

Välfärd bortom staten och kapitalet

Civila samhällets närvaro och
förutsättningar i **välfärden**

Andreas Linderyd, Anna Ardin och Johanna Rickne

Den här skriften ges ut av
Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället
www.sektor3.se

Grafisk form: Rebecka Andersen
Omslag: Rebecka Andersen
Stockholm, 2012

Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället synliggör, granskar och väcker debatt om förutsättningarna för och betydelsen av civila samhällets organisationer.

Utgångspunkten är att Sverige behöver mer av den kraft som finns i allt från knattefotboll till kooperativa företag och ideella organisationer. Genom egna rapporter, seminarier, rundabordsamtal och andra aktiviteter vill vi lyfta och vrida på perspektiv.

Den här skriften är en del av Sektor3:s temaområde **Välfärdens förnyelse**. Tillsammans med **Samhällsengagemang i förändring** och **Skapandet av identitet** utgör det vårt fokus i debatten om det civila samhället under 2012.

Läs mer om Sektor3 och våra temaområden på www.sektor3.se

Sektor3

Tankesmedjan för det civila samhället

Om författarna

Andreas Linderyd är doktorand i internationell marknadsföring på Handelshögskolan vid Åbo Akademi och knuten till Institutet för organisations- och arbetslivsetik vid Ersta Sköndal högskola i Stockholm. Han forskar om etikens inflytande i företags och kommunala skolors varumärkesprocesser. Andreas är författare till *Frihet utan oberoende – Civila samhället och relation till stat och kommun* (Sektor3, 2008) och har varit ledarskribent på *Dagens Industri*, *Östgöta Correspondenten* och *Svenska Dagbladet*.

Anna Ardin är statsvetare och har ett mångårigt engagemang i sociala och politiska frågor inom det civila samhället. Tidigare har hon bland annat arbetat på Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet med forskningsprojekt *Ethnic Organization and Political Integration in the City* och som ledarskribent på *Gotlands tidningar* och *Tro & Politik*. Sedan 2011 ansvarar hon för välfärdsfrågorna på Sektor3.

Johanna Rickne är fil dr i nationalekonomi från Uppsala universitet och arbetar som forskare på Institutet för Näringslivsforskning. Hon doktorerade 2011 på avhandlingen *Essays in Development, Institutions and Gender*. Hennes forskningsintressen är arbetsmarknadsekonomi och utvecklingsekonomi med fokus på ojämlikhet och sociala frågor.

Innehållsförteckning

Förord	10
Inledning	12
Ett nytt landskap växer fram	13
Behovet av förnyelse	14
Civila samhället – en definition	17
Preciseringar och syfte	19
Bokens upplägg	21
Ideella utförare i skola, vård och omsorg	24
Skolan	27
Äldreomsorgen	31
Hälso- och sjukvård	33
Andra delar av Europa och världen	34
Politik för det civila samhället	38
Propositionen för det civila samhället	39
Överenskommelser mellan staten, kommunerna och det civila samhället	40
Intervju med Göran Hägglund	41
Relationen till det offentliga	44
Intervju med Carin Jämtin	47
Mångfalden och valfriheten	50
Intervju med Anders Wallner	54
Den egna viljan	58
Kraven till politikerna	59
Tunt med visioner	63
Kluvenheten inför tillväxt och stordrift	67
Civila samhällets unika bidrag	72
Ideologin är central...	73
... men det är inget moraliskt reservat	74

Frivilligheten	76
Medlemsinflytande och demokratiskola	77
Sociala innovatörer	81
Närvaro i utsatta livssituationer	83
Affärsetiken	87
Bortom vinst	90
Är de ideella bättre?	94
Vad hindrar en expansion?	96
Bristen på kapital	96
Villkorad verksamhet	99
Snäva upphandlare och försummade ideella	102
Slutord – politiska vägval	108
Tack	114
Referenser	116
Intervjuer	124

Förord

De senaste åren har välfärdens organisering varit ett hett omdebatterat ämne. Nya aktörer utöver det offentliga har aktivt bjudits in att ta ett ökat ansvar, ofta med det uttryckta syftet att öka mångfalden och valfriheten. Många politiker talar sig också varma för att främja förutsättningarna för samverkan och för verksamheter med aktörer från civilsamhället som huvudmän.

Tyvärr har vårdskandaler och nidbilder bidragit till att den politiska debatten sjunkit allt längre ner i ett ideologiskt skyttegravskrig där alla förlorat, både näringslivets och det civila samhällets välfärdsaktörer såväl som den offentliga välfärden. Debatten om välfärdens framtid präglas av missuppfattningar och ideologiska låsningar. Om vi på allvar vill utveckla politiken för välfärden behöver vi lyfta blicken och lämna skyttegravarna.

Det frivilliga engagemanget i Sverige är mycket starkt, men i rollen som utförare inom skolan, vården och omsorgen är de ideella aktörer spelare i marginalen. Samtidigt växer intresset för civilsamhällets roll i välfärden – vilket också väcker frågor om ägarskapets betydelse för kvalitet, mångfald och valfrihet.

Vi tror att det spelar en avgörande roll om en verksamhet drivs av ett företag, en ideell organisation eller det offentliga. Det civila samhället i välfärden tillför egna värden med de fördelar och nackdelar som kommer med dem. Om det ska råda valfrihet i praktiken förväntas välfärdspolitiken och näringspolitiken möjliggöra likvärdiga villkor för att även den tredje sektorn ska kunna verka effektivt inom vård, omsorg, utbildning och socialt arbete. Så ser det inte ut idag

Sektor3 vill visa att frågan om en mångfald av utförare i välfärden är långt mer komplex än ett ja eller nej till vinstuttag. Författarna beskriver det civila samhällets roll som utförare i vård, skola och omsorg, ger exempel på detta och tar tempen på den politiska debatten i intervjuer av politiker, forskare och företrädare från ideella organisationer.

Det här är inte en forskningsöversikt eller en uttömmande rapport som ger svar på alla frågor. Syftet med boken är snarare att underlätta för den som vill väcka frågor om och diskutera civila samhällets roll i välfärden, oavsett politisk utgångspunkt.

Hanna Hallin

Chef för Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället

Inledning

Svenska folket tillhör världens mest engagerade. Bara USA, Norge och Holland kan mäta sig med Sverige när det gäller obetalda insatser i det civila samhället. Av regelbundna mätningar framgår också en växande, inte avtagande, frivillighet i samhället.¹ Det frivilliga sociala arbetet betyder mycket för välfärden.² Det är viktigt att säga. Men denna bok handlar om utförarrollen, om ideella organisationer utan vinstsyfte som erbjuder tjänster på en offentlig marknad. Vår ambition är att visa vad de tillför – och vad som hindrar att de är större och fler. Vi vill också undersöka om de har mål

¹ Framgår av studier vid Ersta Sköndal högskola i Stockholm. Se Svedberg, Jegermalm & von Essen, (2010). 48 procent av svenskarna gör en insats i en förening. I snitt läggs 16 ideella timmar varje månad.

² Drygt 70 procent av arbetet i det civila samhället utförs av människor som inte får ekonomisk ersättning för sina insatser (jmf Wijkström & Lundström, 2002). För mer om det frivilliga sociala arbetet i välfärden, se bland andra Lars Svedberg, 2001.

och skarpa idéer för tillväxt, expansion och storskaliga välfärdsprojekt.

Boken tar avstamp i forskning om och politik för det civila samhället. Vi beskriver omfattningen av ideella aktörers närvaro på välfärdsmarknaderna och diskuterar deras särdrag i förhållande till andra utförare.

Ett nytt landskap växer fram

Vården, skolan och omsorgen genomgår stora förändringar. Vi ser expanderande marknader där näringslivets företag genom uppköp och upphandlingar växer kraftigt. Framför allt i äldreomsorg och gymnasieskola. Uppköpen görs i huvudsak i internationella koncerner. *Attendo Care* och *Carema care* står nu för hälften av den privata äldreomsorgsmarknaden medan *Aleris* och *Förenade care* har tio procent var. På marknaden för personlig assistans har *Humana* och *Frösunda* tillsammans 40 procent av marknaden. Samtliga dessa bolag ägs av riskkapitalbolag (Szebehely, 2011).

Det finns bred politisk enighet kring avregleringen av välfärdsmarknaderna, men få vill att *offentligt monopol* ersättas av *privata oligopol*. Det skulle nämligen innebära mindre av mångfald och valfrihet.³

³ Vårdvalsutredningen SOU 2008:37 varnar för detta. Utvecklingen mot en oligopolisering tycks inte heller föresvävat de politiker som på 1990-talet öppnade marknaden för nya aktörer. Propositionen om valfrihet och fristående skolor från 1991, som antyder vad som skulle gälla också för vården och omsorgen, förklarar tydligt vad politikerna ville. Enligt Beatrice Ask (M), då skolminister och som citeras i propositionen, avsåg regeringen att bana väg för fler skolor med profilerad pedagogik eller

Återkommande i analyser av välfärden är ordet *kvalitet*. Mycket pengar skjuts nu till för att utveckla nya kvalitetsmått. Dessa ska sammanföras i register där utförare kan jämföras med varandra. Innebörden och mätandet av kvalitet kräver precision men också öppenhet för komplexiteten i att fastslå detta. Finns i all politisk välvilja risk för en standardisering? Att aktörer stöps i samma form? Att svärmätta kvaliteter faktiskt inte mäts – och därför inte tas tillvara – då alla har att förhålla sig till en ram som bara tar hänsyn till ett fåtal dimensioner? Är svaret ja berör det i högsta grad förutsättningarna för valfrihet och mångfald på de framväxande marknaderna. Frågan är också av stor relevans för ideella utförare. Viktiga styrkor hos dessa aktörer kan mycket väl vara den typ av mångfald som faller utanför ramen som ”omätbar.”

Behovet av förnyelse

Sveriges befolkning blir allt äldre, vi går nu mot tider när färre väntas försörja fler och där trycket på sjukvården och äldreomsorgen ökar. Denna demografiska utmaning ger krav om reformer, om förändringar av arbetsmarknad och sättet att producera välfärd.⁴ Vi ser också att kommunala resurser för äldreomsorg minskat med sex procent åren 2000 till

konfessionell inriktning. Hon hyste också en förhoppning om att föräldrakooperativen skulle stimuleras av regeringens initiativ (Proposition 1991/92:95).

⁴ Rapporten och utredningar har aktualiserat behovet av nytänkande (jmf Långtidsutredningen, 2008 (SOU 2008:105); Borg, 2009; SKL, 2010.) Vissa, som tankesmedjorna Arena och Timbro, identifierar gapet mellan uttalade ambitioner och verkliga förhållanden – särskilt i äldreomsorgen – och ser fler arbetande timmar som främsta vägen att öka skatteinkomsterna.

2009, samtidigt som antalet personer över 80 år ökat med nio procent (Szebehely, 2011).

Senast i mars 2013 väntas regeringens framtidskommission ge sina förslag (Regeringskansliet, 2011). Men statsminister Fredrik Reinfeldt har redan markerat allvaret, bland annat genom att uppmuntra arbete fram till 75 års ålder. Enligt beräkningar av *Sveriges Kommuner och Landsting* kommer det år 2035 att saknas 200 miljarder kronor för att finansiera välfärden. Att fylla det gapet skulle kräva en höjning av kommunalskatten med hela 13 procentenheter, förutsatt att kostnaderna inte kan sänkas genom att produktionen blir mer effektiv (SKL, 2010).



*Vårt mindset är tyvärr offentligt och privat.
Därför har vi inte kommit längre när det
gäller villkoren för ideella aktörer.*

Göran Hägglund, socialminister (KD)

Detta väcker frågor om vad det offentliga ska finansiera, om vilka nivåer vi behöver ha av skatter, vinstuttag, pensionsålder och vårdkonton.⁵ Men särskilt viktigt blir hur framtidens välfärd ska åstadkommas.

⁵ Privata försäkringar ökar i omfattning. Enligt Svenskt Näringsliv har omkring 400 000 svenskar en försäkring som kompletterar statens sjukpeng (Fölster, 2011). Redan idag drar anhöriga, främst kvinnor, ett

Det offentliga samtalet om välfärden har länge förts enligt dramaturgin *staten eller kapitalet*, men nu ökar intresset för vad de ideella organisationerna kan tillföra.⁶ Sedan 2009 finns formulerad politik för det civila samhället – och en rad nya samarbetsavtal mellan staten och det civila samhället är uttryck för dessa förväntningar (Regeringskansliet, 2009). Det civila samhället är inte längre en slags panelhona i produktionen av välfärdstjänster, det framstår i allt högre grad som en möjlig samarbetspartner – som kan bidra till att lösa en del av de utmaningar vi står inför. Angeläget i ett sådant skede är att fördjupa kunskapen om det civila samhällets välfärdsaktörer. Vår förhoppning är att bidra till en kritisk granskning – och stimulera vidare studier och diskussioner inom området.

Vidarkliniken

Vidarkliniken är ett exempel på ett **integrativmedicinskt uppdrag som ryms i civila samhället**. Kliniken öppnade under 1980-talet och bedriver hälso- och sjukvård med både konventionell skolmedicin och antroposofisk läkekonst som verktyg. Antroposofisk läkekonst tar inte enbart hänsyn till kroppens reaktion vid sjukdom utan försöker också tillgodose **människans själsliga och personliga behov**.

jätteklass i välfärden – vilket är viktigt att ha med i diskussionen om ökat personligt ansvar (Svedberg, 2006). Omkring 500 000 gör också direkta hjälpinsatser som frivilliga (Svedberg, Jegermalm & von Essen, 2010).⁶ Att ideella aktörer tar ökat ansvar skulle kunna innebära en förbättrad kvalitet, vilket vi återkommer till i kapitel fyra. Men att det skulle minska den offentliga notan är långt ifrån självklart. Det bör undvikas att tala om civilsamhället i termer av besparingsåtgärd.

Det saknas varken fantasi eller uttryck för att beskriva det myller av liv som varje dag uppstår på denna arena. Här finns etniskt, religiöst eller politiskt inriktade skolor, integrativmedicinska sjukhus, humanitära organisationer, kooperativa förskolor, judiska och kristna äldreboenden, tillfälliga proteströrelser som belyser brister och neddragningar, alternativa vårdkliniker, patientföreningar. Och mycket annat.

Civila samhället – en definition

Ord som ideella, frivilliga, idéburna, nonprofit och tredje sektorn avlöser varandra till den grad att även den invigde snart blir förvirrad.⁷

Denna bok utgår från att:

Det civila samhället utgörs av alla de initiativ där människor går samman av fri vilja och organiserar sig för att förbättra sin egen eller andras vardag. Engagemanget i dessa föreningar, stiftelser, Kooperationer och andra

⁷ När riksdagen 2009 antog *En politik för det civila samhället* var tanken att det skulle kallas *En politik för den ideella sektorn*. Men begreppet ideell kritiserades inte minst av Kooperationen, som ägs av medlemmar i en ekonomisk förening eller aktiebolag och som inte ser sin verksamhet som ideell. Att paraplyorganisationen *Civos – Civilsamhällets organisationer i samverkan* – valt uttrycket civilsamhälle är också ett tecken i tiden. I nationella överenskommelser med regeringen och SKL används främst uttrycket idéburen. Även lämpligheten i detta ifrågasätts eftersom näringslivets företag, liksom statliga verksamheter, också utgår från idéer och värderingar.

*sammanslutningar gör tillsammans med staten,
näringslivet och familjen samhället komplett.*⁸

Begreppet civila samhället står inte utan kritik men används allt mer av forskare och av organisationerna själva. I texten används uttrycket övergripande för denna sfär i samhället.⁹ Det civila samhället inkluderar ideella sektorn och Kooperationen med dess föreningar, företag och sammanslutningar.

Även informella insatser för vänner, grannar och kollegor kan räknas hit, men denna bok har organisationerna i fokus.¹⁰ Hur denna arena förstås är viktigt för att kunna tolka politiken för det civila samhällets välfärdsproducenter, vilket beskrivs närmare i kapitel 3.

⁸ På detta sätt väljer också Sektor3 att beskriva det civila samhället. Detta är en harmonisk syn på civilsamhället. Detta kan jämföras med den engelska sociologen Ernest Gellner, som beskriver civilsamhället som "den samling av olika icke-statliga institutioner som är starka nog att väga upp staten och som, utan att förhindra staten från att utöva sin roll som upprätthållare av fred och medlare mellan betydande intressen, trots det kan förhindra den från att dominera och atomisera samhället."

⁹ Diskussioner om uttrycket civilsamhälle tog fart när det för drygt 20 år sedan anammades av skribenter kopplade till tankesmedjan Timbro (jmf Dahlkvist, 1995). Begreppet blev omöjligt i flera kretsar och uppfattades från vänster som en attack mot välfärdsstaten och folkrörelserna (Trägårdh, 1995). Spänningar uppstod inte bara mellan politikens höger och vänster, utan också mellan marknadsliberaler och socialkonservativa, respektive statsocialister och folkrörelsesocialister (Amnå, 2005). Gradvis kom debatten att nyanseras, men orden tar oss fortfarande ut på minerad mark. Samhällsyn och politisk hemvist påverkar vilka ord människor föredrar (Svedberg, 1996; Trägårdh, 2011).

¹⁰ För mer om det formella och det informella civilsamhället, se t ex Blennberger Erik, Habermann Ulla och Jeppsson Grassman Eva. 2004. *Genus och civilt samhälle*. Sköndalsinstitutet (Ersta Sköndal högskola), Stockholm.

I boken används även uttrycken ideella aktörer, ideella utförare och organisationer utan vinstsyfte. I denna text ska de begreppen förstås som synonymer till varandra och till det civila samhället. De avser därmed såväl stiftelser och kooperativ som ideella organisationer. Begreppet idéburna organisationer förekommer sparsamt men återfinns i citat och referenser.

Det är inte helt enkelt att separera de tjänster som organisationer utför på uppdrag av det offentliga från allt annat som det civila samhället bidrar med i välfärden. Den här boken tittar huvudsakligen på utförare inom den offentligt finansierade välfärdsmarknaden, men vi påminner ständigt om att det civila samhället är och gör så mycket mer. Både i de offentliga uppdragen och på andra sätt.

Preciseringar och syfte

Bokens syfte är att ge en översiktlig bild av det civila samhällets aktörer i välfärden. Intresset inriktas på rollen som utförare. I detta framgår villkoren för konkurrens, hur politiker och branschföreträdare resonerar om värdeskapande och tillväxt, närvaron av ideella aktörer inom skola, vård och omsorg av äldre och personer med funktionsnedsättning.

Uppdraget kan i korthet definieras som

- att synliggöra ideella organisationer på den offentliga marknaden för skola, vård och omsorg;
- att identifiera vad dessa aktörer tillför välfärden;

- *att* klargöra eventuella hinder – och i så fall vilka – när ideella aktörer startar och driver välfärdsverksamhet;
- *att* diskutera vad ägarskap och driftsformer kan betyda för kvalitet, valfrihet och mångfald i välfärden;
- *att* visa politiska möjligheter för att främja ideella utförare.

Boken utgår från tillgänglig SCB-statistik och relevant litteratur och forskning. Detta är inte en heltäckande beskrivning av det civila samhällets aktörer, inte heller en text utifrån stora delar egna empiriska underlag. Boken ska vara användbar i diskussioner om civilsamhällets välfärdsåtaganden och ideella organisationers roll på nutida och framtida välfärdsmarknader. I detta vill vi också visa hur politiska reformer påverkar deras möjligheter att växa.¹¹

Vi har även valt att genomföra intervjuer för en djupare förståelse av hur inflytelserika politiker och civilsamhällsföreträdare resonerar.¹² När det gäller politiken är inte vår avsikt att ingående beskriva enskilda partiers ställningstaganden, det är inte möjligt inom ramen för denna studie. Men vi tror att de politiker som valts ut ger en fingervisning om intresset för det civila samhället, hur

¹¹ Detta är ett område som fått relativt lite uppmärksamhet i forskning och politik. Den offentliga statistiken är ännu bristfällig.

