

Civilsamhället, demokratin och välfärden

Abstract

Changes in the welfare state and what should comprise areas of welfare is a recurring topic on the political agenda. Not the least in Sweden there is a lively debate about changes in the welfare area and new players who enters the arena. While there has been a relatively widespread discussion of private actors in the welfare area has nonprofit actors come to be sidelined. However, we can now see a political will that the nonprofit takes a bigger role in the welfare sector. The purpose of this paper is that based on a normative approach to discuss the potential value conflicts that may arise with the nonprofit as welfare producer. This is done by a number of normative democratic criteria defined and justified , which then forms the basis for the analysis and valuation. Three key democratic values of this paper are developed, transparency, accountability and pluralistic civil society. It is possible to see that a certain amount of conflict can arise through increased government control of the nonprofit sector that leads to, it can be argued, the opportunity for greater accountability while this control can challenge the plural civil society in terms of independence and diversity.

Nyckelord: Demokrati, civilsamhälle, välfärd, ansvar, pluralism

Antal ord: 9990

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning	2
1.2	Varför behöver detta studeras?	2
1.3	Metodologiska överväganden	2
1.4	Material och avgränsningar	3
1.5	Begrepp	4
1.5.1	Civilsamhälle	4
1.5.2	Ideella organisationer	4
1.5.3	Idéburna organisationer	4
2	Demokratiteoretiska utgångspunkter	5
2.1	Demokratiteoretiska grundnormer och ideal	6
2.2	Demokratiska substansvärden	6
2.2.1	Antagande 1: Principen om alla människors lika värde	6
2.2.2	Antagande 2: Principen om lika hänsyn	7
2.2.3	Antagande 3: Principen om den starka jämställdheten	7
2.2.4	Antagande 4: Principen om personlig autonomi	8
2.3	Demokratiska processvärden	9
2.3.1	Öppenhet	10
2.3.2	Ansvar	11
2.4	Demokrati och civilsamhället	12
2.4.1	Demokratins ideal och det civila samhället	12
2.4.2	Demokrati och ett pluralistiskt civilsamhälle	14
3	Demokratiska problem med det civila som välfärdsproducent?	17
3.1	Frågan om öppenhet inom välfärden	18
3.2	Frågan om ansvar inom välfärden	18
3.2.1	Vem är ansvarig?	18
3.2.2	Medborgligt ansvar och välfärden	19
3.2.3	Problemet med att utkräva ansvar	20
3.3	Ett pluralt civilsamhälle?	21
3.3.1	Ett självständigt civilsamhälle?	22
3.3.2	En mer likriktad sektor?	23
4	Slutsatser	25
5	Referenser	26

1 Inledning

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.

(Regeringsförklaringen 2006)

Förändringar av välfärdsstaten och avgränsningar och vad som bör innefatta välfärdsområden är ett ständigt aktuellt ämne på den politiska dagordningen. Under en längre tid har vi kunnat se en uppluckring i synen på staten som den huvudsakliga aktören vid implementeringen av välfärdspolitiken. Vid sidan av det offentliga tar såväl privata som ideella aktörer allt större plats inom välfärdspolitiken. En trend tycks vara att staten låter och till och med uppmuntra till att dessa organisationer tar ett större ansvar när det gäller frågor som traditionellt har setts som generella välfärdsfrågor. Medan det har varit en relativt utbredd debatt inom både politiken och forskningen om privata aktörer inom välfärdssektorn så är användningen av ideella aktörer fortfarande relativt outforskat och inte lika omdiskuterat. Frågor som väcks är hur ser förhållandet mellan det offentliga och det ideella ut och hur bör detta förhållande se ut. En kritisk analys av förhållandet mellan det offentliga och ideella tycks delvis fattas.

Sedan 2008 finns det en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Kärnan i överenskommelsen kan sägas vara att hävda de idéburna organisationernas oberoende och självständiga roll samtidigt som de lyfts fram som utförare av välfärdstjänster.

Civilsamhället har traditionellt haft en stark ställning i det svenska samhället, som delvis kan sägas ha formats av det starka föreningslivet. Civilsamhället har även haft en relativ stark ställning inom den svenska demokratidebatten, där det ofta hävdats att ett livskraftigt civilsamhälle är en förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Samtidigt kan vi idag se att i samband med ökad samverkan mellan det offentliga och det ideella finns det även tendenser till ökad statlig styrning. Det tycks finnas en motsättning mellan viljan att bevara den ideella sektorns autonomi och ökad politisk kontroll och styrning.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att ur ett demokratiskt perspektiv diskutera huruvida en viss värdekonflikt kan uppstå med det ideella som utförare av välfärdstjänster. Genom att fastlägga några demokratiska värden och analysera hur dessa påverkas eller utmanas av att det ideella som utförare av välfärdstjänster. Frågeställningen lyder:

- Vad bör karakterisera en demokratisk välfärdspolitik?
- Givet värdena öppenhet, ansvar och pluralism hur bör vi värdera Överenskommelsen mellan regeringen och civilsamhället inom välfärdspolitiken i Sverige och civilsamhället som utförare av välfärdstjänster?

1.2 Varför behöver detta studeras?

Varför behöver då detta studeras? Vad kan denna uppsats tillföra? Som diskuteras i inledningen har debatten både inom politiken och forskningen varit relativt utbredd när det gäller privata aktörer inom välfärden medan ideella aktörer tycks ha försummats något. Även om forskning kring förhållandet mellan det offentliga och det ideella har sett ett uppsving under de senaste åren, så pekar forskare som Lars Svedberg på att det behövs en mer teoretiska förankrad forskning (2005:57). Ambitionen med denna uppsats är att försöka göra detta och angripa problemet ur ett mer teoretiskt och kritiskt perspektiv. I en era där den traditionella välfärdsstaten utmanas och nya aktörer äntrar arenan är det möjligt att denna typ av forskning blir än mer viktig.

1.3 Metodologiska överväganden

Jag har valt att arbeta utifrån en normativ ansats där strävan är att definiera och motivera en uppsättning normativa demokratikriterier, utifrån vilka jag sedan kan analysera och värdera det ideella som utförare av välfärdstjänster. Det är dock viktigt att poängterar att en undersökning med andra demokratinormer hade nått andra slutsatser. Detta arbetssätt vill jag ändå mena är fruktbart eftersom det tydliggör vilken normativ föreställning om demokrati som ligger bakom analysen. Vetenskapligheten här kan sägas ligga i den öppna och rekonstruerbara framställningen snarare än en värderingsfri studie om samverkan mellan det offentliga och det ideella (jfr Hall m.fl. 2005:17).

Den normativa ansatsen är alltså att försöka definiera och motivera några demokratikriterier som sedan kan användas för att analysera och värdera

samverkan mellan det offentliga och det ideella. Men vad med empirin då? I detta fall kommer det vara att se vilka visioner som finns för denna samverkan och hur demokratiska dessa är utifrån mina normer.

Jag arbetar alltså delvis utifrån två metoder. I den normativa ansatsen i kapitel två är min tanke är att angripa problemet utifrån en liknande metod som Patrik Hall, Kristian Sjøvik och Ylva Stubbergaard använder sig av i ”nätverk söker förankring”. Det innebär att jag kommer dela in demokratibegreppet i tre abstraktionsdimensioner i form av demokratiska substansvärden, demokratiska processvärden samt pluralistiskt civilsamhälle. Tanken är att detta ska tydliggöra vilken demokratisyn som ligger bakom studien. I denna del presenterar jag också tre för denna uppsats centrala demokratiska värden; öppenhet, ansvar och ett pluralistiskt civilsamhälle. Återigen bör jag göra läsaren medveten om att det finns andra demokratiska värden, som exempelvis effektivt deltagande och dialog, som inte diskuteras i denna uppsats men som hade kunnat ge andra resultat för uppsatsens senare delar om de hade diskuterats. Anledningen till att dessa värden inte berörs är att som i allt måste vissa avvägningar och avgränsningar göras och jag vill mena att i studiet av civilsamhället, demokratin och välfärden är värdena öppenhet, ansvar och pluralism centrala.

I Kapitel tre kommer jag ta med mig dessa värden – öppenhet, ansvar och pluralism – för att försöka värdera dels hur dessa värden diskuteras i den överenskommelse som undertecknats mellan parterna och dels vilka eventuella problem som uppstår då det civila verkar som välfärdsproducent. Jag gör här alltså en generell diskussion och visserligen kunde uppsatsen fått mer tyngd av ett fall. Men jag vill ändå mena att det finns ett värde i den generella diskussionen inte minst i att lyfta upp eventuella värdekonflikter vilka sedan kan ligga som grund till en mer empirisk forskning. Liksom Bo Rothstein menar jag att det finns stora problem med att avskilja det normativa från det empiriska i den samhällsvetenskapliga analysen. Inte minst när vi ska analysera välfärdspolitiken som har klara normativa utgångspunkter och att det därför är av vikt att klargöra dessa (2010:12).

Uppsatsen avslutas med kapitel fyra där eventuella slutsatser dras och förslag på fortsatt forskning ges.

