

På egna villkor?

En normativ analys av en ökad styrning i det offentliga
bidragsstödet till en ideell sektor

Per Eklund
Rebecka Strajnic

Abstract

Syftet för den här uppsatsen är att genom en normativ analys ge svar på frågan varför den offentliga sektorn bör undvika alltför styrda bidragsformer gentemot det ideella föreningslivet? Lennart Lundquists "medborgardemokrati" samt värdet av den ideella sektorns särart i sig, bildar värdegrunden som analysen utgår ifrån. Med hjälp av utilitarismen undersöker vi "nyttan" av en ökad detaljstyrning i bidragen och argumenterar kring hur den kan rättfärdigas enligt värdegrunden. I analysen kommer vi, genom preferensutilitarismen, fram till att det finns ett väldigt svagt stöd för detaljstyrda bidrag. Samtidigt saknas det empirisk forskning som visar hur olika styrformer faller ut i samhället och hur det skapar problem för att utvärdera den allmänna vunna "nyttan". När vi ser till de interna konsekvenserna, på organisationer som tar emot offentliga bidrag, står det klart att alltför styrda bidragsformer medför negativa effekter utifrån värdegrunden. De är därmed svåra att rättfärdiga normativt vilket i sin tur är svaret på den inledande frågeställningen.

Nyckelord: medborgardemokrati, ideella sektorns särart, offentliga bidragsformer, frivilligt arbete

Innehållsförteckning

1	INTRODUKTION	1
1.1	PROBLEMFORMULERING OCH SYFTE	2
1.2	FORSKNINGSFRÅGA	2
1.3	METOD	2
1.3.1	KONSEKVENSIALISM	3
1.4	BEGREPPSDEFINITION	4
1.5	VAL AV MATERIAL	5
1.6	TIDIGARE FORSKNING	5
1.7	AVGRÄNSNINGAR	6
1.8	BAKGRUND	7
1.8.1	RELATIONEN MELLAN OFFENTLIG OCH IDEELL SEKTOR	7
1.8.2	BIDRAGSSYSTEMET	8
2	NORMATIV ANALYS	10
2.1	MEDBORGARDEMOKRATI	10
2.2	DEN IDEELLA SEKTORNS SÄRART	11
2.3	PREFERENSUTILITARISM SOM UTGÅNGSPUNKT FÖR ARGUMENTATIONEN	13
2.3.1	BIDRAGENS INTERNA EFFEKTER PÅ MOTTAGARNA	15
3	SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE DISKUSSION	17
4	REFERENSER	18
4.1	INTERNETKÄLLOR	18

1 Introduktion

”Det finns vissa tecken på att kommunerna utvecklar strategier för att få mer valuta för pengarna. Denna utveckling ger oss anledning att på nytt slå vakt om ett rikt och oberoende föreningsliv”.¹ Trots att citatet, hämtat från förarbetet till en ny socialtjänstlag 1994, har närmare två årtionden på nacken så är dess budskap kanske mer aktuellt i dag än någonsin tidigare.

Sedan 2008 har regeringen, tillsammans med Sveriges kommuner och landsting, en överenskommelse med ett 90-tal ideella organisationer, grundat på sex principer om samverkan: självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald. Det viktigaste målet med denna överenskommelse var att stärka de idéburna organisationernas oberoende roll och deras självständighet, att skapa ramar och avtal som skyddar deras särart i en alltmer förändrad verklighet. Att de bevaras som röstbärare och opinionsbildare.²

Den nuvarande regeringen säger sig alltså vilja värna om det ideella föreningslivets autonomi och särart:

”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”³

Samtidigt pekar siffrorna för det offentliga bidragsstödet, till de ideella organisationerna, på en annan inställning. Projektbidragen från det offentliga, alltså det stöd som innebär minst handlingsfrihet för en ideell organisation, har totalt ökat både storleksmässigt och till antalet från år 2003 till år 2009. Dessutom har den totala andelen organisationsbidrag, som är den minst styrda bidragsformen, minskat från 18 till 9 procent under samma period.⁴ De är ännu för tidigt att se effekterna av överenskommelsen men det verkar ändå finnas en motsättning inom det offentliga att å ena sidan värna om den ideella sektorns autonomi och å andra sidan utöva allt mer styrning och kontroll.

¹ SOU1994:139, s. 386

² <http://overenskommelsen.se/om-overenskommelsen/>

³ Proposition 2009/10:55, s. 51

⁴ Linderyd m.fl., 2012, s. 99-102

1.1 Problemformulering och syfte

Vårt syfte med den här uppsatsen är att, genom normativ analys, föra ett resonemang kring det offentliga motsättningen, mellan en effektivisering av skattemedel och en autonom ideell sektor, i sitt bidragsstöd till ideella organisationer. Däremot är det självklart att offentlig och ideell sektor inte är oberoende av varandra, tvärtom. Det ideella föreningslivet i Sverige är finansiellt beroende av offentliga bidrag, som i sin tur kan återinvesteras i serviceproduktion och engagemang ute i samhället.⁵ Det är snarare graden av styrning för de här bidragen som utgör blickfånget för vår analys och argumentation.

1.2 Forskningsfråga

- Varför bör den offentliga sektorn undvika alltför styrda bidragsformer gentemot det ideella föreningslivet?

1.3 Metod

Vi avser alltså att ge svar på våra frågeställningar genom att använda oss av normativ analys. Användningen och tolkningen av de normativa verktygen hämtar vi nästintill uteslutande från Björn Baderstens bok *”Normativ metod – Att studera det önskvärda”*. Motiveringen till det är främst att Baderstens bok erbjuder en enhetlig begreppsflora för normativ metod som har få, om några, litterära motsvarigheter.

Tillvägagångssättet, som analysen utgår ifrån, är vad Badersten benämner som ”normativ analys i egentlig mening”. Det går i stora drag ut på att vi utifrån en tydligt preciserad värdegrund argumenterar för hur ett visst handlande kan rättfärdigas eller inte.⁶ Valet av en normativ metod motiverar vi utifrån den aktuella motsättningen som avspeglas i frågeställningen, och som lockar till ett ställningstagande. Vår värdegrund kommer dels utgöras av Lennart Lundquists demokratidoktrin ”medborgardemokrati” och dels av en rådande uppfattning om värdet av den ideella sektorns särart i sig.⁷ Dessa båda värden harmoniserar med varandra på många sätt men inte nödvändigtvis på alla, något som vi kommer att precisera i ett senare avsnitt av uppsatsen.