¹² De flesta intervjuer har genomförts under 1–2 timmar. De har haft mer av en resonerande än avslöjande karaktär men utgått från ett antal övergripande frågor om civilsamhällets roll och framtid inom välfärden. Samtliga intervjuade, som presenteras i slutet av boken, har godkänt de citat som framgår.

regering och opposition ser på det ideella entreprenörskapets villkor och potential.

Kvalitativa intervjuer med en utvald skara personer går inte att tolka representativt, men deras kommentarer är viktiga då de på tunga politiska poster intagit positioner kring ideella aktörers utförarroll på välfärdsmarknaderna.

Detta kan också sägas om civilsamhällsföreträdarna som intervjuas. Samtliga representerar – eller har tidigare gjort det – ideella organisationer som verkar som utförare på den offentliga marknaden. De har också haft en nyckelroll i officiella partsamtal mellan regeringen och ideella organisationer inom vård och omsorg.

För att illustrera ideologiska inslag i det civila samhället har vi även intervjuat forskaren Ola Segnestam Larsson.

Bokens upplägg

Efter denna inledning beskrivs i kapitel 2 civila samhällets välfärdsaktörer i skola, vård och omsorg. Antalet föreningar och medarbetare visas och även omfattningen av de tjänster kommuner och landsting köper av eller ersätter ideella organisationer för. Kapitel 3 tar upp politiska avsikter med det civila samhället. Vi ger en översikt av regeringens initiativ och partiernas retorik kring valfrihet och mångfald.

I kapitel 4 granskas sektorns egna ambitioner. Kapitel 5 beskriver värden och kvalitet som det civila samhället tillför, kort sagt de ideellas styrkor och utmärkande drag i relation till övriga producenter. I kapitel 6 diskuteras varför civilsamhällets utförarorganisationer inte har en större andel

av välfärdsmarknaderna. En genomgång görs av hinder – och även förmåner – när ideella aktörer startar och driver uppdragsverksamhet. Kapitel 7 blickar framåt och ger uppslag kring politiska åtgärder och vidare studier, vilket är angeläget om politikerna menar allvar med att Sverige ska gå mot ökad mångfald i välfärden.

Med det här upplägget vill vi beskriva och få i gång en bredare diskussion om politiska intentioner och civilsamhällets förutsättningar. Om ambitionerna – eller snarare förhoppningarna – är ett växande civilsamhälle är det angeläget att klargöra vad som hindrar ideella organisationer från större ansvar i välfärden. Många politiker återkommer till att dessa aktörer ger viktiga värden, men som systemet nu är designat tycks dessa inte komma till sin fulla rätt.

Med denna bok vill vi svara på vad som hindrar dem – och peka mot en väg vidare.

Stockholm i april 2012

Andreas Linderyd

Anna Ardin

Johanna Rickne

Ideella utförare i skola, vård och omsorg

Det har alltid funnit utförare av välfärd inom civila samhället, från kyrkans fattighus till grupper för vård av missbrukare. Men de senaste 150 åren har vi sett en utveckling där verksamheter har gått från att vara ideella till att bli offentliga, och de senaste tjugo åren även från att ha varit ideella till att bli kommersiella. Samtidigt har ideella aktörer under 2000-talet expanderat sin närvaro på många välfärdsområden. I det här kapitlet ger vi en bild av ideella aktörers närvaro som utförare idag och trender i utvecklingen.

Statistik och sättet att mäta

Sedan början av 2000-talet har Statistiska centralbyrån (SCB) arbetat med den svenska statistiken för att bättre fånga upp omfattningen och utvecklingen av civilsamhället.

Arbetet har utgått från det internationella systemet för klassificering av ideell verksamhet – *the International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO)*. Där räknas alla verksamheter som är juridiska personer av typerna förening eller stiftelser till civilsamhället. Statistiska centralbyråns beräkningar av sektorns ekonomiska omfång grundas på data för verksamheter inom dessa kategorier, och som också måste vara ”ekonomiskt aktiva”. Det innebär att de har *registrerade anställda och intäkter, betalar ut löner*, eller har *ansenliga registrerade tillgångar och/eller kapitalvinster*. Ekonomiskt aktiva organisationer uppgick år 2009 till 50 000 (av 210 000 organisationer totalt).

I den internationella kategoriseringen av civilsamhällets organisationer motsvaras vård, skola och omsorg av sektorerna ”social trygghet”, ”hälsa” och ”utbildning och forskning”. Inom dessa sektorer arbetade ungefär 19 000 personer enligt SCBs definition av ekonomiskt aktiva organisationer. Det är värt att notera att SCBs kriterier för ekonomisk aktivitet är strikta och utesluter ett stort antal organisationer. Genom mer tillåtande kriterier beräknade Wijkström och Einarsson (2006) att nästan 50 000 personer arbetade inom den ideella välfärden år 2002 – alltså det dubbla jämfört med SCBs skattning.

Den på senare tid mest detaljerade genomgången av civilsamhällets andel av anställda i välfärdens branscher ges av mångåriga utredaren Ola Johansson (2011b) och utgår även den från SCBs registerdata. I rapporten *Tjäna eller tjäna – om vård eller vinst* visar han att den ideella sektorn under 2000-talet har vuxit i antal anställda inom de flesta delarna av välfärden. Dock har detta skett samtidigt som

privata företag ökat sin närvaro i än snabbare takt. Tillväxten sker i näringslivets skugga.

Bilden av en ökande närvaro – men en sjunkande andel i förhållande till näringslivets aktörer – bekräftas av statistik över hur offentliga medel används för att finansiera välfärd som produceras inom olika sektorer. Dessa ”inköp” motsvarar alla tjänster (och varor) som staten, kommuner och landsting upphandlar, köper och finansierar och som inte produceras i offentlig regi. De innefattar alltså alla upphandlingar och ersättningar (alltså även tjänster inom ramen för *Lagen om valfrihet* och utbetalning av *skolpeng* till friskolor). Under 2009 uppgick kostnaden för dessa totala inköp av välfärdstjänster till mer än hälften av kommunernas och landstingens samlade utgifter (Hjukström och Perkiö, 2011).

År 2009 gick 62 miljarder kronor från kommuner och landsting till privata aktörer som producerade välfärdstjänster. Detta var en skarp ökning från första delen av 2000-talet då inköpen var betydligt mindre (se Figur 1, 2 och 3 nedan). År 2009 var inköpen från ideella aktörer värda 12,7 miljarder kronor, vilket var nästan en miljard högre än året innan. År 2010 hade summan ökat med ytterligare en miljard. Detta motsvarade 17 procent av de totala inköpen av välfärdstjänster. Merparten av transaktionerna gjordes inom förskola, grundskola, vård och omsorg av äldre och personer med funktionsnedsättning (SCB, 2011).

Nedan förtydligar vi bilden av det civila samhällets närvaro, både i termer av anställningar och offentlig finansiering och för välfärdens tre huvudområden: skolan, hälso- och sjukvården samt omsorgen av äldre och funktionshindrade.

Skolan

I stället för upphandlingar infördes efter friskolereformen 1992 ett brukarorienterat system med skolpeng. Rätten att starta fristående skolor utvidgades och snart kom privata grundskolor och gymnasieskolor att innefattas. Vad gäller förskolorna blev utvecklingen snarlik, men inslaget av kooperativ blev betydligt större (Johansson, 2011a). På skolområdet har Sverige på 20 år gått från ett av världens mest reglerade skolsystem till världens mest liberala.¹³

Med friskolereformen 1992 förändrades landskapet i skolans värld. In kom fler aktörer, större variation, nya tankesätt, men redan före 1992 fanns närmare 100 ideellt drivna skolor i grundskolan och gymnasiet. Idag är Antroposofernas skolor, Stadsmissionens gymnasiesärskola, Fryshusets gymnasieskola, Sociala Missionens Futurum skolor med nytänkande pedagogik, där elever med särskilda behov kan bli sedda eller platser för elever som hoppat av andra skolor (Johansson, 2011b).

Drygt tio procent av grundskoleeleverna går idag i någon av landets 700 friskolor, det vill säga en skola i civilsamhällets eller näringslivets regi. Av dessa skolor har 83 procent en allmän inriktning, ytterligare tio procent är konfessionella och sex procent är Waldorfskolor. Andelen elever i friskola är högre på gymnasiet än på lägre utbildningsnivåer. Var fjärde gymnasielev, 92 000 av totalt 386 000, går i en friskola, och antalet elever i friskolor har också vuxit över tid. Läsåret 1993/1994 gick 13 689 elever i en privat grundskola medan 2 560 gick i en privat gymnasieskola.

¹³ Intervju med nationalekonomen Jonas Vlachos i SvD. Eriksson Göran. 2012. "Den liberala revolutionen". *Svenska Dagbladet* 24/3.

Siffror från läsåret 2006/2007 visar en kraftig ökning, då studerade 78 587 vid en privat grundskola och 56 500 på ett privat gymnasium (Johansson, 2011b).

Gymnasieskolan Futurum

Gymnasieskolan Futurum är en skola för ungdomar som av olika anledningar **inte finner sig tillrädda** i en större skola. Med mindre undervisningsgrupper, fler studiepass och enskilt stöd till eleverna är idén att **alla ska klara av utbildningen**.

Förutom att erbjuda gymnasiekompetens och förberedelser inför arbetslivet vill vi på Futurum bidra till att ge unga människor stöd inför vuxenlivet.

Agneta Dalemark, rektor

Läsåret 2008/2009 utgjorde friskolorna ungefär en femtedel av det totala antalet grund- och gymnasieskolor. Friskolornas antal hade ökat något sedan tidigt 2000-tal, både aktiebolag, ideella föreningar och stiftelser (se tabell 1). Som en andel av friskolorna hade dock de ideella aktörerna minskat. Andelen skolor som har den juridiska formen av ideell förening eller stiftelse blev mindre, medan antalet skolor i aktiebolagsform ökade. Att utifrån detta dra slutsatsen att civila samhället idag driver färre friskolor är dock riskabelt, eftersom associationsformen inte alltid beskriver den faktiska ägaren av verksamheten. Före 1992 drevs samtliga friskolor utan vinstutdelning, men numera har fler antagit aktiebolagsformen (Johansson, 2011b; Vlachos, 2011). Några få drivs även form av enskild firma och handelsbolag.

TABELL 1. Friskolornas associationsformer, i procent av det totala antalet friskolor (grundskolor och gymnasium)

	2004/2005	2008/2009
Aktiebolag	52 (ca 442 st)	64 (ca 787 st)
Ideell förening	15 (ca 128 st)	11 (ca 135 st)
Stiftelse	14 (ca 120 st)	11 (ca 135 st)
Ek förening/ kooperativ	14 (ca 120 st)	11 (ca 135 st)

Källa: skolverket.se

Tabell 2 visar andelen antalet anställda i olika ägarformer i den svenska skolan. Organisationer i det civila samhället har ungefär lika stort antal anställda som övriga icke-offentliga verksamheter inom förskolan och grundskolan, det vill säga ungefär en tiondel så många anställda som kommunerna. På gymnasienivå är däremot andelen ideella aktörer mindre än tre procent av det totala antalet anställda, vilket kan jämföras med de privata aktörerna som gemensamt ansvarar för 14 procent av de anställda. Vi kan också notera att merparten av de anställda inom folkhögskolor och studieförbund finns i ideella organisationer.

TABELL 2. Antalet anställda i förskola, grundskola, gymnasium, folkhögskolor/studieförbund

	Totalt	Offentligt	Privata företag	Ideella org
Förskolan	122 000	100 000	10 850	11 150
Grundskolan	184 000	167 500	8 800	7 700
Gymnasiet	55 000	45 600	7 700	1 700
Folkhögskolor/ studieförbund	13 600	1 800	0	11 800

Källa: Johansson (2011b).

Den relativt jämna fördelningen mellan de ideella och privata aktörerna när det gäller andelen anställda syns även i statistiken över den mängd kommunala medel som läggs på inköp inom skolområdet, vilket visas i tabell 4. År 2010 gick 45 procent av förskoleinköpen till det civila samhället, och en tredjedel av inköpen av grundskola. Av inköpen av gymnasieskola (den största av de privatiserade marknaderna) var andelen mindre. Det kan bero på att eleverna är rörliga och att det lättare går att påverka med marknadsföring än inom för- och grundskola, där geografi får större betydelse. Sett över tid (figur 1) kan vi också konstatera att inköpen från civilsamhället ökat under 2000-talet, men i långsammare takt än för andra privata aktörer.

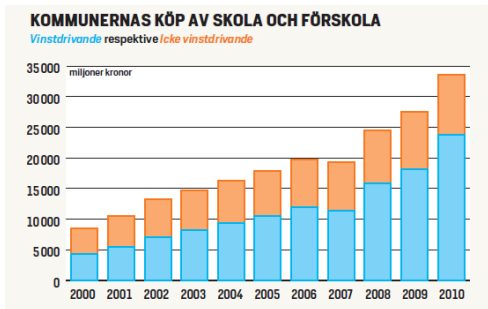
Trots att civilsamhället stärker sitt åtagande växer internationellt ägda skolbolagen snabbast och anställer flest. Stora privata friskolekoncerner som Baggium, Pysslingen, John Bauer och Academia är numera alla under det globala riskkapitalets vingar.

TABELL 3. Offentliga sektorns inköp inom skola 2010. I miljarder kronor.

Verksamhet	Privata företag	Ideella organisationer
Förskola	6,5	5,3
Grundskola	8,0	3,5
Gymnasieskola/komvux	9,5	1,2

Källa: Hjukström och Perkiö, 2011.

Figur 1. Kommunernas inköp av skola och förskola från privata aktörer, år 2000–2010



Källa: Hjukström och Perkiö, 2011.

Äldreomsorgen

År 2009 arbetade ungefär 300 000 personer inom äldreomsorgen. Av dessa återfanns 53 000 (15 procent) hos privata företag och 9 000 (tre procent) hos ideella aktörer. Det är framför allt inom personlig assistans som vi finner anställda i ideella organisationer. Däremot var antalet mycket litet inom hemtjänsten, endast 300 personer (tabell 4).

TABELL 4. Antal anställda inom omsorgen i privata företag och ideella organisationer

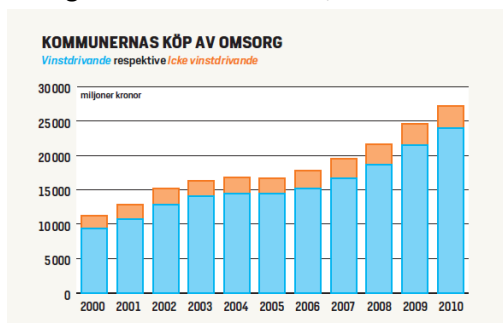
	Offentlig	Privat	Ideell
Sluten äldreomsorg – särskilt boende	116 000	18 000	3 600
Hemtjänst eller annan omsorg till äldre		7 900	300
Personlig assistans		28 000	5 000

Källa: Johansson, 2011a.

När det gäller den offentliga marknaden för äldreomsorg har de ideella aktörernas andel växt över tid, men samtidigt minskat markant som en andel av den totala icke-offentliga marknadsandelen (figur 2). År 2010 var inköpen från ideella

aktörer värda 2,6 miljarder inom äldreomsorgen, vilket utgjorde ungefär tio procent av de totala kommunala inköpen från privata aktörer (Hjukström & Perkiö, 2011). Det utgjorde däremot bara tre procent av kommunernas totala utgifter för äldreomsorgen.

Figur 2. Kommunala inköp av omsorgsverksamhet från näringsliv och civilsamhälle, åren 2000–2010



Källa: Hjukström och Perkiö, 2011

Det finns stora regionala skillnader i hur långt privatiseringen av äldreomsorgen gått. I många delar av landet saknas välfärdsföretag utan vinstsyfte helt. I över hälften av landets kommuner sker all hemtjänst i kommunal drift. Icke-offentliga alternativ är vanligare i Stockholmsområdet och i Skåne än på västkusten och i Småland och Norrland. I åtta kommuner runt Stockholm samt i Linköping, Vellinge och Laholm produceras över hälften av hemtjänsten av privata utförare. Graden av privat drift är ofta kopplad till politiskt styre (större andel privat i borgerligt styrda kommuner), ett samband som är starkare för äldreomsorgen än för stöd till funktionshindrade (Szebehely, 2011).

Hälso- och sjukvård

Sjukvården är det område av välfärden där ideella utförare är minst utbredda. Av kommunernas inköp av primärvård från icke-offentliga aktörer gick året 2010 bara en procent till ideella utförare, och för övrig sjukvård var andelen sex procent. I ljuset av den kraftiga tillväxten på dessa inköp under 2000-talet (figur 3) är det anmärkningsvärt att siffran för de ideella förblivit låg.

Ersta sjukhus

Sjukhuset Ersta startade sin verksamhet år 1864 och tillhör den ideella föreningen Ersta diakoni. Det var dels **ett sjukhus för fattiga**, och även platsen för Sveriges första sjuksköterskeskola. Idag finns 103 vårdplatser. Ersta diakoni arbetar särskilt med **människor i utsatta livssituationer** och utifrån kristna värden och idétradition.

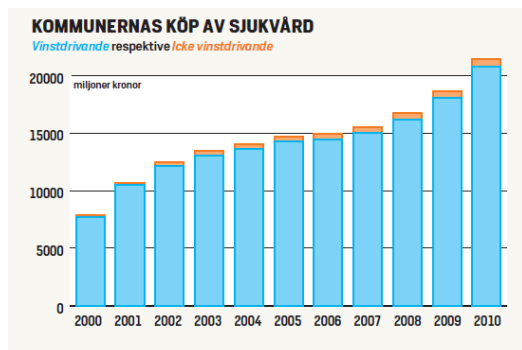
När det gäller antalet anställda är civilsamhället en marginell aktör både i sektorn som helhet och i relation till näringslivets utförare. Totalt arbetade 200 000 personer inom den svenska sjukvården år 2009. Av dessa fanns knappt en procent i verksamheter med civila samhället som huvudman, ungefär 1 700 personer (Johansson, 2011a). Ersta sjukhus, Stockholms sjukhem, Röda Korsets sjukhus, Stora Sköndal och Vidarkliniken är exempel på hälso- och sjukvård i civilsamhällets regi.

TABELL 5. Offentliga sektorns inköp inom vårdsektorn, 2010. I miljarder kronor

Verksamhet	Privat	Ideell	Andel ideella org
Primärvård	10,2	0,1	1
Specialiserad och övrig sjukvård	9,8	0,6	6

Källa: Hjukström & Perkiö, 2011.

Figur 3. Kommunernas inköp av sjukvård från privata aktörer åren 2000 till 2010



Källa: Hjukström och Perkiö, 2011.

Andra delar av världen och Europa

Sverige har ett starkt civilsamhälle, men när det gäller produktion av välfärdstjänster skiljer sig vårt land markant från många delar av Europa och USA. I Nederländerna drivs större delen av sjukvården privat utan vinstsyfte och 70 procent av eleverna går i friskolor. Även i Tyskland är

merparten av hälso- och sjukvården privat. Nära 40 procent av sjukhusen drivs utan vinstsyfte och civilsamhällets företag ansvarar för över hälften av landets institutioner och vårdplatser inom äldreomsorgen (Johansson, 2011b; Civos, 2012).

I Storbritannien, också det ett land där det organiserade civilsamhället är mycket starkt, hittar man 25 procent av eleverna i *voluntary schools*, de flesta med kyrkliga samfund som ägare. Därutöver går sju procent i *public schools*, som, namnet till trots är privata friskolor som Eton, Harrow och Rugby. Samtliga dessa privata skolor drivs utan vinstsyfte (Johansson 2011b). I USA är drygt hälften av sjukhusen och de lokala vårdcentralerna drivna av organisationer utan vinstsyfte, och detsamma gäller ungefär 30 procent av landets äldreboenden, *nursing homes*.



