle öka sannolikheten för att politiska beslut uppnås. Det utgår från att idéburna organisationer är benägna att bidra till samhällsutvecklingen på ett sådant sätt att människors delaktighet ökar. Detta skulle kunna kallas det positiva ingångsvärdet. Partnerskapet kan komma ifråga, menar Forum för Frivilligt Socialt Arbete, om en idéburen organisation kan visa att den självständigt har startat en verksamhet och att organisationen tydligt kan dokumentera hur verksamheten är kopplad till organisationens idé och värdegrund. Det som idén om partnerskapet för in är alltså tanken om originalitet. Vid en sådan originell situation kan en myndighet välja att ge bidrag till den idéburna verksamheten för denna aktivitet istället för att finansiera verksamheten genom exempelvis upphandling. Detta kan anses tillåtet då det i denna situation inte finns en marknad, det originella är just originellt, och myndigheterna söker därför inte en utförare av en viss tjänst. Det här låter intressant.

Upphandling är ett gissel för mindre verksamheter vilket har visats även på EU-nivå. Forum för Frivilligt Socialt Arbetes slutsatser delas av så skilda aktörer som LRF och European Women's Lobby. Det som saknas i Forum för Frivilligt Socialt Arbetes rapport är konkreta exempel på vilka verksamheter det gäller. Det område som nämns är det som omfattas av Överenskommelsen på det sociala området. För att modellen med partnerskapet ska bli hållbar krävs att det originella har någon typ av patent som gör att en marknad inte kan uppstå. Upphandlingar görs inte för en evig tid. Hur ska en kontinuerlig drift säkerställas om kommunen vid omförhandling och ny upphandling väljer att efterfråga och upphandla den aktuella tjänsten som då är något de känner till? Kan man leda i bevis att en vinstdrivande verksamhet inte har det antagna positiva ingångsvärdet som modellen bygger på, det vill säga att de aldrig kan konkurrera med den ideella sektorn?

En trend under senare år har varit att föreningsbidragens andel av medlen till det civila samhället har minskat. Det har blivit mer av projektbidrag med mer styrning och villkor som satts av andra intressen än de som organisationerna själva sätter högst. Forum för Frivilligt Socialt Arbete menar att det står i strid

med intentionerna i den nya politiken för det civila samhället som uttryckt att organisationsbidragens andel av hela bidragsdelen ska öka.

Utvecklingen av bidrag till kvinnors organisering kan tjäna som exempel på hur politiken förändrats över tid och hur organisationsbidrag och projektbidrag varierat. Det är också ett exempel på hur tilldelning av medel ökar aktiviteten inom ett område.

Stöd till kvinnoorganisationer inrättades år 1982. En utredning om bidrag till folkrörelser hade konstaterat att kvinnoorganisationer inte hade några fasta stöd (SOU 1979:60). Detta ledde till tillsättandet av en utredning som konstaterade att kvinnoorganisationer tillhörde de "ekonomiskt fattiga" folkrörelserna (SOU 1980:44). Utredningen resulterade i en förordning (1982:865) om statsbidrag till kvinnoorganisationer. Flera utvärderingar av bidraget har sedan genomförts.

År 1982/83 fick tio organisationer stöd. Dessa var Centerkvinnorna, Folkpartiets kvinnoförbund, Moderata kvinnoförbundet, S-kvinnor, Svenska Kvinnors Vänsterförbund, Fredrika Bremer-förbundet, Riksförbundet Hem och Samhälle, Konsumentgillesförbundet, Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor och Yrkeskvinnors riksförbund.

Tre nya organisationer tillkom 1984/85, nämligen Riksförbundet för hantverkar- och företagarkvinnor, Kristdemokratiska kvinnoförbundet och Women's International Zionist organisation. År 1986 tillkom Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (Roks) och år 1987/88 HARO. Totalt 15 organisationer så långt.

Under 1990-talet tillkom Internationella kvinnoförbundet, Sveriges Kvinnoråd, Kvinnor i Svenska Kyrkan och Nationellt ResursCentrum (NRC). Ett fåtal andra religiösa organisationer tillkom också men de finns inte kvar idag. De organisationer som försvunnit ur stödet har inte uppfyllt nya krav som förändrade villkor i statsbidraget ställt eller så har de valt att inte söka medel.

År 2003 ansökte 17 organisationer om stöd. 15 av dessa tilldelades stöd och delade på totalt 3 432 000 kronor. År 2004 beviljades 18 av 20 sökande organisationer stöd. Även under 2005 fick 18 organisationer stöd.

Utredningen om kvinnors organisering (SOU 2004:59) noterade att det inte verkade ske någon ökning av antalet organisationer. Men utredningen uppskattade också att det fanns cirka 20 organisationer som skulle kunna söka bidrag och ytterligare 20 som skulle kunna utvecklas med hjälp av ett etableringsbidrag. Utifrån utredningens förslag godkände riksdagen förslag till nytt statsbidrag till kvinnors organisering (proposition 2005/06:4).

År 2006 omfattade anslaget kvinnors organisering 22 520 000 kronor och jämställdhetsprojekt 2 891 000 kronor. Bidrag till riksdagspartiernas kvinnoförbund lyftes ut till en egen ordning och omfattade 3 500 000 kronor. Ytterligare nya regler för partiernas kvinnoförbund kom år 2010.

År 2007 omfattade bidraget till kvinnors organisering 23 870 000 kronor och jämställdhetsbidrag 3 042 000 kronor. Ett nytt statsbidrag infördes år 2008 och det ligger sedan dess stilla på cirka 28 miljoner kronor.

År 2010 sökte 78 organisationer organisations- och etableringsbidrag. På fem år hade alltså antalet organisationer som sökte bidrag nästan fyradubblats från 20 till 78. Organisationer som beviljades bidrag mer än tredubblades från 18 till 57. Det är en enastående snabb ökning. Det ökade anslaget resulterade i att fler organisationer sökte bidrag, men också att det blev svårare att få bidrag eftersom ramen låg stilla. Under år 2011 sjönk för första gången sedan bidraget infördes antalet sökande och beviljade organisationer.

Ökningen av antalet organisationer som ska dela på en stillastående summa pengar innebär att den genomsnittliga summan för varje organisation minskar. Ett sätt att hantera detta är att införa olika kriterier för att gradera bidraget till olika organisationer. Då antalet organisationer ökar som söker bidrag och uppfyller kraven för organisationsbidrag kommer andelen för organisationsbidraget av det totala bidraget att öka. Men för varje organisation innebär detta bara att organisationsbidraget som bäst ligger stilla eller annars minskar, och att projektmedlen förstås också minskar eftersom fler ska dela på en mindre kaka inom ramen för en fast summa. Att organisationsdelen relativt sett ökat innebär inte att organisationsbidragets andel i organisationerna ökat. Organisationerna har, som grupp, istället mindre av båda sorternas bidrag.

En viktig fråga som detta exempel aktualiserar är hur en växande gren av det civila samhället ska kunna få tillgång till samhällsliga medel som växer i motsvarande utsträckning.

### **Världens mest engagerade folk?**

I rapporten *Svenskarnas engagemang är större än någonsin* (2009) presenteras och diskuteras svenskarnas aktiva medborgarskap i form av ideella eller frivilliga insatser i det organiserade föreningslivet och när det gäller andra typer av informella insatser. Inte bara den gamla föreningsmodellen behandlas utan även nya och mindre traditionella organiserade former diskuteras utifrån begreppet utvidgat medborgarskap. Det vill säga att medborgarskapet omfattar annat än en persons tillhörighet till en viss statsbildning.

Genom nya sociala medier som ger blixtnabba kopplingar skickas information runt jordklotet och engagemanget fortplantas. Sveriges befolkning är bland de mest uppkopplade i hela världen och datortätheten är mycket hög. Den senaste tidsanvändningsstudien från SCB år 2011 visade en markant ökning av internetanvändandet jämfört med för tio år sedan. Att introducera ny teknik i det civila samhället är en spännande uppgift.

Människors engagemang är ett avgörande inslag i en demokrati i den nordiska traditionen. I rapporten framhålls det att föreningslivet ses som en kanal för att utöva ett politiskt medborgarskap. I Sverige är det vanligt att människor som utför aktiviteter också är medlemmar i föreningen som arrangerar själva



verksamheten. Av dem som utförde en aktivitet säger sig 88 procent också vara medlemmar. Att vara medlem i en förening ger tillgång till beslutsfattandet på ett formellt sätt till skillnad från den som bara är med vid någon aktivitet som man tycker är intressant.

Det är i de äldre generationerna som andelen aktiva och andelen medlemmar är högst. Engagemanget bland yngre män i 16–29-årsåldern har minskat mellan 1992 och 2009, medan unga kvinnors engagemang är stabilt över åren. Unga kvinnor och män är nu nästan exakt lika aktiva.

Studien om svenskars engagemang visar att vuxna ökar sitt deltagande när de har fått barn. Det civila samhället har alltså förmåga att erbjuda något till den grupp människor, som enligt alla tidsanvändningsstudier, har den högsta arbetsbelastningen av alla – småbarnsföräldrar.

Förutom kön och föräldraskap struktureras engagemanget också av andra faktorer. Utbildningsnivån hos föräldrarna har betydelse för barnens deltagande, men också för de vuxnas deltagande. Högre utbildning och därmed oftast också högre inkomst ger högre deltagande. Ett intressant fenomen är att de som redan har ett engagemang ofta får ett till. Det kallas för det kumulativa medborgarskapet.

På motsvarande sätt innebär lägre utbildning och lägre inkomst också ett lägre deltagande. En annan måttstock som används för att samköra deltagande i ideell sektor med andra variabler är boendeform. Människor som bor i hyresrätter har generellt sett ett lägre engagemang.

Antalet personer som har styrelseuppdrag har ökat. Detta kopplas till den ökade professionaliseringen av organisationerna. När kravet från bidragsgivare ökar på att föreningar ska kunna söka och redovisa pengar efter avancerade system och mallar med nyckeltal och indikatorer förutsätts att styrelserna har annat än bara den goda viljan. För de organisationer som deltar i offentlig upphandling är kravet ännu större. Från det civila samhället kommer kritik mot att människor som slutit sig samman för att på fritiden bedriva verksamhet som de tycker är viktiga och intressant förutsätts engagera sig i omfattande redovisningar och uppföljningar. En viss trend mot att avstå från att söka medel på grund av allt krångel har märkts. Det gäller framförallt offentlig upphandling.

Noteras kan att kvinnor och män är engagerade i lika hög grad i de flesta typer av organisationer, men inte i alla. Kvinnors engagemang är högre i humanitära organisationer och i föräldraorganisationer. Men den största skillnaden finns i idrotten. Där är engagemanget nästan dubbelt så högt för män. Totalt sett är fler män, cirka 400 000 stycken, engagerade och aktiva i ideellt arbete vilket i princip beror på att de är engagerade i idrott. År 2009 var 25 procent av män i åldrarna 16–74 år aktiva i idrottsföreningar, medan siffran stannade på 14 procent för kvinnor.

Den procentuella andel män i åldrarna 16–74 år som deltar i ideellt arbete har legat konstant på cirka 53 procent från år 1992 till 2009. För kvinnor har däremot det ideella arbetet fluktuerat. År 1992 var det 44 procent, för att stiga till 50

procent år 1998 och sedan falla till 43 procent år 2009. De mest föreningsaktiva kvinnorna är samtidigt heltidsarbetande.

Informella insatser utförs i högre grad av kvinnor, men den typiske medborgaren som utför mer traditionella ideella insatser, är en man som är svenskfödd och välutbildad. Han har barn, arbetar och kommer från en familj där föreningsarbete är tradition.

När siffror fluktuerar finns anledning att fundera över vad som genererar ett deltagande. Siffran för kvinnors engagemang år 1998 skulle vara värd en närmare granskning. I *Fritidsutredningen* konstaterades att kvinnor utövade idrotts- och friluftaktiviteter på annat sätt än i föreningsform, vilket borde ha sänkt siffran istället för att få den att öka. En möjlig förklaring skulle kunna vara att kvinnor i ökande grad gick med i fackliga organisationer eftersom åren på 1990-talet kännetecknades av högre arbetslöshet, lägre arbetskraftsdeltagande och galopperande sjukskrivningar. En annan, mer positiv förklaring som kan undersökas närmare, är den effekt som de då intensiva diskussionerna om feminism eventuellt hade på kvinnors deltagande mer generellt.

### **Vems verklighet?**

Politik har definierats på olika sätt, men en definition som kan användas för att analysera det civila samhällets roll och betydelse i det vidare samhället kommer från den norska statsvetaren Beatrice Halsaa. Hon säger att politik är kampen om att definiera verkligheten. När det politiska medborgarskapet formas sker detta inom ramen av de förutsättningar som har satts upp i samhället (*Hva er makt?*, 1978). Om dessa förutsättningar tillåter det civila samhällets organisationer att utforma inriktning och arbetssätt innebär det att det civila samhället kan bidra till samhällsutvecklingen. De stora folkrörelserna på 1800-talet är exempel på detta. Bondekooperationen en annan. Medlen genererades i hög utsträckning i de egna leden och bars av känslan av nödvändighet.