⁵ Johansson, 2001, s.16

⁶ Badersten, 2006, s. 47

⁷ Jfr. SOU 2000:1, s. 207, Proposition 2009/10:55, s. 51

En central utgångspunkt för analysen är att kunna koppla samman värdegrund till argumentation. På så sätt uppnår analysen sin interna giltighet, vilket innebär ett inneboende mått på kvalitén i ett normativt resonemang.⁸

En annan viktig komponent för att uppnå intern giltighet är kravet på intersubjektivitet, liksom för all annan vetenskaplig forskning. Förutom dess traditionella mening, det vill säga möjligheten till rekonstruktion, så handlar det dessutom om hur forskaren själv kan påverka resultaten i en viss riktning. Enligt Badersten är det bästa sättet för att motverka den oönskade effekten att öppet försöka belysa argumentationen från flera håll och synvinklar.⁹

I samspel med den interna giltigheten finns den externa giltigheten. Här kommer vi framförallt att använda oss av vad Badersten kallar "extern giltighet i verklighetsutsagor". Rent praktiskt innebär det att vi kommer stödja vår argumentation med referenser till tidigare empiriska forskningsresultat samt uttalanden från organisationsföreträdare. Genom att använda oss av empiriska exempel kan vi konkretisera praktiska konsekvenser av våra normativa slutsatser. På så sätt ämnar vi skapa en bättre helhet för argumentationen. De empiriska referenserna löper till stor del som en integrerad del av det övriga normativa resonemanget.

1.3.1 Konsekvensialism

Metoden är alltså upplagd på så sätt att vi utifrån en tydligt preciserad värdegrund argumenterar för hur ett visst handlande kan rättfärdigas eller inte. I det här avsnittet går vi igenom mer specifikt hur den argumentationen genomförs. Badersten presenterar fyra olika sätt att resonera i normativa frågor, vi har valt att utgå från en av dem, närmare bestämt konsekvensialism.¹⁰ Den mest framträdande grenen inom konsekvensialismen är utilitarismen vars namn härstammar från latinets utilitas, eller svenskans "nytta". Tanken inom utilitarismen är att en handlings värde endast definieras efter vilka effekter den får, därmed med blir själva handlandet i sig ointressant. Alla handlingar som bidrar till mesta möjliga samlade "nyttan" i samhället därmed kan anses som rätta, goda eller önskvärda. Även utilitarismen har i sin tur olika förgreningar även om de flesta samtida utövarna ansluter sig till den så kallade preferensutilitarismen. Principen är densamma, du har lika stor skyldighet att uppfylla dina egna preferenser som någon annans, i motsats till exempelvis egoismen. Viktigt att påpeka är att den här konsekvenslogiken endast är ett verktyg för hur vi kan resonera i normativa frågeställningar. Logiken i sig ger inte några svar på vad som bör rättfärdigas eller inte.¹¹

⁸ Badersten, 2006, s. 73

⁹ Badersten, 2006, s. 73-74

¹⁰ Badersten, 2006, s. 107

¹¹ Badersten, 2006, s. 114-115

Det talas från flera olika håll om just den ideella sektorns vida ”nytta” för både medlemmar och samhället i stort. Till nyttoeffekterna räknas bland annat rollen som demokratibyggare, röstbärare och serviceproducent.¹² Nyttofokuset inom utilitarismen skapar därmed en naturlig utgångspunkt för att kunna besvara frågeställningen.

1.4 Begreppsdefinition

Det finns ingen juridisk term eller associationsform som täcker in all ideell (nonprofit) verksamhet. Det är ett begrepp som innefattar ideella föreningar och organisationer, där vissa är utformade som stiftelser och andra som kooperativ. En ideell förening är en sammansättning av medlemmar vars verksamhet kännetecknas av ett demokratiskt förhållningssätt och som tjänar ett ideellt ändamål. Några termer som ofta används inom det offentliga för att benämna den ideella sektorn är civila samhället, den tredje sektorn eller frivilligsektorn. Social ekonomi har också tillkommit på senare tid.¹³ Det civila samhället är en vidare begreppsdefinition som regeringen beskriver så här:

”Det civila samhället används i betydelsen av en arena- skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet- där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. *Inom det civila samhället verkar bland annat ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, tillfälliga sammanslutningar och andra aktörer.*”¹⁴

Staffan Johansson, som är professor i socialt arbete på Göteborgs universitet, har drivit forskningsprojekt och genomfört flera utvärderingar om de ideella organisationernas roll i välfärdssystemet, använder sig av begreppet ”ideella organisationer” för att benämna idéburna rörelser vars verksamhet mer eller mindre är grundad på den ideologi och de värderingar och normer som den innefattar.¹⁵

Stat och kommun använder sig framförallt av tre olika bidragsformer, även om det finns fler varianter att tillgå, gentemot de ideella föreningarna. Det kan skilja från kommun till kommun hur bidragen specifik är utformade men huvuddragen för de tre formerna är i stort sett detsamma:¹⁶

- *Organisationsbidrag*: är ett generellt utformat stöd till organisationer och föreningar som inte är bundet till en specifik verksamhet och som ges utan större krav på motprestationer.

¹² Jfr. SOU 2000:1, s. 199-207

¹³ Johansson, 2005, s.22

¹⁴ Proposition 2009/10:55, s. 51

¹⁵ Johansson, 2005, s. 174

¹⁶ Johansson, 2005, s. 48-51

- *Verksamhetsbidrag*: ges till en mer specificerad verksamhet, inom en organisation eller förening, som ställer vissa krav på
- *Projektbidrag*: är det stöd som innebär minst handlingsfrihet för en ideell organisation och ges till tidsbegränsade verksamheter med möjlighet för det offentliga att kräva preciserade mål.