I många andra länder har nonprofit-aktörer tillräckliga marginaler för att ge sig in på områden där man inte riktigt vet hur det ska gå. I Sverige är det än så länge en för stor chansning.

Göran Högglund, socialminister (KD)

Samtliga av dessa är befriade från inkomstskatt och har gynnsamma lånevillkor. I USA – och även i England – finns även *charter schools*. Under Obama-administrationen har stödet till dessa friskolor ökat. Dessa skolor ägs och

finansieras offentligt och når elever väl också i ekonomiskt svagare områden.¹⁴

I Sverige har civilsamhället under de senaste decennierna tagit en mindre roll som producent av välfärdstjänster, vilket speglas i den relativt undanskymda närvaron inom vård, skola och omsorg i jämförelse med andra länder. Denna situation har hängt samman med statens starka roll i den svenska välfärden. Under senare år, när marknaden öppnats för andra aktörer, har privata företag vuxit snabbare än det civila samhällets utförare. I flertalet andra länder är det civilsamhället, trossamfund och humanitära organisationer, inte kommersiella bolag, som dominerar bland de icke-offentliga aktörerna.

Slutsatsen är att civilsamhällets andel av de professionella välfärdstjänsterna är betydligt högre i många andra länder i Europa än vad som är fallet i Sverige. Till del beror detta på tradition, men i hög grad också om politik som främjat kommersiellt företagande framför denna typ av verksamhet.¹⁵

¹⁴ Trip Gabriel. 2010 "Despite Push, Success at Charter Schools Is Mixed" *New York Times*, May 1.

¹⁵ För mer om civilsamhället i Norden och Europa, se bland andra boken *State and Civil Society in Northern Europe* (Trägårdh, red, 2007).

Politik för det civila samhället

I förra kapitlet framgick att utförare i det civila samhället förlorar marknadsandelar eftersom näringslivets företag växer snabbare. Det väcker frågor om ägarskapets betydelse för mångfalden – och om det finns politik för att också stimulera ideella organisationers tillväxt. I det här kapitlet vill vi lyfta fram centrala inslag i den särskilda politik som idag finns för det civila samhället och i korthet beskriva de överenskommelser som träffats mellan staten, kommunerna och civilsamhället.

Grunderna för regeringens politik för det civila samhället finns i den proposition som antogs 2009 och i två överenskommelser mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting, och idéburna organisationer.

Propositionen för det civila samhället

Politiken för det civila samhället (proposition 2009/10:55) ersatte den tidigare folkrörelsepolitiken. Den antogs 2009 och innehåller följande beskrivning av politikens målsättning:

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 verksamheter,*
- *fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.*

Med propositionen betonar regeringen att den ser styrkorna med det civila samhället i sådant som delaktighet, röstbärande, oberoende opinionsbildande och mångfald. Det gäller även som utförare i välfärden.

I propositionen identifieras civila samhällets *särart* och möjlighet att utgöra ett självständigt alternativ som centralt: ”Den särart och det särskilda värde som organisationerna inom det civila samhället har ligger ofta i att de står för ett

självständigt alternativ till offentlig sektor. Om organisationerna närmar sig offentlig sektor allt för mycket, riskerar de också i någon mån sin självständighet och särart” (proposition 2009/10:55, sid 51).

Överenskommelser mellan **staten, kommunerna och det civila samhället**

Under mandatperioden 2006–2010 togs flera initiativ för att stärka det civila samhället, bland annat genom så kallade *överenskommelser* mellan sektorns företrädare och regeringen. Den första avser principer och åtaganden inom det sociala området, den andra avser processer kring integration (Regeringskansliet, 2008; 2010).

Överenskommelsen inom det sociala området trädde i kraft 2008. Ett viktigt motiv är att främja fler utförare, eliminera snåriga regler och stärka de ideella aktörernas oberoende. Målet är att låta dem kombinera tjänster och service med en roll som självständig kritiker och opinionsbildare.

Överenskommelserna är också ett sätt att erkänna ideella organisationers betydelse för samhället, både som opinionsbildare och uppdragstagare. Att möjliggöra för dem att konkurrera på likvärdiga villkor som andra aktörer har varit och är ett fortsatt ett viktigt mål (Regeringskansliet, 2009).

Överenskommelserna har identifierat ett flertal hinder för att uppnå dessa målsättningar. Det handlar om bristande kunskap om ideella aktörer i socialtjänsten och sjukvården,

om ofullständig offentlig statistik och om skeva konkurrensvillkor mellan offentliga, kommersiella och ideella aktörer. Dialogen aktualiserade också behovet av att utveckla entreprenörskap och upphandlingar som riktar sig till det civila samhällets aktörer (Regeringskansliet, 2008; 2009).

INTERVJUN

Göran Håglund

socialminister och
partiledare (KD)

Du pratar mycket om civila samhället i dina anföranden. Varför då?

- Det är bra för välfärden att vi får fler och olika aktörer. En sak som skiljer



Sverige från många andra länder är att nästan bara privata intressenter kommer in vid sidan av det offentliga. Här saknar vi någonting. Civilsamhällets aktörer har en unik förmåga att identifiera revor och brister. Det ger en extra dimension i välfärden.

Vad förhindrar då att de blir fler?

- Egentligen tror jag att man skulle fråga organisationsföreträdarna – vad är faktiska hinder för det ni vill göra? Som politiker är det inte säkert

att jag tycker samma som dem. Men det står klart att många av dessa aktörer saknar resurser för ekonomiskt risktagande. Därmed avstår de från att starta verksamheter där de inte riktigt vet hur det ska gå.

Vad är lösningen?

- Jag har svårt att säga den exakta lösningen, ett förslag vi kämpat för är avdragsrätt för gåvor. Det kan spela en viss roll men löser inte alla hinder.

Varför talar regeringen så lite om civilsamhällets etableringar?

- Det finns en blind fläck, ett glapp i tänkandet som gör att vi nästan bara tänker i termer av privat eller offentligt. Därmed har regelverken ibland blivit så att de lämnar lite utrymme för aktörer på ideell grund. Vi försöker förändra och bidra till bättre regelverk, Lagen om valfrihet är ett sätt att få in fler aktörer och värna långsiktigheten i välfärden.

Vad kännetecknar en bra balans mellan kommersiellt, ideellt och offentligt?

- Det vill jag inte som politiker ge en siffra på. Det fina med valfriheten är att medborgarna bestämmer hur stora de olika sektorerna ska vara.

Är civilsamhällets framväxt ett hot mot en generell välfärd?

- Det beror på hur välfärden utformas. Skulle vi inte längre ha en gemensam skattefinansierad sektor där offentliga sektorn utgör den yttersta garanten

för att välfärd ges till alla, då är det möjligt. Men i Sverige är vi överens om att finansiera välfärden gemensamt. Så länge det är grunden – och så länge vi är beredda att stänga verksamheter som inte fungerar – då ser jag inga problem med fler utförare.

Många har fått höga förväntningar på regeringens politik för det civila samhället. En förväntning är att vi ska gå mot mindre politisk styrning av enskilda ideella organisationer.

Hur ser du på det?

- Jag vill ha mer fria pengar och mindre öronmärkta. Jag vill också öppna för en avdragsrätt som är friare och vidare, då skulle verksamheter som idag kapslas in kunna blomma ut.

Har vi fler ideella utförare i välfärden om tio år?

- Ja, jag hoppas och tror det.

Relationen till det offentliga

Frågan om det civila samhällets roll i välfärden ställdes på sin spets i regeringsförklaringen år 2006. Som nyttillträdd statsminister uttalade sig Fredrik Reinfeldt mer långtgående än vad Alliansen tidigare gjort när det gäller civilsamhällets uppdrag. Viktigast och kanske mest överraskande var att han beskrev det offentliga åtagandet som komplement till det civila samhället:

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.

Ur Alliansens regeringsförklaring 2006

Troligen avsåg regeringsförklaringarna de offentliga välfärdssystemen som komplement till medborgarnas egna sociala insatser, snarare än att ideella aktörer förväntas ta ett helhetsansvar för produktionen av välfärdstjänster. Till den grad som de ändå utgjorde en politisk signal om ökat ansvarstagande från civila samhället inom vård, skola och omsorg – och mindre produktion från kommuner och landsting – var det formuleringar med sprängkraft. Christer Hallerby, statssekreterare när Nyamko Sabuni var ansvarig

minister för civilsamhällspolitiken 2006 till 2010, uppger att han förgäves sökt en förklaring hos Regeringskansliet om hur formuleringarna om det civila samhället i regeringsförklaringen 2006 egentligen ska tolkas. Enligt Hallerby gäller problemet att få svar på dessa frågor särskilt formuleringarna om de offentliga välfärdssystemen som komplement och viljan till ökat samarbete mellan den offentliga, privata och ideella sektorn.¹⁶

Statsministern använde mer långtgående formuleringar om det civila samhället än vad Alliansen gjort tidigare. Detta upprepades dock inte i följande regeringsförklaringar. Jag sökte svar i Regeringskansliet, men när jag inte fick något klart besked utgick jag från att budskapet från 2006 skulle gälla hela mandatperioden.

Christer Hallerby, f d statssekreterare (FP)

Avsikten med budskapet må ännu vara oklart – även inom Regeringskansliet – men tydligt är att det gav genklang bland företrädare för det civila samhällets bransch- och paraplyorganisationer.

I regeringsförklaringen år 2010 tryckte statsministern återigen på det civila samhällets betydelse för mångfalden och betonade särskilt dess behov av svängrum:

Samhällsbyggandet utförs varje dag av de människor som deltar i och utgör det civila samhället, med dess breda spektra av frivilliga och ideella föreningar och verksamheter. Vi vill

¹⁶ Se också dokumentet *Om överenskommelserna – min historia*. Hallerby, 2010.

fortsatt uppmuntra de ideella krafterna genom att förenkla för engagemang och låta det civila samhällets gemenskaper utvecklas i enlighet med sin särart. Vi vill samarbeta med och komplettera den ideella sektorn, inte styra över och konkurrera.

Ur Alliansens regeringsförklaring 2010

Den syn som här uttrycktes av statsministern delas av de flesta andra partier. Samtliga partier utgår från statens roll som finansiär och huvudsaklig tillhandahållare av vård, skola och omsorg. Utgångspunkten är inte så mycket att ideella organisationer ska ta över vad kommunerna gör, utan snarare på hur det offentliga åtagandet ska differentieras för att ge ökade valmöjligheter till medborgarna.¹⁷

¹⁷ I partiernas program framhålls ofta vikten av att människor fritt kan engagera sig i olika medborgarsammanslutningar eftersom det bidrar till ett vitalt samhälle och till demokratins upprätthållande. I stort sett alla program påtalar också det civila samhällets betydelse i välfärden, också i rollen som välfärdsproducent. Socialdemokraterna vill "ge ideella, kooperativa och andra sammanslutningar utan vinstsyfte (den sociala ekonomin) goda förutsättningar att medverka i välfärdens verksamheter utifrån sina unika förutsättningar." Även Moderaterna påpekar att "de viktiga insatser som görs inom ramen för det civila samhället bör uppmuntras och få möjlighet att utvecklas." Kristdemokraterna menar att "flera olika vårdgivare kan stimulera till nytänkande och tillföra vården nya dimensioner. Privata, kooperativa och ideellt drivna alternativ ska ges förutsättningar att utvecklas." Det parti som lutar mest åt att det civila samhället ska ersätta staten är Centerpartiet. De vill i sitt partiprogram se en "mindre men starkare stat" och menar att det civila samhället därmed behöver ersätta vissa av det offentligas uppgifter. Se mer i Socialdemokraternas politiska riktlinjer från 2009, Moderaternas handlingsprogram från 2007, Kristdemokraternas partiprogram från 2001, Centerpartiets idéprogram från 2001.

INTERVJUN

Carin Jämtin

partisekreterare,
Socialdemokraterna



Tycker du att civilsamhället ska ta större ansvar för skola, vård och omsorg?

- Jag ser gärna mer av civila samhällets aktörer inom ramen för en gemensamt finansierad välfärd, men bara om de själva vill det. Ingen aktör ska starta något den inte maktar med.

Hindrar något ideella organisationer från att expandera i välfärden?

- De flesta tjänster upphandlas inte, men när det görs är det uppenbart svårt för ideella organisationer att hävda sig. Men i huvudsak är pengarna problemet. Små och normalstora aktörer saknar ofta kapital för att expandera, för att kanske starta ytterligare en skola eller ett äldreboende.

Varför är det viktigt att främja civilsamhället i välfärden?

- Det finns ett värde i att främja olikhet, att det finns olika alternativ. Det vill jag stimulera.

På vilket sätt?

- Idag har vi ett regelverk som missgynnar ideella organisationer i välfärden. Det viktiga nu är att

skapa likvärdiga förutsättningar och se över det kommunala ersättningssystemet, inte nödvändigtvis att få fram särskilda privilegier.

Varför talas det så lite om driftsformer och ägarskap?

- Jag tycker faktiskt vi talar för mycket om det. Är vi överens om att skattefinansiera skolan, då skattefinansierar vi alla skolor. För mig blir inte associationsformen det viktiga, om det är aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning eller förening. Avgörande är att vi får variation i profil och inriktning. Alltså behöver vi tala mycket mer om verksamheternas innehåll.

Varför talas det då så lite om innehållet?

- Vi har försökt, men när vi talar om kvalitet och verksamhetsutveckling och i en bisats nämner något om vinst – då blir det partiets syn på vinst som skapar intresset. Kvalitet är dessutom svårt att mäta i den här typen av verksamhet. Vi saknar skarpa instrument för att mäta mjuka faktorer.

Kan civilsamhällets framväxt också vara problematisk?

- Det beror på var man bor. I större städer är det inget problem. Men på en liten ort, där det kanske bara finns en skola och en vårdcentral, då begränsar det för många invånare om det enda offentliga alternativet ersätts av en privat eller ideell aktör.

Många ideella organisationer upplever sig styrda av politiker. Hur ser du på det?

- Det måste finnas tydliga kvalitetskriterier, men visst får vi politiker se upp för detaljstyrning och misstro. Projektbidragen är generellt viktigt att göra något åt. Men att ifrågasätta användningen av projektbidragen innebär inte att vi vill verka för eviga organisationsanslag.

Kan civilsamhällets framväxt också leda till segregation?

- När det gäller den spänning som kan finnas mellan valfrihet och segregation är jag övertygad att ideella organisationer kan bidra till valfriheten och motverka segregationen. Driver de en skola ger de medborgarna fler inriktningar att välja bland. Driver de fotbollskollon eller annan social verksamhet på kvällarna skapar de mötesplatser som ofta överbryggat socioekonomiska gränsdragningar. Men för att klara det behövs pengar, och då är vi tillbaka i behovet av ökat kapital.

Vad talar för att civilsamhället växer de närmaste 10 åren?

- Om Lagen om offentlig upphandling ändras blir det enklare för ideella aktörer. Sedan måste vi få ett annat styrsystem för vård, skola och omsorg så att vi kan utkräva mer kvalitet och effektivitet för skattepengarna. Exakt hur är en öppen fråga och svaret kommer variera inom de olika delarna av välfärden.

Mångfalden och valfriheten

Historiskt har mångfald och valfrihet varit viktiga utgångspunkter för välfärdspolitiken. Det tidiga 1990-talet brukar markeras som startpunkt för en rad reformer för privatiseringar och avregleringar inom välfärdsmarknaden. Ett tungt argument för reformerna var att engagerad personal eller brukare skulle få frihet att ta över verksamheter och driva olika slags profilering med mindre beroende i förhållande till det offentliga. Som tydligt exempel kan nämnas propositionen om valfrihet och fristående skolor som kom 1991 och beskrevs i korthet i kapitel 1.

Även idag är vikten av att stärka mångfalden och valfriheten ett återkommande tema i välfärdspolitiken. Att valfrihet är ett viktigt värde är där inte någon kontroversiell ståndpunkt. Att brukarna ska ha inflytande över sin egen välfärd i fråga om val av utförare är något de flesta politiska partier och politiker är överens om.

Det finns också enighet om att reell valfrihet kräver mångfald. För att kunna välja behövs helt enkelt alternativ att välja mellan.



*Det finns ett stort värde i att främja olikhet,
att det finns alternativa inriktningar i
välfärden. Det vill vi stimulera.*

Carin Jämtin, Socialdemokraterna

I en riksdagsdebatt 2012 menade finansminister Anders Borg att valfriheten är det ”viktigaste i välfärden”. Han sade också att de valfrihetsreformer som genomförts under senare decennier ”inneburit en stor förbättring av det svenska samhället”.¹⁸ Också de flesta andra partier uttrycker att mångfald och valfrihet är viktiga. Som ny partiledare var till exempel Stefan Löfven tydlig med valfrihetens värde.¹⁹

En reform som syftar till att främja valfriheten är *Lagen om valfrihetssystem* (LOV) som införts på välfärdsmarknaderna för handikapp- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvårdstjänster.²⁰ Med LOV kan kommuner införa ett system där enskilda aktörer – utan upphandling och korta entreprenörskontrakt – kan ges uppdrag att utföra välfärdstjänster. En viktig motivering till att införa lagen har varit att stimulera tillväxt av mindre utförare i näringslivet och civilsamhället.²¹

¹⁸ Riksdag och Departement 3/2 2012. ”Borg: Valfrihet viktigast i välfärden.”

¹⁹ Bland annat sa han att S ”vill införa verklig valfrihet” i en intervju till *Dagens Samhälle*. Se Wrede Magnus. 2012 ”Löfven vill ha vinst i vården”. *Dagens Samhälle* 3/4.

²⁰ Frittvalutredningen överlämnade den 29 februari 2008 betänkandet LOV att välja – Lag om valfrihetssystem. Utredaren föreslår att en ny lag, lag om valfrihetssystem, LOV, införs. Lagen är avsedd att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva verksamhet genom att överlåta valet av utförare till brukaren/invånaren. Den föreslagna lagen är ett alternativ till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och kan tillämpas på handikapp- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvårdstjänster. Lagen innehåller regler om löpande annonsering i en ny nationell databas för valfrihetssystem, krav på utförare, förfrågningsunderlagets innehåll, ansökan och tilldelning av kontrakt, information till brukarna/invånarna, brukarens/invånarens val av utförare och överprövning.

²¹ Folkpartisterna Olle Schmidt och Anna Starbrink argumenterar även för värddval där ersättningen är fastslagen och där patienterna själva

Socialdemokraternas partisekreterare Carin Jämtin är positiv till valfrihet och mångfald och menar att partiet nu vill stärka kommunernas inflytande över i vilken regi välfärdsverksamheter ska utföras. Det ska vara möjligt, enligt Jämtin, för kommuner att ställa högre krav och att ”gynna stiftelser, kooperativ och aktiebolag som inte är vinstdrivande”.²² Våren 2012 påbörjade partiet även en översyn av både Lagen om offentlig upphandling och Lagen om valfrihetssystem.

Även om de är i minoritet finns det också ledande politiker som problematiserar fenomenet valfrihet. Tongivande moderater har ifrågasatt en allt för okritisk inställning. På Dagens Nyheters debattsida formulerar företrädare för partiets välfärdsgrupp sig på följande sätt:

*På samma sätt som att det på 1970-talet fanns en föreställning om att mer resurser och ständig expansion skulle lösa välfärdens alla problem har det under de senaste årtiondena funnits en föreställning om att konkurrens och valfrihet skulle lösa alla problem.*²³

Peter Norman, Sofia Arkelsten och Anna Kinberg Batra
Moderaterna

avgör vilken godkänd vårdgivare de föredrar. De vill skapa lagliga direktavtal med idéburna organisationer och slår också ett slag för så kallade kvalitetsupphandlingar, där priset är fast och ”kvaliteten helt avgör mellan anbudsgivarna”. *Svenska Dagbladet* 3/2 2012.

Centerpartiets ledare och näringsminister Annie Lööf vill ha en ”äldrepenng” som de äldre får ta med sig till det äldreboende de väljer. *Dagens Industri* (TT). 2012. ”Lööf vill ha äldrepenng”. 3/2.