1.4 Material och avgränsningar

Materialet i denna uppsats består främst utav sekundär källor i form av litteratur hämtad från den statsvetenskapliga demokratiteoretiska diskussionen, litteratur om den ideella sektorn samt avtal mellan stat och idéburen sektor inom det sociala området på nationell nivå. Utöver detta används även statliga rapporter, rapporter från den idéburna och ideella sektorn samt debattartiklar skrivna av båda parter. Tanken är att detta ska skapa en viss bredd i materialet.

Som jag diskuterade tidigare så måste en i allt göra vissa avvägningar och avgränsningar och därför finns det även sådana i den här uppsatsen. I tidigare avsnitt diskuterade jag en av dessa avgränsningar som görs, vilka demokratiska

värden som diskuteras, och vilka eventuella konsekvenser detta får. Utöver denna avgränsning så finns det även en avgränsning i tid och rum. Uppsatsen diskuterar för det första den svenska spelplanen och gör detta på ett nationellt plan utifrån den överenskommelse som undertecknats. För det andra innebär utgångspunkten i överenskommelsen en begränsning i tid från 2008, då överenskommelsen undertecknades, och framåt.

1.5 Begrepp

1.5.1 Civilsamhälle

Det civila samhället är här en arena skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet. Det är en arena där människor organiserar sig och agerar tillsammans för gemensamma intressen. Det kan även i denna mening förstås som ett sätt att beskriva det som sker inom denna arena, ett medborgligt förhållningssätt och medborgliga handlingar (Trägårdh 1995, Zetterberg 1995).

1.5.2 Ideella organisationer

Uttrycket ideell organisation – som exempelvis inkluderar föreningar, riksorganisationer och stiftelser – har flera betydelseaspekter, men kärnan kan sägas bestå i att det inte finns privata vinstintressen i organisationens verksamhet (Svedberg 2001:141-42). Avsaknaden av vinstintressen innebär dock inte nödvändigtvis att verksamheten bygger på ideella oavlönade insatser (ibid).

Ideell kan i denna mening innebära en klar och distinkt åtskillnad mellan de insatser som görs i den privata sfären och de insatserna som görs på frivillig basis, volontär basis, i olika former av offentliga eller halvoffentliga organisationer (Lundström & Wijkström 1997:33).

1.5.3 Idéburen organisationer

Idéburen organisation framträder framförallt som begrepp i den överenskommelse som slöts mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sverige Kommuner och Landsting. Jag kommer därför här utgå ifrån samma definition som de använder sig av i dokumentet. Idéburen organisation ska då här förstås som organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen. Organisationerna kan vara vinstdrivande och har generellt någon form av mer allmänmänniskliga uppdrag, utan att vara statliga eller kommunala. Organisationerna är självstyrande och har ofta inslag av idealitet samt bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Den verksamhet som bedrivs av och inom dessa organisationer kan beskrivas som idéburen (Överenskommelsen 2008:30).

2 Demokratiteoretiska utgångspunkter

För att kunna avgöra huruvida något är demokratiskt är det nödvändigt att sätta upp en demokratisk norm gentemot vilken kan värderas. Detta kapitel syftar till utarbeta en sådan norm. För att kunna göra detta behöver det klargöras vilken min demokratiteoretiska utgångspunkt är för annars kan demokrati, i Lennart Lundquist ordalag ”betyda nästan vad som helst eftersom var och en kan tolka in sina värden och konstruktioner i institutionen” (2001:114). I detta kapitel kommer det argumenteras för att om demokrati ska kunna motiveras måste vi utgå ifrån att vanliga människor i allmänhet är kompetenta att styra sig själva.

Nedanstående figur är min analysram för demokratibegreppet, där det delas in i tre olika dimensioner. Med demokratiska substansvärden avser jag olika övergripande demokratiska värden och mål som demokratins processer och institutioner bör främja. Nästa dimension är demokratiska processvärden som utgör instrumentella värden till demokratins substansvärden, alltså värden som utgör instrument för att uppnå substansvärdena (Lundquist 2001:118). Den tredje dimensionen är det som jag väljer att kalla för pluralistiskt civilsamhälle. Denna kan sägas utgöra en del av de demokratiska institutioner vars uppgift är att kanalisera medborgarnas uppfattningar och forma samhällsrelationerna i enlighet med demokratins övergripande substansvärden (Hall m.fl. 2005:27).



Figur 2.1 Analysram för demokrati

2.1 Demokratiteoretiska grundnormer och ideal

Varför då demokrati? Varför är demokratins idé viktigt? Jag vill hävda liksom David Held att demokrati, åtminstone i teorin, erbjuder en livsform och en arena för rättvisa sätt att förhandla om värden och värdekonflikter. Idén om demokrati är viktig eftersom den inte bara är ett värde bland många andra såsom frihet och rättvisa, utan är det värde som kan knyta samman och medla mellan konkurrerande värdeladdade mål. Demokrati förutsätter inte att en blir överens om olika värden utan visar istället på ett sätt att relatera värden till varandra. Demokrati är alltså inte svarat på alla frågor men när den är tillräckligt klart uppfattad kan den staka ut en metod för samhällsförändring, i vilken tunga och angelägna frågor får en bättre chans till överläggningar, debatt och beslut jämfört med under andra styrelseformer (1997:364-65).

Min utgångspunkt till vad demokrati bör vara utgår ifrån Robert Dahls tanke om att det finns en idé om människan i politiken som är grundläggande för det demokratiska tänkandet och därmed även relativt okontroversiell:

Sedan urminnes tider har en del människor föreställt sig ett politiskt system där medlemmarna betraktar varandra som politiskt jämställda: ett system där folk gemensamt utövar sin suveränitet, där de har förmågan, resurserna, och institutionerna som krävs för att styra sig själva. (Dahl 1989:11).

För Dahl utgör detta själva kärnan även i dagens moderna demokratiska ideal och formar våra demokratiska system. Kärnan inom demokratibegreppet är alltså att folket styr sig själva eller som Dahl uttrycker det, ”Demokrati – folkstyre – kan bara motiveras om man utgår ifrån att vanliga människor i allmänhet är kompetenta att styra sig själva” (Dahl 1989:110).

2.2 Demokratiska substansvärden

I följande avsnitt kommer jag presentera fyra normativa antagande om vad demokrati bör vara. Detta är fyra övergripande substansvärden och mål som demokratins processer och institutioner bör uppfylla.

2.2.1 Antagande 1: Principen om alla människors lika värde

Det första normativa antagandet för min definition av demokrati är att alla medborgare i den politiska styrelsen innehar samma egenvärde, eller det som Dahl kallar för ”inneboende jämlikhet” (1989:96ff). Vi kan se detta som det grundläggande antagandet när vi försöker svara på frågan om varför demokrati är bra. Principen är möjlig att försvara utifrån att det är svårt att finna någon rationell

grund för någon alternativ princip. Förkastar vi idén så innebär det också att vi menar att vissa människor i sig bör betraktas och behandlas som privilegierade oavsett vad de kan bidra med (Dahl 1989:98). Dahl menar att ett sätt att uttrycka denna princip på är, ”We ought to regard the good of every human beings as intrinsically equal to that of any other” (1998:65). Vi kan säga att detta innebär att vi ska behandla alla människor som om de har lika anspråk på liv, lycka och frihet och andra intressen och att dessa inte är underlägsna någon annans anspråk (ibid).

Tanken om samma egenvärde har en tydlig koppling till idén om politisk jämlikhet, som innebär att varje medlem i det politiska samhället ska ha lika del i den politiska makten (Miller 2001: 171). Miller talar om att om vi utgår ifrån övertygelsen att alla har lika stor rätt till självkänsla oavsett förtjänst kan vi även rättfärdiga politisk jämlikhet (2001:195). I den representativa demokratin innebär detta att alla har lika mycket att säga till om vid val av representanter, och att de valda representanterna uppgift är att i stora drag genomföra önskingarna hos dem de representerar (Miller 2001:171-72). Men som Dahl påpekar kan det vara svårt att avgöra vilka dessa ”intressen” är, vem som har tolkningsföreträde och hur denna ”tolkning” ska gå till (1989 kap.6). Därför kan antagandet om lika värde i sig vara ofullständigt och räcker inte som motivering till demokrati utan behöver kompletteras.

Då välfärdspolitiken, i min mening, är en form av offentlig maktutövning så menar jag att denna form av maktutövning även måste ske med största möjliga respekt för alla medborgares lika värde.

2.2.2 Antagande 2: Principen om lika hänsyn

I ovanstående stycke kom vi fram till att antagandet om lika värde behöver kompletteras för att vara effektivt. För att kunna tillämpa den behöver den kompletteras med princip som den verkar förutsätta, nämligen principen om lika hänsyn. Vi kan uttrycka detta som, ”In arriving at decisions, the government must give equal consideration to the good and interest of every person bound by those decisions” (Dahl 1998:65). Vi kan tala om att staten ska visa samma hänsyn till allas intressen.

I frågan om välfärdspolitiken bör detta innebära att denna formas och implementeras med att samma hänsyn ges till allas intressen. Att välfärdspolitiken bör visa samma hänsyn till alla medborgare.

