

Frivilliot

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Kartläggning och kunskapsöversikt

RAPPORT AV SOCIALTJÄNSTKOMMITTÉN

SOU
1993:82

Frivilligt socialt arbete

Kartläggning och kunskapsöversikt

RAPPORT AV SOCIALTJÄNSTKOMMITTÉN

SOU
1993:82

RefK15 Occ 300



Statens offentliga utredningar


1993:82

Socialdepartementet

Frivilligt socialt arbete

Kartläggning och kunskapsöversikt

Rapport av Socialtjänstkommittén
Stockholm 1993



SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Förord

Länge talade vi tyst om de frivilliga organisationernas hjälpinsatser. Valfärden skulle skötas av stat, landsting och kommuner. Nu är läget ett annat. I debatten om den svenska valfärden märks ett ökat intresse för frivilligt socialt arbete. Det frivilliga arbetet ses av många som ett viktigt komplement till samhällets insatser.

För många är det oklart vad som menas med frivilligt socialt arbete. Det råder också delade meningar om på vilket sätt sådant arbete kan och bör komplettera samhällets skyldigheter på det sociala området.

Socialtjänstkommittén (S 1991:07) har tillkallats av regeringen för att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen. Översynen syftar bland annat till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden. Kommittén har tidigare i år utkommit med delbetänkandet Rätten till bistånd (SOU 1993:30). I huvudbetänkandet som avlämnas 1994 kommer kommittén bland annat att behandla det frivilliga sociala arbetet och socialtjänstens samverkan med frivilliga organisationer.

Det saknas emellertid samlad kunskap om allt det arbete som utträttas på frivillig väg. Av den anledningen har kommittén uppdragit åt en forskargrupp vid Sköndalsinstitutet att översiktligt kartlägga socialt arbete inom frivilliga organisationer i Sverige.

Lars Svedberg har samordnat forskargruppens arbete och utarbetat rapporten tillsammans med Erik Blennberger, Kerstin Isaksson, Eva Jeppsson Grassman och Roger Qvarsell. I inledningen presenteras rapportens uppläggning. Författarna anges med namn vid respektive kapitelrubrik och svarar själva för innehållet i rapporten.

Rapporten innehåller inga ställningstaganden från kommitténs sida. Det är vår förhoppning att den skall bidra till ökad kunskap och stimulera till debatt om frivilligt socialt arbete i Sverige.

Stockholm i oktober 1993

Carl-Anders Ifvarsson

Förord

Den här boken är en del av en större projekt som syftar till att ge en översikt över de senaste årens forskning inom området. Boken är tänkt att användas som en vägledning för både studenter och forskare som är intresserade av ämnet. Den innehåller en omfattande litteraturlista och en diskussion om de viktigaste frågorna som har uppstått under de senaste åren. Boken är uppbyggd på ett sätt som gör det möjligt för läsaren att snabbt hitta den information som behövs. Den innehåller också en del om de senaste utvecklingarna inom området och hur de kan påverka framtida forskning. Boken är tänkt att vara en värdefull resurs för alla som är intresserade av ämnet. Den innehåller också en del om de senaste utvecklingarna inom området och hur de kan påverka framtida forskning. Boken är tänkt att vara en värdefull resurs för alla som är intresserade av ämnet.

Stockholm, den 15 oktober 2023
Carl-Anders Ericson

INNEHÅLL

FÖRORD	3
INLEDNING	13
SAMMANFATTNING	15
1 BEGREPP OCH MODELLER	33
Olika sammanhang för sociala insatser	34
Familj och informellt socialt nätverk i relation till frivilliga organisationer	34
Offentlig sektor och frivilliga organisationer	35
Företag och frivilliga organisationer	36
Frivilliga organisationer och frivilligsektorn - en summering	36
Frivilligsektorn: organisationer, verksamheter och insatser	38
Sektorbegreppet	38
Frivillig organisation och frivillig verksamhet	39
Frivillig insats	39
Den sociala frivilligsektorn	40
Social inriktning	40
Direkt och indirekt social inriktning	41
Sociala frivilligorganisationer och den offentliga sektorn	43
Avsedd rollfördelning	43
Faktisk relation	46
2 SPRÅKBRUK OCH ORDVAL	55
Övergripande benämningar på frivilligsektorn	55
Frivilligsektor	55
Tredje sektor och tredje nätverk	56
Ideell sektor	56
Idéburna organisationer och idérörelser	58
Folkrörelse	59
Informell sektor och civilt samhälle	59

Benämningar på den sociala frivilligsektorn	60
Humanitär	60
Välgörenhet och filantropi	60
Diakoni	61
Frivillig och professionell	61
Professionell som kunskapsberoende	61
Professionell som kompetent	62
Professionell som avlönad	63
Litteratur	65
3 FRIVILLIGA INSATSER I SVERIGE - EN BEFOLKNINGSSTUDIE	67
Forskning om frivilligt arbete	68
Internationella erfarenheter	68
Undersökningens syfte, uppläggning och genomförande	69
Undersökningens frågeställning	70
Att definiera <i>frivilligt arbete</i>	70
Det frivilliga arbetets omfattning	71
Informellt socialt arbete	72
Hur många timmar är det frågan om?	73
Arbete i hur många organisationer?	73
Inom vilka typer av organisationer har det frivilliga arbetet utförts?	73
Frivilligt arbete inom socialt inriktade organisationer	75
Det frivilliga arbetets bestämningsfaktorer	76
Vad består det frivilliga arbetet av?	80
Direkta hjälpinsatser	82
Det frivilliga arbetet inom några organisationstyper	84
Att börja arbeta frivilligt och att sluta - motiv och anledningar	86
Att börja arbeta frivilligt	87
Den personliga anledningen	88
Att sluta med frivilligt arbete	90
Det frivilliga arbetets framtidspotential	90
Socialpolitisk inställning: egna initiativ och den frivilliga sektorns möjligheter	92
Avslutande kommentar	94
Litteratur	96

4 SOCIALT INRIKTADE FRIVILLIGORGANISATIONER - NÅGRA GRUNDLÄGGANDE KARAKTÄRISTIKA	99
Några nedslag i ett forskningsfält	99
Att avgränsa och undersöka en bestämd typ av frivilligorganisationer	102
Frivilligorganisationer med stor spännvidd	104
Vad karaktäriserar frivilligorganisationer som gör sociala insatser?	105
Några uppgifter om ekonomiska betingelser	107
Exkurs kring ekonomiskt beroende och nya utvecklingstendenser	110
Medlemmar, aktiva och anställda	112
Medlemmars och anställdas direkta sociala insatser	114
Samspelet mellan frivilliga och anställda	116
Verksamheter på det sociala fältet	117
Avslutning	120
Litteratur	127
5 FRIVILLIG VERKSAMHET PÅ FÄLTET - EN NÄRSTUDIE AV SJU ORGANISATIONER	131
Inledning	131
Principer för urval	131
Sju fallstudier - en kort översikt	132
Att bry sig om de mest utsatta - Frälsningsarméns socialtjänst	133
Att vinna respekt och efter hand ett visst anseende	134
Något om socialtjänstens organisation och det sociala arbetets innehåll	136
En vilja till samarbete	138
Att verka under nya och hårdare villkor	139
"Att hjälpa där ingen annan hjälper" - Stockholms Stadsmission	140
Stöd till de mest utslagna	141
Stöd till människor i tillfällig kris	142
Anknytning till diakonin och en radikal kristen tradition	144
Att sträva efter att bli oberoende - inte att växa	145
Att tala högt om misären i Stockholm	145