²² Socialdemokraterna 17/2 2012.: ”Ge kommuner rätt att ställa krav”.

²³ Peter Norman, Sofia Arkelsten och Anna Kinberg Batra om hur Moderaterna vill utveckla välfärden. På *Dagens Nyheters* debattsida 2/2 2012.

Också Carin Jämtin uttrycker en viss tveksamhet i vår intervju. Samtidigt som hon slår ett slag för valfrihet och mångfald är hon skeptisk till att Scientologernas förskola bör finnas med i platsgarantin. Detta illustrerar mångfaldens problematiska natur. Vissa typer av annorlunda är inte alltid önskvärda, särskilt inte när skattepengar ska finansiera verksamheten.

Vi kan alltså konstatera att det under senare år förts en aktiv dialog mellan regeringen och det civila samhället när det gäller att stimulera framväxten av ideella organisationer i välfärden. Uppenbart är också att det finns politiska förväntningar om ett expanderande civilsamhälle och en positiv inställning till mångfald och valfrihet i den svenska välfärden. Mot denna bakgrund kan man undra varför civilsamhällsaktörernas insteg på de nya marknaderna varit så blygsam i jämförelse med de kommersiella företagens. Längre fram i denna bok utvecklar vi resonemanget om de konkreta hindren för expansion och identifierar politiska beslut som ännu väntar på sitt verkställande.

INTERVJUN

Anders Wallner

partisekreterare,
Miljöpartiet



Vad vill ni göra för att stimulera ideella organisationer i välfärden?

- Vi har lagt flera förslag i riksdagen som jag tror skulle ha stor betydelse. Det handlar bland annat om skattelättnader för återinvesterad vinst och nya företagsformer där det är möjligt att ta hänsyn till fler än aktieägarna. Ett koncept, *Stakeholder Companies*, innebär att man själv kan fastslå bredare intressenter – lokalsamhället, kommande generationer eller andra. Det är en form jag uppfattat är attraktiv för ideella organisationer i andra länder.

Är det viktigt med en ny bolagsordning?

- Många i det civila samhället upplever att de pressar in sin verksamhet i en bolagsform vars utgångspunkt de egentligen inte delar. Jag tror också det är bättre än att rikta privilegier till organisationer på välfärdsområdet. Det skulle sätta politiker i en svår avgränsningsproblematik.

Om du blickar framåt, hur ser du på civilsamhällets plats i välfärden de närmaste tio åren?

- Jag tror att civila samhällets andel kommer att öka, oaktat politiska styrmedel. Samma slags människor som för tio år sedan ägnade sig åt opinionsbildning startar nu egna verksamheter. Jag träffar oerhört många ”doers”, och jag är övertygad om att åtskilliga vill driva sin verksamhet i civilsamhällets regi.

Är civilsamhället ett komplement till det offentliga?

- Ja, det kan man säga. När kommunala verksamheter läggs ned på små orter fyller civilsamhället en viktig funktion. Men det finns också risk att ideella huvudmän förväntas fylla det offentliga roll, och det tror jag hämmar innovationer och socialt entreprenörskap.
- Å andra sidan tycker jag det kan vara problematiskt med en helt fri och långtgående etableringsrätt. Det måste vara upp till lokalsamhället att avgöra nivån av alternativa driftsformer.

Är kvalitet överordnat en mångfald av utförare?

- Ja, det landar jag i. Om en kommuns invånare upplever hög kvalitet i vården, då är det överordnat principen om ännu fler aktörer. Syftet med fler utförare är ju trots allt att höja kvaliteten i välfärden.

Finns det en politisk konflikt kring civila samhällets roll i välfärden – eller är alla positiva till ett större åtagande?

- Det finns en konflikt. Vänsterrörelser tycker det mesta ska skötas av det offentliga och är skeptiska till ett allt för självständigt civilsamhälle. Borgerliga partier återkommer å andra sidan till vinstens stora betydelse, att det är enda sättet att skapa kvalitet. Det finns också en rädsla att släppa in starkt ideologiska aktörer i välfärden.
- Jag märker även att tillfälliga projektbidrag snarare än långsiktiga samarbeten blir ett sätt för politiker att behålla kontrollen över ideella aktörer. I Miljöpartiet har vi dock tilltro till det civila samhället och är beredda att ge det stor frihet.

Den egna viljan

När det pratas bättre villkor för det civila samhället vänds blickarna ofta mot politiken. Det är rimligt, men än viktigare är vad de ideella organisationerna själva vill, har kapacitet för och vad deras medlemmar ställer sig bakom. Frivilligt engagemang – grunden för det åtagande det civila samhällets organisationer gör – kan inte påtvingas. Viljan till ansvarstagande måste finnas bland de ideellt aktiva, i styrelser och hos anställda.

Undersökningar i sektorn visar en vilja till expansion. År 2010 avsåg 34 procent av branschorganisationen Famnas medlemmar – däribland Bräcke diakoni, Ersta diakoni, Psoriasisförbundet, Röda Korset och Stadsmissionerna – att starta verksamheter inom nya områden. Hela 66 procent vill dessutom expandera nuvarande verksamheter.²⁴ Skulle kommersiella välfärdsföretag dra sig tillbaka från

²⁴ Intern undersökning bland Famnas medlemmar året 2010.

välferdsmarknaderna, och ideella aktörer inte lyckas fylla gapet, då får inte Sverige den mångfald som eftersträvas anser Lars Pettersson, chef för Famna. Men stora delar av vården, omsorgen och utbildningen kan mycket väl drivas utan vinstsyfte – om det civila samhällets aktörer vill och politikerna förmår skapa likvärdiga, inte nödvändigtvis samma, konkurrensvillkor.²⁵

Kraven till politikerna

Efter regeringsförklaringen 2006 – när statsminister Fredrik Reinfeldt beskrev det civila samhället som basen för den svenska välfärden – påbörjades diskussioner bland sektorns företrädare om en ny gemensam plattform. Resultatet blev *Civos* som sedan 2009 samlar en rad olika typer av riksorganisationer.²⁶ *Civos* vill vara den självklara samtalspartnern för regeringen och det övergripande uppdraget är att bilda opinion, samverka kring remissförfaranden och förtydliga relationerna till det offentliga och näringslivet.

²⁵ Det finns, framhåller Lars Pettersson i vår intervju, inte något uttalat samlat mål om i vilken omfattning välfärdens verksamheter ska drivas nonprofit. Han jämför med branschorganisationen Vårdföretagarna, som strävar efter att 50 procent av vården, skolan och omsorgen på sikt ska vara marknadsdriven, och 25 procent redan 2012. Pettersson är emellertid tydlig med att vissa delar av hälso- och sjukvården, som läkemedel och hjälpindustrin, lämpar sig bäst i kommersiella företag.

²⁶ *Civos* medlemmar är riks- och paraplyorganisationer för ungdoms-, arbetsgivar-, kulturorganisationer, etniska organisationer, trossamfund, folkbildning, samlingslokaler, kvinno- och nykterhetsrörelsen, Kooperation med flera. I *Civos* finns Famna och Forum för frivilligt socialt arbete som nämndes i stycket ovan. *Civos* har vid utgivning inget kansli och saknar grundläggande finansiering.

Rapporten *Civilsamhällets betydelse för välfärd, ekonomi och demokrati* är ett försök att summera politiken för det civila samhället ur organisationernas perspektiv.

Övergripande anser de att regeringen gör för lite, och i nedan brokiga lista framgår hinder som ideella organisationer upplever i välfärden (Civos, 2012):

- De statliga organisationsbidragen måste höjas. Ryckigheten som följer av kortsiktiga och projektinriktade bidrag hindrar riks- och paraplyorganisationer att utöva sin ”röstfunktion”. Därutöver har inte offentliga medel anpassats till att flera ungdomsorganisationer, etniska föreningar och kvinnoorganisationer växer.
- Arbetet med civilsamhällets finansiering måste samordnas. Det räcker inte med enskilda utredningar – exempelvis kring avdragsrätt för gåvor, regler för spel och lotterier, bidrag och projektmedel och konkurrenslagstiftning. Först när dessa sakfrågor utreds samtidigt klargörs civilsamhällets villkor i sin helhet.
- Regelverket kring upphandlingar måste ändras. Ojämlika konkurrensvillkor uppstår genom kommunernas sätt att tillämpa Lagen om offentlig upphandling. Mer hänsyn behöver tas till mindre aktörer, och även till etik och långsiktigt socialt ansvarstagande.
- Överenskommelserna mellan staten och civilsamhället följs inte – i synnerhet när det gäller dialog och respekt för organisationernas självständighet och oberoende. Regeringen och kommunerna gör inte sina åtaganden eller bryter

mot de överenskomna principerna. Politiken mot sektorn behöver samordnas bättre.

- Det saknas en samlad näringspolitik för företagare utan vinstsyfte.²⁷
- Civilsamhället aktörer borde oftare finnas med i utredningar om framtidens välfärd.
- Civilsamhällets innovationskraft bör återspeglas i politik för socialt företagande, nu avgränsar regeringen till *arbetsintegrerade sociala företag*.
- Mer resurser behövs till Statistiska centralbyrån så att den offentliga statistiken visar vad civilsamhället gör. Företrädare i civilsamhället måste finnas med i diskussioner kring vad som mäts och hur.

När det gäller kraven på regeringen ser Lars Pettersson mycket positivt på EU-kommissions förslag till EU-parlamentet om EU-märkning för fonder för socialt företagande. Syftet är att ge ökade förutsättningar för effektiv kapitalanskaffning. Även om dessa företag ofta får offentligt stöd anser EU-kommissionen att privata investeringar via fonder är avgörande för deras tillväxt. Nu är sådana specialinriktade investeringsfonder sällsynta eller inte tillräckligt stora. Kommissionen ska fortsatt arbeta för bättre och mer jämförbara metoder för mätning av investeringarnas sociala resultat.²⁸ Hur den svenska regeringen går vidare med detta är en öppen fråga. Lars Pettersson säger att ärendet bereds i Näringsdepartementet

²⁷ Se också rapport från KFO, Skoopi, Famna och Coompanion 2011.

²⁸ Se "Europeiska sociala entreprenörskapsfonder", 2011/12:FPM80, Sveriges Riksdag, 2012.

och Socialdepartementet och att han förväntar sig att regeringen agerar i linje med EU-kommissionens förslag till förordning (intervju, 2012).

Ett återkommande tema i diskussionen om framtidens välfärd är att skärpa de kvalitetskrav som ställs på utförare av offentliga uppdrag. Civilsamhällsföreträdare vi intervjuar välkomnar jämförelser mellan aktörer eftersom de skapar incitament till förbättringar.²⁹ Men att mäta resultat är inte lätt. Thomas Schneider, kvalitetsansvarig på Famna, efterlyser resurser för att utveckla processer och arbetssätt så att välfärdens medarbetare kan utvärderas effektivt men samtidigt ges incitament att producera bättre resultat:

Är vi inte nöjda med vad medarbetarna åstadkommer behöver vi ändra sättet att arbeta. Vi måste förstå att vård och omsorg är mer komplext än att med en viss uppsättning kriterier avgöra vilka aktörer som erbjuder god kvalitet. Det finns risk att välfärdsproducenter endast fokuserar på dessa kriterier och missar det viktiga i mötet med patienter och brukare. Att alla aktörer tvingas arbeta på samma sätt utvecklar inte nödvändigtvis vården och omsorgen till det bättre.

Thomas Schneider, Famna

²⁹ Se också artiklar från Maria Larsson (KD), Gustav Fridolin och Agneta Luttröpp (MP). I *Svenska Dagbladet* 26 och 27/1 2012.

Tunt med visioner

De flesta som intervjuas i denna bok – branschföreträdare, politiker och forskare – uppmuntrar de ideella att vara mer aktiva som opinionsbildare. Att *tillsammans* visa vad sektorn har att erbjuda i kvalitet och insatser.



Varje gång jag är för kaxig mot en minister får jag av andra ideella höra hur riskabelt det är.

Anna Carlstedt, Forum för frivilligt socialt arbete

När det gäller extern kommunikation, alltså att berätta vad man gör, vad man åstadkommer och vad man vill, återstår en del, anser företrädarna Anna Carlstedt och Lars Pettersson. Också opinionsbildningen präglas av försiktighet. En annan förklaring till den svaga kommunikationen av sektorns ståndpunkter kan vara att det finns starka branschorganisationer, men ingen gemensam sektorsföreträdande organisation med ansenliga resurser för det civila samhället.³⁰

³⁰ Famna bildades 2004 och är medlemsorganisation för 44 vård- och omsorgsorganisationer utan vinstsyfte. Året 2010 omsatte dessa medlemmar 3 266 miljoner kronor. Forum är intresseorganisation för 35 organisationer inom det sociala området. Den bildades 1993 och belyser frivilliga och informella insatser i välfärden. Forum är även huvudman för *Volontärbyrån*.

Enskilda organisationer tycks hellre bilda opinion kring näraliggande sakfrågor än att verka sektoröverskridande. Medlemsorganisationen *Civos, Civila samhällets organisationer i samverkan* har detta uppdrag men inte ekonomin.

Det civila samhällets företrädare efterlyser bättre spelregler och kunskap, men när det gäller framtiden finns ändå en del att önska i termer av visioner. Kan vi – likt i flera andra europeiska länder – förvänta oss stora sjukhus i ideell regi? Kommer de ideella aktörerna driva vårdcentraler i större omfattning? Tar de ökat ansvar för hemlösa, flyktingmottagande, arbetet med integration? Och har de i så fall kapacitet för det?

Christer Hallerby, ansvarig för regeringens dialog med det civila samhällets företrädare 2006–2010, konstaterar något viktigt. De ideella organisationerna måste själva bli tydligare med sina visioner – och förklara för politikerna vad som behöver åstadkommas.



*När sektorns företrädare överöste
Regeringskansliet med krav brukade jag vända på
det och fråga vad de själva vill. Dessvärre blev det
då tunnare med idéerna.*

Christer Hallerby, f d statssekreterare (FP)

I det ligger att klargöra om skattelagstiftning och bolagsordningar behöver förändras i det fall ideella

organisationer ska kunna driva skolor, sjukhus och äldreboende i stor skala.

Politiker vet idag för lite om det civila samhället och saknar både visioner och kunskap kring vad som krävs för att skapa den infrastruktur som gör det civila samhällets tillväxt möjlig. Därför vilar nu ansvaret tungt på de ideella organisationerna själva – deras styrelser och de ledare som är satta att föra deras gemensamma talan – att ännu tydligare konkretisera sina behov och förklara vad som ska åstadkommas.

Famnas Lars Pettersson är självkritisk men ser också en generation ledare som välkomnar att det civila samhällets aktörer gör mer själva. Han menar att det inte längre handlar lika mycket om att det offentliga ska göra mer i välfärden, utan att staten skapar resurserna som gör det ideella entreprenörskapet möjligt:

När det gäller sektorns tillväxt har det varit si och så med ledarskapet, men jag upplever nya tider och nya tongångar. Fler är förtrogna med rollen som företagare, och det viktiga är nu att vara öppen för ökat ansvarstagande och tydlig med varför och på vilket sätt vi vill växa.

En möjlig förklaring till att det tidigare – och i viss mån även fortfarande – varit tunt med visioner är att ideella organisationer länge betraktat sig just som komplement till stat och kommun i välfärden. Mycket engagemang i det civila samhället bygger på människor som inte står ut med att sitta still när andra far illa, på enskilda individer som anstränger sig för att göra andras liv och tillvaro värdigare. Det kan göras på olika sätt. Under senare decennier, när

Sverige haft en stor offentlig sektor, har de ideella främst varit inriktade på att ta vid där denna fallerar. Som opinionsbildare har de också krävt mycket av det offentliga. Forum för frivilligt socialt arbete uttrycker det så här i rapporten *Civilsamhällets betydelse*:

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

Detta antyder en viss förskjutning i sektorn, men Lars Pettersson säger att han alltid ogillat när det civila samhällets företrädare beskriver ideella organisationer som *komplement* till övriga välfärdsproducenter. Alltså som något som finns till för att täcka upp, snarare än för sin egen skull. Han menar att de när de uttrycker sig så inte bara förminskar sig själva, utan också det civila samhället i sin helhet. Han får medhåll av Anna Carlstedt, ordförande i Forum och IOGT-NTO. Hon välkomnar partnerskap mellan ideella och kommunala aktörer, men är ”allergisk” mot uttrycket komplement.

Att betrakta det civila samhället som helhet som ett komplement är missvisande, om än inte ovanligt. Många av de egna företrädarna har gjort det och gör det i viss mån fortfarande. I enskilda fall är det också så.³¹ Men nu betonas

³¹ Ta Fryshusets Lugna Gatan, som kompletterar polis och kommersiella vaktbolag; ideellt aktiva i Röda Korset som i viss mån kompletterar vad

självständigheten mer. Verksamheten ska identifieras i förhållande till medborgarna och mindre än tidigare i relation till stat och kommun.³² För att åstadkomma politisk förändring krävs också en tydligare kommunikation av sektorns krav till politikerna.

Kluvenheten inför **tillväxt och stordrift**

Redan på 1990-talet fanns stora förväntningar på det civila samhället, till att börja med på de ideella insatserna, men sedan allt mer på ideella organisationer som utförare av tjänster och service. Varför har då exempelvis inte Röda Korset blivit en stark aktör i äldreomsorgen? Varför har inte trossamfundet och många andra socialt inriktade organisationer tagit större ansvar?

Civilsamhället har länge varit pionjärer i välfärden, men har genomslaget för sektorns idéer blivit tunnare det senaste decenniet? Vi ser, för att nämna ett par exempel, att Ersta

kommunen gör för de äldre eller för flyktingar; Svenska kyrkans församlingar som med sitt givande kompletterar socialtjänstens försörjningsstöd; frivilliga försvarsverksamheter som kompletterar det statliga försvaret. Att civila samhället på det stora hela skulle vara ett komplement är dock att leda tanken fel.

³² Forskningen visar inte heller något nollsummespel mellan offentliga verksamheter och ideellt arbete, att mer av en sektor ger mindre av en annan, eller att informella insatser lätt skulle kunna ersättas av offentliga välfärdstjänster. Snarare rör det sig om ett samspel mellan sektorerna där väl fungerande verksamheter i en sektor också stärker de som bedrivs i övriga (Blennberger, 2005; Svedberg, 2001 & 2005). Sambandet blir inte lika tydligt när det handlar om ideella organisationer som utförare, men det är värt att notera att offentliga nedskärningar skulle kunna ge negativa effekter också i andra sektorer.

diakoni har startat det första barnhospicet i Sverige, att Bräcke diakoni öppnar vårdcentraler i fler städer. Men varför inte mer? Vill de inte – eller kan de inte?



När Socialdemokraterna hade regeringsmakten talade enskilda statsråd om att låna ut pengar så att Röda Korset kunde driva akutsjukhus. Men vi sade nej tack. Vi ansåg inte att det var vår roll och att våra mervärden där kom bäst till rätta.

Christer Zettergren, generalsekreterare i Röda Korset
2001–2010

Ett möjligt svar är att ideella organisationer tilltalas mer av att fylla luckor än att ta över storskalig verksamhet enligt standardiserade modeller. Ett annat svar – utöver att systemet inte är designat för ideella utförarens tillväxt – är att det i praktiken finns en kluvenhet inför expansion och stordrift. Många räknar ännu med att det mesta sköts av kommuner och landsting, och även för de som vill expandera är det inte nödvändigtvis givet hur resurser samlas till stora välfärdsprojekt. Detta har inte så mycket med politiska åtgärder att göra, utan är mer av ett inneboende dilemma för det civila samhällets aktörer.

Christer Zettergren, tidigare chef för Röda Korset, säger att mycket har hänt de senaste 15 åren. På 1990-talet gjorde Röda Korset exempelvis valet att inte starta egna vårdcentraler. Enligt Zettergren fanns bland styrelse och medlemmar en rädsla för att då bidra till en nedmontering av

välståndsstaten. Röda Korsets roll skulle vara att komplettera stat och kommun, inte att i gå in som självständig aktör.