2.2.3 Antagande 3: Principen om den starka jämställdheten

Som tredje normativt antagande om demokrati är principen om den starka jämställdheten. Detta innebär att alla medborgare ska ses som lika kvalificerade att delta och ansvara för den politiska styrelsen. Dahl uttrycker denna tanke om jämlika kvalifikationer på följande sätt:

Alla medlemmar är i stort sett tillräckligt väl kvalificerade att delta i kollektiva beslut som är bindande för sammanslutningen och har betydelse för medlemmarnas bästa eller intressen. Ingen är i alla händelser så mycket mer kompetent än någon annan att den personen bör fatta besluten. (Dahl 1989:111).

Liksom vid tidigare antaganden så finns det en koppling mellan tanken om den starka jämställdheten och övriga antaganden. Tanken om den starka jämställdheten har exempelvis en koppling till det vi kallar för personlig autonomi, vilken vi ska gå igenom närmare i nästa avsnitt. Vad frågan dock kan sägas handla om är att om vi anses vara bäst lämpade att avgöra vad som ligger i vårt personliga intresse, varför ska inte detta även gälla den politiska styrningen? Det kan sägas vara motsägande att anse detta utan att även se de flesta vuxna individer som lika kompetenta att delta i den politiska styrningen (Dahl 1998:75).

Ifall staten ska vissa lika hänsyn till allas intressen så borde detta även innebära att alla vuxna har samma rätt att delta i att besluta om den politik och de lagar som ska gälla. Ifall ingen individ kan sägas vara så mycket bättre lämpad än någon annan att styra att de ska ges slutgiltig auktoritet över den politiska styrningen, så borde detta innebära att de som är bäst kvalificerade att delta är alla de vuxna som omfattas av lagen (Dahl 1998:76).

Detta innebär att vi ser varje medborgare som en myndig och jämlik person som är lika kvalificerad att delta i den politiska styrelsen. Att de som är bäst lämpade att sköta den politiska styrelsen är vi själva (Dahl 1998:75). Detta innebär dock inte att medborgarna i en demokrati inte kan delegera beslutsmakt till politiska representanter om det anses vara motiverat. Men förutsättning är att detta görs utifrån att delegationsrätten utgår ifrån medborgarna själva.

2.2.4 Antagande 4: Principen om personlig autonomi

Som fjärde normativa antagande om demokrati är tanken om personlig autonomi. Med detta menar jag att ingen person är mer lämpad än en själv att bestämma vad som utgör de egna målen eller intressen i en politisk fråga. Eller i andra ord att det är medborgarna som autonoma individer som är bäst lämpade att bestämma detta. Dahl uttrycker det på följande sätt, ”Var och en skall anses vara den som bäst bedömer sitt eget bästa eller sina intressen, om inte motsatsen ovedersägligen bevisats” (1989:113). Vad detta innebär är att inneha personlig autonomi tillsammans med att vara en fullvärdig medborgare i en demokratisk ordning är en förutsättning för självbestämmande. Om vi inte innehar personlig autonomi kan vi inte heller leva enligt de regler vi själva valt och alltså inte heller kunna utöva någon form av självbestämmande (Dahl 1989:118). Vi kan också se det som att ingen har rätt att tvinga på andra sin vision om det goda livet (Held 1997:365). Vi kan se autonomi som att människors förmåga att resonera självmedvetet, att vara självreflekterande och självbestämmande. Vilket hör samman med förmågan att göra avvägningar och bedömningar, välja och handla efter olika möjligheter inom både det privata och det offentliga (Ibid:367). Vi kan förstå autonomiprincipen som en princip om hur en avgränsar legitim makt, vilket innebär att alla legitima

auktoritetsförhållandena måste vara förenliga med och respektera förutsättningen om personlig autonomi (Dahl 1989:113). Vi kan ta in den definition som David Held använder sig av,

Individer bör vara fria och jämlika i att bestämma sina egna livsvillkor, det vill säga de bör alla ha samma rättigheter (och följaktligen samma skyldigheter) när det gäller att ange ramarna som alstrar och avgränsar de möjligheter som står öppna för dem, så länge de inte använder detta ramverk för att upphäva andras rättigheter. (Held 1997:369).

Vi kan tolka personlig autonomi som att människor ska åtnjuta lika rättigheter och skyldigheter i det samhällsbygge som formar deras liv och möjligheter. Vi kan tala om att alla ska kunna sträva mot sina egna mål, såväl individuella som kollektiva. Vilka är då dessa rättigheter? Rättigheterna har en strukturell dimension som innebär att vi både har skyldigheter och möjligheter. De ska skapa möjlighet för självständigt handlande men även sätta tydliga gränser för detta, så att det inte inkräktar på andras friheter. Det handlar om att alla på fria och jämlika villkor ska kunna delta i den politiska debatten. Beslut som fattas på detta sätt behöver inte innebära att en följer allas vilja utan följer snarare allas delaktighet i den politiska processen (Held 1997:369-70).

Jag vill då mena att alla de medborgare som berörs av välfärdspolitiken bör ses som autonoma individer och bör ges samma möjlighet att tolka och tydliggöra sina egna visioner om denna

2.3 Demokratiska processvärden

I följande avsnitt kommer två processvärden, öppenhet och ansvar, lyftas fram och diskuteras. Jag ser dessa som två centrala processvärden för demokrati. Dessa bygger på de demokratiteoretiska grundnormer som fastlades i ovanstående avsnitt, men kan även sägas vara centrala värden i diskussionen om civilsamhällets roll inom välfärden. Jag bör påpeka att det finns andra centrala processvärden såsom dialog och effektivt deltagande som inte kommer tas upp här. Anledningen till detta är att i fallet med civilsamhällets roll inom välfärden ser jag värdena ansvar och öppenhet som centrala. Vi bör dock vara medvetna om att om dessa värden hade behandlats så hade de kunnat ledda till andra slutsatser i uppsatsen senare delar.

En kritik gentemot de valda värdena kan sägas vara att de är ett och samma värde och alltså ska studeras tillsammans. Jag vill dock hävda att även om värdena är ömsesidigt beroende av varandra, ansvar kan inte existera utan öppenhet, så är det möjligt att skilja på dem. Om vi ser till den demokratiteoretiska litteraturen så är det brukligt att lyfta fram dem som två ömsesidigt beroende men skilda värden. Detta innebär dock inte att sambandet mellan de två värdena inte kommer diskuteras. De två värdena förutsätter alltså varandra för att kunna vara verkningfulla.

2.3.1 Öppenhet

Öppenhet som demokratiska processvärde kan sägas vara viktigt för alla former av demokratier men det är speciellt viktigt för demokratier som bygger på representation och långtgående delegering av beslutsmakten. Men varför ska vi se det som självständigt från ansvar? Bobbio Norberto formulerar det på ett träffande sätt:

[...]det viktiga med principen att alla regeringshandlingar måste vara tillgängliga för offentlig granskning inte bara är det man vanligen säger, att göra medborgarna medvetna om makthavarnas handlingar och följaktligen kunna kontrollera dem, utan också därför att offentlig granskning i sig är en form av kontroll, en konstruktion som gör det möjligt att bedöma vad som är tillåtligt och vad som inte är det. (2001:273)

Vi kan tala om att i en tidsålder med stora teknologiska framsteg som i allt högre grad gett myndigheterna nästan obegränsad makt att övervaka allt som medborgarna gör, blir öppenhet i processerna och maktredovisning än mer nödvändigt (Bobbio 2001:273). Öppenhet krävs för att kunna göra makten genomskinlig, men i ett samhälle med allt fler kontrollenheter ä det möjligt att ställa sig frågan "(?)Vem kontrollerar kontrollanterna?(?)". Kan vi inte ge ett passande svar på detta så utmanas även demokratin i form av synlig regeringsmakt. Öppenhet kan sägas vara nödvändig för möjligheten till största tänkbara folkliga kontroll av makthavarna (Bobbio 2001:273-74). Vi kan alltså säga att öppenhet är nödvändig för att medborgarna ska veta vad de ska reagera mot och vad de ska utkräva ansvar för. Öppenhet blir centralt för att medborgarna ska ha samma möjligheter att bilda sig en egen kritisk uppfattning om den politiska styrningen (Lundquist 2001:139).

Öppenhet kan delvis ses som en förutsättning för det som Dahl kallar för upplyst förståelse, vilket innebär att "Varje medborgare bör ha adekvata och lika möjligheter att upptäcka och begrunda det val som bäst tjänar hans eller hennes intressen (inom den tidsram som tvånget att fatta beslut i frågan medger)." (Dahl 1989:126). Vi kan argumentera för att om medborgare ska ha möjlighet att skaffa sig förståelse för vilka konsekvenserna blir av olika alternativ eller vad som ligger i hens intresse krävs öppenhet.

I fallet med civilsamhällets roll inom välfärden kan processvärdet öppenhet sägas vara av vikt för att kunna avgöra var ansvaret ligger och hur rollfördelningen ser ut. Detta i och med att det är flera olika aktörer som är delaktiga och att processen karakteriseras av olika former av samverkan, delegering och kontroll.

2.3.2 Ansvar

Mitt andra processvärde utgörs av ansvar. Detta värde omfattar både individuella och institutionella aspekter. Jag kommer här tala om ansvar i form av det som brukar kallas för ”responsibility” och ”accountability”.