"Jag har varit med om samma sak som du" - bröstcancerföreningarna (BCF) och deras riksorganisation (BRO)	146
Hur det började	147
Utveckling och differentiering av verksamhet	147
Medlemskap och beslutsformer	148
Någon att tala med	148
Komplement eller konkurrent? Relation till den offentliga sektorn	149
Frivillighet och professionalitet	150
Finansiering	150
Kamratskap och alternativ professionalitet - RSMH i Spånga-Järva	150
Verksamhet och ideologi	151
Att möta en hårt utsatt grupp	152
Att verka på bred front	154
Att nå förankring och jämställdhet	156
Medborgarrätt för funktionshindrade - STIL, Stockholmskooperativet för Independent Living	158
Hur det började	159
STIL - mål, organisation och arbetsformer	159
Medlemskap	160
Utbildning och fadderskap	161
Förhållandet till den offentliga sektorn	162
De unga kvinnornas ursinne - Kvinnogardet	162
Hur det började	163
Målsättning och arbetsformer	163
Inte medlemskap utan informellt nätverk	164
"Absolut inget komplement"	164
Boendeservice i gammal kulturbygd - Närprojektet	165
Hur det började	165
Verksamhet och arbetsformer	166
Komplement? Ja kanske, men...	167
Vad ska det bli av Närprojektet?	167
Litteratur	170

6 SOCIALTJÄNSTEN OCH FRIVILLIGA ORGANISATIONER I VÄSTERÅS OCH GÄLLIVARE	171
1970-talet - "Från leverpastej till psykoterapi"	172
1980-talet - Föreningarna och socialtjänsten	172
Västerås socialtjänst - en organisation mitt i en omvälvande förändringsprocess	174
Socialtjänstens organisation	174
Kommunens politik gentemot frivillig verksamhet	175
Nya riktlinjer	175
Översikt över olika bidrag till frivillig verksamhet	176
Direkt socialt bidrag	177
Samarbete mellan kommunen och frivilligt verkssamma	178
Missbruksenheten	179
Barn och ungdom	179
Äldreomsorg	180
Sammanfattning	180
Gällivare kommun - förnyelse och försök till omprövning	181
Kommunens politik gentemot frivillig verksamhet	181
Översikt över bidrag till frivillig verksamhet	182
Samarbete mellan kommunen och frivilligt verkssamma	183
Äldreomsorg	184
Ungdomsverksamhet	185
Föreningarnas syn på samarbetet med socialtjänsten	185
Tendenser i två kommuner - sammanfattning och slutsatser	186
Kontroll, kontakt och konflikt	188
Kontakt och samarbete	188
7 ATT FÖRSÖKA FÖRVERKLIGA EN IDÉ	191
Tre exempel på frivillig verksamhet och samarbete mellan frivilliga organisationer och den kommunala socialtjänsten	
Suseboprojektet - "en grupp människor som kämpar mot alkohol och narkotika"	192
Utveckling men också konflikter	194
Konflikter och splittring	195
Slutsatser	196

Bjurhovda motorprojekt - bilsport som instrument för socialt arbete	197
Nuvarande verksamhet	198
Kontakter och samarbete med socialtjänsten	199
Vad kommer att hända med Bjurhovdas "värstingar"?	201
Gentjänsten i Brevik - ett komplement till hemtjänsten	201
Bakgrund	201
Intresset för pensionärsmedverkan	202
En svensk modell	204
Andra frivilliga organisationer i kommunen	205
Det praktiska försöket i Brevik	206
Lokal organisation och arbets sätt	206
Hur har det fungerat hittills?	207
Kommunens syn på Gentjänsten i Brevik	209
Gentjänsten - ett försök till värdering	210
Kritiken mot Gentjänsten	212
Litteratur	215
8 VÄLGÖRENHET, FILANTROPI OCH FRIVILLIGT SOCIALT ARBETE - EN HISTORISK ÖVERSIKT	217
En gammal fråga	218
Den tidiga försäkringsväsendet	219
Rätten till hjälp	221
Välgörenheten och den egentliga filantropin	222
Pedagogisk eller institutionell filantropi	224
Vetenskaplig filantropi	226
Politisk filantropi	227
De stora organisationerna: tre exempel	228
Svenska röda korset	228
Förening för sinnesslöa barns vård/Sävstaholmsföreningen	229
Föreningen för välgörenhetens ordnande	231
Föreningar för och föreningar av	233
Välfärdssamhället och det frivilliga arbetet	234
Kan man lära något av historien?	235
Litteratur	238

9 UTBLICK MOT DANMARK	243
En välfärdsstat i offentlig regi	244
Uppbrott från både vänster, höger och mitten	245
De danska frivilligorganisationerna	246
Danskarnas frivilliginsatser	248
En intensiv satsning på frivilligarbete	250
En dansk försöks- och utvecklingsstrategi för den sociala sektorn	252
Från egensinniga amatörer till anpassliga entreprenörer	253
Ideal och realiteter för frivilligarbete	254
En kommentar	256
Litteratur	259
10 UTBLICKAR MOT NÅGRA LÄNDER I CENTRAL-EUROPA	263
Frankrike	264
Den frivilliga sektorns utveckling och omfattning	265
Decentralisering, nyfattigdom och socialisternas politik	265
De frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn	267
Finansiering	269
Frivilliga insatser	269
Tyskland	270
Subsidiaritetsprincipen	270
De stora välfärdsorganisationerna	271
Frivilliga insatser	273
Storbritannien	273
De frivilliga sektorn omfattning och karaktär	275
Frivilliga organisationer inom den sociala sektorn	276
Intermediary bodies	277
De sociala inriktade frivilliga organisationernas aktuella ställning	278
Frivilliga insatser	279
Litteratur	281

AVSLUTNING 283

En omfattande och mångfacetterad sektor 283

Behov av forskning och utbildning 285

Några reflexioner om frivilligsektorns framtid 286

LITTERATURFÖRTECKNING 289

BILAGOR 301

Bilaga 1 301

Bilaga 2 303

Bilaga 3 307

Inledning

Att undersöka ett ur många aspekter utforskat fält – det frivilliga sociala arbetet – har varit ett uppfordrande och spännande uppdrag. Vi har genomfört uppgiften genom att dels göra egna empiriska studier och dels anknyta till kunskaper och teorier kring frivilligsektorn.

För att skapa viss klarhet i den skiftande och oklara begreppsbildning som finns om frivilligsektorn diskuterar vi inledningsvis några viktiga begrepp och modeller. Därefter presenteras en undersökning om den svenska befolkningens frivilliginsatser. Vi kartlägger både insatsernas omfattning och karaktär samt berör frågor om det frivilliga arbetets framtidspotential.

Efter dessa inledande kapitel riktar vi uppmärksamheten mot socialt inriktade frivilligorganisationer och deras verksamheter. Beskrivningarna görs utifrån organisationernas struktur, inriktning och samarbete med den offentliga sektorn. Därpå ger vi en närbild av några enskilda sammanslutningar och deras insatser.