Röda Korset

Röda Korset bildades för 150 år sedan och är med nära 100 miljoner frivilligt aktiva världens största humanitära nätverk. Röda Korset finns i 187 länder med målet att förhindra och lindra mänskligt lidande, oavsett vem den drabbar och hur det än uppstår. Röda Korset i Sverige har enligt egen beskrivning en pionjärroll när det gäller hälsa och social gemenskap. Långt tillbaka är tandvården och hemtjänsten exempel på verksamheter som startats för att senare tas över av det offentliga. Numera är vård för papperslösa och behandlingscenter för torterade och krigsskadade flyktingar exempel på detta.

Numera tycks denna rädsla inte lika utbredd, men Zettergren betonar att Röda Korset i Sverige oftast återkommer till devisen ”när det offentliga tar över, då drar sig Röda Korset tillbaka”.³³ I besök i andra länder, till exempel hos brittiska Röda Korset, har han stundtals mötts av oförståelse. Varför lägga ned sina flaggskepp? har frågan varit. Men i den svenska rörelsen menar Zettergren att det funnits en vilja att bidra med något unikt, att inte göra vad andra gör. Mervärdet ska få sitt fulla utlopp och verksamheterna inte

³³ Kan jämföras med forskning som visar att så många som 25 procent av svenskarna uppfattar det ideella arbetet som överflödigt – om det offentliga tar sitt fulla ansvar. Jmf Svedberg, Jegermalm och von Essen, 2010.

professionaliseras till den grad att det omöjliggör ett starkt frivilligt deltagande.

Ett antal civilsamhällsorganisationer har förutsättningar att gå in som stora aktörer i skolan, vården och omsorgen. Röda Korset är en av dem. Men viktigt att ha med sig är att mycket av det som utförs i det civila samhället i Sverige sker i liten skala. Vad det betyder för framtida åtaganden – och om vi kommer närma oss länder där aktörer utan vinstsyfte har en dominerande ställning i välfärden – återstår att se.

Civila samhällets **unika** **bidrag**

När du kliver in på en förskola eller ett vårdhem är det inte nödvändigtvis uppenbart vad för slags aktör som driver dem. Spelar det roll om våra välfärdstjänster produceras av staten, det civila samhället eller näringslivet? Skiljer sig sektorerna ifrån varandra och i så fall hur?

På ett ytligt plan är vissa skillnader uppenbara. Näringslivets företag är vinstdrivande men inte det civila samhällets. Statens verksamheter har en gemensam ideologisk grund för alla medborgare medan det civila samhället består av en uppsjö inriktningar. Men skillnaderna slutar knappast där.

I det här kapitlet gör vi ett försök att kontrastera välfärdsverksamheter i civilsamhället och näringslivet. Bland annat diskuterar vi vad etik, grundläggande drivkrafter, medlemsinflytande och organisationsstruktur

betyder i en roll som utförare. Och för kvaliteten på de tjänster som utförs.

Ideologin är central...

Detta med särart och mervärde är knepiga uttryck. Det är svårt att precisera vad mervärdet skulle vara, liksom att hitta belägg för att ideologi är ett särartsfenomen [...]

[...] men släpper vi tanken om särart – eller vad vi nu må kalla det – då släpper vi också idén om civilsamhället. Uppfattas det inte stå för något annat är det poänglöst att tala om dess unika bidrag till välfärden.

Ola Segnestam Larsson, forskar om det civila samhället på
Ersta Sköndal högskola

Verksamheter i det civila samhället utmärks av att ideologin spelar roll. Gavelin m fl (2010) ger en översikt av svenska studier av värdegrundens betydelse för civilsamhällets organisationer i välfärden. I enkätstudier bland personal framhölls att värdegrunden sällan upplevs avgörande för trivseln eller arbetets innehåll. Däremot sågs den både som en för- och nackdel. Bland fördelarna framkom att värdegrunden kunde fylla en sammanhållande funktion bland medlemmarna och tjäna som en ”inre kompass” för verksamheten. Den upplevdes också ge ”en vägledning, en extra dimension och något som man saknat i andra organisationer”. Som nackdelar framkom att den innebar extra krav på personalen. De kände ibland press att göra personliga uppoffringar för organisationen och att inte ställa

lika höga krav i form av rättigheter och lön som på andra arbetsplatser.

Två studier undersökte hur värdegrunden påverkade patientens upplevelse av verksamheten i fallet med missbrukarvård. I rapporten *Frivilligorganisationer som uppdragsgivare – vad betyder det för brukarna?* fann författarna att organisationens värdegrund spelar roll för hur patienterna uppfattar värdet av en tjänst. Det ideologiska grundfundamentet ökade förtroendet för verksamheten och uppfattades som ett mervärde (Nordfeldt & Söderholm, 2002). I en liknande studie efterfrågades hur personalen ansåg att värdegrunden hade betydelse för patienterna (Söderholm & Wijkström, 2002). De betonade att organisationen hade särskilda egenskaper som förbättrade för brukaren och som var direkt kopplade till värdegrunden. Det rörde sig om behandlingar grundade i den kristna tron, att hemmet var familjedrivet och skapade en familjeliknande relation till brukaren, eller att det var kopplat till ett nätverk av personer som gav patienten eftervård och slussade ut honom eller henne i samhället efter genomgången behandling.

... men det är inget moraliskt reservat

Vi kan inte anta att en gemensam värdegrund gör en verksamhet *bättre* än en annan, att den borde vara mer önskvärd på välfärdsmarknaderna. Visserligen rymms mycket empati och solidaritet inom det civila samhällets insatser i välfärden, och stora medmänskliga insatser utförs. Men sektorn omfattar så mycket mer. Ideella organisationer har ibland också intoleranta och försnävande inslag. Ett

uppmärksammat exempel är den religiösa gruppen Plymouth-brödernas gymnasieskola Labora. Skolan har fått kritik för att starkt begränsa utbudet av böcker i biblioteket och de tillåtna internetsidorna på datorerna. Gruppens ideologi är också stötande för många då den motsäger sig deltagande i allmänna val och kontakt med ”otrogna” i sociala sammanhang.

Det blir alltså problematiskt att anta att det civila samhället representerar ”den goda” ideologin (jmf Wijkström, 2010; Segnestam Larsson, 2011). Utgår man istället från att det finns rum för öppenhet och inskränkthet, för det acceptabla och det oacceptabla, blir synen på det civila samhället något utöver ett slags ”dygdernas republik” (Zetterberg, 1995).

Vi kan också ifrågasätta om det ideologiska inslaget verkligen är unikt för det civila samhället. Visst utgår församlingar, antroposofier, nykterhetsförbund och andra från en värdegrund, oavsett hur väl en sådan uttrycks. Men det gör även andra. Också näringslivets företag, myndigheter och kommuner tar avstamp i humanitet, solidaritet och mänskliga rättigheter. För förskolan, skolan och äldreomsorgen finns dessutom en genomarbetad och politiskt beslutad värdegrund som varje verksamhet har att förhålla sig till. Det är också intressant att observera den ökande förekomsten av så kallade *sociala entreprenörer* eller *sociala företag*. Dessa hybrider mellan civila samhället och näringslivet har ett vinstintresse, men har även en ideologisk grund som sin själva affärsidé. Det är företagande som sätter samhällsnytta framför vinstintressen och där eventuell vinst återinvesteras i egen eller liknande verksamhet. Affärsidéerna inom dessa växande organisationer kan vara att sprida miljömässigt hållbara

produkter eller att integrera personer som står långt från arbetsmarknaden.

Frivilligheten

Det frivilliga sägs ofta skilja civila samhällets sfär från statens och näringslivets. Att Sverige i vid mening har ett livskraftigt civilt samhälle framgår av regelbundna studier vid Ersta Sköndal högskola i Stockholm. I det civila samhället tar tre miljoner svenskar på sig uppdrag, ofta för att kämpa för – eller mot – en samhällsförändring (Svedberg, Jegermalm & von Essen, 2010).

Frivilliga insatser sker ofta inom ramen för det civila samhällets egna verksamheter, exempelvis när föräldrar städar på barnens kooperativa förskolor. Men det kan också röra sig om volontärer från ideella organisationer inom den offentliga verksamheten eller näringslivet. När volontärer kommer till kommunala äldreboenden och läser tidningen för de boende är detta något som förbättrar kvaliteten på verksamheten där, och som räknas till det civila samhällets insatser.

Det är också långt vanligare för anställda på icke-vinstdrivande företag att genomföra obetalt arbete för organisationen. I en studie av brittiska arbetstagares byte av sektor fann Gregg m fl (2011) att detta främst berodde på ”*selektion*” till sektorn. Personer som brydde sig mindre om sin egen lön och mer om att hjälpa andra valde alltså i högre grad arbeten inom det civila samhället. När dessa personer sedan bytte jobb till vinstdrivande företag var de fortfarande mer sannolika att utföra obetalt arbete. Av detta drar författarna slutsatsen att personerna inom sektorn, snarare än

organisationens syn på vinst, var anledningen till den höga graden av motivation för frivilligt arbete.

På marsch för vården

Civila samhällets organisationer är viktiga för välfärden långt utöver bara i rollen som huvudmän för offentligt finansierade välfärdstjänster. Det civila samhället mobiliserar frivilliga och **organiserar människor till protester** där de upplever brister i välfärden. Ett exempel på detta är när akutmottagningen i Norrköping stod inför hot om nedskärningar i början av 2000-talet. Då samlades ett stort antal lokalinvånare i demonstrationer. Protesterna ledde till att **beslutet om nedskärningar drogs tillbaka**.³⁴

Medlemsinflytande och demokratiskola

Ideella organisationer är en viktig del av det civila samhället i välfärden, och ett unikt drag för dessa är medlemmarna. Även om ordet *medlem* allt oftare används av företag, exempelvis medlemmar i H&Ms klubb, är innebörden en annan. På samma sätt som att medlemmar i *Ikea-family* utgör H&Ms medlemmar varken en förening eller en familj utan just en kundklubb. Att vara medlem i en ideell organisation ställer krav på medlemmens tid och engagemang. I gengäld ges demokratiskt inflytande, eller

³⁴ Se *På marsch för vården* (Larsson Taghizadeh, 2011).

möjlighet till påverkan, över verksamhetens innehåll och inriktning (Einarsson, 2011).

En tydlig medlemsstruktur finns i kooperationen, där medlemmarna också är direkta delägare. Medlemmarna i exempelvis HSB omsorg delar vinsten från verksamheten, och de förväntas aktivt påverka dess innehåll och styrning. Medlemmarna snarare än ägarna är den huvudsakliga intressenten. Det kooperativa styrsättet blir tydligt också när det gäller barnomsorgen, en vanlig verksamhet i den så kallade nykooperationen. Där fyller föräldrarna – eller personalen om det är ett personalkooperativ – en viktig demokratisk funktion genom att välja förtroendevalda till styrelsen och sedan utkräva ansvar från dessa. Med det blir föräldrarna både direkt och indirekt delaktiga i beslut som rör deras barns vardag. Makten över verksamheten ligger ytterst hos dem istället för hos en utomstående chef.

Idén att den som använder sig av en tjänst också ska påverka innehållet förekommer också i näringslivet. Kundvalssystem motiveras med att kunden får inflytande över verksamheten genom att lägga sin ”påse med pengar” på den verksamhet kunden föredrar. Men det är en annan mekanism än inom den ideella sektorn. Där är inflytande för brukarna snarare inbyggt i organisationens utformning. Medlemmarna har större möjlighet att direkt påverka organisationen snarare än genom hot om att byta utförare, just eftersom en förening alltid måste stå till svars för sina medlemmar. Det civila samhällets organisationer i välfärden kan påverka den svenska demokratin på ett sätt som vare sig näringslivet eller de offentliga aktörerna gör. Det sker genom att organisationerna ofta har funktioner som går bortom tillhandahållandet av en tjänst. De artikulerar också

ståndpunkter och åsiktsgemenskaper, något som kallas att vara ”röstbärare”.

Patientföreningen Benjamin

Patientföreningen Benjamin är en ideell förening som stöder personer med diagnosen transsexualism. Arbetet består till stor del av personlig stödverksamhet genom samtal men föreningen **bedriver också lobbyverksamhet** för att föra upp transsexuellas behov på den politiska dagordningen. Patientföreningen Benjamin är ett exempel på när civila samhället kanaliseras brukares röst och **artikulerar specifika särintressens vilja och behov**. Civila samhället har en styrka i sin mångfald; många olika typer av organisationer lyfter effekterna för människor med specifika intressen och behov, till exempel som här, i världen. Det civila samhället ser till att **frågor kommer upp på dagordningen** och stöttar det offentliga att hitta lösningar som fungerar så bra som möjligt för vårdtagarna.

Medlemmarnas röst bärs till politiska beslutsfattare i form av kunskap och förslag (Blennberger, 2008). Så förs medlemmarnas, men även kundernas och andra intressenters, talan i den politiska processen. Det kan vara särskilt angeläget för människor med svaga ekonomiska resurser och som inte kan opinionsbilda på egen hand. Röstbärande fyller också en viktig funktion i att öka beslutsfattarnas kunskap om brister i välfärden, och om hur dessa kan adresseras genom nya idéer och handlingsätt. Liksom när det gäller det ideologiska inslaget kan vi ifrågasätta om rollen som röstbärare är helt unik för det

civila samhället. Möjligen ligger en skillnad i vems talan som förs. Vinstdrivande företag väntas föra i första hand ägarnas talan genom sina branschorganisationer, medan det civila samhällets aktörer har fokus på medlemmarna, brukarna och personalen. Det är inte heller så att näringslivets företag har funktionen som röstbärare som en central målsättning för sin verksamhet.

Ett annat sätt som det civila samhällets välfärdsproducenter påverkar demokratin är i rollen av ”demokratiskola” där varje generation får pröva ideologier och tränas i öppenhet (jmf Wijkström, 2010). Inom sociologin framhålls denna funktion framhållits av Robert Putnam (2006). I boken *Den ensamme bowlaren* beskrivs en utveckling i USA där aktiviteten i föreningar minskat. Eftersom föreningslivet skapar tillit mellan människor riskerar denna utveckling, enligt Putnam, att undergräva demokratin. Utan förståelse för andra kan vi inte fatta gemensamma beslut för samhällets bästa. Istället kan konflikter mellan samhällsgrupper och människor bli mer tongivande när människor inte längre träffas i föreningens gemenskap.

Putnams resonemang gäller föreningar i bred bemärkelse. Men vi kan också dra resonemanget vidare till välfärdsområdet. Inom det civila samhällets verksamheter är ofta organisationsstrukturen platt. Beslut fattas via gemensamma ställningstaganden bland medlemmarna. På så vis är det rimligt att verksamheterna har en annorlunda och demokratifostrande roll i jämförelse med exempelvis vinstdrivande företag, som har en mer hierarkisk organisationsstruktur.

Sociala innovatörer

Det civila samhället har historiskt sett varit banbrytande på välfärdsområdet och drivit fram viktiga innovationer. Dessa har gett helt nya verksamhetsformer, men också förstärkt och förnyat redan existerande. I ideella sektorn har det länge funnits stort utrymme av frivilligt experimenterande.

Begreppet *social innovation* används ibland för att beskriva idéer, strategier, koncept, och organisationer som möter sociala behov och som förbättrar välfärd, hälsa och välmående för individer eller grupper. Det är alltså metoder eller arbetsprocesser som syftar till att lösa samhällsproblem på ett nytt sätt. Förskolan, a-kassan, brandkåren och bibliotek är exempel på sociala innovationer som radikalt förändrat vårt samhälle och som alla har sitt ursprung i det civila samhället. De var nyskapande idéer och processer som kom till för att möta utmaningar och behov. Även idag är rollen som social innovatör viktig.

Innovationer inom välfärden kan vara helt nya, men de kan också föras in till Sverige från andra länder. Detta har varit en historisk sett viktig funktion för det civila samhället. Inom skolområdet ”importerades” tidigt pedagogik såsom Waldorfskolan till Sverige från Tyskland. Ofta plockas dessutom innovationerna upp av det offentliga och används på så sätt för att förbättra välfärden på en bredare front.

Detta var fallet med den numera vanliga metoden för missbruksrehabilitering i kommunal regi, 12-stegsmetoden. Den började tillämpas av engagerade medmänniskor inom Anonyma Alkoholister i Sverige, men utvecklades ursprungligen av kristna organisationer i USA.

Lilla Erstagården

Lilla Erstagården drivs av **den ideella föreningen Ersta diakoni** och erbjuder palliativ vård för barn och ungdomar. Ersta diakoni identifierade **bristen på palliativ vård för barn** i Stockholmsområdet, och problemen med att vårda dödssjuka barn på samma institutioner som äldre människor. Som svar startade man Sveriges första barnhospice år 2010.

Att vara fristående gör oss oberoende och ger frihet att snabbt fatta beslut om utveckling av befintlig verksamhet eller ta initiativ för att möta nya behov.

I Ersta diakonis värdegrund

Det finns flera skäl till att civilsamhället har innovationsprocesser som skiljer från statens och näringslivets. En viktig faktor är att de ofta, åtminstone i utgångsläget, drivs av eldsjälarna som brinner för en idé eller vill tillgodose ett behov i samhället. Vinstpotential, på kort eller lång sikt, brukar därmed inte vara en avgörande faktor. Detta leder ofta till att verksamheterna får en annorlunda karaktär och inriktning jämfört med om vinst varit det genomsyrande syftet. Inom skolan speglas detta förhållande av att många nystartade skolor i näringslivet har en allmän inriktning och ideella aktörer en mer nischad profil och pedagogik.

Närvaro i utsatta livssituationer

Med det civila samhället blir inte bara alternativen fler, de erbjuder en extra dimension och hittar blottor och sprickor i välfärden som andra inte ser.

Göran Hägglund, socialminister (KD)

Det civila samhällets aktörer har förutsättningar att, som Göran Hägglund beskriver det, täppa till sprickor i välfärden inom områden där både det offentliga och näringslivet brister. Att fylla behov i välfärden på detta sätt innebär ofta att verksamheten riktas mot mer sårbara och obemedlade. Vissa människor kan känna sig svikna av det offentliga eller uppfatta statligt stöd som stigmatiserande. Därför drar de sig för att använda tjänster som upplevs vara en del av den statliga apparaten. Exempel på detta är kvinnojourerna, där den alternativa formen av stöd – det vill säga socialtjänsten – kan uppfattas som en myndighet riktad till vissa samhällsgrupper ("jag är ju inte ett socialfall") vilket gör att hjälp inte söks.

Jourhavande präst

Jourhavande präst är ett exempel på verksamhet som det offentliga av princip inte ska göra eftersom den är konfessionell, alltså inte religiöst obunden. Det är likväl **en viktig samhällsfunktion för många**. Jourverksamhet i lokala församlingar startade under 1950-talet och banade väg för den nationellt organiserade verksamhet som finns idag.

En orsak till att staten inte kan möta alla behov inom välfärden är att verksamheten vilar på vissa fastställda principer om vad den offentliga verksamheten ska göra och inte göra (Eggleston och Zeckhauser, 2002). Ett exempel är att staten inte kan finansiera konfessionella insatser på sjukhus och fängelser. Där tar det civila samhället vid och kan på så sätt utgöra viktiga komplement som förbättrar kvaliteten på de statliga tjänsterna. Även där det civila samhället inte utgör ett komplement kan frånvaron av fastställda principer spela en viktig roll när det gäller flexibiliteten i att finna nya behovsgrupper och komma med nya innovationer.