1.5 Val av material

Eftersom vi använder oss av en normativ metod så kommer materialet inte att utgöra grunden för analys, ur en empirisk traditionell mening. Valet av vårt material grundas istället på hur det kan bidra till resonemanget för analysen. Dessutom krävs ett urval för att precisera våra grundvärden. Med en utgångspunkt i konsekvensialismen så innebär det att vi tar hänsyn till effekter. Därmed kommer stora delar av materialet att utgöras av andrahandskällor så som empirisk forskning, undersökningar och rapporter av just effekter av det offentliga bidragsstyrning på ideell sektor. Utöver det tillkommer en del uttalanden från organisationsföreträdare på sammankomster och möten som behandlar det aktuella ämnet. Mötena har dokumenterats genom videoinspelningar och finns offentligt publicerade på de webbplatserna som vi hänvisar till. Vi behandlar dem inte som förstahandskällor, eftersom det är möjligt att klippen har redigerats både på plats och i efterhand.

1.6 Tidigare forskning

Eftersom vi främst använder oss av konsekvensialismen som verktyg för den normativa analysen är det relevant att se till forskningsläget kring effekter av det offentliga bidragsstyrning.

Det finns endast ett fåtal utvärderingar av bidragens effekter på de ideella organisationerna. En av dessa utvärderar verksamhetsbidrag till ideella organisationer inom det sociala området. Statsbidragsmodellen utvärderades 2003 med syftet att undersöka organisationernas uppfattning om bland annat mål och kriterier, och statsbidragets effekter och måluppfyllelse. Det framgick att vissa organisationsföreträdare ansåg att organisationernas samhällspolitiska och samhällskritiska roller borde ha betonats mer.¹⁷

Effekterna av stats- och kommunbidrag till ideella organisationer är självfallet svåra att mäta.¹⁸ Det framgick också i utredningen att organisationsföreträdare

¹⁷ Johansson, 2005, s. 61

¹⁸ Johansson, 2005, s.151

ansåg verksamhetsstöd med resultatstyrning mindre bra, och att grundbidraget borde baseras på mer objektiva kriterier som en slags ”rättighet” gentemot staten.¹⁹

Det råder som sagt brist på studier och utvärderingar över effekterna som förändringar i bidragssystemet har på de ideella organisationerna. Några fallstudier som presenteras i Johanssons bok ”Ideella mål med offentliga medel”, visar att kommunen i både Göteborg och Värnamo insett behovet av de ideella organisationernas insatser. Detta har lett till att man vill se en ökad samverkan med dem och samtidigt öka sin styrning och få mer ”kommunnytta” för kommunbidraget.²⁰

Den tydligaste trenden av alla, menar Johansson är den mot ökad styrning och kontroll från staten och kommunerna. Det är en allt större del av resurserna som går till utvalda verksamheter och målgrupper, det så kallade verksamhetsbidraget. Organisationsbidraget som är kopplat till medlemskap och mötesverksamhet minskar betydligt gentemot den andel som går till verksamhetsbidrag, enligt Johansson. Särskilt stor ökning har skett för den bidragsform som innebär mest styrning, projektbidrag.²¹

Om detta skriver Ungdomsstyrelsen i sin senast utförda utredning gjord på uppdrag av regeringen. Här presenterar de önskade effekter av det förändrade bidragssystemet:

“Det finns tydliga tecken på att organisationer försöker göra snabba anpassningar som påverkar hur de strukturerar sin verksamhet exempelvis när det gäller lokalföreningar. Förändringar som måste få ta tid kan skyndas fram med risk för att långsiktigheten och stabiliteten äventyras. Snabba organisationsförändringar där möjligheten att utöka sitt statsbidrag står i fokus snarare än själva verksamheten kan prioriteras. Effekterna skapas både utifrån fördelningsprinciper som är fastställda i förordningar och av Ungdomsstyrelsens viktning och prioritering av de fastlagda fördelningsnycklarna.”²²

1.7 Avgränsningar

Vi vill också uppmärksamma ett par avgränsningar för uppsatsens utsträckning. Vi inser naturligtvis att det statliga stödet till det ideella föreningslivet har en begränsad budget med klara restriktioner. Det betyder att det måste finnas tydligt avvägda kriterier för hur och till vilka stödet ska distribueras. Vi gör ingen ansats till att praktiskt definiera hur hela den processen och alla dess kriterier bör vara utformade. Vi koncentrerar oss snarare på argumentationen för hur prioriteringen,

¹⁹ Johansson, 2005, s.64

²⁰ Johansson, 2005, s.134

²¹ Johansson, 2005, s.151

²² http://www.ungdomsstyrelsen.se/order_item/0,2568,,00.html?itemId=ff808081300d4e93013118ee5a470033

i motsättningen mellan en effektiv användning av skattemedel och en autonom ideell sektor, bör se ut. Det skapar i sin tur ett av de centralaste kriterierna för bidragsutformningen.

I sammanhanget kan det vara relevant att påpeka att när vi fortsatt nämner ”stöd” och ”bidrag” så har de precis samma innebörd, alltså det offentliga finansiering av det ideella föreningslivet. När vi fortsättningsvis nämner självständighet eller autonomi så syftar vi alltså hela tiden på i förhållande till statens finansiella stöd. Dessutom sker alla hänvisningar uteslutande till svenska förhållanden, om inget annat anges.

1.8 Bakgrund

I det här avsnittet så ämnar vi att ge en översiktlig bakgrund kring hur relationen har sett ut, och vilka tendenser som finns i dag, mellan offentlig och ideell sektor. Dessutom redogör vi kort för hur bidragssystemet är uppbyggt samt hur fördelningen av olika bidragsformer har utvecklat sig.

1.8.1 Relationen mellan offentlig och ideell sektor

Banden mellan ideell och offentlig sektor har gemensamma rötter tillbaka till 1800-talet. Relationen har skiftat karaktär under åren men efter andra världskriget, i och med utbyggnaden av den offentliga välfärden, cementerades den ideella sektorns roll som ett komplement till den offentliga välfärdsservicen. Epitet komplement innebar att föreningslivet bidrog med egenskaper som var värda offentliga stödformer, men det innebar samtidigt att det inte, till stor del, fanns några egentliga krav att leverera på förhand angivna resultat.²³ Praktiska exempel på komplementfunktioner är till exempel natthärbärgen för hemlösa eller besökstjänster inom äldreomsorgen. Föreningarna förväntades dessutom enligt Johansson att fungera som ”samhällsmoralisk normgivare”.²⁴ Allt detta avspeglades i utformningen av bidragen och skapade incitament för föreningarna att värva medlemmar snarare än att ägna sig uteslutande åt serviceproduktion.²⁵ Effekterna blev således att det ideella föreningslivet i mångt och mycket förpassades till en komplimenterande roll men å andra sidan åtnjöt stor frihet från kravtunga motprestationer.