Ur den individuella aspekten så är ett aktivt medborgligt deltagande tillsammans med ansvar i den politiska styrelsen en förutsättning för att demokratins processer ska fungera effektivt. Vi kan jämföra detta med principen om den starka jämställdheten, eller säga att det finns starka kopplingar till denna. Ur min demokratiteoretiska utgångspunkt är medborgligt ansvar för den politiska styrningen alltså en förutsättning för att demokratin ska kunna fungera effektivt. Men en förutsättning för detta är att det finns institutioner och processer som möjliggör för effektivt och frivilligt deltagande samtidigt som dessa kännetecknas av öppenhet. Lennart Lundquist är en av dem som diskuterar att medborgare både har skyldigheter och rättigheter gentemot samhället (staten). Kärnan i Lundquists medborgardemokrati är att *”vi har gemensamt ansvar för den politiska demokratin. Dessutom har vi alla ett individuellt moraliskt ansvar för allt vad som sker i samhället.”* (2001:164).

Ur den representativa institutionella aspekten handlar ansvar om medborgares möjlighet att ställa de styrande till ansvar för den förda politiken, vi talar här om ”accountability” eller ansvarsutkrävande. Hanna Pitkin uttrycker det på följande sätt:

Elected political representatives, under certain circumstances, are ”true” representatives only if they must eventually account for their actions to those for whom they act. (1967: 226).

I denna mening är en representant någon som ska hållas ansvarig och som är ansvarig inför någon annan. Denna ”annan” som representanten slutligen är ansvarig inför är de som denna representerar (Pitkin 1967:55). I sin mest grundläggande form innebär ”accountability” att stå till svars för sina handlingar (Dunn 1999:298). Ansvarsmodellen som innebär att väljarna utkräver ansvar från sina representanter retroaktivt kan ses som den moderna demokratins hårda minimikärna (Kumlin 2003:85-86). När inget annat fungerar – när medborgarna inte kan styra politiken på ett jämlikt sätt genom deltagande vid sidan om valen eller rösta på de framtidsalternativ som passar deras egentliga intressen – så gör den det politiska systemet demokratiskt genom att folket kan påverka sina representanter genom att i efterhand sanktionera otillfredsställda resultat (ibid).

Öppenhet är en förutsättning för att ansvarsutkrävning, utan detta är det risk för att ansvarsutkrävning bygger på oförståelse och okunnighet och denna typ av ansvarsutkrävning är inte till någon fördel (Dunn 1999:339). Vi kan säga att utan öppenhet som ger medborgarna fullständig information kan det heller inte finnas ansvar.

I Ovanstående stycken har vi diskuterat ansvar i två former, men båda dessa kan sägas vara ofullständiga om vi menar att det sker en delvis ansvarsförflyttning till civilsamhället när det gäller välfärdspolitiken. I och med att val och

tillsättningar är irrelevanta när det kommer till civilsamhället behöver vi diskutera ansvar i en tredje form. För att komma fram till denna form av ansvar kan vi ta vår utgångspunkt i Delmer Dunns diskussion om förhållandet mellan valda representanter och tillsatta tjänstemän. Där valda representanter kan förlita sig på och överlämna ansvaret på en agent som därmed är ansvarig (Dunn 1999:299). Ofta ligger betoningen här på bemyndigande och hänsyn. Detta innebär att representanterna förväntar sig att agenterna ska agera ansvarsfullt genom att visa administrativt initiativ och ledarskap. Men de förväntar sig även att agenterna ska ta på sig ansvaret om något initiativ inte fungerar eller blir allmänt suspekt (ibid). Agenter är ansvariga inför representanterna för det sätt som de agera på sitt ansvar genom att utöva auktoritet och genomför sina uppgifter. Detta visar på det samband som finns mellan ”accountability” och ”responsibility”. Att agenter är ansvariga inför representanter kan ses som en förutsättning för att dessa ska agera med hänsyn och ta ansvar (Dunn 1999:300).

Vi kan då diskutera att om organisationer ur civilsamhället bemyndigas eller delvis överlämnas ansvaret för delar av välfärdspolitiken så måste dessa även vara ansvarig inför högre instanser. Alltså att organisationerna som implementerar välfärdspolitiken även måste kunna hållas ansvariga för sina handlingar och val. Jag kommer här använda mig av Scott Gates och Jeffrey Hills definition, ”Accountability is the need to hold those making or implementing public policy responsible for their actions and choices.” (1995:137).

2.4 Demokrati och civilsamhället

Vilken funktion kan vi mena att civilsamhället spelar i det demokratiska samhället? Och vilken koppling kan sägas finnas till demokratiska idealet? I följande avsnitt ska jag diskutera detta för att avslutningsvis föra en diskussion om vikten av pluralism i ett demokratiskt samhälle.

2.4.1 Demokratins ideal och det civila samhället

Enligt Jesper Bengtsson har det civila samhället kommit att ses som garanten för en civiliserad tillvaro och motpunkt till statens invadering av samhället och den hotande offentliga sektorn. Bengtsson menar att denna syn på det civila samhället blivit den allmänt giltiga och grundar sig i en misstro mot politiken i allmänhet och staten i synnerhet (1999:98).

Det här tankesättet grundar sig i en historisk tanke om en uppdelning i tre sfärer, civilsamhället, staten och den privata marknaden, alla präglade av olika normer som står i kontrast till varandra. Vi kan tala om att civilsamhället historiskt har präglats av värden som att utveckla moral, sanning och skönhet medan staten ska skapa ordning och marknaden ska skapa rikedom. Samtidigt som det verkar finnas en inbyggd motsättning mellan stat och civilsamhälle så

verkar de även vara beroende av varandra. Civilsamhället är beroende av att staten upprätthåller fred och ordning och staten kan inte fungera effektivt om den inte har civilsamhällets förtroende och stöd (Zetterberg 1995:65-67).

Detta sätt att tänka på staten i kontrast till de andra två sfärerna, marknaden och civilsamhället, påverkar också sättet att tänka om demokrati och demokratisk politisk makt. Mats Dahlkvist talar om att det påverkas på (minst) tre sammanlänkande sätt. Det första sättet nedvärderar politisk ordning och politisk makt. Detta eftersom politisk makt och ordning, i uppdelandet i sfärer, är begränsat till stat och makthavare och därmed har kommit att ses som något fullt och motbjudande. Det andra sättet är det som berör demokrati, då uppdelandet begränsar demokratis tillämpningsområden (1999:16-20). Demokratis sfär likställs med den offentliga sfären och begränsas därmed till den statliga sfären. Detta får konsekvenser för demokratis utvidgning och fördjupning och den legitima spelplanen kommer att likställas med den offentliga sfären. Det tredje sättet innebär att demokratiska former och arrangemang stängs in i den nuvarande offentliga sektorn enbart. Dahlkvist talar om att demokratiska ideal kan och bör prägla hela samhället om vi ska kunna leva våra liv demokratiskt (ibid).

Det kan vara värt att ta fasta på en av de punkter som Dahlkvist tar upp om vad demokrati bör vara i det nya seklet, nämligen tanken om pluralism. Att samhället är pluralt och att demokrati därför även måste organiseras pluralt, i alla olika sfärer. Att demokrati inte endast handlar om demokratiskt inflytande i den politiska styrelsen och över statsorgan eller inflytande i och över den offentliga sektorn, utan bör förkomma i samtliga sfärer (1999:58-59). Vi kan tala om att allt inte ska styras från en och samma punkt eller att det ska införlivas i samma statliga koncern. Det handlar inte om att införliva civilsamhället i det offentliga, utan om att sprida de demokratiska ideal och beslutsformer som finns inom det offentliga till andra sfärer. Samtidigt som en beaktar den pluralism som finns inom systemet (Bengtsson 1999:102). Eller som det står i regeringsformen, ”Det allmänna skall verka för att demokratis idéer blir vägledande inom samhällets alla områden” (SFS 1974:152).

Vi kan tala om att utgångspunkten är att demokratis idéer och dess ideal är giltiga i hela samhällslivet, men att detta inte betyder att den offentliga politiken ska omfatta hela systemet. Ett öppet demokratiskt civilt samhälle kan verka för att stärka demokratin genom att det är öppet för medborgarna och erbjuder kanaler till det representativa politiska systemet. Medan ett slutet icke-demokratiskt civilt samhälle stänger för dialog och samtal. Vi kan tala om att skapa en demokratisk kultur och att medverka till att förhindra att klyftor skapas mellan valda och väljare och motverka ömsesidig misstro. Det finns ett samband mellan folkstyre och civilt samhälle (Bengtsson 1999:93).

Vilken betydelse har då civilsamhället för demokrati. Utifrån en tanke om aktiva och delaktiga medborgare som tar ansvar för samhället de är en del av är civilsamhället centralt. Utan ett fungerande civilsamhälle är medborgarna hemlösa, klämda mellan byråkratiska institutioner som de saknar tillit till och privata marknader från vilka de inte kan hämta moraliska och medborgliga värden (Lundquist 2001:173). Vi kan tala om att det vid sidan av det politiska systemet krävs ett starkt civilsamhälle som är präglad av den politiska demokratis idéer

(Lundquist 2001:176). Vikten av ett starkt och fungerande föreningsliv är också något som förespråkas i demokratiutredningens betänkande, där det ses som en grundbult i ett demokratiskt samhälle som främjar medborgares deltagande, inflytande och delaktighet (SOU:2001 s.195-196).