Uppsala Kvinnojour

Uppsala Kvinnojour är en ideell, partipolitiskt och religiöst obunden, förening som erbjuder stöd och råd till kvinnor som har blivit eller blir utsatta för våld. Detta med ett visst föreningsbidrag från kommunen men fristående från myndigheter. Förutom stödverksamhet håller föreningen också föreläsningar med syfte att **verka för kvinnors rättigheter och mot kvinnoförtryck**. Kvinnojourer är exempel på verksamhet som inte självklart kan drivas i det offentligas regi. Många drar sig från att söka hjälp hos socialtjänsten av olika skäl, inte minst kan krav på registrering, journalförande och myndigheters principer att "höra båda sidor av historien" vara sådant **som hindrar utsatta kvinnor att söka hjälp** i den offentliga sektorn.

Förutom att skapa kontakter med grupper som inte täcks av annan social omsorg spelar det civila samhället också en viktig roll i att föra dessa kontakter vidare till myndigheter och andra offentliga institutioner. Det innebär ofta att man direkt stöttar enskilda individer i deras kontakter med det offentliga. Det kan vara etniska organisationer som hjälper nyanlända med översättningar eller guida i kontakter med myndigheter, att människor vid behov får stöd i kontakten med socialtjänst eller psykiatri, eller att de får stöd från andra som tidigare varit i samma situation. Rollen som ”vägledare” är viktig eftersom den ökar träffsäkerheten när det gäller att nå hjälpsökande och dess funktion i att bryta socialt utanförskap.

Synskadades riksförbund

Synskadades riksförbund är en ideell intresseorganisation som arbetar för ett mer tillgängligt samhälle där synskadade kan leva ett aktivt liv. Förbundet **erbjuder juridisk rådgivning** i synskaderelaterade frågor. Synskadades riksförbund är ett exempel på när civila samhället har en vägledande funktion. Det innebär att stötta och ge råd till enskilda medlemmar eller andra i olika skeden i livet eller i kontakterna med samhället. Inte sällan handlar det om människor i **samma situation som hjälper varandra**, eller människor som tidigare varit i samma utsatta situation.

Om ideella organisationer riktar sin verksamhet mot människor i utsatta livssituationer skulle deras närvaro kunna ge större jämlikhet i tillgången på välfärdstjänster. Men det behöver inte vara fallet. En anledning är att

organisationerna inte är öppna för alla. Kooperativa förskolor startas av resursstarka föräldrar, och inträde i verksamheten prövas av dem. I USA, där en stor andel av äldreomsorgen är utan vinstsyfte utgör patienterna på dessa boenden ofta höginkomsttagare och högutbildade – och som också kan donera stora summor till verksamheterna (Amirkhanyan m fl, 2008).

Det finns också tecken på att så kallad *cream skimming*, som är ett reellt problem i näringslivet, även förekommer i viss utsträckning i det civila samhället. Cream skimming innebär att man riktar sig mot köpstarka och mindre kostsamma grupper. Ett exempel var när föreningen Socialistiska läkare under 2011 skulle starta en kooperativ vårdcentral i Stockholm. Syftet var att starta ett personal- och patientägt kooperativ.

Redan från starten diskuterades avvägningar mellan ”ekonomiskt olönsamma” insatser – som att ge vård till papperslösa, arbeta med förebyggande kampanjer i lokalsamhället och att ta sig an mer krävande patienter – och vad ersättningssystemen premierade. Att snabba läkarbesök gav högre ersättning från landstinget var, som en direkt konsekvens av den förda välfärdspolitiken, en reell omständighet. Förvisso var drivkraften att främja organisationens värderingar, att driva sådant som föreningen (men inte landstinget) prioriterade, snarare än ekonomisk vinst för ägarna. Men att ha åtminstone en viss andel friskare patienter bedömdes som nödvändigt för att kunna generera ett överskott.³⁵

³⁵ Öppet möte inför uppstart av den kooperativa vårdcentralen Vår vård, 19 november 2011, ABF-huset, Stockholm.

Affärsetiken

Idag upphandlas många tjänster inom vård, skola och omsorg. På dessa marknader tävlar organisationer om kontrakt, och om skattepengarna ska utnyttjas väl är det viktigt att anbudsgivare följer spelets regler – både formella och informella. Det finns en inneboende problematik i upphandlingsförfarandet. Samtidigt som upphandlaren behöver göra det så billigt som möjligt för skattebetalarna behöver denne också se till att kvaliteten på tjänsten är hög. Så fort kriteriet om lägsta pris frångås riskerar det att uppstå godtycklighet i upphandlingen eftersom andra kriterier är svåra att mäta och jämföra. Men priset kan vara en dålig indikator på kvalitet om budgivarna sätter ett strategiskt lågt pris för att slå ut andra aktörer. Det mäter inte heller viktiga dimensioner av tjänstens kvalitet och huruvida en aktör planerar att bidra med denna tjänst även på lång sikt. I en sådan svårbedömd situation är det viktigt att budgivarna själva tillämpar en god affärsetik när det gäller prissättningen, tjänstens innehåll och verksamhetens långsiktiga planering.

En typ av marknadsbeteende som anses negativt är *predatory pricing*. Det innebär att företag under en tid sänker sina priser för att på så vis slå ut sina konkurrenter. Med dessa ur leken kan priserna höjas igen – och till mer än utgångsläget. I dagsläget finns inte någon reglering av detta, inte heller av hur stora andelar av marknaden som varje välfärdsaktör får ha. Offentliga upphandlingar har under senare år uppmärksammats för att budgivare lagt uppenbart taktiska anbud.³⁶ I äldreomsorgen har i vissa fall nollbud

³⁶ Upphandling24 2011-03-18.

lagts från vinstdrivande företag. Men nollbud får inte heller förkastas utan vidare eftersom kommunen då riskerar att dömas till skadestånd.

Här ligger en potentiellt viktig distinktion mellan det civila samhällets aktörer och de vinstdrivande. Ideella organisationer har etiska och ekonomiska restriktioner mot taktiska och låga bud. Den starka drivkraften att ändra samhället till det bättre går helt enkelt inte att förena med metoder som predatory pricing. Samtidigt finns sällan de ekonomiska resurserna som är nödvändiga för att lägga anbud under produktionskostnaden.

Ett liknande argument kan göras när det gäller tjänstens kvalitet. Företagsekonomisk teori om organisationens betydelse för marknadsagerandet visar att kundens grad av information har betydelse. Det kan vara svårt att bedöma kvaliteten på en skola eller ett äldreboende, och ännu svårare att byta när valet väl är gjort. Spector m fl (1998) argumenterar att företag med vinstmotiv är mer sannolika att utnyttja denna *asymmetriska information* mellan företaget och kunden. I sin jämförelse av de boende på amerikanska äldreboenden fann de att de icke vinstdrivande hade en långt högre andel av de svårt sjuka patienterna än de vinstdrivande. För äldre med stora svårigheter att själva kontrollera tjänstens kvalitet var dessa hem att föredra eftersom företaget inte förväntades dra nytta av den boendes utsatta situation.

Förutom hög kvalitet är det också betydelsefullt med kontinuitet för att välfärden ska fungera bra. Skolor eller vårdcentraler som plötsligt stängs ner ger en problematisk situation för elever, patienter, och inte minst för den offentliga sektorn som ytterst är skyldig att snabbt bidra med

nya lösningar. Under liberaliseringen av den svenska välfärden har offentliga verksamheter ofta förts över till privat regi (så kallade avknoppningar) för att därefter snabbt säljas vidare till höga vinster. Även i detta sammanhang kan ideella aktörer väntas ta större långsiktigt ansvar än de vinstdrivande. Med få undantag saknar den ideella sektorn aktörer med affärsmodeller inriktade på storskaligt ägande, eller som annat än undantagsvis säljer eller återförsäljer verksamheter i välfärden.

Organisationers affärsetik sätts också på prov när de utsätts för kvalitetsgranskning. Socialstyrelsen har fått i uppdrag att undersöka eventuella skillnader i kvalitet mellan offentliga respektive privata utförare (både ideella och kommersiella). Frågan kommer att belysas i en rapport som publiceras 2012. De tillgängliga siffror som finns utgår dock ofta från självrapporterad information, något som riskerar att snedvrider resultaten på grund av olika incitament att rapportera brister inom verksamheten. Offentliga verksamheter har incitament att berätta om brister eftersom detta ökar deras andel av de offentliga medlen. Privata aktörer har å andra sidan incitament att dölja brister för att vinna upphandlingar.³⁷ För de ideella aktörerna är den självrapporterade informationen mer osäker. Vilken kapacitet, eller i vilken mån en aktör prioriterar den typen av administration som krävs för att själva granska och rapportera verksamhetens kvalitet riskerar helt enkelt att bli mer avgörande än faktisk kvalitet.

³⁷ Exempelvis hade Caremas äldreboende Koppargården en mycket hög självrapporterad kvalitet innan vanvård uppmärksammades under hösten 2011. (Svt Rapport 12/11 2011.)

Bortom vinst

Vinstens roll för välfärdens kvalitet är en hett omdebatterad fråga, och särskilt inom äldreomsorgen har vinstmotiv kopplats samman med fall av vanvård. Den grundläggande motiveringen för att tillåta vinst inom välfärden är att möjligheten att tjäna pengar lockar företag till att konkurrera med varandra och på så sätt erbjuda den bästa tjänsten.

Visserligen utmärkts ideella organisationer av att de inte uttryckligen söker vinst. Men även för dem är frågan om långsiktig finansiell stabilitet mycket viktig. Verksamheterna behöver intäkter, även om de kan ha lägre kostnader på grund av frivilligt engagemang. I en intervjustudie med idéburna företag inom vården och omsorgen fann Olsson och Blomquist (2007) att pressen att driva organisationen effektivt var stor. Vårddygn och ersättningar var återkommande begrepp som framhölls som hinder för att låta värdegrunden genomsyra arbetet. Denna studie belyste en skillnad mellan det civila samhället och näringslivet i hur vinster används, antingen som utbetalning till ägare eller som en marginal som tillåter organisationen att leva upp till sin etik.

Det finns lite konkret evidens för kvalitetskillnader mellan vinstdrivande företag och det civila samhällets aktörer i Sverige. Ett undantag är statistik över lärartäthet i skolorna som visar att skolor i ideell regi har fler lärare än friskolor som ägs av aktiebolag och stiftelser utan vinstsyfte. Per hundra elever har ideella föreningar 8.6 lärare, medan stiftelser har 8.0 och aktiebolag 6.8 (Johansson, 2011b). Här bör också sägas att de metoder som används för att mäta

kvalitet ofta inte är tillfredsställande för att ge det civila samhällets aktörer rättvisa.

Bräcke Diakoni

Vi gör detta för att vi vill, inte för att vi måste eller med krav på höga vinster.

Bräcke Diakoni **bedriver vård och omsorg** i Göteborg, Lerum, Alingsås, Ljungkile, Uddevalla, Falköping, Nässjö, Skara, Jönköping och Linköping. Inriktningen är äldreboenden, hospice, företagshälsovård, vårdcentraler, habilitering och rehabilitering. Bräcke **bildades 1923 och har cirka 1000 medarbetare**. Organisationen är medlem i Famna och delägare i Ersta Sköndal högskola.

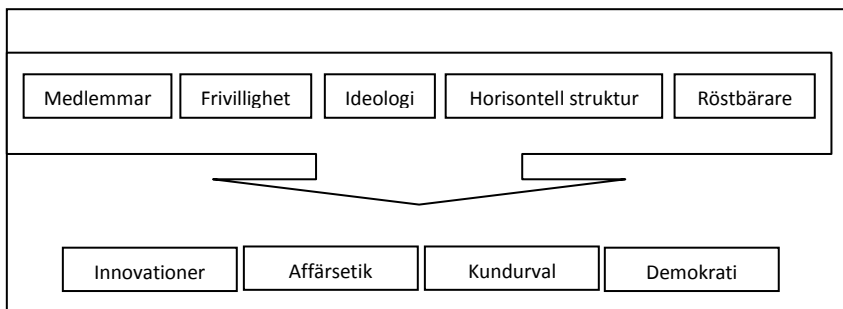
I USA, som har en stor andel så kallade nonprofits i vård och omsorg, finns ett antal studier av sambandet mellan vinst och kvalitet. En jämförelse av över tusen vårdhem i Kalifornien av O'Neill m fl (2003) visade att vinstdrivande verksamheter hade lägre utfall på en stor del av de 185 mått som ingår i statens kontrollsystem. Stora företag med högre vinster än genomsnittet hade sämre personaltäthet och lokaler, fler klagomål och mer allvarliga klagomål. Bland de icke-vinstdrivande var däremot inte vinster förknippade med sämre kvalitet. Detta tolkades av författarna som att vinsterna återinvesterats i verksamheten istället för att delas ut bland aktieägarna.³⁸ Andra studier har funnit negativa

³⁸ I en annan studie av paneldata för 14 423 äldreboenden fann Amirhanyan m fl (2008) att icke-vinstdrivande och offentliga boenden

samband mellan vinster i vården och personalens omsättning, ett standardmätt på sämre vårdkvalitet (Castle och Engberg, 2008), och ett antal utfall såsom antalet dödsfall, vårdens kostnad och dess tillgänglighet (se litteraturoversikt i Axelsson, 2012). Kring dessa samband behövs nu mer studier – inte minst när det gäller förhållanden i Sverige.

Det är inte bara frånvaron av vinstmotiv som kännetecknar ideella organisationer i välfärden. Många av organisationerna i sektorn delar också andra utmärkande drag som gör deras bidrag speciellt.

Figuren nedan illustrerar kapitlets resonemang om de unika dragen och deras potentiella effekter även i en utförarroll. I översta raden finner vi särdragen: medlemsinflytandet, frivilligheten, det ideologiska engagemanget/värdegrunden, organisationsstrukturen och den viktiga rollen som röstbärare – när organisationerna bildar opinion och för kunskap till politiska beslutsfattare för brukarnas och medlemmarnas räkning.



Det civila samhällets unika drag och dess effekter på välfärdsmarknaden.

hade samma grad av kvalitet medan vinstdrivande verksamheter hade betydligt sämre utfall.

Figurens undre rad visar potentiella effekter av särdragen. Historisk har det civila samhället varit viktigt för innovationer i välfärden, delvis för det starka frivilliga engagemanget och idériokedomen, men också för att verksamheterna inte kringskärs av kortsiktiga vinstkrav som ofta gäller i näringslivet eller principiella regler i offentliga sektorn. För det andra kan det civila samhället antas följa en annan affärsetik än vinstdrivande företag. Organisationernas etik står ofta i direkt motsats till att utnyttja kundernas brist på information eller att lägga låga anbud i upphandlingar för att med avsikt slå ut konkurrenter från marknaden. Även medlemmarnas inflytande över verksamhetens inriktning, och en platt organisationsstruktur som ökar inflytandet för dem som använder tjänsten, kan man förvänta sig ge stärkta etiska inslag. Dessa effekter har i forskningslitteraturen kopplats samman med sänkta kostnader för att övervaka kvaliteten på marknaderna för vård, skola och omsorg.

Nära sammankopplat med affärsetiken är de brukare, elever eller patienter som använder sig av välfärdstjänsterna. Även om det civila samhället kan vara exkluderande – som kooperativa förskolor eller konfessionella skolor – riktas verksamheterna också ofta till människor i samhället som annars har svårt att få hjälp. Det frivilliga inslaget kan sänka kostnaden för dessa tjänster vilket ökar tillgängligheten i välfärden i stort. Också i bemötandet av brukarna stärks den sociala sammanhållningen genom frivilliga krafter som dras till sektorn för att utföra dessa uppdrag. Utöver detta fyller sektorn en viktig roll genom sin funktion att kommunicera problem, idéer och lösningar till myndigheter och politiska beslutsfattare.

Är de ideella bättre?

Om det politiska målet är att vi ska kunna välja mellan många olika typer av välfärdstjänster blir organisationernas egenskaper viktiga. Det kan finnas ett värde i att kunderna/eleverna/patienterna ska kunna välja den tjänst som de gillar bäst. När det gäller ideella organisationer skiljer de sig ifrån de offentliga och från näringslivet på en rad områden som gör deras tjänster annorlunda. För brukarens räkning består dessa unika faktorer till stor del i organisationens sociala sammanhang snarare än tjänsten i sig. Verksamheterna är ofta småskaliga och drar till sig anställda med ett personligt engagemang för organisationens formulerade värderingar. Deras etiska principer och värderingar kan också upplevas värdefulla, och som medlem i en förening knyts starkare kontakter än de som uppstår mellan kunder och försäljare i vinstdrivande verksamheter.

Även om de ideella aktörerna bidrar till mångfalden genom sitt breda utbud av tjänster innebär detta inte att de är ”bättre” än alternativen inom det offentliga eller inom näringslivet. Det är påtagligt också ur ett kostnadsperspektiv. Med platta organisationsformer följer ofta trögare förändringsprocesser och svaga kontroller av verksamhetens utgifter. Det är inte nödvändigtvis så att frivilliga inslag medför kostnadsänkningar om organisationen som helhet saknar drivkrafter för att pressa ner utgifterna. Om sådant brukarinflytande stärks eller aktören lägger resurser på opinionsbildning, så är det ju inte heller uteslutet att kostnaderna rentav kan öka.

Slutsatsen blir att ideella aktörer är tydliga bidrag till välfärdens mångfald, vilket i sig kan anses värdefullt. Men

för att dra slutsatser om deras relativa värde bör sektorns särdrag vägas mot särdragen inom offentliga och kommersiella verksamheter, något som vi lämnar till framtida analyser.

Vad hindrar en expansion?

I det här kapitlet diskuteras hinder som ideella organisationers möter i sin roll som utförare av välfärdstjänster. Vi tar upp finansieringsvillkor, hur upphandlingsregler påverkar ideella utförare och vad riktade projektbidrag kan innebära för organisationernas frihet och kärnverksamhet.

Bristen på kapital

Hur ideella aktörer ska få tillgång till kapital för uppstart och drift av sin verksamhet är en komplicerad men angelägen fråga. Statliga etableringsbidrag till nystartade företag – bland andra från *ALMI företagspartner* – ges inte till ideella välfärdsorganisationer. Initiativ har tagits till en investeringsbank motsvarande ALMI, den så kallade

mikrofonden.³⁹ Den är dock i sin linda och förfogar inte på långa vägar över jämförbara ekonomiska resurser. Mikrofonden önskar ett första statligt investeringsbidrag på tio miljoner, och på sikt en investering på hundra miljoner för att kanalisera till nystartade ideella verksamheter. Dock är det en bra bit kvar till ALMIs innehav (enbart dess högriskfond förfogar över mer än en miljard kronor).⁴⁰



Otroligt mycket positivt skulle hända om staten lånar ut pengar. Nu hoppas många i det civila samhället på bidrag från Europeiska socialfonden, men bara större ideella organisationer kan låna sina lokalföreningar miljonbelopp i väntan på de pengarna.

Anna Carlstedt, IOGT-NTO &
Forum för frivilligt socialt arbete

Direkta bidrag (ofta fördelade utifrån antalet medlemmar) är en mycket viktig intäktskälla för ideella föreningar.⁴¹ Sådana

³⁹ Information om Mikrofonden finns på Coompanions hemsida, coompanion.se

⁴⁰ ALMI är det investeringsbolag som förfogar över statens riktade näringspolitiska insatser med syfte att främja näringslivets utveckling, exempelvis genom att erbjuda riskvillig finansiering. Mer information om Almi finns på hemsidan almi.se.

⁴¹ Enligt statistik från SCB (2011) utgick år 2009 3,8 miljarder kronor i bidrag. Enligt statistik från Regeringskansliet (2009) var de statliga bidragen samma år cirka 10 miljarder kronor, där majoriteten av bidragen gick till verksamhetsområdena folkbildning (3,3 miljarder) och idrott (1,8 miljarder). För mer om principer för bidragsfördelning och skillnader mellan länder, se t ex Trägårdh och Vamstad, 2009.

bidrag innefattar organisationsbidrag, lokalbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. För delar av sin verksamhet slipper ideella organisationer också betala moms. Kring denna fråga råder ju nu stor osäkerhet då EU-kommissionen anser att Sverige ger för generösa undantag åt ideella sektorn. Organisationsbidrag är den friaste formen av bidrag. Det ges mer långsiktigt och låter organisationer få stor beslutanderätt om användningen av medlen.