Med statliga medel har olika typer av villkor förts in i organisationer som vill ta del av medlen. Ett exempel är statsbidraget till studieförbund från 1940-talet och framåt, som över tid styr inriktningen mot olika typer av områden. Idag är medlen till det civila samhället ofta till för bestämda projekt mål. En högre grad av styrning finns inom överenskommelser och genom de villkor som ställs kanske framförallt vid offentlig upphandling. Den här rapporten från Civos är ett exempel på att de ideella organisationerna själva vill formulera sig om vår verksamhet. Vi vill tolka verkligheten. Genom att undersöka och tolka våra verksamheter formulerar vi en självständig, öppen och kritisk men förhoppningsvis konstruktiv verklighet.

När frågan ställs om varför vi engagerar oss ideellt är den största skillnaden mellan kvinnors och mäns svar att kvinnor i dubbel så hög grad som män vill påverka samhället medan män framförallt anger att de vill bidra till organisationen.

### **Om producenter av vård**

När volontärer tas i anspråk i exempelvis äldreomsorgen uppstår en oklarhet om vilken relation som råder. Är det ett vidgat politiskt, socialt eller ekonomiskt medborgarskap eller är det ett obetalt anställningsförhållande? Även för den medborgare som är i beroendeställning, vårdtagaren, uppstår ett otydligt medborgarskap eftersom huvudmannen inte kan utkräva ansvar av en volontär. Tydligare gränser för systematiskt användande av obetald, men faktisk arbetskraft, skulle vara till gagn för det civila samhället. Enligt undersökningen om svenskars engagemang tycker fler människor idag jämfört med på 1990-talet att det inte skulle finnas behov av ideellt arbete om staten tog sitt ansvar. Vissa former av ideellt arbete som välfärdstjänster uppfattas ha blivit alltmer likt sådant som stat och kommun har ansvar för.

Om denna uppfattning ökar innebär det att det civila samhället inte längre är ett uttryck för ett ideellt engagemang som kompletterar det övriga samhället utan en utbytbar storhet. Detta är en av de viktigaste utmaningarna för det civila samhället.

Även från kvinnorörelsen höjs ett varnande finger när det handlar om ideella insatser i vården. För kvinnor har det alltid varit en utmaning att ha full tillgång till betalt arbete. Tillgången till obetalt arbete har däremot alltid varit obegränsad för kvinnor. Inom folkrörelserna har kvinnor ofta utgjort och utgör många bland gräsrotterna. Men detta har inte återspeglats i styrelsernas sammansättning. Den situationen ledde till bildandet av kvinnorörelsen i Seneca Falls 1848. Deltagande i det civila samhällets organisationer kan alltså fungera olika för kvinnor och män när det gäller byggande av socialt kapital. Det är mestadels män som har gjort karriär och kunnat konvertera gjorda erfarenheter från en samhällssektor till en annan.

### **Referenser**

*Det civila samhället – ett regeringsuppdrag med undersökningar från Statistiska centralbyrån, SCB, 2011.*

*Idéburet – offentligt partnerskap (IOP), Forum för Frivilligt Socialt Arbete, 2011.*

*Idrottens roll i samhället, Riksidrottsförbundet, 2008.*

Regeringens proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället.*

SOU 1996:3 *Fritid i förändring.*

SOU 1980:44 *Bidrag till kvinnoorganisationer.*

SOU 1990:44 *Makt och demokrati i Sverige.*

SOU 2004:59 *Kvinnors organisering.*

## Organisationernas perspektiv

Civos har bitt några organisationer att formulera sig kring välfärd, ekonomi och demokrati. Organisationerna belyser några utmaningar de ser i sin verksamhet och sådant som de tror att en statlig politik skulle kunna förbättra.

Organisationernas bidrag utgör deras egna perspektiv och de ansvarar själva för sina texter. De bidrar med konkreta exempel och frågor. Urvalet av organisationer har gjorts för att få inspel från olika sektorer, men är inte tänkt att täcka hela det civila samhället.

## Forum för Frivilligt Socialt Arbete

*Forum för Frivilligt Socialt Arbete (Forum) är en intresseorganisation för socialt inriktade ideella organisationer i Sverige. Genom politisk påverkan, opinionsbildning, kunskapsutbyte och verksamhetsutveckling förbättrar Forum förutsättningarna för ideella organisationer och ideellt engagemang. Forum har under ett antal år drivit frågan om spelregler mellan det offentliga och de ideella organisationerna – vilket har lett fram till Överenskommelsen mellan regeringen, de idéburna organisationerna och Sveriges Kommuner och Landsting. Forum är en ideell förening som bildades 1993 och utgör en plattform för kunskapsutbyte och idéutveckling för en fri och växande ideell sektor. Forum hävdar betydelsen av ideellt engagemang för välfärden. De fokuserar på utvecklingen i Sverige och på att skapa bra EU-nätverk. Forum är huvudman för Volontärbyrån och driver projektet Stödstrukturer för frivilligcentraler. Forum utför inget eget socialt arbete och fördelar inga pengar till andra.*

## Demokrati

Politikområdet det civila samhället är tvärsektorielt och de frågor som behöver justeras för att åstadkomma förbättrade förutsättningar är oftast inte tvärsektorieella. Detta gör att om politikområdet det civila samhället ska ha någon verklig effekt, måste en mekanism skapas som kopplar det tvärsektorieella perspektivet till olika sakområden.

Forum för Frivilligt Socialt Arbete anser att de år som har gått sedan den nationella överenskommelsen slöts samt det år som politikområdet funnits, tydligt visar att en sådan mekanism saknas för både riksdagen och regeringen. Forum anser att en del av lösningen är att göra riksdagen mer delaktig i uppföljningsarbetet än den har varit hitintills. Det är kulturutskottet som ansvarar för riksdagens behandling av politikområdet. Av det följer, menar Forum, ett ansvar för att skapa ett tvärsektorieellt perspektiv som kan få effekter i behandlingen av sakfrågor som sköts av andra utskott.

Ett exempel är frågan om moms för den idéburna sektorn. Momsfrågan hanteras av skatteutskottet. Om Sverige momsbelägger idéburna organisationer eller inte och hur man i så fall genomför förändringen påverkar

idéburna organisationers vardag. Har skatteutskottet tillräcklig kunskap om idéburna organisationer, deras förutsättningar, om inriktningen av den allmänna politiken kring idéburna organisationer, när de fattar beslut om momsfrågan? Hur kan kulturutskottet se till att det finns en generell kunskap om det civila samhällets förutsättningar på en nivå som möjliggör ett genomslag i sakpolitiken?

Forum bidrar till att utveckla sådan kunskap genom seminarier och publikationer etcetera.

## **Välfärd**

Politik kommer alltid att handla om fördelning av knappa resurser men också om att skapa nya resurser. Under välfärdsstatens högkonjunktur i Sverige som var mellan 1950 och 1980 ungefär, fanns det ett samhällskontrakt som sa att välfärd är lika med den verksamhet som skattekonorna betalar. Och verksamheten utförs inom det offentligas ram. Lagstiftning, organisering, utbildning och professioner byggdes på detta samhällskontrakt. Och i det kontraktet var idéburna organisationer som gör konkret verksamhet en rest från en förgången tid, en sista pust av välgörenhet som snart skulle vara bortstädad, något man inte behövde eller ens borde ha med i analysen över samhällsutvecklingen.

Drivet både av krassa ekonomiska faktorer och av en ideologiskt baserad utveckling har grunden för det här samhällskontraktet eroderat. Men hur ser det nya samhällskontraktet ut? Och vilka är det som förhandlar?

Om vi börjar på efterfrågesidan det vill säga med efterfrågan av välfärd blir det allt tydligare för människor att vi inte har råd med och inte kommer att ha råd med att betala för allt via skattsedel. Och dessutom är det alltför många som anser att samhället inte fungerar bra om medborgarens enda insats är att arbeta och betala skatt. Det behövs annat också. Forskningen de senaste decennierna har visat oss att detta annat pågår hela tiden och är en förutsättning för ett fungerande samhälle, och att det var så mellan 1950 och 1980 också. Över tre miljoner, cirka hälften av den vuxna befolkningen, gör frivilliginsatser. Det vill säga insatser inom ramen för en organisation till gagn för andra. Frivilliginsatserna utgör 6,4 miljoner timmar per år. Läger man därtill de miljontals timmar som görs informellt det vill säga utan organisering, inser man snabbt att detta är en resurs som vi inte klarar oss utan.

Alla vill att skatten ska täcka de viktigaste behoven. Vi vill ha högkvalitativ vård när vi blir akut sjuka oavsett hur plånboken ser ut. Vi vill att barnen i skolan ska få en bra utbildning genom tillräckligt många lärare som också är välutbildade. Vi vill att äldre som lever i särskilt boende ska ha ett värdigt liv. Vi vill att människor med funktionsnedsättningar ska ha stöd som gör ett bra liv möjligt. De centrala frågorna för politiken på nationell nivå är förstås: Behöver vi prioritera om i hur vi använder skattemedlen och/eller behöver, vill eller kan vi

höja skattetrycket? Frågeställningarna är mycket brännande och svårhanterade. De är politikens kärna.

Många bedömare är, som SCB:s välfärdsekonom uttrycker det, ense om att det inte går att fylla hela välfärdsgapet med höjda skatter. Välfärdsekonomen brukar sedan peka på några faktorer som vi kanske kan påverka, såsom att öka produktiviteten, höja pensionsåldern, öka avgifterna och öka inflödet av arbetskraft från andra länder. Men de glömmer eller räknar bort det frivilliga och informella arbetet.

Det var relativt enkelt för oss inom Forum att anta en socialpolitisk plattform för dryga tio år sedan som sa att vi idéburna organisationer inte ersätter offentligt ansvar. Det är inte lika enkelt idag. Om de idéburna organisationerna säger nej rakt av till att ens diskutera hur ansvaret för ett gott samhälle bör tas kanske konsekvenserna blir negativa för alla? Detta är den fördelningspolitiska grundfrågan.

En annan fråga är hur och vem som producerar offentligt finansierad välfärd. Ovan har vi konstaterat att utvecklingen de senaste 20 åren innebär att välfärden produceras utanför den offentliga sfären i allt högre utsträckning. Ovan skrev vi främst ur ett efterfrågeperspektiv, nu går vi över till ett utbudsperspektiv. Finns det ett utbud av välfärdstjänster i det civila samhället som kan vara värdefullt för människorna och systemet eller kan det utvecklas ett sådant?

De politiska ambitioner som exempelvis fanns inom skolans område på 1990-talet där visionen var nya aktörer som var drivna av pedagogisk och metodologisk utvecklingsiver har kommit på skam. Istället är det kortsiktig vinst, både från drift och genom försäljning av bolag, som kommit att dominera nyetableringen. Det är hittills det traditionella näringslivet, företrädesvis i form av större koncerner och ofta med riskkapitalbolag i ryggen, som tagit lejonparten av marknadsandelarna inom vården, omsorgen och skolan.

Forum bidrar på olika sätt till att utveckla kunskapen om dessa frågor i projekt som Välfärdsutveckling genom stödstrukturer till frivilligt arbete, Offentlighänsa frivillighet och genom vår verksamhet, till exempel Volontärbyrån.

## **Ekonomi**

EU:s ministerråd skriver i sina slutsatser från ett möte i oktober 2011 att frivilligt arbete kan bidra till att EU uppnår de strategiska målen i Europa 2020-strategin, som innehåller EU:s prioriteringar för de närmaste åren.

Dessa mål är i hög grad ekonomiska till sin natur. Målen handlar mycket om sysselsättningsgrad och möjlighet för människor att genom lönearbete förtjäna sitt uppehälle och därigenom att aktivitetsnivån i ekonomin upprätthålls.

EU:s ministerråd beskriver ett direkt samband mellan människors möjligheter att vara delaktiga och socialt aktiva genom frivilligt arbete och deras möjligheter att upprätthålla eller få avlönat arbete. Den kopplingen har i bästa fall varit underförstådd tidigare och har inte fått några tydliga konsekvenser i hur

politiken kring det civila samhället har utvecklats. Nu är den kopplingen erkänd och utskrivet. Det återstår att se om den får konkreta politiska följder. Det är en viktig fråga för uppföljningen av politiken för det civila samhället i Sverige. I de flesta regionala och kommunala utvecklingsprogram som vi har sett saknas det civila samhället som aktör och faktor. Det skulle vara intressant att se en genomlysning av dessa för att se om vår uppfattning är generaliserbar.

I propositionen (2009/10:55) som låg till grund för politiken för det civila samhället skrev regeringen att det är "uppenbart att det civila samhället är en arena som präglas av stort entreprenörskap och att det har stor betydelse för att främja kreativitet och innovationer, tillväxt och sysselsättning".