Tanken om den aktiva medborgaren går tillbaka till den atenska medborgarskapstanken som byggde på att medborgaren var aktiv i styrelsen av de gemensamma angelägenheterna. Lagarnas legitimitet stod och föll med medborgarens deltagande i argumentation och debatt. Lagar var alltså inte pålagor av andra utan skapade tillsammans mellan politiska jämlikar utifrån ett gemensamt intresse. Frihet är alltså bundet till det jämlika deltagandet som grundar sig i delaktighet kring de frågor som är gemensamma (Amnå 2008:25). Att engagera sig blir följaktligen en förutsättning för att uppnå individuell frihet.

Vi kan jämföra detta tankesätt med det som förespråkas i demokratiutredningens betänkande, att ”varje medborgare på olika nivåer av samhällsförvaltningen och under olika tider i sitt liv deltar när de gemensamma angelägenheterna ska lösas. Här har skolan, folkbildningen och ideella organisationer alltjämt en nyckelroll att spela.” (SOU 2000:1 s.34).

2.4.2 Demokrati och ett pluralistiskt civilsamhälle

I ovanstående stycke berördes kort vikten av pluralism för ett demokratiskt samhälle. Att samhället är pluralt och att demokratin därför även måste organiseras pluralt och verka i alla sfärer, att vi ska framhäva det plurala istället för att arbeta mot en likformighet. I detta avsnitt kommer jag utveckla denna tanke och argumentera för att pluralism ska ses som ett demokratiskt värde, som är speciellt aktuellt när vi diskuterar civilsamhället.

Pluralism kan ses som en följd av den politiska ordningens storskalighet och innebär att det finns ett stort antal grupper och organisationer som är relativt självständiga i förhållande till varandra och till myndigheterna (Dahl 1989:243). Pluralister accepterar att statsmaktens grundläggande syfte är att slå vakt om intressegruppernas frihet att främja sina politiska intressen och att samtidigt se till att inte någon enskild grupp hotar andra gruppers frihet. Men den menar även att intressegrupper inte utgör något överhängande hot mot demokratiska sammanslutningar. Utan är en strukturell källa till stabilitet och utgör det viktigaste uttrycket för demokrati. I detta tankesätt är skilda konkurrerande intressen en grundförutsättning för demokratiskt jämvikt och en gynnsam politiskt utveckling (Held 1997:249).

Dahl talar om att även om demokrati antagligen inte kommer verka på ett internationellt plan, så behöver vi komma ihåg att varje demokratiskt land behöver mindre enheter (1998:117). I dagens moderna samhälle finns det en mängd sådana mindre enheter. Men oavsett hur litet landet är så krävs det ett rikt utbud av obundna organisationer, i andra ord vad som krävs i ett demokratiskt land är ett pluralistiskt civilsamhälle (ibid). Dahl uttrycker det på följande sätt:

In almost all, perhaps all, organizations everywhere there is some room for some democracy; and in almost all democratic countries there is considerable room for more democracy.

Om vi ska anta en pluralistisk utgångspunkt är makt icke-hierarkiskt och konkurrensmässigt ordnad. Makt är i detta avseende ofrånkomligt en del i ett ständigt köpslående mellan olika grupper som alla representerar olika intressen. Detta innebär att politiska beslut inte återspeglar, varken på nationell eller lokal nivå, att allmänheten "majestetiskt marscherar fram efter att ha förenats kring den grundläggande politiken" (Held 1997:251).

I den klassiska pluralismen finns det ingen högsta instans i form av något mäktigt beslutscentrum, utan i sin allra "råaste" form menar pluralismen att staten bara en av flera olika intressegrupper. Det finns ingen högre beslutsinstans eftersom makten är spridd över hela samhället och eftersom det finns många frågor där man kan utöva påtryckningar. Detta innebär att det uppstår flertal olika makt- och beslutscentrum (Held 1997:252). Den här tanken kan vara svår att acceptera och framförallt är detta verkligen något önskvärt?

Vi kan tala om att i de demokratiska staterna idag så ökar gruppinflytandet på individens inflytande över politikens bekostnad (Bobbio 2001:266). Bobbio talar om att det idag är grupper och inte individer som utgör det politiska livets huvudpersoner. Vi kan inte tala om enhet utan istället är folket indelat i stridande sektioner som alla är relativt självständiga i förhållande till den centrala statsmakten (ibid). Istället för ett maktcentrum har vi idag flera olika och istället för att krafterna drar inåt drar de utåt, och detta pluralistiska samhälle formas av särintressen. När vi har olika relativt självständiga grupper som strider om makten, som försöker främja sina intressen framför någon annan grupp, och som identifierar sina intressen med nationens blir det svårt att skilja mellan det gemensamma intresset och särintressen (Bobbio 2001:267-68). Fram har vuxit ett system där regeringen, som idealt ska ses som om de representerar nationalintresset, endast verkar som en medlare mellan dessa stridande grupper och på sin höjd verkar som garant för att gjorda överenskommelser hålls (Bobbio 2001:269).

Detta är en relevant kritik gentemot tron på det pluralistiska samhället och det demokratiska värdet av pluralism. Jag vill dock mena att även om de problem som Bobbio nämner till viss del kan stämma så tryggas en regims demokratiska karaktär genom att det finns många slags grupper och många slags minoriteter. Den demokratiska processens värde kan sägas ligga i att många slags minoriteter med motstridiga intressen härskar, snarare än att majoritetens suveränitet råder (Held 1997:256). Liksom Dahl vill jag hävda att det är konkurrens mellan intressegrupper som ger form åt den förda politiken och gör en regim demokratisk (ibid). Jag tar utgångspunkten att val och partier inte ensamma kan garantera jämvikten i demokratiska stater utan att det finns aktiva grupper av skiftande slag och storlek är en nödvändighet för att den demokratiska processen ska kunna upprätthållas (Held 1997:253). Av vikt är även dessa grupper relativa självständighet eller opartiskhet, för att de ska kunna verka som en jämvikt. Jag

vill dock inte mena att staten är en intressegrupp bland flera andra, där den främst verkar som en medlare mellan olika intressen.

3 Demokratiska problem med det civila som välfärdsproducent?

Som jag skrev i inledningen så har ideella eller idéburna insatser inom välfärden ofta hamnat i skymundan när det gäller granskningar eller beskrivningar av den svenska välfärden. Tidigare var kunskapen inom området väldigt knapphändig, men vi kan säga att möjligheten att diskutera och värdera dessa insatser har ökat drastiskt sedan början av 1990-talet (jmf Svedberg 2001).

Civilsamhället i Sverige kan sägas ha en stark ställning. Denna ställning kan vi mena grundar sig på en stark folkrörelsetradition i landet. I en befolkning på 9 miljoner invånare har Sverige närmare 200 000 föreningar och svenskarnas ideella engagemang är också bland de högsta i världen (Gavelin 2010:15). Sedan den första befolkningsstudien genomfördes 1992 har det frivilliga engagemanget legat på en hög stabil nivå. Dock sker det förändringar i vad och hur svenskarna väljer att engagera sig, omfattningen av medlemskap i föreningar har exempelvis förändrats och det blir vanligare att människor lägger sin tid på tillfälliga och enfrågeinriktade insatser (ibid).

Jämfört med många andra länder så är den ideella sektorn i Sverige i mindre utsträckning beroende av ekonomiskt stöd från staten. Men ser vi endast till de organisationer som verkar inom det sociala området så är dessa i högre grad beroende av ekonomiskt stöd från staten (Gavelin 2010:16).

2001 ersatte begreppet politiken för det civila samhället den tidigare folkrörelsepolitiken. Detta innebar även ett skifte i politiken rörande den ideella sektorn som tidigare var inräknad i andra verksamhetsområden som exempelvis idrott och jämställdhet. Idag består istället politiken av två delar, den generella som berör frågor för hela sektorn och den sektorsorienterade som rör specifika verksamhetsområden som exempelvis idrott. Under det sena 1990-talet och i början av 2000-talet genomfördes och utkom en rad rapporter (se exempelvis *Rörelser i tiden* eller *En uthållig demokrati*) som belyste förhållandet mellan staten och civilsamhället och förespråkade nya metoder för samverkan och dialog (Gavelin 2010:17). Det var i kölvattnet till detta som regeringen 2007 inbjöd den ideella sektorn till dialog. Den överenskommelse som 2008 undertecknades mellan Regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting ska ses i ljuset av en allmän trend och en serie utvecklingar som under 2000-talet verkat för att föra staten och den idéburna sektorn närmare varandra, inte minst inom det sociala området.