Lokalbidrag ges för hyra, köp eller ombyggnationer av lokaler. Projektbidrag är den mest styrda bidragsformen eftersom medlen är villkorade mot att konkreta mål ska uppnås under en begränsad tidsperiod. En organisation ska vara riksomfattande och aktiv i minst två år för att komma i fråga för statliga bidrag. En viktig begränsning är att de inte får användas vid en upphandling. Det kan leda till diskvalificering. Också Europeiska socialfonden ger intäkter, men det är ofta en långsam och osäker process. Bidrag från fonden är också villkorade när det gäller verksamhetens innehåll, villkor som beror av politiska prioriteringar inom EU. Inte alla verksamhetstyper kommer i fråga.

Ett alternativ till offentlig finansiering är ta banklån. Men även där uppkommer problem. Mindre aktörer kan ha en synnerligen låg kapitalomsättning, men samtidigt en ansevärd summa pengar i fasta tillgångar såsom fastigheter. En låg kapitalomsättning gör ideella aktörer till högrisk kunder hos banken och med det följer en relativt hög ränta.

Numera är det vanligt att ideella föreningar startar aktiebolag.⁴² Detta har fördelar, bland annat i form av en tydlig lagstiftning som reglerar verksamheten. Men det leder också på många sätt det civila samhället in i näringslivets logik och språkdräkt, vilket i sin tur kan försämra möjligheterna för medlemsinflytande. Sedan 2006 finns också möjligheten att starka aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, men denna bolagsform utnyttjas inte i större utsträckning och ger inte ideella organisationer privilegier i relation till privata företag.

Personalkooperativet Akka

Personalkooperativet Akka **ansvarar för primärvården i Västerhaninge**, en kommun söder om Stockholm med 12 000 invånare. Då de bildades 1991 var personalkooperativet en ny utformning av verksamhet som skulle ge de anställda **mer inflytande på arbetsplatsen**. Idag är formen ovanlig i Stockholms län. Enligt verksamhetschefen på Akka är förklaringen det stora ekonomiska risktagande som krävs av personalen inom kooperativformen.

Villkorad verksamhet

Svårigheterna att finna finansiering är nära kopplade till sektorns möjlighet till självbestämmande över

⁴² För delar av sin verksamhet är ideella organisationer idag undantagna momsplikt. Kring denna fråga råder just nu stor osäkerhet då EU-kommissionen anser att Sverige tillåter för generösa undantag.

verksamhetens innehåll och organisation. Denna risk, som ligger i att friståendet begränsas när verksamheterna anpassas till finansiärens önskemål, har kallats *projektos* – det vill säga att organisationerna i stor utsträckning gör vad det offentliga begär i kampen om pengarna.

Kärnverksamheten blir lidande till förmån för projekt där kompetens och intresse kan saknas. Resultatet riskerar att bli sämre utförd verksamhet, organisatorisk likriktning och ett politiskt styrt civilsamhälle.

En minskning av projektbidragens andel av de totala bidragen, de bidrag som är striktast reglerade i sin användning, och som i mångt och mycket är ersättning för uppdrag som utförs enligt politiskt beslutade prioriteringar, vore ett steg i denna riktning.



Sätter staten agendan för civilsamhället, då har civilsamhället gett upp sin grundfunktion.

Ola Segnestam Larsson, forskare

Det kan finnas fog för farhågorna om man tittar på hur inriktningen för statens bidrag har förändrats. Enligt Regeringskansliet minskade organisationsbidragens andel av den totala bidragsbudgeten från 18 procent år 2003 till 9 procent år 2009, för att sedan öka något igen. De är dock fortfarande flest till antalet. Även verksamhetsbidragen har minskat, medan just projektbidragen har ökat både i storlek

(från 20 procent till 23 procent under samma period) och till antalet (Regeringskansliet, 2009). Eftersom organisationsbidragen är den minst styrda bidragsformen kan minskningen av dem tolkas som önskan om ökad styrning. En motsättning uppstår således från det offentliga sida mellan betydelsen av mångfald å ena sidan och ökad kvalitetskontroll å den andra.

Det är alltså ett faktum att generella föreningsbidrag minskar i takt med att verksamhetsbidrag och projektbidrag ökar. Samtidigt uttrycker Göran Hägglund (KD), Carin Jämtin (S) och Anders Wallner (MP) att det behövs mer fria pengar och mindre öronmärkta.



Projektbidragen har drivits för långt. Framöver behöver vi jobba mer med organisationsbidrag.

Carin Jämtin, Socialdemokraterna

Hur stort problem utgör då bidragen för de ideellas självbestämmande? I en enkätundersökning av Staffan Johansson svarade 45 procent av de tillfrågade mottagarna av föreningsbidrag att behovet av finansiering via bidrag påverkade strategiska beslut i organisationen. 16 procent svarade att de helt eller delvis har ändrat mål och värdegrundsretorik för att öka sin chans att få statsbidrag (Johansson, 2005). Dessa resultat tyder på att en betydande anpassning sker. Även om en efterfrågad kontroll från

finansiären är naturlig, uppstår problem när kravet är gentjänster efter aktuella politiska behov.

Intressant är också att ideella organisationer har att redovisa sin särart när de utför uppdrag beställda av kommuner och landsting. I den överenskommelse som träffats inom det sociala området (2008) framgår att ideella aktörer – utöver de kvalitetskrav som omfattar alla utförare – ska kunna redovisa ”den särart och kvalitet man därutöver arbetar med”. Med detta skulle man kunna säga att bevisbördan faller tyngre på civilsamhällets aktörer. Detta kan också sägas gå emot principen att ideella organisationer ska kunna verka på lika villkor som övriga producenter.⁴³

Snäva upphandlare och försummade ideella

LOU öppnar inte för någon slags särbehandling, hela regelverket är uppbyggt kring principen om likabehandling.

Anders Wijkman, särskild utredare

År 2010 beräknades värdet av offentliga upphandlingar i Sverige till mellan 510 och 608 miljarder kronor, vilket motsvarade mellan 15 och 18 procent av BNP

⁴³ Noteras kan också att ideella organisationer som tar emot statsbidrag och omsätter över 200 000 kronor per år numera måste anlita en auktoriserad revisor. Detta kan jämföras med minskade revisionskrav på mindre privata företag. Se t ex Zaitzewsky Rundgren Maria. 2012. ”Högre krav på ideella än aktiebolag”. *Accent Magasin* 24/2.

(Konkurrensverket, 2011).⁴⁴ Under de senaste tio åren har en allt större andel av dessa upphandlingar vunnits av stora privata koncerner, medan ideella organisationer haft svårt att konkurrera om de nya kontrakten. En anledning är att vinstdrivande företag har tillgång till finansiella resurser som kan täcka de fasta kostnader som en upphandling innebär (Jordahl, 2011). Ett annat skäl kan vara hur LOU, Lagen om offentlig upphandling (2007:1091), tolkas.

Det finns en rad faktorer som kan innebära problem för civilsamhällsaktörer i tillämpningen av LOU:

- LOU premierar storskaliga aktörer som kan pressa priset. Den ger större bolag en fördel eftersom det behövs goda ekonomiska resurser och en stor stab för att ta hem anbudet. Resursstarka aktörer kan i enskilda fall dessutom dumpa priset med finansiellt stöd av koncernen som helhet, något som har utnyttjats för att lägga nollbud vid upphandlingar och på så vis konkurrera ut mindre aktörer.⁴⁵

⁴⁴ Statistiken för upphandlingar är ofullständig. De flesta är för små för att omfattas, och för de större finns brister i informationens kvalitet. Regeringen beslutade 2010 att göra en utvärdering av upphandlingsregelverket och en översyn av upphandlingsstatistiken. Arbetet, som leds av Anders Wijkman, ska vara klart under 2012 (Dir.2010:86).

⁴⁵ Ett exempel på hur svårt det kan vara att tävla mot stora koncerner är upphandlingen av vård av tortyr och krigstraumatiserade flyktingar vid Stockholms Läns Landsting under hösten 2011. Röda Korset förlorade en upphandling mot ett privat företag på grund av ett något högre anbud, trots lång erfarenhet och betydligt högre kvalitetsbetyg. Beslutet underkändes dock av Förvaltningsrätten och upphandlingen genomfördes på nytt vilket ledde till att Röda Korset behöll kontraktet även fortsättningsvis.

- Det är svårt att ge företräde till faktorer som är det civila samhällets styrkor. Exempelvis får upphandlare inte ge företräde åt lokalt anknuten verksamhet eftersom det krockar med principen om fri rörlighet av varor och tjänster inom EU. En annan styrka som inte ger utdelning är möjligheten att mobilisera frivilliga.
- LOU medför att enskilda aktörer dras mot en standardisering vilket hämmar annorlundaskap och kreativitet. En aktör som vill gå utanför ramarna och göra mer har svårare att konkurrera om priset.
- Trots möjligheter för kommuner att upphandla med sociala kriterier är det komplicerat och kan vålla segdragna juridiska processer.⁴⁶

Bland Famnas medlemmar har antalet anställda avstannat i verksamheter som omsätter 50–100 miljoner kronor. Detta, anser branschorganisationen, är till dels följd av sättet att upphandla vård- och omsorgstjänster (Civos, 2012). De anser också att det är Lagen om offentlig upphandling, inte direktiv på EU-nivå, som begränsar organisationer utan vinstsyfte (intervju, Schneider, 2012).

Regeringens utredare Anders Wijkman säger att det är absolut nödvändigt med en särskild lag kring upphandlingar. Eftersom det rör sig om mycket pengar – skattepengar – är det viktigt att förhindra korruption och svågerpolitik. Utgångspunkten för bestämmelserna på EU-nivå är att slå

⁴⁶ I LOU (6 kap 13 §) står det: "En upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt skall fullgöras. Dessa villkor skall anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget."

vakt om konkurrensen på den inre marknaden. Även på EU-nivå sker en översyn av dagens regler. En upphandling måste ha likabehandling av potentiella leverantörer som utgångspunkt och därmed kan inte ideella aktörer generellt favoriseras. Men enligt Wijkman går det ”självklat” att ställa krav som lyfter fram sociala dimensioner i en upphandling – och därmed kan den ideella dimensionen ges särskilt utrymme. En viktig fråga är var gränsen går mellan upphandling och bidragsgivning. Det är, menar Wijkman, framför allt genom bidragsgivning som det offentliga kan stödja ideellt bedriven verksamhet.

Carin Jämtin, partisekreterare för Socialdemokraterna, anser att Lagen om offentlig upphandling måste anpassas för att underlätta för ideella aktörer i välfärden. Även regeringen är kritisk till LOU, vilket Wijkmans utredning och är ett uttryck för. Maria Larsson, barn- och äldreminister, menar att det är bättre att använda sig av fast pris för att motverka prisdumpningar om man handlar upp enligt LOU och att lagen egentligen inte är menad för välfärdstjänster.⁴⁷

Problematiken som uppstår med upphandlingen kan bemötas på tre sätt: (1) utnyttja det utrymme som finns inom lagen för att premiera alternativa lösningar (2) använda bidrag och sluta direkta partnerskap istället för att upphandla välfärdstjänster (3) tillämpa Lagen om valfrihet (LOV). Men även om detta vore en bra start krävs också fler åtgärder för att ideella organisationer verkligen ska växa sig starka i välfärden.

Anna Carlstedt slår i vår intervju ett slag för partnerskap mellan det offentliga och idéburna organisationer. Hon

⁴⁷ *Akademikern*, nr 2/2012.

efterlyser också civilsamhällskontor i kommunerna, för att ungefär som lokala näringslivskontor stimulera nya initiativ och samarbeten.

När det gäller samverkan och partnerskap finns kommuner med policys som visar möjligheterna att arbeta aktivt för att stärka ideella utförare i välfärden. Exempelvis Värmdö kommun har aktivt samverkat med ideella organisationer och samtliga nämnder har att främja alternativa driftsformer. Det innebär att sättet som inköp sker på har modifierats för att bättre ta tillvara ideella organisationers värdeskapande. Anna König Jerlmyr, socialborgarråd (M) i Stockholms stad, menar att kommuner och landsting ska utforma upphandlingskriterier som tar tillvara sociala företag och ideella organisationer. Hon har en tilltro till att det går att reformera upphandlingarna till att passa de ideella. Hon pekar också på Lagen om valfrihet som ett möjligt sätt att lösa problem som mindre välfärdsaktörer upplever med offentliga upphandlingar. Lagen trädde i kraft 2009 och innebär ett system som kännetecknas av fri etablering, skattefinansiering och att brukarna själva väljer utförare. Lagen kräver att valfrihetssystem ska införas inom primärvården genom landstingen. Inom vård och omsorg är det dock upp till varje kommun att använda införa sådana system.

LOV kan alltså underlätta för civilsamhällets aktörer. Den låter mindre aktörer starta en verksamhet utan att först stångas med byråkratin och konkurrera med internationella koncerner i en upphandling. Det räcker att det finns ett intresse – i varje fall så länge utföraren är certifierade och uppfyller grundläggande krav från kommunens biståndsbedömare. På detta sätt förskjuts makten från

politikerna och byråkraterna till kommuninvånarna genom att låta dem välja – eller välja bort – utförare av välfärdstjänster.

Ett sådant system kan gynna verksamheter med knappa resurser och ge dem möjlighet att konkurrera om kunderna utan att först vinna en komplicerad och kostsam upphandling.⁴⁸ Idag har 118 kommuner infört LOV och runt 51 planerar att göra det. 27 kommuner har beslutat att inte införa lagen (SKL, 2012). Vissa borgerliga partier tycker ändå att utvecklingen går för långsamt och vill göra regelverket obligatorisk. Individens frihet att välja vårdgivare går enligt dessa partier före principen om kommunalt självstyre.⁴⁹

⁴⁸ Viktigt när ideella organisationer startar och driver välfärdsverksamhet är också att i samråd med biståndsbedömare ha visst inflytande över köllistan, även om verksamheten finansieras av offentliga medel. Har bara kommunens anställda inflytande över vem som bor t ex på ett äldreboende kan incitamenten att starta nya verksamheter försvagas.

⁴⁹ Kristdemokraternas syn på LOV går att läsa under avsnittet *Vård och omsorg* på partiets hemsida. Även Centerpartiet driver på för ett obligatoriskt införande i kommunerna. Se t ex Maud Olofsson & Kenneth Johansson på *Svenska Dagbladet* Brännpunkt 3/3 2010.

Slutord – politiska vägval

Det frivilliga engagemanget i civilsamhället är mycket starkt, men som utförare inom den svenska välfärden – särskilt inom sjukvården och äldreomsorgen – spelar ideella organisationer i marginalen. Samtidigt växer intresset för deras potential för expansion. Denna bok vill bidra till förståelse om deras närvaro och möjlighet att leva upp till nya förväntningar om ett ökat åtagande.

Under 2000-talet har antalet anställda i organisationer utan vinstsyfte i välfärden ökat. Men tillväxten sker långsamt och i jämförelse med näringslivets företag tappar de mark. Antalet avlönade medarbetare i civilsamhället uppgår till nära 50 000. Ersättningar från det offentliga för tjänster – ett annat sätt att visa omfattningen – uppgår till närmare 14 miljarder kronor i vården, skolan och omsorgen. Totalt omsätter dessa marknader 82 miljarder kronor.

De branschföreträdare som här intervjuas står bakom ett större åtagande för civilsamhället i välfärden. Betoningen må variera, men i sak är de överens med regeringsföreträdare och oppositionspolitiker: ideella organisationer borde göra mer – också som utförare på den offentliga marknaden. Det räcker inte med staten och kapitalet.

Här har också civilsamhällets företrädare en förväntan på sig att ytterligare tydliggöra *vad de vill, hur de vill expandera och om det är möjligt att förena med deras egna medlemmars intressen eller stiftarens vilja*. Vill de driva stora välfärdsföretag – eller föredrar de flesta ändå en kompletterande funktion, att i liten skala täcka upp där det offentliga fallerar? Sektorn kan även spela en viktig roll i utvecklandet av regleringar för välfärden under kommande år. Angelägna är exempelvis reflektioner över hur deras unika bidrag till välfärdens mångfald påverkas av att tävla om kontrakt på den offentliga marknaden.

Vi har konstaterat att ideella organisationer har värden som är viktiga och efterfrågade, men som under nuvarande villkor och svaga politik inte kommer till sin fulla rätt. I boken identifieras flera områden där politiskt arbete kan möjliggöra att en expansion underlättas.

Några av dessa uppslag behöver ytterligare utredas. I andra fall krävs inte mer studier, utan snarare politiker som går från problembeskrivning till genomförande.

1. En utökad avdragsrätt och tillgång till kapital

En ryckig bidragspolitik och avsaknaden av ekonomiskt starka ägare försvårar i många fall för ideella aktörer att etablera sig på välfärdsmarknaden. Bristen på ett kontinuerligt flöde av investeringar gör det också svårare att driva och expandera verksamhet i välfärden. Om det finns en politisk önskan att underlätta detta kan det här vara två möjliga vägar att utforska:

Riktade investeringsfonder. Stora välfärdsåtaganden kräver långsiktig finansiell stabilitet. Ideella organisationers bör därför ha likvärdig tillgång till riskkapital, statliga investeringsfonder och andra offentliga utvecklingsmedel som i dagsläget finansierar många av näringslivets välfärdsföretag. Det finns också möjligheter till specialmärkta fonder för socialt företagande i civilsamhällets regi.

Utvecklad avdragsrätt. Avdragsrätten på gåvor till ideella ändamål innebär att privatpersoner kan göra skatteavdrag när de skänker pengar till organisationer som arbetar med hjälpverksamhet till ekonomiska utsatta. Avdrag kan göras för 6 000 kronor per år, vilket ger givaren 1 500 kronor tillbaka i sänkt skatt (Regeringskansliet, 2011). En utvecklad avdragsrätt på gåvor till ideella utförare av vård, skola och omsorg kan vara ett sätt att mobilisera kapital – för att starta, investera eller expandera verksamhet – från privatpersoner eller investerare utan krav på avkastning. Om det ska finnas en avdragsrätt, och om den ska vara styrd till viss verksamhet, kan den användas till att jämna ut tillgången till investeringskapital på välfärdsmarknaden.

2. Mer flexibla upphandlingar

Lagen om offentlig upphandling är illa anpassad för upphandling av ideella organisationers tjänster. Den uppmuntrar koncernbildningar och möjliggör inte för ideella aktörer att synliggöra sina mervärden i driften. Om ideella utförare ska ha ökade möjligheter att vinna upphandlingar måste processen bli mer flexibel. Kommunerna borde ges svängrum att gynna vissa aktörer och fler borde utnyttja möjligheten inom nuvarande LOU att upphandla med *sociala kriterier*, vilket ger kostnadsaspekten en mindre avgörande roll. Det borde också bli möjligt att betrakta återinvestering av ekonomiska överskott, liksom tillgången till frivilliga krafter, som tillgångar. En sådan flexibilitet skulle ge ökade möjligheter att bättre ta hänsyn till de ideellas styrkor som utförare på välfärdsmarknaden, vilket i förlängningen kan leda till mer valfrihet och högre kvalitet.

3. Värna civila samhällets oberoende

Runt om i Europa syns samma trend: ideella välfärdsaktörer används i hög grad till att förverkliga politiska ambitioner. I Sverige finns sedan länge ett nära samarbete mellan stat och civilsamhälle, men den så kallade *projektosen* (att verksamheternas innehåll styrs av uppdragets formulering) är ändå en plåga för ideella utförare. Offentliga medel ska inte delas ut okontrollerat och slapphänt. Men det är illa om kvalitetskontroll straffar verksamheter som går utanför den gängse ramen. När tjänster beställs genom riktade projektbidrag riskerar det – liksom i upphandlingsförfarande – att skapas en likriktning bland de aktörer som tävlar om pengarna. Detta motverkar nytänkande och utvecklandet av

sociala innovationer, vilket är önskvärda funktioner som det civila samhället kan fylla i välfärden.