Och vad gör då regeringen? Jo, de har tagit fram ett program för socialt företagande. Detta är i grunden bra. Det sociala företagandet behöver erkännande och stöd så att det kan växa. Men programmet är begränsat till att omfatta så kallade arbetsintegrerande sociala företag (ASF). Dessa arbetar "med övergripande ändamål att integrera människor som har stora svårigheter att få och/eller behålla ett arbete, i arbetsliv och samhälle".

Forum arbetar med det bredare begreppet idéburna företag och där ASF är en del. Det finns ett värde som bygger på ett engagemang för en bygd, region eller för medmänniskor, snarare än på ren ekonomisk vinning. Forum vill visa möjligheterna med det.

Regeringen borde, enligt vårt förmenande, inom ramen för sammanhållningspolitiken se till att kommande upplagor av det nationella reformprogram, som varje EU-land ska göra i anslutning till EU 2020-strategin, tydligt uttrycker samma grundhållning som är återgiven i propositionen *En politik för det civila samhället*. Och regeringen borde baserat på det inbjuda regionerna att inkludera detta synsätt i kommande regionala utvecklingsprogram.

## **Riksidrottsförbundet**

*Riksidrottsförbundet (RF) är den svenska idrottsrörelsens samlade organisation. RF:s främsta uppgift är att stötta sina medlemsförbund, företräda idrottsrörelsen i kontakter med myndigheter och politiker samt ansvara för vilken strategi idrotten ska välja när det gäller finansiering, organisationsformer och kommunikation. I RF:s organisation ingår 69 specialidrottsförbund och Bosön som är RF:s utvecklingscentrum. Idrotts-Sverige är uppdelat i 21 distrikt vilka fungerar som RF:s förlängda arm, med motsvarande uppgifter. Till RF hör också Riksidrottsmuseet. Alla beslut som tas sker demokratiskt – från enskilda klubbmedlemmar till Riksidrottsstyrelsen (RS), som är idrottens "regering". RS väljs vid RF-stämman som hålls vartannat år.*

*Barn- och ungdom samt bredd- och motionsidrott utgör den största delen av Idrotts-Sverige. Det är en viktig uppgift för RF att utforma det lokala aktivitetsstödet och påverka kommunerna att skapa bra förutsättningar för barn-*

*och ungdomsidrotten, stödja hälsoinriktad motionsidrott och förmedla resultaten till idrottens olika led.*

*RF arbetar även med att sprida den "svenska modellen", det vill säga en obunden, demokratisk folkrörelseidrott, och försöker flytta fram svensk idrotts positioner internationellt.*

### **Idrott och demokrati**

Ett starkt civilsamhälle är både en förutsättning för och ett uttryck för ett fritt och demokratiskt samhälle. Det civila samhället har en central roll i demokratin i egenskap av röstbärare, opinionsbildare och motvikt till den offentliga maktutövningen.

Så står det i regeringens proposition *En politik för det civila samhället* (2009/10:55). De flesta som läser dessa rader tänker säkert på politiska partier eller proteströrelser av olika slag. Men gäller det också idrottsrörelsen som en är dominerande del i svenskt civilsamhälle idag? Finns det något samband mellan demokrati och att sparka på en boll eller springa snabbt?

Svensk idrott bygger på en traditionell folkrörelsemodell. Människor med ett gemensamt intresse sluter sig samman (förenar sig) i en förening som i sin tur går samman i förbund som i sin tur skapar en paraplyorganisation – Riksidrottsförbundet. Organisationen är uppbyggd underifrån och styrs av medlemmarna. Föreningens medlemmar bestämmer på årsmötet om dess inriktning och verksamhet och väljer en styrelse som leder föreningen under det följande året. Varje medlem har en röst och alla röster är lika mycket värda.

Detta är den representativa demokratis grund, samma bas som den politiska demokratin i samhället vilar på. Och i den meningen kan vi hävda att landets drygt 20 000 idrottsföreningar, som 90 procent av alla landets barn och ungdomar någon gång under sin uppväxt är medlemmar i, fungerar som en jättelik demokratiskola.

Men samtidigt vet vi att den formella demokratin i landets föreningar, inte bara idrottsföreningar, i praktiken har sina brister. Årsmötena är på många håll rena formaliteter och besöks bara av de närmast sörjande. Medelåldern på dem är hög och den stora diskussionen kring styrelsevalet handlar alltför ofta inte om vilka kandidater som ska väljas utan om hur man över huvud taget ska få ihop några kandidater. Det här är en allmän tendens.

Allt fler glömmer bort föreningens grund – att människor förenas för att göra något gemensamt. I stället ses föreningen som något skilt från medlemmarna. Hur ofta hör vi inte en medlem uttrycka en irritation över vad "föreningen" beslutat, utan att reflektera över att han eller hon är en del av denna förening? I stället för en sammanslutning av medlemmar ses föreningen som en leverantör av tjänster, vare sig det rör sig fotbollsträning, politiska åsikter eller friluftaktiviteter. Det som görs blir viktigare än varför det görs.



### **Skillnad mellan ideella föreningar och vinstdrivande verksamhet**

En sådan syn är allvarlig för den interna demokratin i föreningarna. Framför allt för att den hotar att sudda ut den grundläggande skillnaden mellan civilsamhällets ideella föreningar och vinstdrivande verksamhet. Den skillnaden ligger just i organisationsformen, i den mänskliga föreningen i föreningen, som inte bara handlar om formella strukturer.

Något regeringen också påpekade i sin proposition om det civila samhället och som ligger till grund för den positiva särbehandling ideella föreningar får i exempelvis skattehänseende. Om vi förlorar detta fundament, om vi bara ser föreningarna som leverantörer och medlemmarna som kunder blir det svårt att argumentera för varför en gymnastikförening ska behandlas på ett annat sätt än träningsföretaget SATS, en fotbollsförening annorlunda än en kommersiell fotbollsakademi eller ett Röda Kors-sjukhus annorlunda än ett sjukhus som drivs av riskkapitalister.

Det är skälet till att vi inom idrottsrörelsen, genom vårt studieförbund SISU Idrottsutbildarna, har satt igång två stora utbildningssatsningar. Eller egentligen utvecklingsatsningar. Den ena är Idrottens föreningslära, den andra handlar om svensk idrotts, och föreningarnas, värdegrund och går under namnet Värdefullt.

### **Idrottens föreningslära**

*Idrottens föreningslära (IFL)* riktar sig i första hand till de medlemmar, förtroendevalda och anställda i föreningar och förbund som organiserar och skapar förutsättningarna för själva idrottsverksamheten, snarare än de aktiva idrottarna. Styrelseledamöter och andra förtroendevalda är en självklar målgrupp, men också föräldragruppen som organiserar olika lagkassor i föreningen eller ungdomsgruppen som har idéer om hur man bättre kan använda modern teknik.

Utbildningen är uppdelad i tre steg där det första kan ses som en introduktion i vad det innebär att arbeta i en ideell förening. Man går igenom områden som den demokratiska uppbyggnaden, vikten av ett levande medlemsavtal (stadgarna) och det mest elementära när det gäller skatter och avgifter. Utbildningen betonar också vikten av att varje förening behöver bygga på en verksamhetsidé och värdegrund. Fortsättningssteget går in mer på djupet i föreningsjuridik, organisations- och verksamhetsutveckling, styrelse- och valberedningsarbete, praktisk föreningsekonomi samt varumärkesarbete och kommunikation. Det tredje fördjupningssteget innebär en möjlighet för olika kategorier inom föreningen att tränga in ytterligare i sina respektive specialområden.

Ett särskilt material har också tagits fram för unga, redan engagerade eller presumtiva, ledare. Det heter *Engagerad 2.0* och riktar sig till ungdomar mellan 13 och 16 år och utgår från de vardagsnära frågorna, som hur man kan påverka i sin förening, om man exempelvis vill ha inflytande över hur hemsidan ser ut eller designen på klubbdräkterna. För tvärtemot den allmänna bilden visar befintlig

forskning att många unga är beredda att ta ansvar och vill ta på sig ledaruppdrag om de bara får frågan.

IFL är en viktig folkbildningsinsats i en tid när den grundläggande föreningskunskapen på många håll visar tecken på att vittra bort. Det har visat sig i exempelvis diskussionerna om idrottens regler när det gäller så kallade idrottsaktiebolag, där alltför många blandar ihop bolag och föreningar. Eller i diskussionerna runt supporterkulturen, där det sällan görs någon distinktion mellan supportrar och medlemmar, när det gäller krav på inflytande över föreningens verksamhet.

### **Värdefullt**

Den formella demokratiska strukturen är ett ramverk. Det måste, för att vara sant demokratisk, fyllas med ett levande demokratiskt innehåll.

På Riksidrottsförbundets stämma 2009 antog svensk idrott en gemensam värdegrund med fyra huvudpunkter: glädje och gemenskap, allas rätt att vara med, rent spel och viktigast i det här sammanhanget, demokrati och delaktighet.

I vårt idéprogram *Idrotten vill* beskrivs demokratin så här:

*Varje deltagare ska, inom de ramar som är tillgängliga, få möjlighet att utvecklas efter sina och den egna gruppens önskemål. Detta uppnås genom att alla medlemmar, oavsett ålder, kön eller etnisk bakgrund, är delaktiga i de beslut som formar deras verksamhet. En viktig del av idrottsrörelsens demokratiska fostran är att varje medlem, utifrån sina åldersmässiga och andra förutsättningar, kan påverka genom att ta ansvar för sig själv och sin grupp, såväl genom demokratiskt uppbyggd mötesverksamhet som i den vardagliga träningen och tävlingen. Särskilt gäller detta barn och ungdomar, som därmed i idrottsföreningen får tidig träning i demokratins grundläggande spelregler.*

Demokrati handlar om medbestämmande och delaktighet, men också om respekt och hänsyn. Den utgår från en människosyn som bygger på alla människors lika värde. En förening där människor mobbar varandra, där enskilda eller grupper av medlemmar diskrimineras eller trycks ner är per definition inte demokratisk oavsett den formella strukturen. Omvänt är en förening där tränaren lyssnar på och visar respekt för alla sina aktiva, där barn och ungdomar redan från början lär sig att det inte bara är tillåtet utan också önskvärt att föra fram sina åsikter, en skola i demokrati. Genom att den ger barnen och ungdomarna det den självkänsla och det självförtroende som krävs för att bli en aktiv och ansvarstagande medborgare i ett demokratiskt samhälle.

Den interna demokratin i föreningen och därmed den roll föreningen kan spela i barns och ungdomars demokratiska fostran handlar med andra ord till syvende och sist om dess värdegrund. Därför är SISU Idrottsutbildarnas satsning på *Värdefullt* en lika viktig del i arbetet för att bygga ett starkt (idrotts)föreningsliv som IFL.

Syftet med *Värdefullt* är att få idrottsföreningar runt om i landet att samtala om och fundera över vad som är viktigt och värdefullt inom barn- och ungdomsidrotten, över vad föreningen vill stå för och förknippas med för värden. För att få till stånd sådana samtal har SISU Idrottsutbildarna tagit fram material riktat till olika målgrupper som aktiva, förtroendevalda, tränare och ledare samt föräldrar. Målet är att starta en process som gör medlemmarna medvetna om värderingsfrågornas betydelse och leder fram till en gemensam värdegrund som alla i föreningen kan stå för.

Processen har också den positiva bieffekten att den stärker den enskilda medlemmens delaktighet och engagemang i föreningen, med andra ord föreningskänslan. Den som är grunden för att föreningen verkligen ska vara människor i förening. Då blir också värdegrunden något mycket mer än ett dokument. Det blir något som genomsyrar föreningens hela liv – på plan men också i omklädnings- och sammanträdesrummet. På samma sätt som föreningens demokratifostran aldrig kan begränsa sig till att lära medlemmarna hur man skriver motioner eller genomför en votering. Den handlar om att lära ut ett förhållningssätt till andra människor, ett förhållningssätt som också är en förutsättning för den goda idrotten. Svensk idrotts värdegrund – gemenskap, delaktighet, allas rätt att vara med och rent spel – kan lika gärna sägas vara demokratins värdegrund.

### **Civilsamhällets särart bekräftas av politiken – men vad sker i praktiken?**

Målet för politiken för det civila samhället är att i dialog med dess organisationer förbättra villkoren för civilsamhället som en del av demokratin. Det är en allmän skrivning, som antyder att det inte handlar om specifika åtgärder inom ett enskilt politikområde utan snarare om en grundsyn som måste genomsyra alla områden. Goda intentioner på ett område kan raseras av ogenomtänkta beslut på ett annat.

Det finns tecken på att inte alla beslutsfattare delar uppfattningen om det civilsamhällets särskilda ställning och betydelse som riksdagsbeslutet ger uttryck för. När EU-kommissionen i sina momsdirektiv vägrar att göra skillnad mellan ideella föreningar och vinstdrivna företag är det knappast något som "utvecklar det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga". Och när Konkurrensverket tycker att idrottsföreningar agerar på en "marknad" där fri konkurrens ska råda hotar det att rasera själva basen för en politik som faktiskt gör skillnad mellan ideella föreningar och kommersiella företag.