Det här avsnittet tar sin utgångspunkt i denna överenskommelse som skrevs under 2008 och den vilja som uttrycks där att det idéburna tar en större plats som välfärdsproducent. Analysen tar sin utgångspunkt i värdena öppenhet, ansvar och pluralism som fastlades i demokrati avsnittet. Dels diskuteras hur dessa värden

dryftas i överenskommelsen och dels diskuteras dessa värden i förhållandet till det civila som välfärdsproducent.

3.1 Frågan om öppenhet inom välfärden

Öppenhet och insyn tycks vara av vikt utifrån överenskommelsen, där det ses som en förutsättning för ett ömsesidigt förtroende mellan det offentliga och den ideella sektorn (2008:16). Exempelvis står det:

Principen om öppenhet och insyn ska tillämpas så att den idéburna organisationens uppdrag kan fullföljas och inte heller medför skada för brukare, frivilliga, anställda, tredje parter eller organisationernas inre demokrati (2008:16).

Utöver detta så ses öppenhet och tillgång till information inom både den offentliga och den ideella sektorn som en förutsättning för att så många som möjligt ska kunna engagera sig i såväl befintlig som nyttillkommen verksamhet och för att förtroendet för denna ska vara så stor som möjligt (2008:16).

Viljan att göra makten genomskinlig tycks alltså finnas här och en medvetenhet om att öppenhet är nödvändigt i ett komplext förhållande av samverkan, delegering och kontroll. Men det tycks även ses som vikt för att möjliggöra en större medborglig delaktighet i implementeringen av välfärdspolitiken. Genomgående förefaller öppenhet och insyn ses som en förutsättning för förtroende, delaktighet och ansvar.

3.2 Frågan om ansvar inom välfärden

3.2.1 Vem är ansvarig?

Utifrån överenskommelsen är det tydligt att ansvaret för välfärdspolitiken inte ligger på de idéburna organisationerna utan på landsting och kommuner, ”Överenskommelsen utgår från att det i huvudsak är landsting och kommuner som ansvarar för välfärden.” (2008:13). Trots detta finns det en del faktorer som väcker frågetecken kring var ansvaret ligger eller vart regeringen menar att ansvaret bör ligga. Till och börja med, om vi läser överenskommelsen så ser vi att den gemensamma utgångspunkten mellan de idéburna organisationerna och regeringen är att ansvaret för välfärden ligger hos landsting och kommuner. Men jämför vi de idéburna organisationernas utgångspunkt med regeringens utgångspunkt ser vi att frågan om vart ansvaret ska ligga endast explicit berörs i de idéburna organisationernas utgångspunkt. Vi kan tolka detta som att klagörandet av ansvarsförhållandet framförallt är något som de idéburna organisationerna driver, då de skriver; ”vill bidra till att utveckla demokrati och

välfärd i samhället – samtidigt som stat och kommun har ansvaret för välfärdspolitiska åtaganden [...] (2008:12).

Denna oklarhet i ansvar- och rollfördelning kan även expliceras med att regeringen gjort en del uttalanden där de menar att det offentliga ska vara ett komplement till det civila. Detta uttrycks både i regeringsförklaringen 2006 och 2010. Utöver detta skriver Maria Arnholm, minister för civilsamhällesfrågor, ”Civilsamhället ska inte komplettera det offentliga, utgångsläget ska förbli att det är det offentliga som kompletterar civilsamhället” (2013). Regeringen tycks alltså argumentera utifrån subsidiaritetsprincipen, alltså att samhället ska byggas utifrån medborgaren. Detta öppnar dock upp för frågor. Hur ska det offentliga vara ett komplement till det civila samtidigt som ansvaret för välfärden ska ligga hos kommuner och landsting? Det gör det även möjligt att ställa sig frågande till vem medborgaren ska vända sig till för att utkräva ansvar.

3.2.2 Medborgligt ansvar och välfärden

Om vi ser till att individuella aspekten av ansvar, som diskuterades under avsnittet demokratiska processvärden, så är medborgligt ansvar för den politiska styrningen en förutsättning för att demokratin ska fungera effektivt. Om vi utgår ifrån detta är det möjligt att hävda att idéburna organisationer tar ett större ansvar för välfärdspolitiken är eftersträvansvärt och positivt. Detta i och med att det är möjligt att hävda att ansvaret för välfärdspolitiken kommer närmare medborgarna och att de därmed tar ett mer aktivt ansvar för politiken.

Det finns även en annan punkt här nämligen att inom vissa områden så finns det ett större förtroende till civilsamhällets organisationer jämfört med den offentliga förvaltningen. Detta är ofta områden som berör välfärdens periferi, som exempelvis hemlöshet och våldsutsatta kvinnor. Just hemlöshet brukar lyftas upp som ett område där förtroendet till civilsamhällets organisationer är större än förtroendet till de offentliga myndigheterna. Det finns flera exempel på att hemlösa själva föredrar att vända sig till det civila samhällets organisationer, då de inger mer förtroende och ställer lägre krav (Sektor3 2011).

Det är dock viktigt att fundera över om ansvarsförflyttningen, exempelvis när det gäller hemlöshet, sker utifrån premissen större medborgligt ansvar och delaktighet eller utifrån andra premisser. Som sektor3 diskuterar så är det för det offentliga möjligt att spara in pengar genom att flytta över ansvaret på civilsamhällets organisationer (2011). Vi kan tala om att sedan början av 90-talet har kommuner och landsting successivt börjat överföra ansvaret för välfärdsfunktioner på organisationer inom det civila samhället, även om denna sektor fortfarande utgör en relativt liten del av den offentligt finansierade välfärden (Sektor3 2011). Statens intresse för civilsamhället och social ekonomi på välfärdsområdet har även sammanfallit med nedskärningar i välfärdssektorn (Svedberg 2001:144).

3.2.3 Problemet med att utkräva ansvar

Vad händer då om det inte finns några ansvariga eller om det är svårt att utkräva ansvar? Vilka praktiska problem kan vi stötta på när det gäller samverkan mellan civilsamhället och staten.

Till och börja med finns det ett praktiskt problem som kan sägas vara genomgående när det gäller styrningen av det offentliga och som även kan sägas gälla det civila samhället inom välfärden. Detta är övergången från offentlig administration till new public management, eller övergången från government till governance. Under de senaste decennierna har vi kunnat se en förändring i organiseringen av den offentliga sektorn och en av dessa förändringar stavas new public management som civilsamhället kan sägas ha blivit en del av. Detta innebär att delar av den offentliga verksamheten läggs ut på entreprenad (Kumlin 2003:98-99), vilket kan delvis sägas sker med det civila samhället där det i alla fall från politiskt hålls tycks finnas en vilja att organisationer tar en större plats inom implementeringen av välfärden.

Varför kan då detta vara problematiskt ur ett ansvarsperspektiv? Detta blir problematiskt i och med att de folkvalda representanterna delegerar mer och mer ansvar till olika aktörer, såväl vinstdrivande privata företag som icke-vinstdrivande organisationer, som inte kan direkt avsättas av medborgarna. Detta blir ytterligare ett steg i den representativa demokratins delegeringskedja från folket, över representanterna och den offentliga förvaltningen, till dessa nya aktörer där organisationer ur civilsamhället kan tänkas ingå. Denna långtgående delegering öppnar upp för osäkerhet i ansvarsfrågan (Kumlin 2003:99), från vem ska medborgarna nu utkräva ansvar om de är missnöjda med någon offentlig service? På vilken nivå ligger ansvaret? Hos organisationen, kommunen eller statlig nivå? Utöver detta så öppnar det även upp för sätt att undgå ansvar. Om missnöje uppstår med någon offentlig service kan de politiska representanterna hävda att ansvaret inte ligger hos dem utan hos utförarna som inte följt ingångna överenskommelser och avtal samtidigt som utföraren kan hävda det motsatta (ibid).

Det är möjligt att tänka sig att denna komplexitet ökar när utförarna blir organisationer ur civilsamhället. Flera frågor uppstår som hur en kan utkräva ansvar från någon som utför en tjänst på frivillig basis? Eller hur ansvar utkrävs från organisationer som är relativt självständiga och som inte utsätts för samma form av granskning som de offentliga myndigheterna.

Vilka möjligheter finns det då att utkräva ansvar från idéburna organisationer? Till och börja med är organisationerna och föreningarna inte på samma sätt ansvariga inför medborgarna då det inte är folkvalda representanter och därmed kan inte ansvar utkrävas retroaktivt genom att medborgarna röstar mot dem. Finns det då några andra möjligheter till att utkräva ansvar? Vi skulle här kunna diskutera det som Bo Rothstein kallar för att ”rösta med fötterna” (2010), att vi helt enkelt väljer bort de serviceproducenter vi inte är nöjda med. Frågan är om denna princip lika enkelt går att använda sig av när det gäller idéburna organisationer som med privata vinstdrivande företag. Hur gör vi med de organisationer som arbetar med de allra mest utsatta i samhället, exempelvis

hemlöshetsorganisationer eller kvinnojourer, är det möjlighet att rösta med fötterna här. Utöver detta så ser organiseringen av föreningarna ofta annorlunda gentemot privata företag i den form av att de ofta är icke-vinstdrivande och den eventuella vinst som görs går tillbaka till föreningen och att arbetet ofta sker på ideell basis (Linderyd m.fl. 2012:87ff). Detta skulle kunna innebära att ”rösta med fötterna” inte får samma effekt här i och med att syftet för organisationerna eller föreningarna oftast inte är att göra vinst och att de därmed inte känner av när någon ”väljer bort dem” i samma utsträckning.