Med utgångspunkt i två svenska kommuner – varav en stor och "modern" samt en liten och mer "traditionell" – redovisar vi sedan hur man från kommunal horisont ser på och konkret handskas med frivilligorganisationer. Därefter beskrivs och analyseras tre samarbetsprojekt mellan frivilligorganisationer och socialtjänsten. Stor vikt läggs vid mötet med kommunens tjänstemän, liksom vid de komplikationer som kan uppstå i samarbetet.

Rapporten innehåller också en historisk bakgrund som bland annat beskriver filantropins och diakonins roll samt frivilligorganisationernas betydelse för den framväxande välfärdspolitik.

I de sista kapitlen ger vi en beskrivning av frivilligsektorns ställning i Danmark, Tyskland, Frankrike och Storbritannien.

I avslutningen sammanfattas några av studiens viktigaste resultat. Vi pekar även på angelägna forskningsområden och intressanta utvecklingsmöjligheter.

Arbetet med utredningen har pågått under ett år och en viktig förutsättning för dess genomförande har varit att många människor visat intresse för undersökningen och varit tillmötesgående i de studier vi genomfört. Det gäller främst organisationsföreträdare på olika nivåer, representanter för den offentliga sektorn samt forskare. Vi vill tacka alla men speciellt Svenska röda korset som genom ett generöst ekonomiskt stöd gjorde det möjligt att genomföra den befolkningsstudie som redovisas i rapporten.

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att göra en grundläggande kartläggning av den frivilliga sektorn, med tonvikt på dess sociala verksamheter och insatser. Detta syfte försöker vi uppnå genom att:

- presentera grundläggande begrepp, terminologi och modeller med hjälp av vilka den frivilliga sektorn kan avgränsas och förstås,
- redovisa en kartläggning av svenska folkets frivilliga insatser — deras omfattning, karaktär och bestämningsfaktorer,
- beskriva frivilliga organisationer och verksamheter inom det sociala området,
- beskriva frivilliga verksamheter från socialtjänstens infallsvinkel,
- spåra det frivilliga sociala arbetets framväxt i Sverige genom en historisk översikt,
- göra utblickar mot fyra europeiska länder, med tonvikt på den sociala frivilligsektorns ställning i dessa länder.

Här följer en sammanfattning av det viktigaste innehållet i rapportens kapitel.

Begrepp, modeller och ordval (kapitel 1 och 2)

Vi kan räkna med fyra olika instanser som utför sociala insatser i samhället. Det är familjen och det informella sociala nätverket, den offentliga sektorn, frivilliga organisationer samt företag.

Frivilliga organisationer kan beskrivas som sammanslutningar bildade utifrån människors gemensamma idéer eller intressen. De har en viss offentlig karaktär och någon slags organisatorisk form samt kan bildas och upplösas utan beslut från myndighet. Organisationerna förutsätter frivillig anslutning och någon form av personligt medlemskap, men syftar inte till privat ekonomisk vinst. Till *frivilligsektorn* räknar vi förutom frivilligorganisationer även frivilliga arbetsinsatser inom den offentliga sektorn.

Terminologi

Det finns flera terminologiska alternativ till *frivillig organisation* eller *frivilligsektorn*, till exempel *ideell sektor*, *tredje sektor* och *idéburet arbete*. Av dessa uttryck finner vi termen *frivillig* mest lämplig som övergripande benämning på området. Vi har argumenterat för att uttryck som *tredje sektor* och *ideell sektor* är mindre relevanta som sammanfattande benämningar. Termer som *välgörenhet* och *filantropi* har associationer som gör dem svåra att använda. Uttryck som *idéburen organisation* och *idérörelse* använder vi främst för att beskriva verksamheter där just det idémässiga draget är starkt framträdande.

Frivillig organisation, frivillig verksamhet och frivillig insats

Frivillig verksamhet är allt arbete, alla aktiviteter och insatser som sker inom en frivillig organisation eller med en sådan organisation som huvudman. Arbetsinsatserna inom en frivillig verksamhet kan utföras av avlönade anställda eller av oavlönade frivilliga. Med *frivilliga insatser* menar vi oavlönade arbetsinsatser som i princip är fritt valda och som bedrivs inom en organisatorisk ram. Denna organisatoriska ram kan utgöras av frivilliga organisationer, den offentliga sektorn eller företag.

Den sociala frivilligsektorn

Frivilligsektorn rymmer en mångfald olika organisationer, verksamheter och insatser. Som en grundläggande bestämning av den *sociala frivilligsektorn* anger vi att den i intention och handling primärt är inriktad på ökad välfärd för individer och grupper.

Inom den sociala frivilligsektorn skiljer vi mellan direkt och indirekt social inriktning. Med *direkt social inriktning* avser vi organisationer, verksamheter eller insatser med en välfärdsinriktning som uttrycks i direkta relationer till "brukarna" eller med andra ord utgörs av direkta hjälpinsatser. Om inriktningen istället är att utveckla välfärden genom opinionsbildning, politisk påtryckning eller genom att ge ekonomiskt stöd till sociala organisationer benämner vi den *indirekt social inriktning*.

Sociala frivilligorganisationer och den offentliga sektorn

Vi ger en skissartad modell för beskrivning av förhållandet mellan sociala frivilligorganisationer och den offentliga sektorn genom att skilja mellan *avsedd rollfördelning* och *faktisk relation*.

Med *avsedd rollfördelning* menar vi främst frågan om hur sociala frivilligorganisationer principiellt relaterar sin verksamhet till den offentliga sektorn, det vill säga vilken roll de ser som önskvärd för den egna verksamheten att ikläda sig. Vi särskiljer då fyra olika roller med uttrycken *avantgarde*, *komplement*, *alternativ* och *ersättning*.

En frivillig organisation kan betrakta sin verksamhet som ett pionjärbete och en förelöpare till offentliga insatser. Organisationen ser sig då som det sociala arbetets *avantgarde* och uppfattar inte sin verksamhet som ett revir att bevaka.

Organisationerna kan vara ett *komplement* till den offentliga sektorn – som *parallell resurs* eller som "*extra välfärdsförstärkare*". Som parallell resurs är frivilligverksamheten ett komplement i den betydelsen att man driver verksamheter inom samma område och av samma typ som den offentliga sektorn. När ett samhälle har en väl utbyggd offentlig välfärdsapparat kommer sannolikt frivilliga organisationer att uppfatta sig som komplement i en annan mening. Det handlar då snarare om att höja välfärdsnivån genom insatser av ett annat slag än den offentliga sektorns arbete, insatser som av resursmässiga eller principiella skäl inte kan krävas av den offentliga sektorn. Det handlar med andra ord om att vara en extra välfärdsförstärkare som "toppar välfärden" utöver den generella nivå som tillförsäkras genom offentlig verksamhet.

Om organisationens verksamhet betecknas som ett *alternativ* till myndighetens handlar det om någon typ av konkurrensförhållande. Verksamheten avser samma område men har en karaktär som skiljer den från motsvarande verksamheter inom den offentliga sektorn. Alternativ har då betydelsen av *variant* och det innebär att man ser verksamheten inom både frivilligsektorn och den offentliga sektorn som legitima. Men alternativ kan också betyda *i stället för*. Konkurrensen handlar här om att *ersätta* myndigheten och ta över verksamheten. Vi skiljer mellan att bli ersättare som *utförare* av och som *garant* för välfärdsinsatser.

