



Granskningssamhällets krav och civilsamhällets (re)aktioner

2016–2017

**Granskningssamhällets krav
och civilsamhällets (re)aktioner
2016-2017**

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	4
Redovisningsrelationer åt flera håll	5
Förekomst och motiv	7
Redovisningsansvarets dimensioner	9
Det här behöver studeras ytterligare	10
Referenser	11
Faktaruta	12

Sammanfattning

Krav om granskning, utvärdering och annan återkoppling är en utmaning för alla organisationer. Hur hanterar organisationerna i det civila samhället dessa propåer? Efterfrågar externa uppdragsgivare och finansiärer de idéburna organisationernas särart, egenart och deras verksamheters mervärde?

För att bättre förstå organisationernas sätt att följa upp och redovisa uppmärksammar vi att återkoppling kan ske till olika intressenter, och även vara baserad på två slags motiv: ett av externa intressenter ålagt redovisningsansvar och ett självpålagt, dvs. intentioner att utifrån egna premisser redovisa sina verksamheter, deras kvalitet och karaktär.

Via en enkät, den första av sitt slag i Sverige, svarar ca 400 organisationer att motiven för att utvärdera och följa upp sina verksamheter framför allt grundas på organisationernas egna behov av att lära och utveckla verksamheterna. Enkätsvaren visar dock på ett samband mellan finansiering och utvärderingspraktik. Den vad vi kallar självpåtagna redovisningspraktiken har ett samband med den finansiering som kommer från gavgivare och medlemsavgifter. Den ålagda utvärderings- och redovisningspraktiken kan relateras till uppdragsverksamhet enligt lagstiftning såsom exempelvis Socialtjänstlagen. I forskningsprojektets fallstudier ser vi att dessa utvärderingspraktiker inom vissa fält kan utgöras av standardiserade enkäter som inte efterfrågar idéburna verksamheters egenart eller mervärde.

Fallstudierna visar dock att det kan finnas ett handlingsutrymme att forma ibland mycket kreativa sätt att återkoppla som riktar sig till fler intressenter än enbart finansiärer, t.ex. till samarbetsparter, volontärer och brukare. Vi tror att medvetenheten om detta kan öka, både bland civilsamhällets aktörer och myndighetsföreträdare, till gagn både för ömsesidig tillit och utveckling av de idéburna organisationernas insatser.

Inledning

Utvärdering och granskning uppfattas idag som en självklar del av en organisations göranden. Vårt samhälle beskrivs ibland som ett granskningssamhälle (Power 1997) och som ett administrationssamhälle (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014). I samband med att den svenska välfärdsstaten förändras sker också förändringar i relationerna mellan det civila samhällets organisationer (CSO) och offentlig sektor. Därmed kan vi vänta oss att kraven på att behärska konsten att utvärdera ökar, även för CSOs. Ett ökat inslag av projektbidrag, kontrakt och partnerskapsavtal, som till skillnad från organisationsbidrag innehåller krav på prestationer och kvalitet, driver på denna utveckling (Johansson 2001; 2005; Amnå 2008; Danielsson, Zetterberg och Amnå 2009). Granskning genom bl.a. utvärdering blir ett medel för externa aktörer att kontrollera CSOs. Men återkoppling ger också CSOs möjligheter att kommunicera särart och egenvärden, liksom kunskande och prestationer, i ett sammanhang där social service i allt högre grad erbjuds under marknadsliknande former om än fortfarande under välfärdsstatens överinseende.

Syftet med detta projekt¹ är att utforska de strategier svenska CSOs utvecklar på grund av det ökade trycket att anpassa sig efter utvärderings- och granskningspraktiker såsom de tillämpas inom organisering av välfärdsinsatser idag. Tidigare forskning framhåller risker i form av hotad värdeintegritet. Ett ledmotiv inom forskningen utifrån nyinstitutionell är begreppet isomorfism, dvs. organisatorisk likriktning. De risker som isomorfism innebär för organisationens värdeintegritet präglar en stor del av forskningen. Men, forskare visar samtidigt på att det finns variationer i hur CSOs svarar på utvärderingskrav. Likriktningen kan inte tas för given.