Det kan nu vara värt att återgå till följande definition av ansvarsutkrävande, ”Accountability is the need to hold those making or implementing public policy responsible for their actions and choices.” (Gates & Hills 1995:137). I denna mening behöver idéburna organisationer vara ansvariga inför högre instanser för att ansvar ska kunna utkrävas. Utifrån detta skulle vi då kunna hävda att en ökad statlig styrning, i form av exempelvis förändringar när det gäller den statliga bidragsformen till organisationerna, är önskvärd i och med att detta ger en ökad kontroll över sektorn som i längden möjliggör ansvarsutkrävande. De idéburna organisationerna och föreningarna blir i större utsträckning ansvariga inför folkvalda representanter som i sin tur är ansvariga inför medborgarna. Men som vi ska se i nästa avsnitt är detta inte helt oproblematiskt om vi på samma gång ska hävda vikten av ett pluralistiskt civilsamhälle.

I denna mening kan vi då argumentera att den förändring i bidragsformerna som delvis har skett är önskvärd ur ett ansvarsperspektiv. År 2009 hade organisationsbidragen och verksamhetsbidragen minskat samtidigt som projektbidragen och uppdragsersättning ökat jämfört med år 2003. Framförallt uppdragsersättningen kan sägas ha gjort en kraftig ökning från att utgöra 6 procent av det totala stödet år 2003 till att utgöra 17 procent av det totala stödet år 2009. Vi kan då tala om att det har skett ett skifte bort från de mer generella organisationsbidragen och verksamhetsbidragen mot mer riktade bidrag. Alltså bidrag som antingen är riktade till specifika projekt under en viss tid eller inte egentliga bidrag utan ersättningar till organisationer då de ingår ett avtal med staten om att utföra en viss verksamhet (Prop.2009/10:55, s.133-34). Det är då möjligt att argumentera för att detta är en form av ökad statlig styrning som utifrån en definition av ansvarsutkrävande i form av ansvarig inför en högre instans kan vara önskvärd.

3.3 Ett pluralt civilsamhälle?

I ”En politik för det civila samhället” uttrycks följande angående det civila samhällets betydelse för demokratin:

Genom att det civila samhällets aktörer kan agera fritt och självständigt skapas dynamik och en nödvändig polemik i demokratin, där argument och åsikter får mötas och där den offentliga makten står under ständig extern uppsikt och

granskning. (Prop. 2009/10:55, s.48).

Detta kan jämföras med det som står i överenskommelsen:

Idéburna organisationer utgör både en förutsättning och ett uttryck för varje öppet, demokratiskt och framgångsrikt samhälle. Dessa är en omistlig del av den svenska demokratin och bidrar också ofta genom internationellt arbete till att påverka villkoren för människor bortom vårt lands gränser. (2008:15).

Det tycks alltså finnas en stark politisk tanke om att civilsamhället utgör en grundbult i den svenska demokratin. Det tycks även som det finns en politisk vilja att värna det pluralistiska civilsamhället utifrån ett demokratiskt perspektiv. Huvudmålet med överenskommelsen är både att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare samt utveckla möjligheten för idéburna organisationer att verka som utförare av olika välfärdstjänster (2008:5ff). Dessa två syften skulle kunna sammanfattas genom att hänvisa till de två teoretiska dimensionerna ”röst” och ”service”, som används i forskning för att beskriva spannet i den ideella eller idéburna sektorns verksamhet och dess karaktär (Lundström & Wijkström 1997:232ff). Som det försiktigt antyds i överenskommelsen och som vi kommer se vidare här kan det uppstå vissa spänningar mellan dessa.

Vid en läsning av överenskommelsen så framgår det ganska klart att det är framförallt regeringen som är mån om att lyfta fram idéburna organisationer som utförare av välfärdstjänster. SKL tycks vara den mest tveksamma parten till detta medan de idéburna organisationerna tycks vara kluvna och ambivalenta. Som vi såg tidigare är de måna om att ansvaret ska ligga hos kommunerna och landstingen, utöver detta menar de att deras verksamhet sker eller bör ske i samverkan med de offentliga parterna och att deras roll inom det sociala området lika mycket handlar om att påtala brister inom välfärden som att själva producera välfärdstjänster. Samtidigt vill organisationer belysa det arbete som dessa gör inom välfärden.

Denna ambivalens kan delvis förstås genom att övergången till utföra välfärdstjänster inte är helt oproblematiskt. Det är möjligt att diskutera att det finns en risk att det plurala civilsamhället utmanas när civilsamhället blir utförare av välfärdstjänster.

3.3.1 Ett självständigt civilsamhälle?

Det verkar finnas en risk för att organisationernas självständighet hotas och att de dras in i den statliga koncernen. Detta är något som företrädare för idéburna organisationer själva tar upp då de skriver, ”Myndigheter har dessutom börjat suddas ut gränsen mellan offentlig och föreningsdriven verksamhet” (Weijber Mattsson m.fl. 2013). Ett exempel som lyfts fram i denna debattartikel är hur kommuner har allt svårare att skilja på ren myndighetsutövning och ideella jourers arbete. Företrädarna menar att detta skapar otydlighet för jourerna och rubbar deras ursprungliga uppdrag, vilket i detta fall är som försvarare av våldsutsatta kvinnor (ibid). Det är alltså möjligt att tänka sig att föreningarna börjar gå

myndigheternas ärenden eller att myndigheterna förväntar sig att de ska göra detta. Detta kan tänkas vara svårt att förena med att föreningarna samtidigt ska vara självständiga och har egna mål med sin verksamhet.

Ett annat hot mot föreningarnas självständighet ligger i formerna av finansiering. Att finna finansiering kan ses som nära sammankopplat till sektorns möjlighet till självbestämmande över verksamhetens innehåll och organisation. Det finns en risk att oberoendet begränsas när verksamheterna anpassa till finansärens önskemål. Vi kan här tala om att i kampen över bidragen gör organisationerna det som det offentliga begär (Linderyd m.fl. 2012:99-100). Det finns en risk att kärnverksamheten blir lidande då projekt genomförs där kompetens och intresse saknas. Resultatet av detta kan bli sämre utförd verksamhet, en likriktad sektor och en politisk styrning av det civila samhället (ibid). Utöver detta kan det mervärde som det finns en politisk tanke om att civilsamhället ska tillföra gå förlorat. Att organisationer på sikt riskerar att tappa sin specifika karaktär och särart (Lundström & Wijkström 2012:274).

Utifrån detta kan det finnas risk för oro att projektbidragens andel av de totala bidragen ökar, de bidrag som är striktast reglerade och som i mångt och mycket är ersättning för uppdrag som utförs enligt politiskt beslutade prioriteringar, samtidigt som organisationsbidragen minskar som kan ses som den minst styrda bidragsformen. Att projektbidragen ökar samtidigt som organisationsbidragen minskar kan tolkas som en önskan om ökad politisk styrning (Linderyd m.fl. 2012:101). Vi kan då tala om att en motsättning uppstår från det offentliga sida mellan betydelsen av ett pluralistiskt civilsamhälle och kvalitetskontroll, som tidigare diskuterades kunde se som delvis positivt utifrån ett ansvarsperspektiv. Civilsamhället blir i denna bemärkelse mer beroende av staten och kraven på ökad kontroll kan sägas leda till att organisationerna förvandlas till en sorts underleverantör och ofta snarlik sina konkurrenter inom den offentliga sektorn och på marknaden (Trägårdh 2012:297). Linderyd m.fl. lyfter den enkätundersökning som genomfördes av Staffan Johansson 2005 där 45 procent av de tillfrågade mottagarna av föreningsbidrag svarade 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 (2012:101). Utifrån detta är det möjligt att argumentera för att en viss anpassning sker och att organisationernas självständighet gentemot det offentliga delvis utmanas. Utifrån ett ansvarsperspektiv kan vi argumentera för att en viss kontroll av vad medlen används till är nödvändig för att ansvar ska kunna utkrävas. Men samtidigt kan vi se att det är svårt att se vart den här gränsen för kontroll och styrning ska dras för att det inte ska utmana civilsamhällets självständighet. Problem uppstår när kravet för bidrag är gentjänster efter aktuella politiska behov (Linderyd m.fl. 2012:102).

3.3.2 En mer likriktad sektor?

Det finns också en risk, som nämndes tidigare, att i jakten på bidragen så får vi en mer likriktad sektor som utför ungefär samma typer av verksamheter. Vilket

innebär att det pluralistiska i civilsamhället utmanas. Vi kan då säga att det blir svårt att leva upp till tanken att ”Varje organisation formulerar självständigt sin roll utifrån sitt eget värde och sitt uppdrag i samhället” (2008:14), som formuleras i överenskommelsen. Överenskommelsen förefaller inte endast påverka de utförarorganisationer som i nuläget säljer tjänster till offentliga myndigheter. Allt fler organisationer upplever en ökad förväntan från kommuner och landsting att de ska sälja tjänster till dem, genom exempelvis offentlig upphandling. Många organisationer upplever även att det har blivit vanligare att offentliga bidrag knyts an till nya krav och kriterier. Följden av detta kan sägas bli att gränsen mellan bidragsmottagande och tjänsteutförande organisationer suddas ut (Gavelin 2010:41).