Att vi ser en allmän samhällelig utveckling mot en ökande individualisering och kommersialisering tycks de flesta vara överens om. Det är en utveckling vi kan anpassa oss till. Eller på olika sätt försöka motverka. Civilsamhället i Sverige bygger, både organisatoriskt och idémässigt, på en mer än hundraårig folkrörelsetradition. Självklart måste organisationerna följa med i samhällsutvecklingen. Men om det sker till priset av en förlorad själ, en tydlig värdegrund och en organisation byggd på demokrati och delaktighet, förlorar vi

också vårt existensberättigande. Politiska beslut kan skynda på den processen genom att pressa in de ideella föreningarna i en företagsvärld. Men de kan också bromsa den genom att hävda och värna det civila samhällets särart. Riksdagsbeslutet om politiken för det civila samhället gjorde ett tydligt val. Men för att vara något värt måste det valet också konsekvent följas upp i praktiken.

## **Sveriges Kvinnolobby**

*Sveriges Kvinnolobby (SKL) är en partipolitiskt obunden och ideellt verksam paraplyorganisation för svensk kvinnorörelse. Under paraplyet finns 35 medlemsorganisationer som arbetar för att stärka kvinnors position i samhället.*

*Organisationen vilar på feministisk grund och arbetar för kvinnors fulla mänskliga rättigheter. Verksamheten utgår från FN:s Kvinnokonvention och Beijing Platform for Action.*

*Sveriges Kvinnolobby arbetar för en kontinuerlig integration av ett genusperspektiv i alla politiska, ekonomiska och sociala sammanhang, såväl lokalt och nationellt, som europeiskt och internationellt. Bland medlemmarna finns nationella kvinnoorganisationer, föreningar, nätverk och andra grupper.*

*Sveriges Kvinnolobby är den svenska sektionen inom The European Women's Lobby (EWL), den europeiska paraplyorganisationen för nationella och europeiska kvinnoorganisationer med mer än tvåtusen medlemsorganisationer i Europa.*

### **Kvinnolobbyns roll och grund**

Sveriges Kvinnolobby (SKL) arbetar för att uppnå ett jämställt samhälle där kvinnor har fulla mänskliga rättigheter. Detta sker genom att påverka beslutsfattare i Sverige, Europa och internationellt. SKL sprider information och bidrar till att bygga upp kunskaper om kvinnors villkor. Internationellt innebär arbetet att delta i FN:s uppföljning av hur *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) efterlevs bland annat genom att ge ut skuggrapporter till regeringens rapportering om läget i Sverige.

Som den svenska koordinatören inom European Women's Lobby (EWL) deltar Sveriges Kvinnolobby i påverkansprocesser inom EU. På motsvarande vis kan SKL:s medverkan i den europeiska kvinnorörelsens arbete användas för att påverka utveckling och beslut i Sverige. I rollen som sammanhållande och underlättande för kvinnorörelsen i Sverige ser SKL till att medlemsorganisationerna och deras medlemmar liksom allmänheten blir medvetna om krav och möjligheter att förbättra kvinnors situation.

Kvinnolobbyns arbete vilar på feministisk grund (definition av feminism enligt Lena Genzöe (2002), *Feminism*: 1. att kvinnor generellt sett är underordnade män och 2. att detta förhållande ska förändras). Dess verksamhet utgår från FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor (CEDAW) och Beijing Platform for Action.

## Demokrati och välfärd

Demokrati och välfärd är två vida och komplexa begrepp som hänger nära samman. Demokrati är ett styrelseskick som garanterar medborgarna vissa grundläggande rättigheter. Sveriges Kvinnolobby vill se demokratin också som:

*...ett ramverk som underlättar fri diskussion mellan jämlikar, knyter rätt att utöva politik till diskussion och etablerar en offentlighet, en arena för opinionsbildning, debatt och ifrågasättande bland medborgare, grupper, rörelser och organisationer. Diskussionen gäller det gemensamma bästa och inte hur envar av oss bäst tillgodoser egna intressen. I fri och öppen diskussion prövas förslag (Habermas) (Lindensjö, B. Demokrati i Demokrati och medborgarskap. SOU 1999:77.)*

Denna diskursiva demokrati ger stort utrymme åt det civila samhällets organisationer och knyter samman demokratiska former med ett innehåll som medborgarna finner väsentligt.

De effekter som följer av demokratiska rättigheter som yttrandefrihet och rösträtt samt tillgång till utbildning, vård och omsorg hör till välfärden. Begreppet välfärd omfattar alltså inte bara de tjänster som vanligtvis är offentligt finansierade och som medborgarna i ett samhälle får ta del av. Civilsamhällets organisationer kan vara producenter av välfärdstjänster men spelar också en viktig roll genom att kritiskt granska utbudet av tjänster, genom att bedöma hur de tillgodoser människors behov och formulera alternativ.

## Identifierar revor i välfärdsväven

Sveriges Kvinnolobby bidrar till välfärden genom att i frågor som i första hand rör kvinnor identifiera revor i välfärdsväven. Välfärden är inte fullkomlig och en viktig uppgift för oss är att ge kvinnor tillgång till kunskap om de rättigheter de har och de krav som de kan ställa. Det är dessutom väsentligt att uppenbara brister i välfärden för beslutsfattare så att ändringar kan komma till stånd. Här följer två exempel på hur detta kan gå till i praktiken.

Kvinnors rättigheter definieras i Kvinnokonventionen som utfärdades av FN 1979 och antogs av den svenska regeringen 1980. Konventionen är inte särskilt välkänd, vilket bland annat beror på att den är omfattande och skriven på ett otillgängligt språk. Sveriges Kvinnolobby gjorde därför en första insats 2006–2007 genom att tillsammans med CEDAW-nätverket översätta kvinnokonventionen till svenska och utforma den som en handbok. Rapporten *Kvinna i världens mest jämställda land – en handbok om kvinnors rättigheter* gavs ut 2008 och finns att ladda ner från SKL:s webbplats.

Ytterligare ett steg mot ökad tillgänglighet och kunskap om vad kvinnokonventionen innebär togs 2009 när Sveriges Kvinnolobby gav ut rapporten *Hur jämställda är kvinnor i Sverige? Om kvinnors rättigheter på lättläst svenska*. Också denna skrift finns att ladda ner från SKL:s webbplats.

Behovet av att ge kvinnor med funktionshinder, till exempel dyslexi eller intellektuella funktionsnedsättningar, en möjlighet att ta del av och förstå sina

rättigheter uppenbarades i diskussioner med SKL:s medlemsorganisationer. När frågan diskuterades vidare definierades flera målgrupper utöver dyslektiker – invandrare men även etniska svenskar med dåliga kunskaper i svenska liksom människor som är läsovana av andra anledningar. Enligt Centrum för lättläst är ungefär var fjärde vuxen i Sverige i behov av tydliga och lättlästa texter för att kunna ta del av information. Projektet *CEDAW på lättläst svenska* genomfördes tillsammans med Centrum för lättläst för att säkerställa att utformningen följde principerna för att öka läsförståelsen och tillgängligheten, det vill säga korta meningar, korta rader, entydiga uttryck och inget bildspråk.

Skriften *Hur jämställda är kvinnor i Sverige?* presenterades vid Bok- och biblioteksmässan hösten 2009. Den rönste stort intresse och många besökare insåg behovet av en sådan skrift. Den vidare spridningen av skriften skedde med hjälp av medlemsorganisationerna och dessutom tillsammans med Handikappförbunden, tidigare Handikappförbundens samarbetsorganisation (HSO). Synskadades Riksförbund har låtit göra en ljudversion. Specialpedagogiska myndigheten har visat intresse. En ansökan till Ungdomsstyrelsen om medel för en spridningskonferens avsågs dock 2010. Vi menar att kunskap om rättigheter är direkt kopplade till hälsa och söker därför andra finansieringsmöjligheter. Vi vill både sprida lättläst information om kvinnokonventionen och utveckla metoder anpassade efter olika gruppers behov.

Det är ett välkänt faktum att den psykiska ohälsan bland kvinnor är högre än hos män. I SCB:s *Undersökningar av levnadsförhållanden 2007* konstateras att 26,8 procent av kvinnorna mellan 16 och 84 år uppgav att de besväras av ångest, ängslan och oro medan motsvarande andel bland männen var 14,5 procent. Tyvärr saknas kraftfulla insatser för att råda bot på kvinnors psykiska ohälsa.

Sveriges Kvinnolobby har under 2011 drivit ett projekt för att uppmärksamma dels kvinnors ökande ohälsa (särskilt avseende symtom som oro, ångest och ängslan), dels bristen på åtgärder för att motverka hälsoproblemen. Vi har fokuserat på kvinnor mellan 25 och 40 år, det vill säga de femton formativa åren då de flesta går från utbildning till arbete och bildar familj. Under denna period eskalerar skillnaderna mellan kvinnors och mäns livsvillkor.

I rapporten *Folkhälsa för kvinnor? En feministisk granskning av folkhälsopolitiken* analyseras folkhälsopropositionen *En förnyad folkhälsopolitik* (SOU 2007/08:110) med de nationella jämställdhetsmålen som utgångspunkt. Det övergripande jämställdhetsmålet är sedan 2006 att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina liv. Det konkretiseras i fyra delmål; a) en jämn fördelning av makt och inflytande; b) ekonomisk jämställdhet; c) jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet; d) mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Strategin för att uppnå jämställdhetsmålen är jämställdhetsintegrering, det vill säga att varje förslag och beslut ska belysas utifrån ett

jämställdhetsperspektiv för att klargöra vilka konsekvenserna blir för kvinnor respektive män. Vi ställde oss frågan: Gör folkhälsopolitiken det?

I folkhälsopropositionen framhålls att det främsta syftet med folkhälsoarbetet är att främja hälsa vilket definieras som den process då människor ges möjlighet att öka kontrollen över sin hälsa och att förbättra den. Vikten av att individen själv tar ansvar för sin hälsa framhålls.

Sysselsättning beskrivs som en väg till ökat inflytande, vilket i sin tur har en positiv effekt på hälsan. Arbetsmiljön är likaså en viktig faktor i förhållande till hälsa respektive ohälsa. I folkhälsopropositionen problematiseras dock inte det faktum att kvinnor och män har mycket olika arbetsvillkor när det gäller anställningsformer, anställningstrygghet och arbetsmiljö på den segregerade svenska arbetsmarknaden.

Kärlek och närhet sägs i folkhälsopropositionen vara viktiga faktorer som är av stor betydelse för hälsa och välbefinnande. Sveriges Kvinnolobby håller med om detta men ser också risken i att ansvaret för hälsa förpassas enbart till ett individuellt plan där strukturella förhållanden och lösningar inte uppmärksammas.

Sveriges Kvinnolobby pläderar i rapporten *Folkhälsa för kvinnor* för en alternativ förståelse av aspekter som kan leda till psykisk ohälsa hos kvinnor. Genomgångar av statistik och forskning inom områdena utbildning, arbetsmarknad och ekonomi, barnomsorg och föräldraförsäkring samt våld har legat till grund för en serie seminarier på olika teman med företrädare för kvinnoorganisationer, forskare, lärare, unga och äldre. Vid slutet av seminarierna har deltagarna gemensamt utformat mötesrapporter som använts för att förmedla problembeskrivningar och förslag till lösningar. Betoningen ligger här på strukturella faktorer och lösningar.

Seminarieledtagarna understryker till exempel att den segregerade arbetsmarknaden och den ojämlika lönesättningen måste motverkas för att förbättra kvinnors ekonomi och hälsa. Tillgång till barnomsorg – också utanför kontorstid – är avgörande för arbetslinjen och särskilt för att kvinnor ska kunna arbeta.

Det våld som kvinnor utsätts för utgör ett omfattande folkhälsoproblem. Dels handlar det om det fysiska, psykiska och sexuella våld som kvinnor faktiskt utsätts för, dels om den oro för att utsättas för våld som många kvinnor upplever. Denna vardagsrädsla påverkar kvinnors liv, deras handlingsutrymme och psykiska hälsa. Utbildning som ett sätt att förebygga våld sågs av seminariedeltagarna som en viktig åtgärd. Genusvetenskaplig och normkritisk utbildning för att nå en samhällsförändring behöver implementeras på flera nivåer i samhället – särskilt inom rättsväsendet, i vården och i skolan.

Projektet *Folkhälsa för kvinnor?* har sammanfattningsvis visat på hur de individcentrerade lösningar som förespråkas i folkhälsopropositionen måste kompletteras med åtgärder som rör samhällsstrukturer – arbetsmarknad och

ekonomi, utbildning, barnomsorg och föräldraförsäkring samt våldsbekämpning – för att kvinnors psykiska hälsa ska förbättras.

### **Peka på lösningar**

De två projekt som beskrivs ovan visar hur Sveriges Kvinnolobby ser det som sin uppgift att påtala brister, hitta lösningar och i vissa fall att ställa en tjänst till förfogande. Att producera och ge ut kvinnokonventionen på lättläst svenska är resultatet av att funktionshindrades och invandrarkvinnors organisationer uppmärksammat bristen på tillgänglig information om ett dokument som klargör kvinnors rättigheter. I detta fall tog Kvinnolobbyn på sig rollen som utförare.