Forskningsprojektets intresse för dessa organisationer gäller granskningen av verksamheter. Begreppet granskning ser vi, i likhet med Johansson & Lindgren (2013), som ett samlingsbegrepp, där vi menar att uppföljning och utvärdering ingår. Dessa organisationer står inför tydliga förväntningar på att deras ”verksamheters kvalitet ska följas upp och utvärderas för att kunna synliggöras, utvecklas och jämföras med andra aktörer” (Överenskommelsen 2008: 15). Begreppet ”granskning” inbegriper ett redovisningsansvar, vilket innebär relationer där beskrivande och mätande aktiviteter sker i relation till någon aktör eller part, genom någon form av återkoppling och redovisning. Idéburna civilsamhällesorganisationer (CSOs) antas särskilja sig från offentliga och privata, profitdrivande, organisationer genom sin idealitet och ideologiska medvetenhet. Vi talar ofta om särart och mervärde. Särart, eller egenart, kan baseras på ideologi, världsåskådning eller livsåskådning. Det kan även handla om sättet att organisera sig eller om sättet att arbeta. Det kan också gälla den speciella kompetens organisationen är bärare av, såsom erfarenheten - som bärs av medlemmarna - av en särskild sårbarhet.

För CSOs uppstår ett dilemma i att bevaka sitt oberoende och sina särskiljande drag, samtidigt som de för att etablera legitimitet behöver svara upp mot kontroll och styrning som gäller lika för alla. Sådana krav återfinns bland annat i förfrågningsunderlag inför upphandlingar av entreprenader och ramavtal.

¹ Projektet är finansierat av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Crafoordska stiftelsen och Socialhögskolan i Lund, vilket här tacksamt erkännes.

Redovisningsrelationer åt flera håll

Ideella organisationers redovisning har flera dimensioner. Det är inte bara de externa intressena som är för handen. Här finns även återkopplingsrelationer till de ideella organisationernas egna ideologiska stadganden och värden, liksom organisationernas medlemmar och målgrupper (brukare, klienter, konfidenter).

Den förstnämnda ansvarsrelationen är *uppåtriktad*, gentemot myndigheter, stiftelser eller andra finansiärer (Ebrahim 2003). En *nedåtriktad* ansvarsrelation gäller brukare eller målgrupper för service eller tjänster, men också det lokala sammanhanget eller lokalsamhället. Den *horisontella* redovisningsrelationen gäller då inte minst organisationens ”mission”, dess grundläggande uppdrag. Detta förvaltas av organisationens styrelse, medlemmar och medarbetare. Den horisontella relationen är inte bara intern och kan också innefatta lokala samarbetsparter, det vill säga aktörer som man behöver samspela med, och volontärer (Christensen & Ebrahim 2006). I forskningsprojektets fallstudier finner vi exempel på alla tre redovisningsrelationerna (Arvidson och Linde 2017).

Tabell 1. Redovisningsrelationer, efter Christensen & Ebrahim 2006, s. 199.

Redovisnings-relationen	Intressenter (exempel)	Former (exempel)
Uppåtriktat redovisningsansvar	Donatorer, finansiärer, uppdragsgivare	Utvärderingar, revisorsgranskningar, effektrapporter
Horisontellt redovisningsansvar	Mission/Grunduppdrag Personal och styrelse Volontärer Partner i lokalsamhället	Kvalitetsmodeller, processkartläggningar, dokumentation och systematisk uppföljning, berättelser.
Nedåtriktat redovisningsansvar	Klienter, brukare, konfidenter, mottagare	Brukarenkäter, uppföljning tillsammans med brukare, gäst-/brukarråd.

Detta intressentperspektiv på redovisningsansvar synliggör att ideella organisationer ofta ställs inför utmaningen att hantera konkurrerande förväntningar på återkoppling.

När vi betraktar redovisningsansvar som något som är baserat på relationer förstår vi att redovisningens praktik inte är frikopplad från sin sociala och institutionella miljö (Ebrahim 2005). Relationer är som vi vet inte alltid symmetriska. Ojämlika relationer mellan intressenter - såsom mellan en finansiär och en verksamhet som behöver pengar - kan leda till att redovisningsrelationen vrids till att tillfredsställa intressena hos den som har medel. Ebrahim (2005) pekar på risken att redovisningsrelationen ”uppåt”, till finansiärerna, kan överskugga eller marginalisera arbetet med att relatera redovisningen av sitt ansvarstagande ”nedåt”, till målgruppen. Det kan också gälla ”horisontellt”, i relation till verksamhetens styrelse och medarbetare och ytterst till organisationens grundläggande uppdrag.

I forskningsprojektets fallstudier av tre socialt inriktade organisationer har vi mött en för oss överraskande varierande flora av utvärderings- och redovisningspraktiker. Detta har tre tydliga orsaker.