Allt sedan 90-talet har den rollen luckrats upp mer och mer sedan en minskad offentlig sektor har lett till en utveckling där de sociala ideella organisationerna

²³ Jfr. Johansson, 2001, s. 10

²⁴ Johansson, 2001, s. 20

²⁵ Johansson, 2001, s. 19

förväntas axla en allt större roll i den traditionellt offentliga service- och välfärdsproduktionen.²⁶

Det finns stora förväntningar på de ideella organisationerna inför framtiden. De ökade förväntningarna baseras på att den ideella sektorn verkar annorlunda än både företag och förvaltning. Den förväntas agera självständigt grundat på sina ideologier, där medlemmarna är engagerade frivilligt och ofta oavlönade. Det finns en betoning på ökad serviceproduktion som inte är helt okomplicerad. Samtidigt som en förskjutning, från röst i riktning mot service, har skett för den ideella sektorns roll i välfärdssystemet. Det har tidigare uppmuntrats och getts stöd för att ställa krav på stat och kommun, från det civila samhällets sida, i utvecklandet av verksamhet. I dag är tendensen snarare att det är staten och kommunerna som ger organisationerna uppdrag att ägna sig åt den verksamhet som det offentliga finner angelägen.²⁷

Det finns alltså ökade förväntningar på samverkan samt betoning av service och extern styrning samtidigt som stat, kommun och allmänhet förväntar sig att organisationerna ska vara demokratiska, moraliska, ideologiska och verka i folkrörelseanda.²⁸

Något som också är viktigt att lyfta fram är att det finns en nationell överenskommelse mellan regering, Sveriges kommuner och landsting och idéburna organisationer inom sociala området. Denna kom till stånd 2008 och grundas på sex principer om samverkan: självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald.

Det viktigaste målet med denna överenskommelse var att stärka de idéburna organisationernas oberoende roll och deras självständighet, att skapa ramar och avtal som skyddar deras särart i en alltmer förändrad verklighet. Att de bevaras som röstbärare och opinionsbildare.²⁹

1.8.2 Bidragssystemet

Folkrörelseutredningen 1988 kom fram till att målen för de ideella organisationernas bidrag var otydliga och att en framtida bidragsmodell borde fokusera mer på målbeskrivningar snarare än detaljstyrning. I bidragsutredningen som presenterades några år senare med förslag om att stärka organisationernas självständighet, beslöt man att den statliga budgetprocessen skulle tillämpas med särskilt hänsynstagande till organisationernas särart.³⁰

I de utredningar som sedan dess utförts har framförallt två principer fungerat som ledstjärnor, dels att värna och stödja den ideella sektorns självständighet och dels att uppnå en ökad enhetlighet och ökad mål och resultatstyrning i den statliga

²⁶ Johansson, 2001, s. 24

²⁷ Johansson, 2005, s. 149

²⁸ Johansson, 2005, s. 153

²⁹ <http://overenskommelsen.se/om-overenskommelsen/>

³⁰ Johansson, 2005, s. 46-47

bidragsgivningen. Johansson påpekar att det inte förts någon diskussion om huruvida dessa två principer är förenliga.³¹

Andelen av det offentliga bidrag som stödjer en specificerad verksamhet, under en begränsad tid, har ökat samtidigt som en allt mindre del ges till föreningens existensvärde i sig.³² Det blir tydligt när man ser till utvecklingen för bidragsdistributionen det senaste decenniet. Projektbidragen, alltså det stöd som innebär minst handlingsfrihet för en ideell organisation, har ökat både storleksmässigt och till antalet från år 2003 till år 2009. Dessutom har organisationsbidragen, som är den minst styrda bidragsformen, minskat från 18 till 9 procent under samma period.³³

Reglerna och processen kring vilka organisationer som får respektive inte får bidrag och vilken verksamhet de får bidrag för, utgör en principiellt svår fråga som ofta diskuteras. Det har riktats kritik mot regeringens syfte med bidragen. Kritik har också riktats mot hur villkoren egentligen efterlevs i föreningslivet.

Olika myndigheter inom statsapparaten har skilda förväntningar på vad organisationerna bör göra, enligt Erik Amnå som är professor i statsvetenskap på Örebro universitet. Socialstyrelsen anser att de borde stödja den offentliga sektorns sociala insatser, Naturvårdsverket och Folkhälsoinstitutet att de ska främja friluftsliv och på så sätt öka folkhälsan.³⁴

De mest förekommande kraven som ställs för att en organisation skall få bidrag för att den ska vara demokratisk, men Amnå menar att det saknas uppföljning och utvärdering av de ideella organisationerna.

Det finns ett tydligt dilemma i bidragsgivningen, å ena sidan statens krav på kontroll och resultatredovisning och å andra sidan vikten av de ideella organisationernas självständighet. Staten säger sig vilja stödja men inte styra. Det saknas dock författningsstöd för en majoritet av bidragen. Statskontoret menar i sin senaste utredning att motivet för bidraget bör styra vilken bidragsform som bör användas. Denna bör alltså enligt statskontoret bedöma vilken styrning som är lämplig.³⁵ Johansson framhåller dock att utvecklingen mot styrambitionerna inte är entydiga när det gäller kommunernas stöd. Tydligt är att kommunerna har en mer pragmatisk syn på bidragsgivningen och att de vill få sina ”pengars värde”, vilket riskerar att organisationernas roll som samhällskritisk röst får ge plats åt pragmatiska uppgifter.³⁶ Den ökade detaljstyrningen bär samtidigt många gemensamma nämnare med ett annat samtida fenomen som har präglat utvecklingen inom offentlig förvaltning de senaste årtiondena, nämligen managerialismen eller New Public Management (NPM). Här hämtas ledorden, så som resultatstyrning och utkontraktering, från affärsdrivande företag.³⁷