Att utmana folkhälsopolitiken genom en feministisk granskning av propositionen är en funktion av att Kvinnolobbyn utgör den kritiska röst som lyfter fram kvinnospecifika problem i samhället. I detta fall visar vi att problemet med kvinnors ohälsa är mångfacetterat och att lösningarna inte enbart kan sökas i de individriktade åtgärder som propositionen förespråkar. Lösningarna finns istället inom flera politikområden där beslutsfattare och myndigheter måste se till att samspelet fungerar.

### **Bidragsvillkoren försvårar**

Att utöva dessa roller är inte oproblematiskt. Det är ett långsiktigt arbete som kräver resurser. De nuvarande ettåriga ekonomiska bidragen gör det svårt att göra de alternativa analyser som vi ofta finner nödvändiga. Ett annat finansieringssystem är önskvärt, där till exempel utredningsresurser kan rymmas inom ramen för organisationens ordinarie verksamhet. Andra projektvillkor, till exempel när det gäller möjligheter att bedriva fleråriga projekt, är också ett önskemål.

### **En mer fullständig bild av välfärdsbehoven**

Vi känner statsmakternas förväntningar på att civilsamhällets organisationer ska bidra till välfärdsbyggandet. För att dessa bidrag ska ha ett självständigt värde måste organisationernas infallsvinklar och synsätt få styra deras insatser. Kvinnolobbyn ser det som sin uppgift att komplettera, kritisera och korrigera de politiska strävandena för att förbättra kvinnors villkor genom att formulera alternativ. På så sätt bidrar vi till en mer fullständig bild av välfärdsbehoven. De kunskaper Kvinnolobbyn utvecklar ger nya insikter för kvinnor i allmänhet, beslutsfattare och opinionsbildare.

## **Handikappförbunden**

*Handikappförbunden är ett stort antal funktionshindersförbund som slutit sig samman för att agera i samlad kraft. Handikappförbunden ser samhället ur ett helhetsperspektiv. Handikappförbundens uppgift är att förändra samhället. Man gör det genom att belysa levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning i*



*Sverige och genom att agera aktivt för att åstadkomma samhällsförändringar som inkluderar alla människor. Man använder kompetensen som den egna erfarenheten ger till att konstruktivt medverka till samhällsförbättringar.*

*Handikappförbunden styrs av visionen om ett samhälle för alla. Dess oberoende ger trovärdighet och det har en unik samhällsroll att fylla. Handikappförbunden har mandat från FN att bevaka att en stor del av befolkningen – flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning – tillerkänns sina mänskliga rättigheter fullt ut.*

### **Handikapprörelsens samhällsroll**

Den organiserade funktionshindersrörelsen i Sverige samlar drygt en halv miljon enskilda människor som medlemmar i något förbund som uppbär statsbidrag.

Medlemmarna är i första hand personer med egna funktionsnedsättningar, men även anhöriga och andra närstående. Förbunden är i regel organiserade efter olika typer av funktionsnedsättningar, såsom rörelsehinder, hörsel- och synnedsättningar, psykiska, neuropsykiatriska, kognitiva nedsättningar, men även medicinska såsom cancer, diabetes, reumatism, mag- och tarmsjukdomar eller hjärt- och lungsjukdomar etcetera. Flertalet funktionshindersförbund bedriver verksamhet lokalt, regionalt, nationellt och internationellt.

Förbunden fyller primärt en viktig roll för de enskilda medlemmarna, i form av kunskapsspridning kring de specifika sjukdomar eller funktionsnedsättningar som medlemmarna har. Den senaste kunskapen om forskning, behandling och olika samhällsstöd är ovärderligt för den som lever med en kronisk sjukdom eller en funktionsnedsättning. För den som nyligen fått en allvarlig sjukdomsdiagnos eller en funktionsnedsättning som påverkar hela livssituationen, fyller de lokala föreningarna en otroligt viktig roll. Där finns kamratstöd och möjlighet till erfarenhetsutbyte som ingen annan aktör kan erbjuda. Lika viktigt är utbytet av egna erfarenheter mellan närstående, exempelvis mellan föräldrar till barn med olika funktionsnedsättningar. Flertalet förbund är sprungna ur lokala patientföreningar eller kamratstödjande föreningar som samlar människor med liknande, unika erfarenheter.

Förutom den roll olika funktionshindersförbund har för sina enskilda medlemmar, spelar den organiserade rörelsen en viktig samhällspåverkande roll. Den samlade kunskapen i förbunden, som bygger på medlemmarnas egna erfarenheter, utgör en unik kompetens i många samhällsutvecklande sammanhang som heller ingen annan aktör kan erbjuda. Utformningen av verksamheter inom en rad samhällssektorer får en högre kvalitet och träffsäkerhet när den kompetensen tas tillvara. Inte bara inom hälso- och sjukvården, omsorg och behandling utan även i skolan, i arbetslivet, vid infrastrukturplaneringar, socialförsäkringsutformning samt tjänste- och varuhandel etcetera. Det samhällspåverkande arbetet, intressepolitiken, är därför den andra viktiga uppgiften för funktionshindersförbunden och det

primära syftet med det organiserade samarbetet inom funktionshindersrörelsen.

### **Handikappförbunden**

De äldsta funktionshindersförbunden i Sverige bildades redan under 1800-talet och sedan 1942 har det funnits en organiserad samverkan mellan flera förbund. Handikappförbunden, tidigare HSO, samlar idag 39 förbund med ca 430 000 enskilda medlemmar. Sedan decennier tillbaka har det vuxit fram organiserade samverkansformer för kunskapsutbyte mellan olika samhällsinstitutioner och funktionshindersrörelsen. Idag finns handikappråd i flertalet kommuner, samtliga landsting och på regeringsnivå. En rad centrala myndigheter och andra nationella aktörer har också organiserade samråd, liksom det finns brukarråd och liknande i en rad regionala och lokala samhällsverksamheter. Handikappförbunden används flitigt som remissinstans av riksdag och regering, och erbjuds ofta att medverka i statliga utredningar och andra utvecklingsinitiativ.

### **Oroande trender**

Funktionshindersrörelsens möjligheter att verka som oberoende och till nytta för samhället hotas av ett par oroande trender. Det offentliga ekonomiska stödet i form av statsbidrag, landstingsbidrag och kommunala bidrag urholkas. Statsbidraget är inte indexreglerat vilket innebär en successiv minskning av stödet. Anslaget tillförs inte heller mer medel när nya organisationer kommer till. Landstingens bidrag till de regionala funktionshindersorganisationerna varierar kraftigt mellan olika landsting räknat per capita eller räknat på totalt skatteuttag. De kommunala anslagen till det lokala föreningslivet har över tid minskat kraftigt. Även om det allra mesta arbetet bedrivs ideellt, krävs ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamhet med kontinuitet. Andra intäktskällor än medlemsavgifter och offentliga bidrag kan leda till ett hotat oberoende. En rad funktionshindersförbund bedriver en omfattande insamlingsverksamhet, men de medlen går oavkortat till medicinsk forskning och inte till verksamhetsstöd för organisationen.

En annan oroande trend är att den demokratiska representationen underskattas. Sedan ett antal år tillbaka noterar vi en trend där enskilda personer utses som experter i olika sammanhang för att företräda ett visst perspektiv. Även om det i regel är kompetenta och erfarna experter som utses att företräda ett funktionshinders-perspektiv, uteblir den demokratiska principen av att företräda en hel organisation eller ett flertal förbund. Den expert som handplockas personligen har ingen organisation att ansvara inför i demokratisk ordning.

Slutligen ser vi en oroande trend där funktionshindersrörelsens expertmedverkan efterfrågas i allt större utsträckning, men att det inte finns en beredskap för att ersätta just denna medverkan som man gör med annan

expertis. När myndigheter och andra aktörer bjuder in funktionshindersrörelsen för att medverka med experter i någon form av utvecklingsarbete, finns sällan budget för arvoden, reskostnader eller ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Andra experter ersätts med gängse ersättningar eller konsultarvoden.

### **Framgångsrika verksamheter**

Här nedan följer ett axplock av konkreta och framgångsrika verksamheter som bidrar till samhällsutvecklingen.

Astma- och Allergiförbundet utför genom sin Svalan-märkning, sedan 1970-talet, en egen granskning av olika produkter ur allergihänseende.

DHR – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder genomför återkommande aktioner för att uppmärksamma den bristande tillgängligheten i offentliga miljöer och för att diskrimineringslagen ska förstärkas.

Dyslexiförbundet driver sedan 25 år tillbaka kunskapscentret Skrivknuten som ger råd och vägledning till enskilda personer, skolor och andra institutioner om inlärningssvårigheter.

FUB För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning bedriver genom Stiftelsen Ala ett utvecklingsarbete för att sprida kunskap om pedagogisk och psykologisk forskning om utvecklingsstörning.

Hjärt- och Lungsjukas riksförbund har initierat Hälsans Stig, en promenadvänlig motionsstig anlagd utifrån ett folkhälsofrämjande tema. Konceptet startades på Irland 1995 och finns idag på ett 100-tal platser i Sverige.

Psoriasisförbundets driver patientkooperativa behandlingsanläggningar över hela landet. Dessa ingår i öppenvården och utgör ett viktigt komplement till landstingens hudkliniker för den regelbundna hudvården för psoriasispatienter.

Reumatikerförbundet utvecklar i projektet Hälsa välkommen förutsättningarna för mötet mellan vården och patienter med utländsk härlkomst, genom att ta fram olika stödformer i samarbete med läkarnas och vårdpersonalens intresseorganisationer.

Riksförbundet Attention bedriver genom sitt utbildningscenter en rad utbildningar för anställda och beslutsfattare om neuropsykiatriska diagnoser.

Riksförbundet för Mental och Social hälsa (RSMH) bedrev i projektet Synas och höras ett viktigt pionjärarbete för att stärka självförtroendet hos kvinnor med psykisk funktionsnedsättning som hade varit utsatta för våld eller övergrepp.

### **Exempel från Handikappförbunden**

Handikappförbunden har under våren 2011 publicerat en alternativ rapport till FN:s övervakningskommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Alternativrapporten är funktionshindersrörelsens komplement till regeringens rapport om hur Sverige lever upp till konventionen.

Handikappförbunden lämnade i december 2011 sin underlagsrapport till den Parlamentariska Socialförsäkringskommittén som har i uppdrag att se över hela

den svenska socialförsäkringen till 2013. Rapporten belyser hur de offentliga försäkringarna ska kunna inkludera hela befolkningen.

Handikappförbunden samlar i projektet Rätt stöd till arbete framgångsrika metoder för att personer som står utanför arbetsmarknaden ska få rätt typ av hjälp för att hitta in i arbetslivet.

Handikappförbunden producerade i projektet Egen Växtkraft olika stödmaterial för hur barn och ungdomar med funktionsnedsättningar kan påverka sina möten med personal i olika verksamheter.

Handikappförbunden har sedan 2006 ett samarbetsavtal med de svenska public servicebolagen Sveriges television, Sveriges radio och Utbildningsradion för att utveckla massmedias bild av personer med funktionsnedsättningar.

## **Famna**

*Famna är en medlemsorganisation för idéburna organisationer och har i uppdrag att verka för tillväxt och utveckling av vård och social omsorg, utan vinstsyfte. Vi arbetar med kvalitets- och utvecklingsprogram, ledarskapsutveckling och har breda samhällskontakter inom vård och social omsorg.*

*Famna vill att regering och riksdag fattar beslut om en samlad politik för idéburen vård och social omsorg. Till detta hör att se över upphandlingsregelverket, säkerställa tillgång till utvecklings- och investeringskapital, nyföretagande samt synliggörande av de värden som de idéburna organisationerna skapar. Politiken för civilsamhällets utveckling omfattar målskrivningar om en ökad mångfald vårdgivare och sociala aktörer. Farnas mål är att medverka till detta.*

## **Civilsamhället inom vård och social omsorg**

Hösten 2011 riktade EU-kommissionen ett initiativ till Europarlamentet och rådet där den angav att den inre marknaden genom sociala företag (idéburna organisationer) skulle riktas mot en ny och inkluderande tillväxt där arbete, konsumtion, sparande och investeringar går i mer etisk och social riktning (Europeiska kommissionen, *Initiativ för socialt företagande*. Bryssel 2011-10-25).