- En idéburen verksamhet som är beroende av externa resurser har att söka medel från flera olika håll. Det innebär lika många redovisningsrelationer. Någon samordning av bidragsgivande myndigheters, stiftelsers och andra finansiärers återrapporteringskrav finns inte.
- Idéburna organisationer relaterar till olika fält inom "välfärdssektorn". Kraven därifrån blir därför heterogena och saknar samordnad uppföljning. Uppdragsgivande myndigheterna krav är olika specificerade och inte anpassade för att identifiera ideella verksamheters särart. Uppdragsgivarnas uppföljning i sig förefaller utifrån våra fallstudier heller inte vara systematiska.
- De idéburna verksamheterna söker sig fram bland alla former av utvärderingsmodeller. Vilka fungerar i relation till externa krav? Vilka överensstämmer med organisationens idé, metod, position, tradition och målgrupp(er)? Branschorganisationer som Famna och FRII erbjuder sina modeller, filantropiska stiftelser lanserar andra och kvalitetsinstitut lyfter fram ytterligare varianter. I forskningsenkäten som presenteras nedan pekade enkätsvaren på ett behov av modeller för att fånga värdena i ideell verksamhet.

En anpassning till flerfaldiga och mångtydiga krav leder som det ser ut till att återkopplingen blir flerfaldig och mångtydig. Det tycks alltså inte vara så att enbart den starkaste intressentens krav och intressen vinner. Vi ser att de organisationer vi har studerat har vilja och förmåga att återkoppla till flera intressenter på olika sätt. Detta kan tolkas som ett mått på organisationernas självständighet.

Förekomst och motiv

I en enkät som besvarats av ca 400 idéburna verksamheter med social inriktning ställde vi frågor om deras utvärderingspraktik.² Vi valde en bred definition, och avsåg ”former av uppföljning av verksamheten inklusive enkel statistik över antal möten, klienter, aktiviteter, till standardiserad kvalitetskontroll och mer komplex effektutvärdering”.

Denna breda definition motiveras av att enkäten är den första svenska kartläggningen av i vilken omfattning CSOs med sociala och vårdande verksamheter utvärderar sina verksamheter, hur man går tillväga, samt skälen bakom, relaterade till omvärldsfaktorer såsom uppdrag från det offentliga.

Resultaten visar att utvärderingspraktiken, så som vi efterfrågat den hos våra respondenter, är vanligt förekommande inom idéburen sektor. Cirka 60 % av de svarande angav att de utvärderar nästan all verksamhet. En tiondel av respondenterna svarade att de utvärderar ungefär hälften av verksamheten. En knapp tredjedel utvärderar lite eller inte alls.

Svaren visar även att arbetet med utvärdering och uppföljning främjar relationer, i synnerhet gentemot klienter och brukare, och är integrerad i verksamheterna. Den handhas vanligtvis inte av externa konsulter eller forskare utan sker ”in-house”, i den egna organisationen, vilket i vissa fall kan innebära stöd från en riksorganisation.

Baserat på tidigare forskning har vi antagit begreppen ålagt och självpåtaget ansvar att återkoppla till intressenter (Fry 1995). Att hållas ansvarig (av någon annan) grundar sig i någon form av överenskommelse, som kollektiv mening eller en förhandlad ordning. Som något kvalitativt annat lyfter Fry (1995) fram ”felt responsibility” – en inneboende, subjektiv förståelse av de förpliktelser den position eller situation man befinner sig i ställer en inför.

Det ålagda ansvaret är ofta det uppåtriktat och rymmer tydliga kontrollspekter, både externa och interna där transparens, dvs. möjlighet till insyn är ett ideal, inte minst ur ett brukarperspektiv. För verksamheterna gäller det då att vara klar över hur man dokumenterar och utvecklar kvalitet.

Det självpåtagna ansvaret, ett ”upplevt” ansvar, har delvis andra syften. Här söker man stöd och bistånd för sin organisations uppdrag från resursstarka institutioner. Man önskar också engagera volontärer, medarbetare, gåvogivare, sponsorer, samarbetspartners och andra aktörer för denna mission. I relation till dem som verksamheten är till för gäller då frågan: Gör man det man säger att man vill göra? Gör man det bra? Det blir en fråga som handlar om att vara trovärdig.

² Motsvarar en svarsprocent på 32 procent. För vidare information om enkätens urval, metod och resultat, se Arvidson, Linde och Scaramuzzino (2018), nedladdningsbar på www.soch.lu.se/forskning/publikationer/research-reports-in-social-work

Vi formulerade frågan i vår enkät på följande sätt: ”Vad utgör det *främsta* skälet till att ni utvärderar i er verksamhet”. Respondenterna skulle välja ett av de alternativ som presenteras i tabellen nedan (andelar i procent).