³¹ Johansson, 2005, s. 49

³² Johansson, 2005, s. 146

³³ Linderyd m.fl., 2012, s. 99

³⁴ Amnå, 2008, s. 38

³⁵ Johansson, 2005, s. 56

³⁶ Johansson, 2005, s.105

³⁷ Jfr. Lundquist, 2001, 65; Johansson, 2001, s 24

2 Normativ analys

För att kunna genomföra en normativ analys och uppfylla kraven på intern giltighet, så krävs det att värdena som bildar utgångspunkten för analysen är tydligt preciserade. Därmed ämnar vi inledningsvis i följande avsnitt att tydliggöra och definiera huvuddragen för de värden som kommer att ligga till grund för argumentationen. Därefter kommer vi föra ett resonemang, utifrån konsekvensialismens argumentationslogik, kring effekterna av en ökad styrning och kontroll i det offentligas bidragsdistribution.

2.1 Medborgardemokrati

Medborgardemokratin är en normativ värdegrund utformad av Lennart Lundquist, som är professor i bland annat statsvetenskap och offentlig förvaltning på Lunds universitet. Inte helt ologiskt har medborgardemokratin sin yttersta utgångspunkt i ett medborgarperspektiv. Den sammanfattning som Lundquist själv väljer att använda på teorin är: ”Den politiska demokratin kan på lång sikt endast fungera genom den enskilde medborgarens engagemang och medverkan”.³⁸

Den demokratiska grundsynen bygger på flera olika föreställningar om vad den politiska demokratin bör utgöras av. Betoningen ligger likafullt på att folket styr sig själv enligt principen att alla människor är likar och ska behandlas som sådana. Inom medborgardemokratin har medborgarna ömsesidiga rättigheter såväl som skyldigheter att ha en aktiv relation till politiska institutioner och där staten utgörs av ”vi” tillsammans. Teorin bekänner sig till vad Lundquist kallar för ”vårt offentliga etos”, som utgör en balans mellan demokratiska och ekonomiska värden. Vårt offentliga etos tillåter inte politiska aktörer att bara bortse från exempelvis kostnadseffektivitet till förmån för endast demokratiska värden och vice versa.³⁹

Medborgardemokratin utgår alltså först och främst från folkmakten. I praktiken innebär det att folkmakten manifesteras genom både en representativ demokrati samt direktdemokrati. Som Lundquist beskriver det så ”är [det] inte tillräckligt att representativa organ fungerar på ett någorlunda tillfredsställande sätt”.⁴⁰ För medborgardemokratin finns det således en balansgång mellan den representativa och den direkta demokratin: ”Indirekt demokrati måste utgöra

³⁸ Lundquist, 2001, s. 154-156

³⁹ Lundquist, 2001, s. 78

⁴⁰ Lundquist, 2001, s. 182

kärnan, men direkt deltagande uppmuntras överallt”.⁴¹ I den balansgången ser Lundquist organisationsdemokratin, där även föreningslivet inryms, som en av de absolut viktigaste företrädarna för direktdemokratin.⁴² Eliterna, inom medborgardemokratin, ska inte vara förmyndare eller överta demokratin utan istället tjäna och verka som en katalysator för demokratiska värden. Här ser Lundquist tjänstemännen som den viktigaste elitgruppen och deras roll som demokratins väktare.

Den ideella sektorn anses vara en plantskola för demokratisk fostran i linje med medborgardemokratin införlivande av *demokratin som livsform*.⁴³ Begreppet syftar till hur demokratiska värderingar bör vara integrerade i alla delar av samhället, som sträcker sig även utanför det civila samhället, såsom hem och skola. Det är hursomhelst framförallt i det civila samhällets sammanslutningar som demokratiska värden kan befästas och reproduceras gemensamt av medborgarna.⁴⁴ Lundquist beskriver effekterna i avsaknaden av ett fungerande civilsamhälle som:

”Utan *civil society* [det civila samhället] är medborgare hemlösa, svävande mellan stora byråkratiska styrelser som de inte längre har tillit till och privata marknader från vilka de inte kan hämta moraliska och medborgliga värden”.⁴⁵

2.2 Den ideella sektorns särart

I demokratiutredningen från år 2000 slår man fast att “[...] ett starkt och fungerande föreningsliv utgör en grundbult i ett demokratiskt samhälle, som uttryckligen främjar medborgarnas möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet”.⁴⁶ Vi kan därmed göra kopplingen att föreningslivet är intimt förknippat med demokratiska värden. Vi kan också, utifrån utredningen, göra antagandet att den förbindelsen kräver ett “starkt och fungerande föreningsliv”.

I demokratiutredningen benämns föreningslivets demokratifostrande egenskaper, med potentialen för samverkan och möjligheten att finna gemensamma lösningar, som dess horisontella kapacitet. Utredningen pekar dessutom på en vertikal roll där föreningslivet och organisationsväsendet utgör en möjlighet till en mobiliserande kraft i samhället. Genom medborgliga sammanslutningar i det civila samhället kan man skapa en effektiv röst och motvikt till den offentliga maktutövningen och på så sätt en form för direktdemokrati.⁴⁷

⁴¹ Lundquist, 2001, s. 199

⁴² Lundquist, 2001, s. 153-183

⁴³ SOU 2000:1, s. 196, Lundquist, 2001, s 172-174 , Kugelberg, 2009, s 191-193

⁴⁴ Jfr. Lundquist, 2001, s 173

⁴⁵ Lundquist, 2001, s 173

⁴⁶ SOU 2000:1, s. 196-197

⁴⁷ SOU 2000:1, s. 196-197

Välfärdsstatens minskning har lett till att civilsamhället direkt eller indirekt har bjudits in att bli en partner, dels på grund av att det är kostnadseffektivt och dels för sin prestige. Det kan gälla både folkrörelsebaserat socialt arbete och ideella och frivilliga insatser med fria organisationsformer.⁴⁸

Inom välfärdsområden behövs hjälp för att möta de behov kommunerna har och inte har kapacitet eller möjlighet att utföra. Ett exempel på detta kommer från Värmdö kommun. Oppositionsrådet på Värmdö, Lars Bryntesson talar om ett fall då Värmdö Bikers ställde upp med att ordna 15 fadderfamiljer för de flyktingar som kommunen bestämt sig för att ta emot. Problem uppstod när kommunen drog in bidraget för detta nätverk av fadderfamiljer för att istället låta en tjänsteman sköta nätverket. Det resulterade nämligen i att nätverket slutade fungera på mindre än två veckor.