Uttrycket *faktiskt relation* använder vi som en övergripande rubrik för sex olika områden som rör relationen mellan sociala frivilligorganisationer och den offentliga sektorn. Dessa områden kan antydast med orden *kunskap*, *värdering*, *samarbete*, *påverkan*, *kontroll* och *finansiering*.

Inom dessa områden är inte minst diskussionen om påverkan av stort intresse. En offentlig myndighet och en frivillig organisation kan påverka varandra på flera sätt, både i riktning mot likhet och mot olikhet. En svårbedömd men viktig frågeställning är hur frivillig- och myndighetsorganiserade sociala insatser påverkar varandra i fråga om omfattningen av insatserna. Den

offentliga sektorn och frivilliga organisationer kan uppfattas som *korresponderande kärl*. Om insatserna ökar inom den ena kategorin minskar de i den andra. En motsatt föreställning kan betecknas som idén om *gemensam växt* och (eventuellt) *gemensamt visnande*. Det är också viktigt att uppmärksamma att myndigheter och organisationer inte bara påverkar kvantiteten av varandras insatser utan kanske främst karaktären av insatserna.

Frivilliga insatser i Sverige – en befolkningsstudie (kapitel 3)

I kapitel 3 presenteras resultaten från en kartläggning av *svenska folkets frivilliga insatser*: deras omfattning, karaktär, bestämningsfaktorer och framtidspotential. Undersökningen bygger på ett slumpmässigt valt riksrepresentativt urval av befolkningen i åldern 16-74 år.

Resultaten visar att frivilligt arbete är betydligt vanligare i Sverige än vad man kanske föreställer sig. 48 % av befolkningen i åldern 16-74 år hade utfört frivilliga insatser under den 12-månadersperiod som föregick mättillfället, män i större utsträckning än kvinnor. Detta är en hög siffra. I länder som Storbritannien och USA, där det frivilliga arbetet anses vara särskilt väl utvecklat, är endast en obetydligt högre andel av befolkningen frivilligt aktiv jämfört med befolkningen i Sverige.

Bland de frivilligt aktiva är det de som är i åldern 60-74 år som i genomsnitt arbetar flest timmar per månad. Majoriteten av de frivilligt aktiva (60 %) hade utfört insatser inom endast en organisation. Den organisationstyp som samlade flest aktiva var idrottsorganisationer. Kvinnor var dubbelt så ofta som män frivilligt verksamma inom socialt inriktade organisationer.

Det frivilliga arbetets bestämningsfaktorer och karaktär

De frivilliga insatsernas bestämningsfaktorer gick att sammanfatta i ett antal mönster. Ett sådant har att göra med betydelsen av att ha *tillgång till sociala arenor*. Resultaten från undersökningen tyder på att variationerna när det gäller frivilliga insatser inom olika befolkningsgrupper i stor utsträckning har att göra med skillnader i chanser att befinna sig i situationer där frivilliga insatser utförs.

Resultaten visar att människor i sin mest *upptagna ålder* som *förvärvsarbete* och *med hemmavarande barn i olika åldrar*, arbetar frivilligt i större utsträckning än övriga grupper. Förvärvsarbete, barn och barnens fritid är exempel på faktorer som ger tillgång till många olika sociala arenor. I den äldsta åldersgruppen inom populationen var frivilligt arbete minst vanligt. Det

tycks som om man måste vara samhällsligt exponerad för att få möjlighet att göra frivilliga insatser.

Betydelsefullt är sannolikt också att man har tillgång till *rätt arenor*, där steget till de frivilliga insatserna är kort – ett resonemang som i resultaten stöds av att offentligt anställda oftare arbetar frivilligt än privatanställda. De frivilliga insatserna kanske härvidlag också kan ses som förknippade med särskilda kulturella värderingar. Den så kallade "tärande sektorn" framstår härigenom i en ny belysning.

Ett annat mönster hade att göra med *socioekonomisk tillhörighet* och *ekonomiska resurser*: LO-medlemmar arbetar frivilligt i mindre utsträckning än tjänstemannagrupper. Människor som bor i hyreshus är mindre ofta frivilligt aktiva än människor i andra bostadstyper.

Att ha inflytande och kunna påverka

Vad gör då människor som arbetar frivilligt? Det centrala inslaget i svenska folkets frivilliga insatser visade sig inte vara att *hjälpa* så mycket som att *ha inflytande* och att *påverka*. Den överlägset vanligaste frivilliga insatsen var nämligen *styrelseuppdrag* och *administration*. 65 % av de frivilligt aktiva hade utfört sådana insatser. Majoriteten av dessa hade blivit ombedda att göra detta.

LO-medlemmar var i mindre utsträckning verksamma inom styrelse och administration än tjänstemän. Det frivilliga engagemanget, styrelse-/administrationsuppdraget samt det faktum att man blivit ombedd – alla dessa förhållanden har sålunda socioekonomiska bestämningsfaktorer. På grundval av dessa resultat görs i kapitlet en preliminär tolkning av frivilligt arbete utifrån resursperspektivet. Individens socioekonomiska placering i samhället har inte bara betydelse för på vilka sociala arenor hon befinner sig, utan har också betydelse för hennes möjligheter i de situationer det är fråga om att använda tillgängliga resurser och påverka samhällsliga skeenden. Frivilligt arbete blir härmed inte bara uttryck för människors handlingar utan måste också ses som uttryck för medborgerliga välfärdsresurser som är socialt ojämnt fördelade.

Att ge tid

Det är vanligare att de som kan antas ha *minst tid* arbetar frivilligt mer än vad som gäller för andra grupper. Det handlar om människor i de mest "barn-intensiva" åldrarna, men också om heltidsarbetande och om människor som regelbundet hjälper anhöriga, vänner och grannar. De som redan var frivilligt engagerade kunde också i större utsträckning än andra tänka sig att engagera sig i nytt frivilligt arbete i framtiden, visar resultaten. Till detta kommer att det

var de i socioekonomisk bemärkelse *resursstarka* som oftare än övriga grupper var aktiva när det gällde frivilligt arbete.

Det faktum att man utfört någon frivillig insats säger emellertid ingenting om insatsernas omfattning och karaktär. Det visade sig nämligen att det å ena sidan är de *mindre resursstarka* i socioekonomisk bemärkelse och å den andra de som kan antas *ha gott om tid* som bär upp den tidskrävande verksamheten i organisationerna. Lågutbildade personer, människor som bor i hyreslägenhet, äldre människor – det vill säga grupper inom vilka färre personer än vad som i övrigt gäller är engagerade i frivilligt arbete – är när de väl engagerat sig de som till stor del sköter penninginsamling och direkta hjälpinsatser i organisationerna. Dessa typer av insatser kräver mycket tid. Ett annat resultat illustrerar samma förhållande. Bland de frivilligt aktiva utförde LO-medlemmar i genomsnitt fler timmar av frivilliga insatser än SACO-medlemmar. Män i åldern 60-74 år var den enskilda åldersgrupp bland de frivilligt aktiva som i genomsnitt arbetade flest timmar per månad, medan kvinnor i samma åldersgrupp var de som i störst omfattning utförde direkta hjälpinsatser.