Tabell 2. Främsta skälet till att organisationerna utvärderar

	Totalt
Vi måste uppfylla krav uttryckta i avtal/kontrakt med uppdragsgivare/finansiärer	23,7
Det sker på initiativ av organisationen själv.	74,9
Vi motiveras av att andra organisationer verksamma inom vårt område gör utvärderingar	1,4
Total	100

Antal analyserade organisationer: 299.

Tre fjärdedelar av de svarande angav att utvärdering i verksamheten sker på eget initiativ. Det innebär dock inte att dessa organisationer inte har externa krav på sig att återrapportera och utvärdera delar av sin verksamhet. Men fortfarande anges det *primära* skälet – vilket var det som enkätfrågan gällde – vara internt. Extern finansiering tar inte nödvändigtvis bort drivkraften, det självpåtagna ansvaret, för egeninitierad utvärdering.

Enkätsvaren visar på samband mellan finansiering och utvärderingspraktik. Den självpåtagna redovisningspraktiken har ett samband med den finansiering som kommer från gåvogivare och medlemsavgifter. Den ålagda utvärderingspraktiken kan relateras till utförd verksamhet enligt lagstiftning såsom SoL, LSS, HSL. Liksom tidigare forskning visat är det organisatoriska fältet verksamheten befinner sig i en faktor som påverkar utvärderingspraktiken. Vi vet dock inte om ålagda granskningskrav enbart gäller att man ska utvärdera eller om de också inbegriper krav på särskilda former för utvärdering. I upphandlingar kan utvärderingsformer vara anbefallna, såsom Socialstyrelsens Äldreguiden som omfattar alla utförare (www.socialstyrelsen.se/aldreguiden).

När vi prövade frågor om upplevda relationer med omgivningen i relation till skäl att utvärdera fann vi två samband. Organisationer som deklarerar ett självpåtaget ansvar för att utvärdera uppger också att politiker och tjänstemän har ett starkt intresse för de frågor de driver. Organisationer som anger sitt ansvar som ett ålagt ansvar att utvärdera instämmer också i större utsträckning att det finns en ökad förväntan från politiker och tjänstemän att de utvärderar sin verksamhet. Detta pekar på att utomorganisatoriska faktorer också spelar en viktig roll och att organisationerna har ett öra för politiker och tjänstemäns inställning.

Vi finner även en mindre andel av de svarande organisationerna som faktiskt anger att de inte utvärderar någon del av sin verksamhet. En viktig fråga är vad som kan förklara att just dessa inte bedriver någon utvärderingspraktik överhuvudtaget.

Sammanfattningsvis möter vi i enkätsvaren en omfattande utvärderingspraktik som möter interna kunskapsbehov. Detta bryter delvis av mot bilden av tveksamhet och motstånd mot utvärderingspropåer som dokumenterats i tidigare internationell forskning liksom antagandet att det i huvudsak är en granskningspraktik som drivs av externa krav och förväntningar.

Redovisningsansvarets dimensioner

Vi sammanfattar våra studier i en förenklad tankemodell baserad på olika slags redovisningsrelationer och distinktionen mellan ålagt och självpåtaget ansvar. Det ålagda ansvaret att granska verksamhet och redovisa kvaliteter och resultat har en kontrollerande funktion. Denna relation till uppdragsgivare och mot finansiärer främjas av en transparens gentemot berörda intressenter. Det självpålagda ansvaret grundar sig i en strävan att engagera intressenter för verksamhetens ambitioner, funktioner och mål. Här är trovärdighet en betydelsefull kvalitet.

Tabell 3. Redovisningsansvarets dimensioner (Arvidson & Linde 2017, s. 119)

	Uppåtriktad redovisnings-relation	Horisontell redovisnings-relation	Nedåtriktad redovisnings-relation
Ålagt ansvar	Rapportera för kontroll	Säkra kvalitet	Vara transparent
Självpåtaget ansvar	Motivera för stöd	Engagera	Vara trovärdig

Utifrån MUCFs intentioner och berörda parter (idéburna verksamheter, finansierande stiftelser och offentliga myndigheter) intressen vill vi både peka på några möjligheter och begränsande faktorer.

I Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting eftersträvas mångfald bland utförare. Det ställer också krav på utvärderings- och återkopplingspraktiken.

- En medvetenhet om mångfalden i redovisningsrelationer (olika riktningar) och olika motiv (ålagt och självpåtaget) utmanar myndigheter och andra finansiärer att vara öppna möjligheterna för en större mångfald i utvärdering och återkoppling, i vetskap om de maktförhållanden som ligger inbäddade i redovisningskrav.
- Medvetenheten om mångfald i relationer och motiv utmanar även de idéburna organisationerna i civilsamhället att ta tillvara det handlingsutrymme som därmed ges.
- I de fall en och samma organisation har flera redovisningsrelationer till finansierande institutioner de är beroende av kan det vara av värde att föra en dialog om samordning, inte minst av ekonomiska skäl.