4. Utred ny bolagsordning för nonprofit-företagande

Redan nu går det att starta aktiebolag med särskild begränsning för utdelningen av vinst, men denna möjlighet utnyttjas endast av ett fåtal. Regeringen bör i en samlad analys av villkoren för välfärdsföretagande låta utreda en specifik bolagsordning för aktörer utan vinstsyfte. Här finns möjlighet att följa andra länder i att knyta flexibla regler för gåvofinansiering och långtgående skattelättnader till bolagsformer som samlar organisationer utan vinstsyfte.

5. Formulera breda kvalitetsmål

Privatiseringen av välfärdens verksamheter har följts av högljudda krav på kvalitetskontroll. När det offentliga lägger välfärdstjänster på entreprenad krävs system för att kontrollera att vårdkvaliteten inte urholkas. Men samtidigt som en mångfald av aktörer är ett uttalat politiskt mål riskerar verksamheterna att stöpas i samma form. När alla aktörer ska tävla om finansiering på basis av snäva kvalitetsmål blir inte mycket av mångfalden kvar. Standardiseringen riskerar att slå särskilt hårt mot ideella utförare. För det första saknar de ofta kapacitet att hantera den administrativa börda som det innebär att skapa underlag för att mäta kvalitet. För det andra riskerar de dimensioner av kvalitet som mäts att vara de som är *enklast* att mäta och jämföra. Ett ensidigt fokus på kostnadseffektivitet riskerar på så sätt att ge en ensidig nackdel för ideella aktörer, vars

styrka bäst mäts utifrån sociala resultat snarare än utifrån ekonomiska bokslut.

Tack

Ett första tack vill vi rikta till er som ställt upp på intervjuer. Utan Anna Carlstedt, Carin Jämtin, Christer Hallerby, Göran Hägglund, Anna König Jerlmyr, Lars Pettersson, Ola Segnestam Larsson, Thomas Schneider, Christer Zettergren, Anders Wallner, Anders Wijkman och hade denna bok inte varit vad den är. Tack också till Hanna Hallin, som funnits med i de flesta samtal.

Flera har läst, uppmuntrat och kommenterat. Att ha tillgång till så många kompetenta personer är verkligen ett privilegium. I denna boks redaktionsråd finns Håkan Boström, Eva Jeppsson Grassman, Hanna Hallin, Marika Lindgren Åsbrink, Ludvig Sandberg, Thomas Schneider och Bengt Westerberg. Kloka inspel har gjorts på forskarseminarier vid Ersta Sköndal högskola och Åbo Akademi – och som alltid har Erik Blennberger, Tomas Brytting, Bengt Kristensson Uggla, Lars Svedberg, Lars Trägårdh, Gunhild Wallin och Filip Wijkström svarat för bra uppslag och idéer. Erik Wikström Hallonstén har gjort mycket värdefull research, Helena Lundstedt har redigerat och varit en resurs i sluttampen av arbetet. Rebecka Andersen är bokens grafiska formgivare och har även bidragit med organisationsfakta.

Egentligen vill vi tacka många fler – inte minst alla nära och kära som mer ofrivilligt dras in i en skrivprocess. Till er går ett samlat tack, för att ni finns i våra liv och för att ni är dem ni är!

Stockholm i april 2012

Andreas Linderyd
Anna Ardin
Johanna Rickne

Referenser

Amirkhanyan Anna, Kim Hyun Joon & Lambricht Kristina. 2008. "Does the public sector outperform the nonprofit and for-profit sectors? Evidence from a national panel study on nursing home quality and access." *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(2), 326–353.

Amnå Erik. 2005. Scenöppning, scenvridning, scenförändring. En introduktion. I Erik Amnå (red). *Civilsamhället. Några forskningsfrågor*. Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlunds förlag, Stockholm.

Arena Idé och Timbro. 2010. *Vi har råd med framtiden – men då krävs en långsiktig och sammanhållen politik för välfärdens finansiering*. Arena Idé och Timbro, Stockholm.

Axelsson Inge. 2012. "Vinstkrav försämrar och fördyrar vården". *Läkartidningen*, nr 4.

Blennerger Erik, Habermann Ulla och Jeppsson Grassman Eva. 2004. *Genus och civilt samhälle*. Sköndalsinstitutet (Ersta Sköndal högskola), Stockholm.

Blennerger Erik. 2005. Offentlig och ideell sektor – partners för ett gott samhälle. *Gatljus 3/2005*. Göteborgs kyrkliga Stadsmission, Göteborg.

Borg Per. 2009. *Tjugo samtal om välfärdens finansiering på sikt*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

Castle Nicholas och Engberg John. 2008. "Organizational characteristics associated with staff turnover in nursing homes." *The Gerontologist* 46(1), 62–73.

Cervenka Andreas. 2011. "Systematiska uppköp av vård, skola och omsorg". *Svenska Dagbladet* 8/3.

Civos. 2012. *Det civila samhällets organisationers betydelse för välfärd, ekonomi och demokrati. En uppföljning av politiken för det civila samhället – ur det civila samhällets perspektiv*.

- Dagens Industri. (TT). 2012. "Löf vill ha äldrepeng". 3/2.
- Dahlkvist Mats. 1995. Det civila samhället i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys. I Lars Trägårdh (red). *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. SNS förlag, Stockholm.
- Dir.2010:86. 2010. *Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken*. Socialdepartementet. Regeringskansliet, Stockholm.
- Eggleston Karen och Zeckhauser Richard. 2002. "Government contracting for health care." In J. D. Donahue & J. S. Nye, Jr. (Eds). *Market-based governance* (pp. 29–65). Brookings Institution Press, Washington DC.
- Einarsson Torbjörn. 2011. "Medlemsorganisationen: Individ, organisationen och samhället". I *Civil Society Report*.
- Eriksson Göran. 2012. "Den liberala revolutionen". *Svenska Dagbladet* 24/2
- Eriksson Per. 2011. "Konkurrensverket angriper nollbud". *Upphandling* 24 18/3.
- Fridolin Gustav och Luttröpp Agneta. 2012. "Hoppas de andra allianspartierna lyssnar på KD". *Svenska Dagbladet* 27/1.
- Fölster Stefan. 2011. "Framtidens välfärd blir bättre trots lägre skatter." I Kurt Almqvist och Lotta Gröning (red). *Välfärdsstatens framtid*. Axel och Margaret Ax:son Johnsons stiftelse för allmännyttiga ändamål, Stockholm.
- Gavelin Karin. 2010. *Uppföljning av Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. Första delrapporten, april 2010. Ersta Sköndal högskola, Stockholm.
- Gavelin Karin, Kassman Anders och Engel Charlotte. 2010. *Om idéburna organisationers särart och mervärde. Rapport från överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. Första tematiska studien, Överenskommelsen, Stockholm.
- Gregg Paul, m fl. 2011. "How Important is Pro-Social Behaviour in the Delivery of Public Services?" I *Journal of Public Economics*, nr 95(7–8), 758–766.

Hallerby Christer. 2010. *Om Överenskommelserna – Min historia*. Overenskommelsen.se.

Hjukström och Perkiö. 2011. *Dagens Samhälle. Den offentliga marknaden – en kartläggning*. Dagens Samhälle, Stockholm.

Hultén Pernilla och Wijkström Filip. 2006. *Särart och mervärde i den ideella sektorn. En studie av ledares syn på de idéburna organisationernas betydelse*. Socialstyrelsen, Stockholm.

Johansson Staffan. 2005. *Ideella mål med offentliga medel*. Sober förlag, Stockholm.

Johansson Ola. 2011a. *Tjäna eller tjäna – om vård eller vinst. Privatisering av vård, omsorg, skola – vilka tar över?* Famna, Stockholm.

Johansson Ola. 2011b. *Mångfald eller enfald? – framtiden efter friskolereformen*. I *Mångfald eller enfald? – framtiden efter friskolereformen*. Sektor3 och Timbro, Stockholm.

Jordahl Henrik. 2011. ”Vinst i välfärden: nationalekonomiska erfarenheter och perspektiv.” I Anders Morin (red). *Vitsen med vinsten. Fyra exempel på företag inom vård och skola som genom hög kvalitet ger uthållig vinst*. Hjalmarson & Högberg, Stockholm.

KFO, Skoopi, Famna och Coompanion. 2011. *Här kanske det döljer sig 50 000 nya jobb! Genom ett idéburet företagande*. Stockholm.

Konkurrensverket. 2011. *Siffror och fakta om offentlig upphandling*. Konkurrensverkets rapportserie 2011:1, Stockholm.

Larsson Maria. 2012. ”Det behövs en oberoende tillsyn för äldreården.” *Svenska Dagbladet* 26/1.

Linderyd Andreas. 2008. *Frihet utan oberoende. Civila samhället och relationen till stat och kommun*. Sektor3, Stockholm.

Nordfeldt Marie och Söderholm Johan. 2002. *Frivilligorganisationer som uppdragsgivare. Vad betyder det för brukarna?* Socialstyrelsen, Stockholm.

Norman Peter, Arkelsten Sofia, Batra Kinberg Anna. 2012. ”Så ska vi utveckla politiken för välfärden”. *Dagens Nyheter* 2/2.

Olofsson Maud och Johannson Kenneth. 2010. ”Ge alla rätt att välja äldreomsorg”. *Svenska Dagbladet* 3/3.

Olsson Lars-Erik och Blomquist Lena. 2007. *Att arbeta i en vård- och omsorgsinriktad idéburen organisation*. Ersta Sköndal högskola, Stockholm.

O'Neill Ciaran, Harrington Charlene och Kitchener Martin. 2003. "Quality of care in nursing homes: An analysis of relationships among profit, quality and ownership." *Medical Care* 41(12), 1318–1330.

Putnam Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.

Putnam Robert D. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.

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

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

Regeringskansliet. 2010. *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting*. IJ2009/2235/UF. Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Stockholm.

Regeringskansliet. 2011. *Skattereduktion för gåvor till ideell verksamhet*. Lagrådsremiss. Finansdepartementet, Regeringskansliet, Stockholm.

Regeringskansliet. 2011. *Regeringen tillsätter framtidskommissionen*. 16/11. Regeringskansliet, Stockholm.

Reinfeldt Fredrik. 2006. *Regeringsförklaringen 6 oktober 2006*. Statsrådsberedningen, Stockholm.

Reinfeldt Fredrik. 2010. *Regeringsförklaringen 5 oktober 2010*. Statsrådsberedningen, Stockholm.

Riksdag och Departement. 2012. "Borg: Valfrihet viktigast i välfärden." 3/2.

Rolfer Bengt. 2012. "Minister mot väggen." *Akademikern*, nr 2/2012.

Rotstein Bo. 2006. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS förlag, Stockholm.

Segnestam Larsson Ola. 2011. *Standardizing civil society: interpreting organizational development in the tension between instrumentalism and expressivism*. Santérus, Stockholm.

Schmidt Olle och Starbrink Anna. 2012. ”Verklig valfrihet kräver fler aktörer”. *Svenska Dagbladet* 3/2.

Socialdemokraterna. 2012. ”Ge kommuner rätt att ställa krav.” Pressmeddelande 17/2.

SOU 2008:37. *Vårdval i Sverige*. Socialdepartementet. Regeringskansliet, Stockholm.

SOU 2008:105. *Långtidsutredningen*. Finansdepartementet. Regeringskansliet, Stockholm.

SOU 2009:59. *Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet*. Finansdepartementet. Regeringskansliet, Stockholm.

Spector William D, Selden, Thomas M, & Cohen Joel W. 1998. “The impact of ownership type on nursing home outcomes.” *Health Economics*, 7, 639–653.

Svedberg Lars. 1996. Frivillighet som ideologiskt slagträ och faktisk verksamhet. Särtryck ur *Ojämlighet från vaggan till graven – på väg in i 2/3 samhället*. Sköndalsinstitutet (Ersta Sköndal högskola), Stockholm.

Svedberg Lars. 2001. Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd? I Marta Szebehely (red) i SOU 2001:52. *Välfärdstjänster i omvandling*. Fritzes, Stockholm.

Svedberg Lars. 2005. Det civila samhället och välfärden – ideologiska önskedrömmar och sociala realiteter. I Erik Amnå (red). *Civilsamhället. Några forskningsfrågor*. Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlunds förlag, Stockholm.

Svedberg Lars och Trägårdh Lars. 2006. Introduktion. I Lars Svedberg och Lars Trägårdh (red). *Det civila samhället som forskningsfält. Nya avhandlingar i ett nytt sekel*. Gidlunds förlag, Stockholm.

- Svedberg Lars, von Essen Johan och Jegermalm Magnus. 2010. *Svenskarnas engagemang är större än någonsin*. Ersta Sköndal högskola, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2009. *Uppföljning av Överenskommelsen mellan Sveriges Kommuner och Landsting, regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området – återrapportering från SKL*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2010. *Framtidens utmaning – Välfärdens långsiktiga finansiering*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting. 2012. ”Fler kommuner har infört valfrihetssystem.” Pressmeddelande 17/4. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Sveriges Riksdag. 2012. Faktaprememoria 2011/12:FPM80. Europeiska sociala entreprenörskapsfonder. Stockholm.
- Statistiska centralbyrån. 2011. Det civila samhället – ett regeringsuppdrag med undersökningar från Statistiska centralbyrån.
- Svenska Dagbladet. (TT). 2012. ”Löfven: Kan inte förbjuda vinst.” 2/2.
- Svt Rapport. 2011. ”Carema: Äldreguiden ett dåligt verktyg”. 12/11.
- Szebehely Marta. 2011. Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi. I Laura Hartman (red). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag, Stockholm.
- Söderholm Johan och Wijkström Filip. 2002. *Offentlig sektor, näringsliv eller ideell regi – hur påverkar valet av institutionell form vården av missbrukare?* Socialstyrelsen, Stockholm.
- Larsson Taghizadeh Jonas. 2011. *På marsch för vården*. Sektor3, Famna och Forum för frivilligt socialt arbete, Stockholm.
- Trip Gabriel. 2010. ”Despite Push, Success at Charter Schools Is Mixed” *New York Times*, May 1.

- Trägårdh Lars. 1995. Svenskhhet och Civilitet: Om dygd, kärlek och oberoende i svensk politisk kultur. I Lars Trägårdh (red). *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. SNS förlag, Stockholm.
- Trägårdh Lars. 1999. Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan. I Erik Amnå (red). *Civilsamhället*. Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- Trägårdh Lars (red). 2007. *State and Civil Society in Northern Europe: The Swedish Model Reconsidered*. Berghahn Books, New York.
- Trägårdh Lars och Vamstad Johan. 2009. *Att ge eller beskattas. Avdragsrätt för gåvor till ideella verksamheter i Sverige och andra länder*. Sektor3, Stockholm.
- Trägårdh Lars. 2011. *Det borgerliga samhället: I tur och retur?* Timbro, Stockholm.
- Wijkström Filip och Lundström Tommy. 2002. *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*. Sober förlag, Stockholm.
- Wijkström Filip och Marianne af Malmborg. 2005. I Erik Amnå (red). *Civilsamhället. Några forskningsfrågor*. Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlunds förlag, Stockholm.
- Wijkström Filip och Einarsson Torbjörn. 2006. *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Handelshögskolan i Stockholm. EFI, Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm.
- Wijkström Filip. 2010. *Civilsamhällets många ansikten. En samling essäer 1995–2010*. European Civil Society Press, Stockholm.
- von Essen Johan och Svedberg Lars. 2010. Organisationer och engagemang i det svenska civilsamhället. I Johan von Essen (red). *Det svenska civilsamhället – en introduktion*. Forum för frivilligt socialt arbete, Stockholm.
- von Essen Johan. 2010. Inledning. I Johan von Essen (red). *Det svenska civilsamhället – en introduktion*. Forum för frivilligt socialt arbete, Stockholm.

Vlachos Jonas. 2011. Friskolor i förändring. I Laura Hartman (red). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag, Stockholm.

Wrede Magnus. 2012. ”Löfven vill ha vinst i vården”. *Dagens Samhälle* 3/4.

Zaitzewsky Rundgren Maria. 2012. ”Högre krav på ideella än aktiebolag”. *Accent Magasin* 24/2.

Zetterberg L Hans. 1995. Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten. I Lars Trägårdh (red). *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. SNS förlag, Stockholm.

Intervjuer

Anna Carlstedt

Ordförande, Forum för Frivilligt socialt forum och IOGT-NTO

15 juni 2011

Christer Hallerby

konsult och f d statssekreterare (FP)

21 juni 2011

Göran Hägglund

socialminister och partiledare (KD)

9 juni 2011

Carin Jämtin

partisekreterare, Socialdemokraterna

29 augusti 2011

Anna König Jerlmyr

socialborgarråd, Stockholms stad, Moderaterna

19 april 2012

Lars Pettersson

generalsekreterare, Famna

21 juni 2011, 16 april 2012

Ola Segnestam Larsson

ekon dr, forskare Ersta Sköndal högskola

30 juni 2011

Thomas Schneider

kvalitetsansvarig, Famna

26 mars 2012

Anders Wallner

partisekreterare, Miljöpartiet
1 september 2011

Anders Wijkman

särskild utredare, Upphandlingsutredningen 2010–2012
27 februari 2012

Christer Zettergren

särskild rådgivare, Migrationsverket; generalsekreterare för
Röda Korset 2001–2010
13 april 2012

Välfärdens förnyelse

Sektor3 fokuserar just nu på tre temaområden i debatten om det civila samhället. Välfärdens förnyelse är ett av dem, tillsammans med Samhällsengagemang i förändring och Skapandet av identitet.

Den här rapporten är en del av Sektor3:s temaområde **Välfärdens förnyelse**. Tillsammans med **Samhällsengagemang i förändring** och **Skapandet av identitet** utgör det vårt fokus i debatten om det civila samhället under 2012.

De senaste åren har vi sett en förändring i utvecklingen av verksamhet inom välfärden med huvudmän i det civila samhället. Samtidigt saknas stöd för påståendet att civila samhällets organisationer och företag driver på för att tränga ut det offentliga åtagandet i välfärden, snarare

tvärtom. Det har alltid funnits en tredje sektor verksam inom vård, omsorg, utbildning och socialt arbete som bidragit till att stärka och förnya välfärden. Historiskt var det just det som bidrog till uppbyggnaden av en stark välfärdsstat i Sverige.

Vi vet att det inte finns ett självklart samband mellan vem som bedriver en verksamhet och dess kvalitet. Det går inte att säga att vinstutdelande är bättre än det offentliga, eller att civila samhället överträffar dem bägge. Vad vi vet är att det finns en efterfrågan på välfärdtjänster utförda av organisationer och företag i det civila samhället, och att efterfrågan på valfrihet tycks växa. Vi vet också att kunskapen idag är otillräcklig om betydelsen – för individen och samhället – av huvudmän som återinvesterar vinsten i verksamheten och drivs av att förverkliga en idé.

Om det ska råda valfrihet i praktiken så behöver välfärdspolitiken och näringspolitiken möjliggöra likvärdiga villkor för de tre sektorerna verksamma inom vård, omsorg, utbildning och socialt arbete. Idag är det civila samhällets organisationer och företag osynliga i debatten om utformandet av politik och regler på området. Samtidigt måste civila samhällets aktörer också ha likvärdiga krav vad gäller transparens, effektivitet och kvalitet i verksamheten. Idag saknas det relevanta och jämförbara mått på detta som är tar hänsyn till det som skiljer civila samhällets aktörer från offentliga och vinstutdelande huvudmän.

För utformandet av en välfärd som går bortom ideologiska föreställningar och speglar verkligheten behövs ökad kunskap och debatt. Det vill Sektor3 bidra till.

www.sektor3.se

info@sektor3.se

www.twitter.com/sektor3

www.facebook.com/sektor3

Sektor3

Tankesmedjan för det civila samhället