Direkta sociala insatser

Resultaten av undersökningen visar att endast en mindre del av frivilliga insatserna har en direkt hjälpkaraktär. Ungefär 8 % av svenska folket hade varit engagerade i frivilliga hjälpinsatser inom någon organisation under året före mättillfället. 6 % av befolkningen hade utfört direkta hjälpinsatser inom det som vi med en relativt grovmaskig kategorisering kallade för socialt inriktade organisationer. Denna typ av insatser var vanligare bland kvinnor än bland män.

Avsevärt fler personer hade utfört informellt socialt arbete – 28 %. Det handlar om regelbundna hjälpinsatser, utan anknytning till någon organisation, för grannar, vänner och anhöriga som individen inte sammanbor med. Till största delen visade sig dessa insatser handla om hjälp till anhöriga.

Det frivilliga arbetets framtidspotential

Resultaten tyder på att det frivilliga arbetet i Sverige har en potential för framtiden. En betydande andel av svenskarna är idag engagerade i frivilligt arbete. Många bland dem kan tänka sig att engagera sig i ytterligare frivilliga insatser i framtiden. Även bland de nu icke aktiva finns grupper som tror att de kommer att börja arbeta frivilligt inom de närmaste åren.

Svenska folket tycker att det är viktigt att ha ett engagemang i samhällsproblemen, visar resultaten. Frågan är emellertid i vad mån människor är

beredda att bidra till att avlasta eller ersätta den offentliga sektorns verksamheter genom frivilliga insatser. Resultaten i undersökningen ger svagt stöd för en sådan utveckling. De intervjuade ansåg inte heller att de frivilliga organisationerna ska ta över de uppgifter av vård och social service som den offentliga sektorn av tradition har svarat för.

Socialt inriktade frivilligorganisationer – några grundläggande karaktäristika (kapitel 4)

I kapitel 4 byter vi det befolkningsperspektiv som belystes i kapitel 3 mot ett *organisationsperspektiv*. Vi utgår från frivilligorganisationer som dessutom är riksorganisationer och som utför direkta sociala insatser. En ansenlig del av de frivilligt sociala insatser som utförs i organiserade former, sker i regi av dessa organisationer.

Vi inleder med att antyda hur forskningen om frivilligorganisationer, såväl internationellt som på nordisk botten ser ut. Här betonas speciellt värdet av den norska forskningstraditionen med sin starka inriktning på att utröna hur samspillet mellan staten och frivilliga organisationer kan tolkas.

I kapitlet presenteras en undersökning av 56 riksorganisationer som genomförts inom ramen för vårt uppdrag. Denna undersökning har en kartläggande, deskriptiv ansats, med vars hjälp vi försöker ge läsaren en överblick över frivilligorganisationerna och deras verksamhetsfält. Datainsamlingen har skett i form av intervjuer med representanter för organisationerna.

Genom en enkel målgruppstypologisering konstaterar vi att en mycket stor andel av de organisationer som vi vänt oss till, betraktar sin egen organisation som ett handikapp- eller klientförbund. Tillsammans med trossamfunden och de humanitära organisationerna utgör de den överväldigande delen av alla riksorganisationer som utför direkta sociala insatser. Det finns stor spännvidd mellan de organisationer som har social inriktning. Vi talar här därför om dem som tillhörande olika rörelser. Vi hänför de humanitära organisationerna, de religiösa samfunden och nykterhetsorganisationerna till det som ibland kallas idérörelsen. Denna utgjorde stommen i de första organisationsvägarna. Handikapp-, klient-, pensionärs-, invandrar-, kvinnoorganisationerna och föräldraföreningarna kan däremot hänföras till intresse- och identitetsrörelser, som utgör en väsentlig del av tillväxten i det moderna organisationsväsendet.

I kapitlet konstateras att det finns ett ökande inslag av organisationer som bygger på olika gruppers egenorganisering, det vill säga där avsikten är att lösa den egna gruppens problem. Vår beskrivning visar också på en hög grad av stabilitet och kontinuitet bland den typ av organisationer som vi undersöker, trots att de är mycket heterogena. Åtskilliga frivilligorganisationer som gör di-

rekta sociala insatser har mycket gamla anor. De har uppstått under alla de fyra genombrottsvågor som karaktäriserar frivilligsektorns framväxt och de verkar gå helt olika utveckling till mötes.

Ekonomiska betingelser

När det gäller de ekonomiska betingelserna är organisationernas beroende av ekonomiskt stöd från den offentliga sektorn mycket stort, medan de egna medlems andel av de totala verksamhetskostnaden är anmärkningsvärt liten, liksom andelen från insamlade medel och bidragen från andra finansiärer. Generellt sett verkar organisationernas beroende av ekonomiskt stöd från den offentliga sektorn ha ökat under senare år. Under 1990-talets tre första år har emellertid en klar majoritet av organisationer fått mindre anslag från kommuner och landsting, samtidigt som den övervägande delen av organisationerna fått ett ökat statligt stöd. Tendensen för 1993 är att de statliga bidragen nu också slutar att öka. Samtidigt med dessa åtstramningar har emellertid antalet lönebidragsanställda ökat snabbt. Vi för en relativt ingående diskussion kring frivilligorganisationernas nära anknytning till och starka ekonomiska beroende av offentliga sektorn.

Medlemskap, aktivitet och anställningar

I kapitlet granskas också medlemskap, insatser och anställningar inom organisationerna. I linje med aktuell forskning om frivilligorganisationer gör vi en åtskillnad mellan medlemskap och aktivitet. Vi slår fast att de studerade organisationerna har en avsevärd utbredning i form av medlemskap. Vi finner däremot en betydligt lägre aktivitetsgrad. Aktivitetsnivån skiljer sig mycket åt mellan de olika organisationstyperna. Det tycks inte finnas några enkla samband mellan å ena sidan organisationernas storlek eller ålder och å den andra deras medlemmars aktivitetsgrad.

Andelen medlemmar som gör *direkta sociala insatser* utgör 1/3 av alla som överhuvudtaget gör insatser inom organisationerna. Denna uppgift är identisk med de uppgifter som de aktiva själva lämnat i befolkningsstudien (kapitel 3). Den största andelen socialt aktiva har handikapp- och klientorganisationerna samt nya organisationer som kvinnojourer och brottsofferjourer samt de frikyrkliga samfunden. Vi presenterar också några uppgifter kring de frivilligas medverkan inom organisationerna. De frivilliga utför huvuddelen av alla sociala insatser, men de gör också viktiga insatser för utbildning och information samt vid penninginsamlingar.

Ett brett utbud av verksamheter

Organisationerna har ett brett utbud av verksamheter. Fyra av fem organisationer har såväl "öppet hus" verksamheter som kontaktpersoner och rådgivning. Omkring hälften har mottagningar av olika slag, ger rättshjälp och driver behandlingshem. Var fjärde organisation tillhandahåller logi och mat. Ett mönster i resultaten visar att under de senaste åren har en majoritet av organisationerna koncentrerat sitt utbud av verksamheter samtidigt som man ökat volymen av dessa insatser.