Kommissionens initiativ ligger i linje med vad som föreslås i *En politik för det civila samhället* (proposition 2009/10:55) i kapitlet om civilsamhällets entreprenörskap och regeringens avsikt att främja detta, bland annat genom likvärdiga konkurrensvillkor med andra aktörer inom välfärdsområdet. De idéburna företagens främsta mål är att åstadkomma social förändring snarare än att ge ägarna vinst. Överskott ska till större delen användas för att förverkliga organisationens sociala syften, skriver kommissionen, som också betonar de sociala företagens innovativa förmåga och att deras organisation och ägande utgår från principer om demokrati, medbestämmande och social rättvisa

Bland Farnas medlemmar finns några som varit verksamma i mer än hundra år. Andra har etablerats relativt nyligen. Oberoende av ålder bekräftar de EU-kommissionens beskrivning, det vill säga att idéburna företag agerar innovativt

och med en social kompass. Det gällde när Ersta diakoni startade verksamhet som svar på 1800-talets sociala misär och när idéburna initiativ nu tas för att ge vård och stöd till tortyrskadade eller papperslösa flyktingar eller andra utsatta och hotade grupper.

Kommissionen uppskattar att den sociala ekonomin sysselsätter mer än 11 miljoner människor inom EU, vilket motsvarar 6 procent av den totala sysselsättningen. I många av Europas länder svarar sociala företag för mycket stora andelar av vård, omsorg och andra välfärdstjänster. I Sverige omsatte den ideella sektorn cirka 125 miljarder kronor år 2002. Då är inte Svenska kyrkan inräknad. Siffran 125 miljarder motsvarade 5,2 procent av Sveriges BNP.

### **Några internationella exempel**

I Tyskland drivs vård och social omsorg i första hand av sociala företag sedan länge. Inom äldreomsorgen svarar idéburna organisationer för mer än hälften av institutioner och vårdplatser. Andelen inom sjukhusvård är nästan lika stor – nära 40 procent. I Österrike finns cirka 70 procent av vårdplatserna vid offentligt drivna sjukhus, men den idéburna sektorn svarar i stort sett för övriga, det vill säga för 26 procent av vårdplatserna. I Holland finns 90 procent av vårdplatserna på sjukhus som drivs som idéburna företag utan vinstsyfte. Undantaget är främst universitetssjukhusen som drivs av staten. Hemsjukvården för äldre har till stor del utvecklats av sociala företag. I Belgien är vårdplatserna vid sjukhus relativt jämnt fördelade, cirka 60 procent finns vid sjukhus som drivs offentligt och 40 procent vid sjukhus som drivs av sociala företag.

I USA svarar idéburna företag för drygt hälften av sjukhusen liksom de flesta lokala vårdcentraler. Cirka 30 procent av äldreboende drivs av sociala företag och i Kanada drivs de flesta sjukhus i privat form utan vinstsyfte. Sjukhus som drivs med vinstsyfte får inte driva vård inom ramen för det federala vårdåtagandet

Exemplen får illustrera hur sociala företag internationellt svarar för en stor andel av vård och social omsorg.

### **Våra nordiska grannländer**

Utvecklingen i Sverige skiljer sig markant från våra nordiska grannländer, trots att alla länder i grunden haft en nordisk modell med mycket stor andel av välfärdstjänsterna i offentlig regi. På skolområdet har våra nordiska grannländer på olika sätt infört restriktioner kring privat vinstutdelning. Andelen elever i idéburna friskolor varierar från 100 procent för gymnasieskolorna i Danmark till några få procent i grundskolor i Norge och Finland. I Norge drivs cirka 90 procent av äldreomsorgen av kommunerna, 7 procent av idéburna organisationer och kommersiella företag svarar för 3 procent.

I Danmark drivs äldreboenden, så kallade plejehem, till stor del av sociala företag. De privatägda sjukhusen drivs kommersiellt i huvudsak med privat finansiering. I Finland driver olika organisationer sedan länge hem för vård- och

rehabilitering. Oberoende av om jämförelser görs med kontinentala Europa och Nordamerika där ländernas välfärdstjänster av tradition utvecklas från civilsamhällets organisationer eller med våra grannländer med bakgrund i en nordisk modell så är slutsatsen densamma. Privatiseringen i Sverige har tagit en unik form med stort utrymme för storföretag och vinstsyftande bolag.

### **Utvecklingen i Sverige**

Under ett par årtionden har stora förändringar skett i den svenska välfärdsmodellen. Men data och uppgifter om utvecklingen har varit mycket bristfälliga. I den offentliga statistiken redovisas som regel all privat verksamhet under en enda kategori det vill säga under privat.

Ett första steg för att synliggöra civilsamhällets roll inom välfärdstjänsterna är att samhällets statistik gör tydlig skillnad mellan privat kommersiell verksamhet och non-profitsektorn.

Liksom i andra länder formades de första formerna för välfärdstjänster i Sverige genom initiativ från det vi idag kallar civilsamhället. Redan tidigt gick emellertid utvecklingen i Sverige och Norden i en annan riktning än på kontinenten. Reformationen, stormaktstiden och kommunaliseringen under 1800-talet, bäddade för att Sverige under 1900-talet skapade en samhällsmodell där välfärdstjänsterna i huvudsak utvecklades i statlig eller kommunal regi. När privatiseringen av välfärdstjänster inleddes under 1990-talet fanns i Sverige ett rätt begränsat antal privata sjukhus, vårdinstitutioner och skolor och de flesta drevs i non-profitform. I den öppna sjukvården fanns liksom i övriga Europa en rätt stor andel privat verksamhet i form av privatpraktiserande läkare, psykologer och sjukgymnaster och så vidare. När vi nu cirka 20 år senare ser utvecklingen i Sverige skiljer den sig markant mot den fördelning vi ser i andra länder mellan verksamheter som drivs offentligt, kommersiellt eller i non-profitform.

*Jättarna tar över marknaden – tio skolbolag har nästan hälften av alla friskolelever*, var rubriken på en artikel om den svenska skolan i tidningen Dagens Samhälle. Även inom vård och omsorg finns en liknande trend. När det gäller äldrevård i boenden har andelen privat anställda mer än tredubblats sedan år 1995, men ökningen sker främst i privata aktiebolag. Trenden är liknande för den öppna kommunala omsorgen genom hemtjänst till äldre och personlig assistans till funktionshindrade. Av drygt 40 000 privatanställda arbetar enbart drygt 5 000 i någon av non-profitsektorns associationsformer. För sjukhusvården var andelen privat verksamhet mycket liten (2,5 procent mätt efter antal sysselsatta) men idéburna sociala företag svarade för en stor andel. Nu arbetar endast några hundratal personer i non-profitsektorns associationsformer och tendensen pekar neråt (*Tjäna eller tjäna – om vård eller vinst?* Famna, 2011).

Det mest slående är riskkapitalbolagens inträde. Sedan år 2006 har antalet anställda i utlandsbaserade riskkapitalbolag ökat mycket snabbt inom alla

välfärdssektorer. Av de som arbetar i äldreboende var år 2010 femton gånger fler anställda i ett utlandskontrollerat företag jämfört med år 2006. Inom hemtjänsten är de sex gånger fler och i sjukhusvården tio gånger fler. Samma utveckling sker, som Dagens Samhälle uppmärksammat, inom friskolorna. Var fjärde gymnasieelev går nu i en friskola och där arbetar sju av tio lärare i svenskägd eller utlandskontrollerad koncern (SCB, RAMS).

### **Demokrati och medbestämmande**

När EU-kommissionen i sitt initiativ för socialt företagande talar om en utveckling i en mer etisk och social riktning lyfter de fram företag vars organisation och ägande utgår från principer om social rättvisa, demokrati och medbestämmande.

De strategiska besluten för privatiseringen i Sverige i början av 1990-talet gjordes med liknande formuleringar. I Lagen om offentlig upphandling hänvisas till vård- och omsorgstjänster som ska öppna nya möjligheter även för entreprenörer och ideella aktörer. Friskolereformen skulle öppna för pedagogisk mångfald, nya lokala initiativ, kooperativt ägande och möjligheter till ökat ansvar och inflytande för föräldrar och elever. År 2010 skriver den svenska regeringen på ett liknande sätt i propositionen *En politik för det civila samhället*. De skriver att bättre villkor för det civila samhället är en central del av demokratin och att det civila samhällets förutsättningar för att bidra till samhällsutvecklingen måste stärkas.

### **Civilsamhällets entreprenörskap, företagande och finansiering**

Det återstår att utforma en samlad politik för civilsamhällets entreprenörskap och en näringspolitik som omfattar de idéburna organisationernas företagande. En sådan politik kan med fördel utvecklas tillsammans med ett arbete kring civilsamhällets ekonomi, företagande och finansiering.

Den frågan behandlas vanligen styckevis och som delar i andra utredningar men har sällan eller aldrig varit föremål för ett samlat arbete. Frågor om moms, avdragsrätt för gåvor och donationer, regler för spel och lotterier, bidrag och projektmedel, konkurrenslagstiftning etcetera behandlas var för sig vilket försvårar en bedömning av den samlade effekten på civilsamhällets organisationers verksamheter, ekonomi och finansiering.

Uttalanden och ambitioner står i rätt stark kontrast till den utveckling privatiseringen i Sverige har tagit. Avslöjanden om vanvård i äldreboenden ägda av riskkapital och en mer allmänt spridd kunskap om dessa bolags skatteplanering har väckt en viktig debatt. Från både regeringspartier och opposition förs förslag fram som har som målsättning att ändra en utveckling som har gått i fel riktning.

# Civilsamhällets betydelse för välfärd, ekonomi och demokrati

## Civilsamhällets bidrag

Utan det civila samhället skulle Sverige se mycket annorlunda ut.

Sverige är ett av de länder i världen som har flest ideellt engagerade medlemmar i föreningslivet och som har en lång tradition av statligt stöd för ett fritt och oberoende organisationsliv. Vi visar i den här rapporten hur det engagemanget påverkar den svenska välfärden, på vilket sätt civilsamhället är en betydande del av samhällsekonomin och hur demokratin och medborgarskapet stärks av människors engagemang i föreningslivet.

Många av de idag självklara inslagen i välfärden har en gång startat genom ett initiativ från det civila samhället. Människor har slutit sig samman och fått en stark röst. De har påverkat besluten eller har helt enkelt tagit saken i egna händer.

Jämställdhetsarbetet hade inte kommit så långt utan att kvinnor frivilligt och utan lön engagerat sig och drivit på utvecklingen. Bibliotek och förskola har startat som verksamheter inom civilsamhället. Det som det allmänna och offentliga inte ser eller kanske inte prioriterar växer fram genom människors egna intressen och engagemang. Ibland kompletterar de offentliga eller privata verksamheter. Ibland är det bara de som finns att välja på. Varje dag ser man idrottsledare som lär barn och unga att vara schyssta kompisar och ta ansvar. Hur många är inte de engagerade människor som frivilligt hjälper andra som har bekymmer med missbruk, boende eller som har andra sociala problem?

I rollen som röstbärare och som motvikt till det offentliga maktutövandet kan det civila samhället identifiera behov och föreslå lösningar. Det är en uppgift som fortfarande eggas människor och forskningen visar så vitt vi ser ingen vrikande tendens i sådant engagemang, även om det kan ta sig nya former – såsom det har gjort hela tiden. Civilsamhället är inget statiskt utan har en inbyggd dynamik genom det fria organiserandet.

I rollen som utförare av välfärdstjänster har det civila samhällets betydelse för samhällsutvecklingen och för enskilda människor. De ekonomiska fördelarna med det civila samhällets insatser kan innebära ett positivt resultat i den offentliga kassan fast det inte alls är syftet med verksamheten. Fritidsgårdar och anläggningar som gått över i föreningars drift är exempel på det. I andra exempel skapar det civila samhället jobb inom hela branscher. Vad skulle sportindustrin vara utan ett brett idrotts- och friluftsliv? På några ställen har den samlande kraften i samhället varit föreningar som i kristider och utflyttning tagit djupgående ansvar för att samhället ska fungera.

Är betydelsen av det civila samhällets insatser tydliggjord och erkänt? Har det civila samhällets samhällseffekter erkänts i den praktiska tillämpningen av politik och juridik? Nej, knappast. Det är uppenbart att det inte är självklart att



man ger förutsättningar för att civilsamhället ska kunna bidra till samhällsutvecklingen. Om exempelvis tjänster inom välfärden ska upphandlas, ska idéburna aktörer agera som om de vore kommersiella, när en grundtanke i upphandlings- och valfrihetsreformerna varit att släppa in nya metoder och idéer som ju ofta utvecklas inom civilsamhället?

Hur är synsättet på det civila samhället och dess bidrag till samhällets utveckling såväl i ett övergripande perspektiv som när det gäller konkreta fall? Det finns flera aktuella frågor där detta satts på sin spets den senaste tiden. Är det till exempel rimligt att jämställa ideell allmännyttig verksamhet med vilken affärsverksamhet som helst för att man verkar inom områden där också andra typer av associationsformer verkar?

Utifrån rapportens tre teman ekonomi, välfärd och demokrati diskuterar vi civilsamhällets bidrag till samhället och vilka problem och möjligheter som finns utifrån organisationernas perspektiv. Här finns också några av de inspel som gjorts under idéseminarierna med.

## **Välfärd**

Civilsamhället bär viktiga delar av välfärden som ligger utanför det offentliga ansvar, likaväl som man i viss mån är utförare inom ramen för det offentliga. Civilsamhället kan också sägas vara en välfärdsfaktor i sig. Det handlar om att människor får finnas med i meningsfulla sammanhang.