”Den sociala integrationen kan man inte anställa kommunala tjänstemän för, detta att lära folk att gå på posten, hur man tar bussen...det här funkade så länge civilsamhället ägde den här frågan själv. När det offentliga skulle ta över kontrollen över det här, då förlorade man själen i det...och det är det här som det offentliga måste våga lita på, och då krävs det politik och vision för att våga det.”⁴⁹

En oerhört viktig och oersättlig del av civilsamhället består av frivilligt socialt arbete. Amnå menar att utvecklingen går mot att allt färre svenskar har en koppling till något demokratiskt föreningsarbete och att vi går mot en mer serviceorienterad och kundinriktad föreningsverksamhet. Forskningen tyder på sjunkande medlemsantal vilket på sikt kommer leda till att den nordiska säregna demokratiska kombinationen av medlemskap och frivilligarbete försvagas.

Johansson tar upp fyra områden som viktiga förklaringsfaktorer till varför de ideella organisationerna vill värna om sin självständighet och särart. Han talar om medlemskap som ett av de viktigaste kännetecknen på den svenska ideella sektorn. Men han hävdar också att allt fler organisationer gör sig i allt större utsträckning mer oberoende av sina medlemmar och menar att det inte är folket som vänt ryggen åt organisationerna utan tvärtom. Han belyser också intern maktfördelning som en viktig förklaringsfaktor. Denna varierar i olika organisationer mellan anställda och medlemmar, där anställda tenderar att få allt större inflytande genom kunskap och styrning. Organisationens karaktär, dess storlek och struktur är ännu en viktig förklaringsfaktor för de ideella organisationernas benägenhet att värna om sin särart och självständighet. Johansson ser skäl att anta att ju mer lik den ideella organisationen är en myndighet i storlek och struktur, desto lättare tenderar de att anpassa sig till myndighetskulturen och får svårare att värna om sin särart och självständighet. Verksamhetsområdets karaktär är en fjärde faktor, där Johansson ser en tendens att de organisationer som bedriver verksamhet liknande kommunens centrala ansvarsområden, får mindre möjlighet att hävda sin särart och självständighet.⁵⁰

⁴⁸ Se Bakgrund 1.5

⁴⁹ <http://overenskommelsen.se/10maj-websands-spannande-samtal-kring-overenskommelsens-tre-forsta-ar-och-utmaningar-i-samverkan/>

⁵⁰ Johansson, 2005, s. 175

De ideella organisationerna verkar och lever i ett samhälle som de både påverkar och påverkas av. Detta ställer också krav på deras medlemmar, anställda och förtroendevalda, att också ständigt reflektera över och gå tillbaka till sin ideologi och idé.⁵¹

Civila sektorns möjligheter att involvera och engagera människor är en central del av dess politik. Att ge människor reella möjligheter att påverka sitt eget liv, sin situation och även samhället i stort. Det är att ge människor egenmakt.⁵²

2.3 Preferensutilitarism som utgångspunkt för argumentationen

I bakgrundsavsnittet för den här uppsatsen förtydligade vi för att det finns ett speciellt handlingsförfarande som får konsekvenser för föreningslivets effekter i samhället. Här syftar vi till det offentliga relation till det ideella föreningslivet och med vilken typ av styrning som används i bidragsdistributionen. I slutändan är det politikerna som bestämmer villkoren för bidragsstödet till ideell sektor. Som vi tidigare har belagt så finns det en tydlig pågående trend av en offentlig önskan till tydligare styrning och kvalitetskontroll.⁵³ Ur den utvecklingen utkristalliserar sig motsättningen mellan nyttovärderna autonoma föreningar och effektivisering av skattemedel.

Ur en preferensutilitaristisk synvinkel skulle det man kunna hävda att det offentliga är berättigat till att skattemedelseffektivt detaljstyra, efter exempelvis en förvaltnings intressen, om den nytta blir större än med något annat alternativ. Det finns ett visst stöd för styrningen i medborgardemokratin offentliga etos som säger att ett ekonomiskt värde, som kostnadseffektivitet, måste beaktas tillsammans med demokratiska värden. Å andra sidan så uppmuntrar medborgardemokratin en större användning av direkta former av demokrati, där organisationsdemokratin är det mest framträdande exemplet.

I en rapport, om studieförbundens relation med kommunerna, så gav en tjänsteman i en större svensk kommun uttryckt för spänningen mellan studieförbundens självständighet och kommunens krav på ett offentligt etos och ett ansvarsfullt användande av skattepengar: "Det är ju så att vi har skatte kronor som vi arbetar med och där ska vi naturligtvis se till att få ut det mesta och det bästa av det."⁵⁴

Skattemedelseffektiviteten är alltså i sig en effekt av bidragsstyrningen som finner ett visst stöd i medborgardemokratin. Frågan är om den kan motiveras utifrån effekterna av bidragsstyrningen ur ett annat perspektiv. Här blir det relevant att skilja mellan två olika områden, dels effekter på kvaliteten av

⁵¹ Johansson, 2005, s.178

⁵² Proposition 2009/10:55, s. 51

⁵³ Se Bakgrund 1.5

⁵⁴ Folkbildningsförbundet. 2011. *Läge för Dialog. En studie om relationen mellan studieförbund och kommuner.*

verksamheten i samhället och dels interna effekter på organisationerna som tar emot stöd från det offentliga.