Antalet anställda som gör direkta sociala insatser är påfallande stort. Vi har kunnat konstatera att frivilligorganisationerna bedriver socialt inriktade verksamheter i avsevärd omfattning, både genom frivilliga och genom anställda i de riksorganisationer vi undersökt. En sammantagen bild växer fram av en organisationsvärld där sociala insatser görs i en omfattning som för många antagligen är okänd. Många verksamheter och insatser verkar ske i det tysta.

Frivilliga verksamheter på fältet – en närstudie av sju organisationer (kapitel 5)

Med hjälp av sju fallstudier beskrivs i detta kapitel frivillig, socialt inriktad verksamhet. Kapitlet utgör i visst motto en fortsättning på kapitel 4 eftersom ett av dess syften är att illustrera och konkretisera en del av de resultat som presenterats i föregående kapitel. Det handlar om att exemplifiera organisationstyper och verksamhetsformer, organisationernas ekonomiska betingelser, förhållandet mellan anställda och frivilliga samt organisationernas förhållande till den offentliga sektorn. Ett annat syfte med kapitlet är att ge läsaren en "närvarokänsla" av vad frivillig verksamhet inom det sociala området i Sverige kan vara för något. Presentationen begränsar sig sålunda inte till riksorganisationer.

Den närstudie som presenteras omfattar sju frivilliga organisationer som bedriver sociala insatser. Datainsamlingen skedde dels på grundval av skriftligt material dels i form av längre, halvstrukturerade intervjuer med olika representanter för organisationernas verksamhet. Urvalet av organisationer gjordes strategiskt för att vi skulle kunna ge en bild av den mångfald och heterogenitet som präglar den sociala frivilligsektorn. Ett övergripande mål var också att fallstudierna tillsammans skulle spegla verksamheter som vänder sig till många olika grupper i samhället.

Sju fallstudier

De två fallstudier som inleder genomgången är stora generalistorganisationer: *Frälsningsarmén* och *Stockholms Stadsmision*. Frälsningsarmén bedriver sociala insatser över hela landet, men har tyngdpunkten i sin verksamhet i storstäderna. Båda organisationerna har en lång historia med rötter i 1800-talet och de har idag en omfattande och vittförgrenad social verksamhet. Deras sociala insatser utförs huvudsakligen av anställd personal.

Därefter beskriver vi tre frivilliga organisationer som alla utgör exempel på "fjärde vågens" rörelser – de har tillkommit efter andra världskriget. Det är fråga om handikapp- och klientorganisationer av olika slag:

Bröstcancerföreningarna och deras riksorganisation (BRO), som bildades i slutet av 1970-talet, en lokalförening av *Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH)*, en rörelse som tillkom i slutet av 1960-talet, samt ett brukar-köoperativ för funktionshindrade i Stockholm – *STIL (Stockholmskooperativet för Independent Living)*, bildat under 1980-talet. Alla tre är specialistorganisationer där insatserna är riktade till den egna gruppen. Inslaget av frivilliga insatser är betydligt större än i de tidigare nämnda organisationerna.

Slutligen tar vi upp två frivilliga, socialt inriktade verksamheter som härrör från 1990-talet:

Först beskrivs *Kvinnogardet* som utgör ett exempel på de lokala grupper som under senare decennier vuxit fram och där människor samlas kring en fråga. Kvinnogardet har karaktär av ett informellt nätverk, där en mindre grupp aktiva mobiliserar kvinnor runt aktioner som rör gruppens huvudangelägenhet.

Slutligen beskrivs ett lokalt framvuxet glesbygdprojekt – *Närprojektet*. Dess mål är att erbjuda boendeservice till äldre och handikappade på landsbygden, på östra Gotland. Det drivs i stor utsträckning genom frivilliga insatser.

Socialtjänsten och de frivilliga organisationerna (kapitel 6)

I kapitel 6 presenteras en undersökning av socialtjänstens officiella politik och faktiska samarbete med de frivilliga organisationerna. Två kommuner har studerats. Dessa valdes på ett sådant sätt att de skulle ge en bild av skillnader avseende geografiskt läge, kommunens storlek och politisk majoritet. Vi valde Västerås, en kommun med 120 000 invånare, borgerlig majoritet och en socialtjänstorganisation som nyligen gjorts om efter en beställar-utförarmodell. Som kontrast valde vi Gällivare, en liten kommun i Norrbotten med 22 000 invånare med socialistisk majoritet och med en traditionell organisering av socialtjänsten.

Följande frågeställningar studerades:

- 1 Hur ser kommunens *officiella politik* för frivilligt socialt arbete ut?
- 2 Vilka *konkreta uttryck* för denna politik kan man finna i socialtjänsten? Mer specifikt avsågs dels ekonomiska bidrag dels kontakter och samarbete med föreningar som utför direkta sociala insatser.

Resultaten från undersökningen ger en beskrivning av hur kontakterna ser ut, visar på tendenser i kommunernas politik och fångar upp centrala frågor för fördjupad diskussion. Resultatens generaliserbarhet är dock begränsad genom att undersökningen gällt endast två kommuner.

Undersökningen bygger på intervjuer med politiker och anställda inom socialtjänsten samt med personer verksamma i frivilligorganisationer. Vi kompletterade intervjuerna med att gå igenom beslut och utredningar som rör socialtjänstens bidragsgivande och samarbete med föreningar.

Den viktigaste tendensen i materialet är att likheterna mellan de två kommunerna är betydligt fler än vi förväntat.

När det gäller den officiella politiken fann vi en stor enighet i båda kommunerna om det önskvärda i att den frivilliga sektorn växer. De politiska åsiktskillnaderna visar sig i hur man ser på *metoderna* för denna tillväxt och vilket förhållande den frivilliga sektorn bör ha till socialtjänstens verksamheter. Här föreligger dock oklarheter i båda kommunerna. Tydligast kommer detta till uttryck i Västerås. Alla intervjuade beskrev den frivilliga sektorns roll som *komplementär*. Men den organisation som nyligen införts i Västerås under politisk enighet har öppnat dörren för att företag, frivilliga organisationer eller andra kan få nya roller, inte minst den som *ersättare* av offentlig verksamhet. I Gällivare fanns en mer försiktig hållning där politikernas beskrivning av kommunens politik och ambitioner stämde bättre överens med den verklighet vi fann i kommunerna.

De konkreta uttrycken för kommunernas politik studerades bland annat genom att man granskade vilken "policy" och vilka regler som gällde för anslagsgivning till föreningar. En likartad tendens var att de ekonomiska bidragen blev utsatta för samma nedskärningar eller hot om nedskärningar i båda kommunerna. Detta faktum stod i kontrast till de ambitioner politikerna sade sig ha och som handlade om att de ville öka de frivilliga organisationernas insatser.

I båda kommunerna har *principerna för bidragsgivning* förändrats i förhållande till tidigare år. Dels görs en tydligare markering av vilka slags verksamheter och insatser som bör ges stöd, dels sker ökad kontroll av ansökningar och uppföljning av bidragen. Det finns en likartad utveckling bort från schablonmässigt utbetalade allmänna bidrag till förmån för riktade bidrag till sociala insatser. Insatser för ungdomar i riskzonen prioriteras i båda kommunerna. De som drabbas hårdast av nedskärningarna i allmänna bidrag är pensionärsföreningarna, som med stora medlemstal och många aktiviteter fått

ansenliga bidrag tidigare.