Det här behöver studeras ytterligare

- Vad krävs av kvalitets- och utvärderingsmodeller som lyfter fram de idéburna verksamheternas särart, egenart och mervärden?
- Hur kan upphandlare och uppdragsgivare upprätthålla den mångfald också i kvalitetsbedömningar som Överenskommelsen (2008) ser som önskvärd?
- Vem skall bära kostnaden för arbete med att utveckla metoder för kvalitetsmätning och utvärderingsmodeller av idéburet arbete?
- Vi valde i vår enkät en bred ingång till vad vi menar med utvärderingspraktik. Vårt urval inkluderar enbart organisationer med anställda, ett medvetet val vi gjort för att försöka få kontakt med organisationer som mer sannolikt skulle bedriva någon form av utvärdering av sin verksamhet. Fortsatta studier skulle kunna a) lära mer om de organisationer som bedriver utvärdering med mer avancerade metoder och b) lära mer om de mindre (också utan anställda) organisationernas utvärderingspraktik och deras villkor.

Referenser

- Arvidson, M. & Linde, S. (2017) "Redovisning och ansvar – det ålagda och det självpåtagna." I: Linde, S, & Scaramuzzino, R. (red.) *Socialt arbete i civilsamhället – aktörer, former och funktioner*. Lund: Studentlitteratur. s. 101-122.
- Arvidson, M., Linde, S. & Scaramuzzino, R. (2018) *Rapport om resultaten från enkät inom projektet "Granskningssamhällets krav och civilsamhällets (re)aktioner", 2016-2017*. Lund: Socialhögskolan. Research Reports in Social Work.
- Christensen, R. A. & Ebrahim, A. (2006) How Does Accountability Affect Mission? The case of a Nonprofit Serving Immigrants and Refugees. *Nonprofit Management and Leadership*. Vol. 17, no. 2. pp. 195-209.
- Ebrahim, A. (2003) Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. *Nonprofit Management and Leadership*. Vol. 14, no. 2. pp 191-212.
- Ebrahim, A. (2005) Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol 34, no 1, March 2005, p 56-87.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Fry, R.E. (1995) Accountability in Organizational Life: Problem or Opportunity for Nonprofits? *Nonprofit Management and Leadership*, vol 6, no. 2, s. 181-195.
- Danielson, A., Zetterberg, P. & Amnå, E. (2009). *Bidrag till vad? - En kunskapsöversikt över effekter och metoder rörande statliga bidrag till ideella organisationer*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Johansson, V. & Lindgren, L. (2013) (red.) *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, S. (2001) *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer?: ideella organisationers roll i välfärdssystemet*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Univ.
- Johansson, S. (2005) *Ideella mål med offentliga medel: förändrade förutsättningar för ideell välfärd*. Stockholm: Sober.
- Power, M. (1997) *The Audit Society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Bilaga 1 till protokoll, regeringssammanträde 2008-10-23, Regeringen, Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Konferenspaper

- Arvidson, M. & Linde, S. (2017) From external control to moral and political agency: investigating links between externally driven and intrinsically motivated accountability. Konferenspaper: EGOS Conference 2017 - Copenhagen Business School, Köpenhamn, Danmark.
- Arvidson, M. & Linde, S. (2017) Organizational discretion: identifying boundaries and reasoning in non-profit organizations' relations with the public sector.
- Konferenspaper: EGPA Annual Conference 2017 Milan, Italien. Permanent Study Group VIII: Civil Society, Citizens and Government.

Faktaruta

- Granskningssamhällets krav och civilsamhällets (re)aktioner
- Malin Arvidson, Stig Linde och Roberto Scaramuzzino
- Socialhögskolan i Lund
- Enkät till idéburna organisationer med social inriktning, fallstudier baserade på intervjuer, observationer och dokumentstudier.

© Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2018

ISSN 1651-2855 ISBN 978-91-88455-80-2

projektledare **Omar Nur**

text **Malin Arvidson, Stig Linde och Roberto Scaramuzzino, Socialhögskolan i Lund**

omslag **Christián Serrano**

omslagsfoto **Colourbox.com**

distribution **MUCF, Box 17801, 118 94 Stockholm**

webbplats **www.mucf.se**

e-post **info@mucf.se**

tfn **08-566 219 00**

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor

Vi tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. Vi ger stöd till föreningsliv, kommuner och internationellt samarbete.

mucf | Myndigheten för ungdoms-
.se | och civilsamhällsfrågor