Forskningsunderlaget och därmed vetenskapen kring effekterna av styrformernas faktiska utfall i samhället och servicen för medborgarna är relativt liten.⁵⁵ Möjligheterna att föra ett utilitaristiskt resonemang, utifrån de förutsättningarna, blir därmed något begränsade. Målstyrning inom företag och förvaltning är däremot väl använt och väl utforskat. Den utgår från styrförutsättningar, säker orsakskunskap, mätbara mål och verksamheter och aktiviteter som är repetitiva. Enligt Johansson är det väldigt svårt att tillämpa och utvärdera en sådan mål- och resultatstyrning på ideella organisationers verksamhet. Några av de problem som han tar upp är bland annat att det är svårt att göra målen mätbara, vilket enbart leder till otydlighet, det är svårt att dra skiljelinjer i politiska miljöer mellan mål och medel, och målen kan dessutom inte rangordnas vilket i sig skapar prioriteringsproblem.⁵⁶

Det finns ytterligare problem med utvärderingar av bidrag när det gäller sambandet mellan bidragen och de tänkta effekterna av bidragen. I en rapport om bidragen till Ungdomsstyrelsen står det:

”Det blir genast betydligt svårare att säkerställa det mervärde som bidragen tillför så fort vi går bortom tämligen enkla mål som till exempel att bidragen ska leda till en medlemsökning (där vi kan jämföra medlemsantalet före och efter bidragets införande).”⁵⁷

Den tar också upp två frågeställningar angående eventuell påverkan på beslutsprocesser som är viktiga att belysa, den ena är ”hur man med säkerhet kan veta dels att en organisation *inte* hade genomfört en påverkansprocess utan statliga bidrag” och det andra “att regeringen *inte* hade infört en ny lag eller dylikt om inte den undersökta organisationen hade pressat på för en förändring”.⁵⁸

Rapporten till ungdomsstyrelsen kommer fram till att det inte finns några universallösningar för att utvärdera det offentliga stödet till ideella organisationer.⁵⁹ Enligt Johansson är ett sätt att se till fallstudier på lokala planet.⁶⁰ Rapporten visar att det finns en oerhörd mångfald av effekter som bidragen förväntas ha, å ena sidan på medlemmar, medborgare och å andra sidan på staten och samhället i stort. De varierande motiven bakom olika bidragen gör det också svårt att utvärdera dess olika effekter. Svårigheterna att utvärdera de samhällsliga effekterna avspeglar sig också i komplexiteten att, i en normativ analys, välja en värdegrund som på något skulle fånga upp samtliga av de här relativt utforskade konsekvenserna.

⁵⁵ Danielson m.fl., 2009, s 8, 14

⁵⁶ Johansson, 2003. s.123

⁵⁷ Danielson m.fl., 2009, s. 21

⁵⁸ Danielson m.fl., 2009, s. 21

⁵⁹ Danielson m.fl., 2009, s. 21

⁶⁰ Johansson, 2005, s.109

2.3.1 Bidragens interna effekter på mottagarna

Det finns ett antal studier som fokuserar på interna effekter på ideella organisationer som tar emot offentliga stödformer, och som således kan utgöra en grund för analys.⁶¹ Utifrån det underlaget kan man dessutom föra ett resonemang om rimliga och någorlunda förväntade effekter i ett större samhällsperspektiv.

Vilka är då de interna konsekvenserna av en ökad styrning hos föreningarna? Johansson visar bland annat i sin studie att: ”Det är tydligt att statsbidragsfrågan ständigt finns i bakhuvudet hos ledningsföreträdare hos många organisationer”.⁶² Det påståendet bygger han bland annat på att närmare hälften av de tillfrågade föreningarna svarade att utformningen av bidraget påverkade just deras strategiska beslut.⁶³ Johan Oljeqvist, VD för Fryshuset i Stockholm, sammanfattade den problematiken, vid ett panelsamtal om ”Utmaningar i samverkan mellan det offentliga och de idéburna organisationerna”, så här:

”Vi kompromissar med våra idéer och våra tankar för att få finansiering... här har vi ett problem med Överenskommelsen, den bygger på tillit och att vi ska värna om civilsamhällets rätt att ifrågasätta. Detta är nyckeln, men det är inte så lätt när vi är leverantörer åt dem som vi ska ifrågasätta.”⁶⁴

Det finns alltså en tydlig anpassning hos många av organisationerna till vad det offentliga vill se för resultat. Den tanken gäller visserligen för samtliga styrningsformer men blir alltmer tydlig ju snävare måldirektiven är. Det skapar i sin tur en beroendeställning där organisationslivet måste anpassa sig efter de mål och direktiv som stat och kommun sätter upp, för att kunna bedriva en verksamhet. Här blir det relevant att visualisera den här problematiken med ett empiriskt exempel:

Clarissa Kugelberg studerade år 2005 bidragsansökningsprocessen för en etnisk ideell förening i en medelstor svensk kommun. Undersökningen gjordes framförallt genom kvalitativa samtalsintervjuer, både med föreningen och bidragsansvariga kommunföreträdare. I hennes analys framhåller hon framförallt att: ”när målen omvandlades till hanterbara principer vid bedömningarna av föreningarna så överordnades i praktiken målet att använda föreningarna för förvaltningens syften”.⁶⁵ Det resulterade i att den aktuella föreningen fick överge sitt initiala intresseområde eftersom det, från kommunens sida, inte ansågs ligga inom ramen för den lokala politikkens ansvarsområde.⁶⁶

Från det här exemplet skulle man kunna hävda att kommunen handlade skatteeffektivt ur en representativ demokratisk roll, med ett visst

⁶¹ Ibid.

⁶² Johansson, 2005, s. 62

⁶³ Ibid.

⁶⁴ <http://overenskommelsen.se/10maj-websands-spannande-samtal-kring-overenskommelsens-tre-forsta-ar-och-utmaningar-i-samverkan/>

⁶⁵ Kugelberg, 2009, s. 191-193

⁶⁶ Ibid.

medborgardemokratiskt stöd. Å andra sidan skulle man kunna hävda att kommunen, som politisk elit, körde över det direktdemokratiska initiativet och därmed bröt med en medborgardemokratisk värdegrund. På så sätt skulle det utgöra ett konsekvensialistiskt argument mot detaljstyrningen.