De faktiska kontakterna och samarbetet med den frivilliga sektorn har ökat i båda kommunerna. I stor utsträckning handlade dock ökningen av kontakter om styrning, kontroll och uppföljning från kommunens sida.

Konkreta samarbetsförsök finns i båda kommunerna, mest utvecklade inom missbrukssektorn. Inom äldreomsorg och inom andra delar av individ- och familjeomsorg görs flera trevande försök men där är bristen på kunskap och behovet av metodutveckling tydliga. Det tycktes enklare att få till stånd kontakter i Gällivare, den lilla kommunen, där vi också fick intryck av att det var lättare att ta vara på initiativ från frivilliga.

De lokala föreningar som tillfrågades om sin syn på kommunen berättade om problem och oro inför knappheten på resurser som drabbar dem när kommunerna har ont om pengar. Här finns en skillnad mellan små och stora föreningar, där de mindre kände sig mer hotade. Flera föreningar uttryckte också tveksamhet till att på kommunens initiativ ta över delar av socialtjänstens verksamhet.

Att förverkliga en idé (kapitel 7)

I detta kapitel ges i form av fallstudier några mer ingående exempel på kontakter och samarbete mellan socialtjänsten och de frivilliga organisationerna. Exempelen visar socialtjänsten ur den frivilliga verksamhetens perspektiv. Ett av de exempel som beskrivs handlar om missbruksvård, där de frivilligas insatser har en lång tradition. De andra två exemplen rör äldreomsorg och ungdomsvård, där det finns ett stort intresse för nya kontakter och där nya initiativ uppmantras av kommunerna. Syftet med dessa exempel är dels att ge inspiration och idéer, dels att visa på möjligheter och begränsningar och hur man kan handskas med dem.

Frivilligt socialt arbete – en historisk översikt (kapitel 8)

Syftet med kapitlet är att ge en översiktlig historik över den roll som det frivilliga sociala arbetet spelat och hur det påverkats och påverkats av den socialpolitiska utvecklingen i Sverige under de senaste århundradena.

Problemen och konflikterna kring vem som ska ta hand om och ansvara för de fattigas försörjning har funnits åtminstone sedan tillkomsten av nationalstaterna under 1500-talet. Den lutheranska samhällsläran angav att alla människor tillhörde tre skilda sociala stånd, hushållet, församlingen och staten, som hade ansvar för det ekonomiska, andliga respektive politiska livet. Om husbonden inte kunde eller ville försörja dem som ingick i hushållet skulle församlingen

träda in, och i sista hand ansvarade staten eller kungen för alla undersåtars väl och ve. Äldre tiders fattigvård och fattigvårdslagstiftning kan således sägas ha växt fram som en följd av intressekonflikter mellan de olika nivåerna i det samtida samhällets sociala organisation.

Som en följd av dessa konflikter och den njugghet som visades de fattiga försökte allt fler grupper som tillhörde den sakta framväxande medelklassen att bygga upp olika system för att försörja dem inom den egna gruppen som drabbades av försörjningssvårigheter. Detta försäkringsväsende kom även att ingå i ett moraliskt uppfostringsprogram. Försäkringsprincipen anslöt till en av de viktigaste ideologiska principerna för den sociala verksamheten under 1800-talet, nämligen vad som kallades "hjälp-till-självhjälp". Även i den socialpolitiska reformverksamheten spelade försäkringsprincipen en viktig roll.

Föreningar för välgörenhet och filantropi

Med början på 1810-talet bildades i Sverige flera föreningar som syftade till att *intensifiera* och *organisera den enskilda välgörenheten*. Bakgrunden till detta var att fattigdomen vid denna tid påtagligt ökade och många var rädda för att denna skulle komma att påverka hela den sociala och politiska utvecklingen. Välgörenheten riktades dels till nödlidande som hade levt inom eller var befryndade med den egna samhällsklassen, dels till "värdiga" fattiga som drabbats av svårigheter utan egen förskyllan.

Under 1800-talets lopp skedde en påtaglig *feminisering* av filantropin både om man ser till vilka som var aktiva medlemmar i de olika föreningarna och om man uppmärksammar de ideologiska inslagen i föreningarnas program och verksamhet. Tanken att män och kvinnor hade skilda egenskaper och uppgifter i samhället hade utan tvekan stor betydelse för denna omorientering av filantropin från patriarkal välgörenhet till en personligt inriktad hjälp till självhjälp.

Ett annat inslag i 1800-talets filantropi var de *skolhem* och *institutioner* som inrättades framför allt för olika grupper av barn och ungdomar efter initiativ från enskilda personer, föreningar eller stiftelser av olika slag. Gemensamt för dessa skolhem och institutioner var förutom den filantropiska avsikten att de hade en pedagogisk inriktning.

Ytterligare ett inslag i den filantropiska verksamheten som fick ökad betydelse under 1800-talet var de *undersökningar av olika sociala förhållanden* som genomfördes av enskilda eller på initiativ av organisationer eller stiftelser. I flera fall var dessa undersökningar både omfattande och för sin tid vetenskapligt banbrytande.

Den gren av den filantropiska verksamheten som fick störst betydelse för den socialpolitiska utvecklingen var dock de många föreningar och samarbetsorganisationer som såg som sin viktigaste uppgift att försöka påverka stat och

kommun att reformera sociallagstiftningen och förbättra fattigvården. I böcker, pamfletter och tidskriftsartiklar försökte man påvisa att de sociala problemen var av en sådan omfattning och svårighetsgrad att det krävdes omfattande insatser från både stat och kommun för att komma till rätta med dem. Med början från 1910 fick dessa påtryckningar konkret betydelse för den socialpolitiska reformverksamheten.

Motsättningarna mellan företrädarna för den enskilda respektive den offentliga sociala verksamheten ökade dock under mellankrigstiden och blev särskilt tydliga efter andra världskriget. Detta berodde dels på en socialpolitisk och ideologisk mobilisering särskilt inom socialdemokratien, dels på framväxten av starka organisationer som företrädde de professionella grupperna inom den offentliga vården och omsorgen. Som en följd av detta "tystnade" många av företrädarna för de frivilliga organisationerna, och de deltog alltmer sällan i den offentliga debatten.

Under efterkrigstiden har dock en ny typ av föreningar etablerats som fått betydelse för den socialpolitiska debatten. Det gäller det stora antal patient-, klient-, brukar- och föräldraföreningar som bildats.

Utblickar mot Europa (kapitel 9 och 10)

I många europeiska länder spelar de frivilliga organisationerna en viktig roll inom sjukvård och social service. I vår undersökning av den frivilliga sektorn har vi därför inkluderat några utblickar mot andra länder, utan anspråk på fullständighet. I kapitel 9 vänds blicken mot vårt nordiska grannland Danmark. I kapitel 10 presenteras Frankrike, Tyskland och Storbritannien. Vår utgångspunkt i valet av länder har varit en önskan att få en bred erfarenhetsram: dels ville vi spegla utvecklingen i en oss närliggande nation, dels ville vi inkludera länder med en helt annan tradition – i fråga om socialpolitik och när det gäller den frivilliga sektorns roll i denna.