På idéseminariet om välfärd var det flera som ville problematisera välfärdsbegreppet och menade att det inte bara är hälso- och sjukvård som ingår. Det är ett allmännare begrepp som har att göra med många olika faktorer. Barnkulturens representanter menade att den verksamhet de bedriver spelar roll för barn och unga i bred bemärkelse. Barn och unga utvecklar andra förmågor genom kultur och som gör att de mår bra.

Det civila samhället kan bidra till välfärden genom många olika insatser, ofta i rollen som utförare. Det kan också vara genom att kritiskt granska utbudet av tjänster, bedöma hur de tillgodoser människors behov och formulera alternativ som Kvinnolobbyn gör.

När det gäller rollen som utförare levererar det civila samhället tjänster på en rad områden. Inom hälso- och sjukvården drivs sjukhus, äldreboenden och andra verksamheter. Det civila samhället producerar dagligen tjänster av god kvalitet utifrån medlemmarnas värdegrund och sociala uppdrag. Det civila samhällets tjänster inom detta område växer, men inte i den takt man skulle vilja eller ha ambitionen för. Det är främst på grund av de ojämlika konkurrensvillkoren som uppstått genom kommunernas sätt att tillämpa Lagen om offentlig upphandling (LOU) och svårigheterna att finna utvecklings- och investeringskapital.

Den politiska viljan att förändra detta verkar finnas. Men det måste bli mer än ord. Det är skillnad på olika driftformer. När Famnagruppens medlemmar redovisar ett överskott på 67 mkr år 2010 återinvesteras dessa i verksamheternas utveckling. Drivkrafter och driftformer har betydelse för hur

man leder och utvecklar sina verksamheter, för de mål man sätter upp och styr mot, för vad man avser med kvalitet och resultat och vad det är i grunden som gör att man vårdar en människa.

Företagande inom vård och social omsorg bedrivs varje dag av olika skäl, med olika mål och i olika former. Företagandets politik och lagstiftning samt dess tillämpning behöver utvecklas till att bättre anpassas för idéburna företag och organisationer som arbetar utan vinstsyfte och privat förtjänst.

I Överenskommelsen mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting och organisationer inom det sociala området uttrycker regeringen en ambition om en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården.

Bra så långt. Men i den praktiska politiken är det fortfarande en hel del kvar för att förverkliga ambitionerna. Reglerna för offentlig upphandling behöver anpassas så att det är möjligt för fler organisationer inom det civila samhället att komma i fråga i offentliga upphandlingar. Det gäller också i tillämpningen av Lagen om valfrihet inom vård och omsorg (LOV) som ska göra det möjligt att kunna välja vilken utförare som ska leverera tjänsterna inom hela socialtjänsten. Hundrafemtio kommuner har genomfört eller håller på att genomföra dessa möjligheter. Flera organisationer inom det civila samhället skulle kunna vara genomförare av den typen av tjänster.

Hur kommer det att se ut framöver med en äldre befolkning och knappare gemensamma resurser? Politik har alltid handlat om fördelning av begränsade resurser. Det offentliga har idag i stort råd att finansiera välfärden. Men hur ser det ut framöver med den demografiska utveckling vi har? Det offentliga åtagandet, eller som det också kan beskrivas, det sociala kontraktet mellan oss som medborgare och staten, kan förändras. Det civila samhället har en viktig roll framöver.

Så har det i och för sig alltid varit. Där det finns revor i välfärdsväven har det civila samhället både identifierat behov och efterfrågan och dessutom försökt att tillgodose det. Daghemmen är ett historiskt exempel på det. Behovet fanns där, ingen utförde eller erbjöd det, så verksamheterna utvecklades av ideella krafter, för att senare övertas av det offentliga.

Det finns således frågetecken kring om det civila samhällets aktörer i ökad omfattning kan gå in som utförare av välfärdstjänster – med knappa ekonomiska resurser och med befintligt regelverk för offentlig upphandling etcetera. Här har vi identifierat ett antal hinder för civilsamhällets innovationskraft.

## **Ekonomi**

En viktig beståndsdel för det civila samhällets ekonomiska bidrag till samhället är de ideella och frivilliga arbetsinsatser som läggs ner inom det civila samhället. Ofta brukar man när man ska beräkna den samhällsekonomiska betydelsen av det civila samhället räkna på, eller omsätta, ideellt arbetade timmar till vad det

skulle kosta om det var anställda som utförde samma tjänster. Om en ideellt arbetad timme beräknas till samma kostnad som en genomsnittlig icke ideellt arbetad timme, uppgår värdet av de ideella insatserna till 28 miljarder kronor. Det är en i vissa fall hisnande siffra som de flesta aldrig hört talas om.

Det civila samhällets effekter på samhällsekonomin är positiva och stora. Arbetet med att utveckla mått som kan synliggöra civilsamhällets betydelse måste fortsätta för att på ett bättre sätt kunna beskriva ekonomiska och andra effekter på samhället.

På idéseminariet med ekonomi som tema, lyfte såväl Riksidrottsförbundet som Arbetsgivarföreningen KFO fram olika insatser för att skapa redskap för mätning. Ett exempel är SROI, Social Return On Investment.

En verksamhets effektivitet mäts generellt och i huvudsak i strikt finansiella termer. SROI har en bredare ansats genom sitt fokus på det värde som verksamheten skapar socialt, miljömässigt och ekonomiskt.

SROI är en effektbaserad metod, vilket innebär att faktisk förändring snarare än resultat fokuseras. Resultat handlar i första hand om den kvantitativa summan av en aktivitet. Det innebär att ett resultat av en utbildningsinsats som syftar till att få människor i arbete är antalet personer som genomgått utbildningen. Exempel på effekter är ökat självförtroende och ökad disponibel månadsinkomst som en konsekvens av de jobb som utbildningsinsatsen leder till. Med hjälp av intressentinvolvering och analys skapas en beviskedja som tydliggör verksamhetens värdeskapande. En beviskedja beskriver hur insatser omvandlas till aktiviteter, resultat och effekter, vilken betydelse aktiviteterna har för den aktuella förändringen, och slutligen hur mycket värde verksamheten skapar.

SROI är en av få metoder som beaktar värdet av effekter som saknar marknadsvärde, såsom självkänsla, social integration och egenmakt. Med SROI kan en totalbild av förhållandet mellan kostnader och värde skapas. SROI handlar mer om nytta än om pengar (se [www.serus.se](http://www.serus.se) och [www.sroi.se](http://www.sroi.se)). Det är med stor säkerhet den typen av beräkningsunderlag som behövs för att kunna mäta effekterna av det civila samhället i ett bredare perspektiv. I det fallet inte bara det ekonomiska. Idrotten har genom IRIS-modellen delvis försökt göra samma sak. Att mäta effekter, ekonomiska såväl som andra, är och kommer att vara viktigt för att lyfta fram sin insats. RF arbetar också med ett större övergripande forskningsprojekt för att lyfta fram idrottens betydelse inom flera områden.

Gertrud Åström resonerar kring satelliträkenskaperna, exempelvis hur SCB anpassat underlaget i rapporten *Det civila samhället – ett regeringsuppdrag med undersökningar från Statistiska centralbyrån* till FN:s statistikunderlag. Det är viktigt att det civila samhället är med och utvecklar denna modell för beräkningar av sektorn.

Andra ekonomiska effekter finns kring civilsamhällets verksamhet, ofta genom och beroende av stora frivilliga insatser. Det kan vara olika typer av

evenemang inom idrott, kultur och andra verksamheter. Ett evenemang skapar ofta ekonomiska mervärden för orten, för regionen och ibland även för landet i stort. Scouternas World Scout Jamboree är ett tydligt exempel på ett evenemang som drar stora mängder människor och som därigenom skapar ekonomiska värden för många andra aktörer. Över 40 000 ungdomar samlades sommaren 2011 i Rinkaby. Över 10 000 av dem var funktionärer. Till och med Financial Times uppmärksammade detta med en längre artikel.

Inom kultursektorn arrangeras konserter, film, musik och teater av det civila samhället runt om i landet i evenemang som tillsammans blir viktiga för den lokala och regionala ekonomin. Inom idrotten arrangeras allt från stora internationella tävlingar till mindre lokala arrangemang, vilka spelar roll för ekonomin för den arrangerande kommunen och regionen. Vasaloppet ägs fortfarande av två skidföreningar och är, precis som många andra evenemang, i allra högsta grad beroende av de ideella krafterna. Överskottet går tillbaka till idrottsverksamheterna.

När det gäller evenemangs- och upplevelsesektorn finns det utarbetade och till stor del vedertagna möjligheter att mäta ekonomiska effekter av själva evenemangen. Turismens ekonomiska effekter mäts och visar hur betydelsefullt ett evenemang kan vara. Det finns inte samma utvecklade redskap och underlag i satelliträkenskaperna för att mäta effekterna av det civila samhällets insatser, vilket vore önskvärt.

Inom det sociala området finns det en rad olika insatser som spelar en viktig roll för ekonomin. Famnas organisationer driver verksamhet inom vård och social omsorg och omsatte 2010 nära fyra miljarder kronor där överskottet återinvesteras i verksamhet.

Den statliga politiken för det civila samhället erkänner den betydelse som det civila samhället har för tillväxt, ekonomi och jobb. I varje fall i propositionstexter. Regeringen skriver att det finns ett utbreddt entreprenörskap som är viktigt för samhället i stort när det gäller t ex sysselsättning, tillväxt och innovationer. Inte minst på EU-nivå ges erkännanden, där man gör kopplingen mellan människors engagemang och möjligheter att få jobb. Genom frivilligt arbete är människor delaktiga, socialt aktiva och det verkar gynna deras möjligheter att upprätthålla eller få ett avlönat arbete. Därigenom kopplas också det frivilliga arbetet samman med EU:s långsiktiga mål i Europa 2020-strategin. Dessa mål är till största del ekonomiska.

Den svenska regeringen skriver vidare att man i en rad sammanhang uttryckt sin vilja att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare av samhällstjänster. För att klara det säger regeringen att kunskapen om det civila samhällets förutsättningar behöver öka.

Vid idéseminariet om ekonomi lyfte representanter från regeringskansliet fram den undersökning man gör av de olika departementens kontakter med det civila samhället. Undersökningen syftar till att skapa mer kunskap om de olika departementens arbete med frågor som rör det civila samhället, men skapar

också viss kunskap om det civila samhället. Detta får ses som en basinsats för att komma igång med en samlad politik för det civila samhället. En fortsatt egen uppföljning från regeringens sida av politiken för det civila samhället bör kunna belysa mer än kontaktarbetet.

Målet för den statliga politiken för det civila samhället är att i dialog med dess organisationer förbättra villkoren för civilsamhället som en del av demokratin. Det är en allmän skrivning, en grundsyn som rimligen måste genomsyra alla politikområden och handlar om specifika åtgärder inom ramen för en sammanordnad politik. Goda intentioner på ett område kan raseras av ogenomtänkta beslut på ett annat. Återigen är kunskap om villkoren för det civila samhället en av de viktigare komponenterna.

## **Demokrati**

Om man ska definiera det civila samhällets samhällsnytta är förstås betydelsen för demokratiutvecklingen den mest centrala. Den statliga politiken tar sin utgångspunkt i den betydelse det civila samhället har för demokratin och betonar att ett aktivt civilt samhälle både är en förutsättning och ett uttryck för ett fritt och demokratiskt samhälle.

Flera statsministrar har i upprepade regeringsförklaringar lyft fram det civila samhällets insatser för demokratin.

I Fredrik Reinfeldts första regeringsförklaring 2006 sa han så här:

*Grunden för trygghet och gemenskap läggs i ett starkt civilt samhälle såsom föreningsliv, 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.*

Ingen kan alltså tvivla på det civila samhällets betydelse för demokratin och för samhällsutvecklingen i rollen som röstbärare, utförare eller opinionsbildare. Man kan som aktör inom det civila samhället finnas och verka i samtliga roller. Faktum är att de flesta gör det.

### *Röstbärare*

Många som är aktiva inom det civila samhället har slutit sig samman för att kunna göra sin röst hörd. Handikappförbunden är ett exempel där den samlade kunskap som bygger på medlemmarnas egna erfarenheter, utgör en unik kompetens i samhällsutvecklingen. Utformningen av verksamheter inom en rad samhällssektorer får en högre kvalitet och bättre träffsäkerhet när sådan kompetens tas tillvara. Här är den röstbärande funktionen avgörande.

På det idéseminarium som genomfördes på temat demokrati lyfte flera fram rollen som röstbärare i relation till representativitet. Man påpekade att det

under senare år blivit vanligt att stat, kommun och myndigheter själva väljer ut de representanter de vill ha från det civila samhället. Det snedvrider möjligheten att vara den röst man har i uppdrag att vara. Handikappförbunden menade att de offentliga aktörerna urholkar den besluts- och demokratiska process som finns i de organisationer som fått i uppdrag att bära medlemmarnas röster. Man åsidosätter den demokratiska processen att faktiskt få utse sina egna representanter. Det är allvarligt och verkar dessutom bli vanligare. De som bjuds in till diskussioner, seminarier och överläggningar riskerar att vara personer som faktiskt inte representerar dem som egentligen avses och kan heller inte tvingas ta ansvar inför dem man anses representera. Här uppstår ett allvarligt demokratiskt underskott som inte orsakats av det civila samhället utan av det offentliga. Det rimmar illa med politikens mål om att stärka organisationerna som röstbärare.