Vissa organisationer upplever att regeringen, genom exempelvis de förändrade bidragsbestämmelserna och nya krav på översyn, driver ideella och idéburna organisationer att ta en allt mer professionaliserad och entreprenörsbaserad form. Vissa uppfattar detta som ett hot mot sektorns mångfald, att det sker en successiv och påtvingad homogenisering av organisationer inom det sociala området. Vissa upplever det också som en ökad statlig styrning av sektorn och därmed ett hot mot organisationernas självständighet och inre demokrati (Gavelin 2010:60). Vi kan uppfatta det som problematiskt när interna aktiviteter och strategier formas av externa påtryckningar och inte av medlemmarnas demokratiska beslut. Detta innebär att medlemmarna förlorar makten och organisationerna kan förlora sin demokratiska funktion i samhället. Uppdragsgivarna blir staten istället för medlemmar eller brukare (Gavelin 2010:60).

Avslutningsvis kan vi ställa oss frågande till det pluralistiska civilsamhället. De trender vi kan se med ökad statlig styrning och en homogenisering av sektorn kan sägas utmana tanken om ett pluralistiskt civilsamhälle, och om vi menar att ett pluralistiskt civilsamhälle är av vikt för ett demokratiskt samhälle kan vi anse att detta är problematiskt. Vi talade tidigare i uppsatsen om hur de demokratiska idealen behöver verka i alla sektorer men att detta inte behöver innebära att civilsamhället inkorporeras i det offentliga. Frågan är om det finns en risk för att det är detta som håller på att hända? Inte minst verkar de idéburna organisationerna och föreningarna uttrycka en oro över att det är en sådan glidning som håller på att ske. Att i övergången från röst till service så förloras organisationernas kärna.

4 Slutsatser

Är det nu möjligt att dra några slutsatser? Har vi blivit något klokare eller har saker blivit tydligare? Som Anders Sundell skriver på bloggen Politologerna så vill jag hävda ”att vara demokrat är att vara ödmjuk” (2013). Det innebär att vi sällan vet eller att det inte är möjligt att veta vilken politik som är mest lämplig. Ofta handlar det om frågor där vi inte vet vilka förslag som får de bästa resultaten eller som i fallet med denna uppsats där olika värden står emot varandra.

Det är möjligt att argumentera för att en viss värdekonflikt finns mellan ansvarsförhållande och ett pluralistiskt civilsamhälle. Där det är möjligt att argumentera för att en viss ökad statlig styrning är önskvärd utifrån att ansvar ska kunna utkrävas. Samtidigt innebär en ökad statlig styrning en risk för det pluralistiska civilsamhället och organisationernas kärna. Vi kan hävda att båda värdena är av vikt för ett demokratiskt samhälle och att det som i allt är en fråga om avvägningar.

Vi kan diskutera att ansvarsförhållandet mellan det offentliga och det ideella fortfarande delvis tycks vara oklart vilket kan göra det problematiskt för medborgarna att utkräva ansvar. På samma gång kan vi se en tendens till ökad statlig styrning vilket kan argumenteras vara positivt om vi menar att det ideella bör vara ansvariga inför högre instanser för att möjliggöra ansvarsutkrävning. På samma gång kan vi då se att det pluralistiska civilsamhället till viss del utmanas i form av ökat beroende och ökad homogenisering.

Denna uppsats skulle med fördel kunna ligga till grund för en mer empirisk grundad studie över förhållandet mellan ansvar och pluralism inom det civila samhället inom det sociala området. Jag har delvis i skrivandet av denna uppsats och delvis genom egna erfarenheter från ideellt arbete förstått att just frågan om vart ansvaret ska ligga är något som de ideella föreningarna anser behöver diskuteras. Det verkar som kommuner ibland har svårt att se gränsdragningarna mellan det offentliga och det ideella. När nu överenskommelsen börjar användas på kommunal och lokal nivå och en ökad samverkan börjar ske mellan kommuner och idéburna och ideella organisationer kunde en studie över denna samverkan vara tillgodo. En mer teoretisk förankrad studie skulle kunna ta sin utgångspunkt i jämlikhetsbegreppet och diskutera vad som sker med jämlikhet inom välfärden när det ideella går in som välfärdsproducent.

5 Referenser

Amnå, Erik (red.) (2005). *Civilsamhället: några forskningsfrågor*. Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlund

Amnå, Erik (2008). *Jourhavande medborgare: samhällsengagemang i en folkrörelsestat*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Arnholm, Maria, 2013. "Låt civilsamhället utveckla välfärden". *Expressen. Debatt*. 2013-07-05.

Bengtsson, Håkan A., 1999. "Demokratins ideal och det civila samhället" i Bengtsson, Håkan A. (red.) (1999). *Civilsamhället som demokratins arena*. Stockholm: Fakta info direkt

Bobbio, Norberto, 2001. "Demokratins framtid" i Barry, Brian (2001). *Idéer om demokrati*. [Ny uppl.] Stockholm: ePan

Dahl, Robert A. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press

Dahl, Robert A. (1989). *Demokratin och dess antagonister*. New Haven: Yale University Press

Dahlkvist, Mats, 1999. "Den instängda demokratin. Rörelsesocialism och statsocialism i svensk arbetarrörelse" i Bengtsson, Håkan A. (red.) (1999). *Civilsamhället som demokratins arena*. Stockholm: Fakta info direkt

Dunn, Delmer D., 1999. "Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: Fundamentals of accountability and responsibility" i Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. & Manin, Bernard (red.) (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press

Dunn, John, 1999. "Situating democratic political accountability" i Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. & Manin, Bernard (red.) (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press

Gates, Scott, & Hill, Jeffrey 1995, 'Democratic Accountability and Governmental Innovation in the Use of Nonprofit Organizations', *Policy Studies Review*, 14, 1/2, pp. 137-148,

- 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.
- Hall, Patrik, Sjövik, Kristian & Stubbergaard, Ylva (2005). *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*. Lund: Studentlitteratur
- Held, David (1997). *Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. 2., rev. och utvidgade uppl. Göteborg: Daidalos
- Kumlin, Staffan, 2003. ”Finns det någon ansvarig?” i Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.) (2003). *Demokratis mekanismer*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Linderyd, Andreas, Anna Ardin & Johanna Rickne 2012. *Välfärd bortom staten och kapitalet*. Stockholm: Sektor3.
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip (1997). *The nonprofit sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip, 2012. ”Från röst till service: vad händer sedan?” i Wijkström, Filip (red.) (2012). *Civilsamhället i samhällskontraktet: en antologi om vad som står på spel*. 1. uppl. [Stockholm]: European Civil Society Press
- Lundquist, Lennart (2001). *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur
- Miller, David, 2001. ”Demokrati och social rättvisa” i Barry, Brian (2001). *Idéer om demokrati*. [Ny uppl.] Stockholm: ePan
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967). *The concept of representation..* Berkeley: University of California Press
- Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*. Utbildningsdepartementet.
- Prot. 2008-10-23. IJ2008/2110/UF (delvis). Protokoll vid regeringssammanträde 23 oktober 2008.
- Regeringsförklaringen 2006
- Regeringsförklaringen 2010
- Rothstein, Bo (2010). *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 3. uppl. Stockholm: SNS förlag

Sektor3 2011. *Vem behöver fler stadsmissioner?*. Positionspapper, februari 2011: [Elektronisk]Tillgänglig: <http://www.sektor3.se/wpcontent/uploads/2011/02/Vem-beh%C3%B6ver-fler-stadsmissioner-WEB1.pdf> Hämtdatum 2014-01-05

SFS 1974:152. Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! – politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Justitiedepartementet Slutbetänkande från Demokratiutredningen

Sundell, Anders 2013. *Att vara demokrat är att vara ödmjuk*. Blogginlägg politologerna2013-12-11. [Elektronisk]Tillgänglig:<http://politologerna.wordpress.com/2013/12/11/att-vara-demokrat-ar-att-vara-odmjuk/> Hämtadatum 2014-01-07.

Svedberg, Lars 2001. ”Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd?”. i SOU 2001:52. *Välfärdstjänster i omvandling*. Socialdepartementet Forskarantologi från Kommittén Välfärdsbokslut

Trägårdh, Lars, 2012. ”Det borgerliga samhällets återkomst” i Wijkström, Filip (red.) (2012). *Civilsamhället i samhällskontraktet: en antologi om vad som står på spel*. 1. uppl. [Stockholm]: European Civil Society Press

Weijber Mattsson, Karin, Anna Carlstedt, Åse Blombäck, Stefan, Nyström, Helena Salomonson, Rebecka Prentell, Martin Björgell & Josefin Larsson 2013. ”Sluta behandla ideella föreningar som företag”. *Dagens Nyheter. Debatt*. 2013-11-16.

Zetterberg, Hans L., 1995. ”Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten” i Trägårdh, Lars (red.) (1995). *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)