Utifrån den ideella sektorns särart kan man urskilja framförallt två vitala funktioner som blir lidande av effekterna i en bristande autonomi. Dels skapar det en situation där idéer och initiativ till serviceproduktion i allt mindre utsträckning kommer inifrån föreningarna själva. Dels blir det problematiskt att utgöra en motvikt till det offentliga när man i stor utsträckning utgör integrerad del av serviceproduktionen. Den vertikala motviktsrollen, som i allra högsta grad bidrar till särarten, förvandlas således till en form av en offentlig underleverantör. Här skulle man kunna invända genom att säga att makten till påverkan inte försvinner utan bara förflyttas från ett utomstående perspektiv till en påverkan inifrån. Oavsett den vunna nyttan med en sådan förflyttning, så finner det resonemanget inget stöd inom varken medborgardemokratin eller ideella sektorns särart och kräver en helt annan värdegrund för att kunna rättfärdigas.

En annan effekt av en ökad detaljstyrning blir att myndigheterna antar ett allt mer managerialistiskt förhållningssätt som smittar av sig även på den ideella sektorn. Effekterna av kontraktering, då stat och kommun efterfrågar professionell standard mot skattemedel, och en utökad makt till ledare hotar inte bara medlemskapets mekanismer av deltagande, inflytande och ansvarsutkrävande men också den pluralism och mångfald som frivilligarbetet innebär.⁶⁷ På så sätt generar detaljstyrningen, genom managerialism, konsekvenser som inte går att rättfärdiga ur värdet av den ideella sektorns särart.

⁶⁷ Jfr. Danielsson m.fl., 2008, s.146-149; SOU 2000:1, s. 206

3 Slutsatser och avslutande diskussion

Som utgångspunkt för den här uppsatsen frågade vi oss hur de offentliga bidragen påverkade de ideella föreningarna och organisationerna, och bestämde oss längs vägen att ge svar på våra frågeställningar genom att använda oss av normativ analys. Med medborgardemokrati samt värdet av den ideella sektorns särart i sig som värdegrund för analysen, ställde vi oss frågan varför den offentliga sektorn borde undvika alltför styrda bidragsformer gentemot det ideella föreningslivet.

Genom den uppsatta värdegrunden och en konsekvensialistisk normativ analys har vi funnit ett relativt lågt stöd för att rättfärdiga alltför styrda bidrag till den ideella sektorn. Utifrån värdet av den ideella sektorns särart är det särskilt svårt att se några positiva effekter. Det lilla stöd för kostnadseffektiviteten som finns ur ett medborgardemokratiskt perspektiv möter flera interna motargument. Det blir framförallt tydligt utifrån ett medborgardemokratiskt perspektiv, med uppmaning till att uppmuntra direktdemokrati när möjligheten finns.

Men hur belyses frågan om eventuell påverkan på politiska beslutsprocesser och hur vet man om organisationen inte hade genomfört en påverkansprocess utan det statliga bidraget? Eller huruvida regeringen inte hade drivit igenom en ny lag om inte organisationen hade pressat för en förändring? Det finns inte några universallösningar för att utvärdera det offentliga stödet till ideella organisationer. Som vi tidigare påpekat är antalet studier begränsade och metodologiska problem gör det svårt att dra slutsatser, men vi pekar på dessa problem och menar att det är av vikt att finna metoder för att utvärdera effekterna av allt för styrda bidragsformer. Vi ser att det kan uppstå en diskrepans mellan de politiska målen med bidragen och vad vi rimligtvis kan vänta oss för mätbara och synliga effekter av dem.

Det är rimligt att säga att den offentliga sektorn skapar förutsättningar för nya former av samarbeten med den ideella sektorn. Ett viktigt steg har tagits från regeringens håll gentemot de ideella organisationerna då de tillsammans med dem ingick i en nationell överenskommelse, vars viktigaste mål är att stärka de ideella organisationernas självständighet och särart. Idag ser vi flertal kommuner och regioner som på regeringens uppdrag tar överenskommelsen till lokal nivå. Kommuner vill utveckla sina stöd- och samverkansformer med den ideella sektorn, och då är det viktigt att dessa uppmärksammar vilka faktorer som styr den relationen.

4 Referenser

- Amná, Erik, 2008. *Jourhavande medborgare*, Studentlitteratur.
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod – Att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur
- Danielson, Anna; Zetterberg, Pär; Amná, Erik, 2009. *Bidrag till vad? En kunskapsöversikt över effekter och metoder rörande statliga bidrag till ideella organisationer*. Ungdomsstyrelsen.
- Folkbildningsförbundet, 2011. *Läge för Dialog. En studie om relationen mellan studieförbund och kommuner*.
- Johansson, Staffan, 2005. *Ideella mål med offentliga medel – Förändrade förutsättningar för ideell välfärd*, Sober förlag.
- Johansson, Staffan, 2003. *Stöd eller styrning? En utvärdering av statsbidragsmodellen till ideella organisationer inom det sociala området*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Johansson, Staffan, 2001. *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer – Ideella organisationers roll i välfärdssystemet*. Göteborg: CEFOS/Göteborgs universitet
- Kugelberg, Clarissa, 2009. *Bistånd eller styrning? Kommunen och de etniska föreningarna*. I Bengtsson, Bo och Kugelberg, Clarissa (red.), 2009. *Föreningsliv, delaktighet och lokal politik i det mångkulturella samhället*. Malmö: Égalité
- Linderyd, Andreas; Ardin, Anna; Rickne, Johanna, 2012. *Välfärd bortom staten och kapitalet – Civila samhällets närvaro och förutsättningar i välfärden*. Stockholm: Sektor3
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur
- Proposition 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.
- SOU 1994:139. *Ny socialtjänstlag*. Slutbetänkande av Socialtjänstkomittén.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*.
- Wijkström, Filip; Einarsson, Stefan; Larsson, Ola, 2004. *Staten och det civila samhället – Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.

4.1 Internetkällor

Ungdomsstyrelsens webbplats:

http://www.ungdomsstyrelsen.se/order_item/0,2568,,00.html?itemId=ff808081300d4e93013118ee5a470033

Hämtdatum: 2012-05-20

Överenskommelsens webbplats:

<http://overenskommelsen.se/om-overenskommelsen/>

<http://overenskommelsen.se/10maj-websands-spannande-samtal-kring-overenskommelsens-tre-forsta-ar-och-utmaningar-i-samverkan/>

Hämtdatum: 2012-05-20