På seminariet betonades vikten av att det offentliga förändrar detta beteende genom att bjuda in organisationer och låta dem utse sina egna representanter. Ett medskick var att den som bjuder in också måste vara tydlig med syfte och mål med inbjudan. Är det en överläggning, en insamling av åsikter eller ska det fattas beslut?

### *Opinionsbildare*

Många organisationer är också viktiga röstbärare, eller kanske snarare opinionsbildare, fastän deras huvudsakliga ändamål inte är att vara det. Det gäller exempelvis idrottsrörelsen, där de flesta är engagerade för själva idrottens skull. Det är idrotten som gjort att man engagerat sig. Effekterna av engagemanget är dock större än så. Föreningarnas förutsättningar för att kunna driva sin verksamhet spelar stor roll för de aktiva, och då kan den röstbärande och opinionsbildande rollen i en förening eller ett förbund bli viktig, rent av avgörande.

Ett aktuellt exempel är frågan om momsplikt för ideella föreningar. Om EU-kommissionen får som den vill, kan en stor del av de ideella föreningarna bli momspliktiga. Ett flertal organisationer inom det civila samhället – Civos, RF, Svenska Scoutförbundet, IOGT-NTO och en rad andra – har protesterat kraftfullt. Man har sagt att det blir en orimligt administrativ belastning och riskerar att fördyra verksamheten. Det kan i sin tur att slå mot engagemanget i föreningslivet.

För den lokala föreningen skulle en momsplikt slå hårt, inte minst administrativt. Det ideella engagemang verksamheterna till stor del vilar på kommer att minska dramatiskt om momsplikten slår igenom. Istället för att ägna sig åt den verksamhet man är engagerad i riskerar man att istället få ta hand om en krävande administration. De som vill engagera sig som ledare eller i andra ideella uppdrag riskerar att bli färre. Om man "bara" är aktiv som fotbollsledare och är nöjd med det, har man i detta sammanhang en stor nytta av en röstbärare och opinionsbildare som kan arbeta för att påverka politiker. I

det sammanhanget är ensam inte stark. Den opinionsbildande rollen kan med andra ord vara relevant även om inte alla direkt känner till den eller engagerat sig tack vare den. Röstbärare och opinionsbildare i det civila samhället har bidragit till att den svenska regeringen tagit strid med EU om momsfrågan för de ideella föreningarnas räkning.

Civilsamhällets opinionsbildande roll har en central betydelse för demokratis utveckling. Det måste finnas utrymme i ett demokratiskt samhälle för att ifrågasätta och påverka. Sveriges Kvinnolobby formulerar sin opinionsbildade roll som att bidra till välfärden genom att i frågor som i första hand rör kvinnor identifiera revor i välfärdsväven. Sveriges Kristna Råd uppmärksammar genom aktioner brister i asylsystemet och vården för papperslösa.

Det är precis detta det handlar om. Någon som skapar opinion för frågor som kanske inte alla ser eller faktiskt bryr sig om. Det är en styrka för ett samhälle att det finns utrymme för sådant ifrågasättande och för krafter som driver fram förändring. Skillnaden mellan att vara röstbärare och opinionsbildare är kanske härfin, då metoden för att lyfta fram medlemmarnas röst kan vara opinionsbildande. Pensionärsorganisationerna är ett annat exempel på hur man som röstbärare för en grupp av människor lyckas sätta angelägna frågor på den politiska dagordningen.

#### *Leva som man lär*

Det civila samhället kan som få andra verksamheter skapa delaktighet. Då är det viktigt att det civila samhällets organisationer verkligen skapar de mervärden man säger sig stå för.

En sida av detta är att i praktiken vara något annat än den offentliga eller privata verksamheten. I den sociala världen kan det definieras som Martin Ärnlov från Bräcke Diakoni skriver: *Vi gör inte detta för att tjäna pengar, inte heller för att vi måste, utan för att vi vill.*

Att vara en utförare inom det civila samhället måste betyda något i praktiken.

Det finns en risk att allt fler glömmet bort föreningens grund – att människor förenas för att göra något gemensamt. Ibland hörs medlemmar uttrycka en irritation över vad "Föreningen" beslutat, utan att reflektera att de är en del av denna förening. I stället för en sammanslutning av medlemmar ses föreningen som en leverantör av tjänster.

En sådan syn är allvarlig för den interna demokratin i föreningarna. Den hotar att suddas ut den grundläggande skillnaden mellan civilsamhällets ideella föreningar och vinstdrivande verksamhet. Den skillnaden ligger just i organisationsformen, i den mänskliga föreningen i föreningen, som inte bara handlar om formella strukturer.

Här finns risk att beslutsfattare drar alla över en kam. Det är det som kanske är på väg att hända i momsfrågan eller när det gäller Konkurrensverkets syn på föreningsdriven idrott. Att det är något som kan konkurransutsättas som vilken marknad som helst. Då har man inte förstått det civila samhällets grunder. Men

kanske har det civila samhället också ett internt arbete att göra för att öka föreningskunskapen.

Beslutsfattarna har idag inte alltid samma folkrörelse- eller föreningsbakgrund som förr. Kunskapen om det civila samhällets förutsättningar finns hos färre. Kanske var förståelsen för villkor och förutsättningar för det civila samhället större förr. Många hade en föreningsbakgrund och hade varit förtroendevalda i en förening. Det är givetvis svårare att förklara momsfrågans problematik för någon som aldrig varit aktiv i en förening än för den som har det. Här är det angeläget att kunskapen hos politiker och beslutsfattare ökar. Först med en sådan kunskap kan man också driva en politik som tar hänsyn till de förutsättningar som det civila samhället har.

Var aktiveras medborgarskapets möjligheter och ansvar? Var finns det demokratiska livet mellan de tillfällen man får gå till valurnorna? Var odlas motståndskraften mot rasism och antidemokratiska rörelser? Ett fritt och oberoende föreningsliv har länge varit ett svar på dessa frågor. Må det vara så också i framtiden.



## Slutsatser

Denna uppföljning av politiken för det civila samhället har skett ur organisationernas perspektiv. Vi har belyst vilken roll det civila samhället spelar i samhällsutvecklingen genom fakta och siffror. Ett urval av organisationer har gett exempel som vittnar om behov och problem som politiken skulle kunna lösa. Vi har diskuterat civilsamhällets betydelse i anslutning till tre teman: välfärd, ekonomi och demokrati.

Nu drar vi slutsatserna och presenterar dem i punktform. De utgör ett axplock och är inte heltäckande. Här finns förslag till politiken, riktningsgivare för civilsamhällets fortsatta dialog med politiken och några varningsklockor.

- Civilsamhället utgör en rik mångfald som är svår att fånga i statistik. Det är ett skäl till att civilsamhällets betydelse inte är synliggjord. Det behövs kraftfulla resurser för SCB och andra så att statistiken blir mer fullständig och samtidigt tar hänsyn till mångfalden. Civilsamhället måste vara delaktigt i hur modellerna utformas, kring vad som ska mätas och hur det ska mätas.
- Ett viktigt steg är att förbättra statistiken om välfärdstjänsterna genom att skilja på privat kommersiell verksamhet och verksamheter som har medlems-, allmän- eller samhällsnytta som primära ändamål.
- Illa underbyggda underlag för bidragsnedskärningar och regelförändringar kan få långt större konsekvenser än vad man tror. När civilsamhället nu belyses med fakta alltmer förvånas många över att man underskattat dess betydelse eller rent av missuppfattat den. Fakta om civilsamhället måste göras tillgängligt för beslutsfattarna.
- I den svenska modellen har folkrörelserna haft ett stort inflytande över viktiga delar av politiskt idéarbete, beslutsprocesser och genomförande. Detta har stegvis monterats ned och ersatts med politiskt styrning av organisationerna, främst genom bidragens utformning, men också genom att experter eller handplockade personer ersätter den demokratiskt utformade representation som paraplyorganisationerna är ett uttryck för. Denna utveckling, som sker tvärtemot den beslutade inriktningen för politiken, hotar det svenska organisationslivets förmåga att vara opinionsbildare, att vara de utsattas röst, att stärka medborgarskapet, att komma med lösningsförslag och innovationer och att vara utförare i välfärden.

En plan bör tas fram för att se till att statliga myndigheter följer den fastslagna politiken bland annat när det gäller dialog och respekt för organisationernas självständighet och oberoende.
- Organisationernas oberoende är en förutsättning för ett aktivt och levande bidrag till välfärden och demokratin. Föreningslivet är en praktisk

demokratiskola, där medborgarskapet aktiveras och värdegrundsfrågor får liv. Politikens inriktning är att stödja oberoendet genom en ökande andel organisationsbidrag. Utvecklingen går i motsatt riktning. Här behövs politisk handling.

- Kortsiktiga och projektorienterade bidrag slår undan benen för riksorganisationernas och paraplyorganisationernas förmåga att utöva sin röstfunktion. För utredningar och analyser krävs långsiktighet och oberoende.
- Bidragen har urholkats. Många organisationer har i praktiken fått kraftigt minskade bidrag under några år. Detta slår hårt mot deras förmåga att bidra till samhällets välfärd, ekonomi och demokrati i samma utsträckning som tidigare.
- Delar av civilsamhället växer. Det gäller exempelvis ungdomsorganisationer, etniska organisationer och kvinnors organisering, men där får flera dela på samma kaka som tidigare knappt räckt för väsentligt färre. Bidragssystemen är alltför statiska. De bör anpassas efter civilsamhällets utveckling.
- Organisationerna finansierar sin verksamhet på en rad olika sätt. Olika intäkter krävs för olika typer av verksamheter i civilsamhället och för olika skeden i verksamheternas utveckling. Civilsamhällets finansieringsbehov har emellertid aldrig blivit belyst på ett samlat sätt utan endast med avseende på vissa sakfrågor, eller i vissa fall bedömts samlat tillsammans med strikt kommersiella aktörer. Ett samlat grepp kring civilsamhällets finansiering behövs för se hur villkoren ska kunna förbättras.
- Politiken måste försvara civilsamhällets särart när det gäller moms- och konkurrensfrågor.
- Om det idéburna engagemanget ska tas tillvara och kunna utvecklas måste det offentliga våga pröva olika former för samverkan. Idéburet–offentligt partnerskap är en sådan modell.
- Upphandlingslagstiftningen behöver förändras så att till exempel sociala och etiska krav kan ställas och så att långsiktigt ansvarstagande stimuleras.
- De överenskommelser som gjorts mellan det offentliga och det civila samhällets organisationer följs inte. Det offentliga gör inte sina åtaganden eller bryter mot de överenskomna principerna. Det är ett hinder för civilsamhällets utvecklingskraft och för dess förmåga att bidra till samhällsutvecklingen.
- När det offentliga organiserar volontärarbete görs samhällets insatser och civilsamhällets insatser utbytbara. I det skiftet kan mycket gå förlorat av civilsamhällets effekter på samhällslivet i övrigt.

- Civilsamhället berör många politikområden, men finns kompetensen och sakkunskapen där den behövs? Departement och utskott med flera måste samarbeta för att beslut ska vara välgrundade och för att frågorna inte ska falla mellan stolarna.
- När den framtida välfärden ska utredas, planeras och finansieras, glöms ofta det civila samhället bort. Där kan viktiga lösningar finnas.
- Det saknas en samlad politik för civilsamhällets entreprenörskap och en näringspolitik som omfattar de idéburna organisationernas företagande.
- EU betonar sambandet mellan människors möjligheter till frivilligt arbete och arbetstillfällen. Konsekvenserna av detta bör tas politiskt i Sverige.
- Innovationskraften finns i det civila samhället och utgår ofta från att man tidigt ser sociala problem och behov. Politikens syn på socialt företagande är alltför snäv. Många fler initiativ behöver stödjas.

© Ungdomsstyrelsen 2012

projektledare **Maria Sundbom Ressaissi**  
språkgranskning **Emma Welander**  
omslag **Christián Serrano**

distribution **Ungdomsstyrelsen, Box 17801, 118 94 Stockholm**  
webbplats **[www.ungdomsstyrelsen.se](http://www.ungdomsstyrelsen.se)**  
e-post **[info@ungdomsstyrelsen.se](mailto:info@ungdomsstyrelsen.se)**  
tfn **08-566 219 00**, fax **08-566 219 98**

# UNGDOMSSTYRELSEN

---

är en myndighet som tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor.  
Vi ger stöd till föreningsliv och kommuner samt till internationellt samarbete.



UNGDOMSSTYRELSEN  
[www.ungdomsstyrelsen.se](http://www.ungdomsstyrelsen.se)