Danmark

Sedan mycket lång tid har frivilliga organisationer ansvarat för vård och omsorg i Danmark, inte minst på institutioner. När välfärdssamhället byggdes ut i samhällets regi skedde detta i samförstånd med organisationerna. Ju snabbare och ju mer verksamhet samhället tog över dess bättre, var en vida spridd hållning bland organisationerna. Frivilliginsatserna blev "osynliga" i den danska socialpolitiska debatten trots att de hela tiden utfördes och frivilligorganisationerna växte i antal.

Vid början av 1980-talet påbörjade socialdemokraterna en långsiktig satsning på experiment och försök för att utveckla vården och omsorgen i Danmark.

Man uppnådde också en bred politisk enighet kring behovet av att göra kraftfulla satsningar på frivilligsektorn, fastän dessa satsningar kom att ske utifrån skilda ideologiska intressen och utgångspunkter. Detta ledde bland annat till inrättandet av ett permanent utskott för frivilligsektorn under socialdepartementet. Utskottet har satsat intensivt på att synliggöra och underlätta det frivilliga sociala arbetet, bland annat genom att skapa ett nationellt center för frivilligt arbete. Vid sidan av dessa satsningar har den danska staten avsatt särskilda pengar – för att stödja och utveckla frivilligt socialt arbete.

Samtidigt med att denna utveckling påbörjades uppifrån initierades en utveckling underifrån. Den senare styrdes delvis av samma skäl som den förra, det vill säga missnöje med "socialstaten", men hade en delvis annan drivkraft.

Som följd av bland annat denna utveckling och av förändrade strukturella betingelser har det skett en explosion av frivilligarbete i alla dess former under 1980- och början av 1990-talet. Vissa verksamheter har startats i regi av frivilligorganisationerna medan andra uppstått såsom spontana självhjälpsgrupper.

De danska frivilligorganisationerna är i stor utsträckning beroende av stat och kommun för att finansiera sina verksamheter, men de har även ett större antal andra inkomstkällor än vad som gäller för Sverige. Utifrån frivilligorganisationernas perspektiv tycks nu den största faran vara att organisationerna ska bli det som kallas för *sociala entreprenörer*. Från många håll påpekas risken med att de frivilliga inte ska kunna upprätthålla sin granskande och ifrågasättande funktion, utan bli vad man benämnt 3/4 kommunaliserade och mista sin egenart.

Tre länder

I kapitlet diskuteras kortfattat följande frågor: Vilken ställning har den frivilliga sektorn i Frankrike, Tyskland och Storbritannien? Vilken roll spelar de socialt inriktade frivilliga organisationerna som producenter av social välfärd – inom sjukvård, social service och omsorg?

De länder som presenteras är alla moderna välfärdssamhällen som har betydelsefulla likheter men som också skiljer sig åt i för socialpolitiken viktiga områden. I samtliga tre spelar dock de socialt inriktade frivilliga organisationerna en viktig roll för sjukvård och social service. Under det senaste decenniet har den frivilliga sektorn fått en alltmer artikulerad och framskjuten ställning, både som tema i samhällsdebatten och som producent inom det sociala fältet. Det gäller särskilt för Frankrike och Storbritannien. Förväntningarna från samhällets sida på de frivilliga organisationerna har ökat påtagligt. Det handlar inte bara om att man vill att organisationerna ska komplettera den offentliga servicen, genom sina insatser, utan också om att man vill att de ska ersätta denna genom att tillhandahålla ett billigare och effektivare utbud av service och verksamheter. Detta drag är särskilt tydligt i Storbritannien.

Frankrike

I Frankrike används uttrycket *économie sociale* för att beskriva den frivilliga sektorn och dess verksamheter. Förhållandet mellan staten och den frivilliga sektorn har av historiska skäl präglats av en ömsesidigt avvaktande hållning och konkurrensförhållanden har ofta rått. Sedan början av 1980-talet har dock en förändring kunnat iakttagas.

1983 genomfördes en formellt sett omfattande decentralisering av stort avstånd det franska samhället med bland annat konsekvenser för socialpolitikens organisation och ansvarsförhållanden. De frivilliga organisationerna har nu blivit ett viktigt instrument och en samarbetspartner när det gäller decentraliseringens genomförande på det sociala området i kommunerna.

Under hela efterkrigstiden har emellertid de frivilliga organisationerna haft betydelse inom sjukvård och inom den del av det sociala fältet som kallas för *action sociale*. Organisationerna driver verksamhet i olika former: de genomför egna program eller utför uppdragsverksamhet åt den offentliga sektorn. Ungefär 90 000 organisationer är verksamma inom sjukvård och inom det sociala området. De frivilliga organisationernas finansieringsstruktur varierar, men det finns ett generellt inslag av ökande ekonomiskt stöd från den offentliga sektorn.

Tyskland

I Tyskland är den frivilliga sektorn en integrerad del av samhällets maktstruktur – ekonomiskt och politiskt – med stabila allianser i förhållande till staten och de politiska partierna.

Inom social välfärd samt hälso- och sjukvård har den frivilliga sektorn i Tyskland en utomordentligt stark position, och dess förhållande till staten präglas av långtgående samförstånd och samarbete. Med stöd av subsidiaritetsprincipen i sociallagstiftningen har socialt inriktade frivilliga organisationer i praktiken nästan en monopolställning inom vissa områden för social service. Det är i huvudsak sex stora "välfärdsorganisationer" som har denna ställning. Dessa utför merparten av all social service inom de områden som rör barn och familj, äldre och handikappade samt ungefär en tredjedel av all sjukvård.

Storbritannien

I Storbritannien verkar ett stort antal frivilliga organisationer inom hela det sociala området. Bland dessa intar de organisationer som har legal status som "charity" en speciell ställning. Det finns idag ungefär 166 000 registrerade charities.

De socialt inriktade organisationerna har sedan andra världskriget haft en betydelsefull roll som komplement till samhällets välfärdspolitik. Sedan slutet av 1970-talet har dock fundamentala förändringar av välfärdssamhället börjat genomföras. Syftet har varit att den offentliga sektorns "monopolställning" inom sjukvård och social service ska ersättas med mer marknadsorienterade lösningar, mer ansvar för individen och familjen själv samt med mer välgörenhet och frivilligt arbete. De frivilliga organisationernas ställning har härmed förändrats. Deras insatser förväntas nu inom vissa områden utgöra en ersättning för sådan service som samhället svarat för tidigare, och organisationerna förväntas axla en mer marknadsinriktad utförarroll i konkurrens med andra aktörer.

Genom lagen om Community Care, som trätt i kraft under 1993, decentraliserades social service och omsorg i stor utsträckning till närmiljön. I takt med denna förändring har de frivilliga organisationerna fått ett ökat ansvar för bland annat äldre- och handikappomsorg, samt vård och rehabilitering av drogmissbrukare.

Avslutning

I en kort avslutning pekar vi på några viktiga linjer i utredningen och berör behovet av forskning, utbildning och utvecklingsarbete. Till sist gör vi några reflexioner om frivilligsektorns framtid.

1 Begrepp och modeller

Erik Blennberger

Frivilligt socialt arbete har blivit alltmer officiellt efterfrågat sedan slutet av 1980-talet. Denna nya uppmärksamhet har ett tydligt samband med välfärds-samhällets kris och tar sig bland annat uttryck i konferenser, artikelserier och forskningsprojekt. Med både förhoppning och tveksamhet ställs frågan om frivilliga sociala insatser kan spela en viktig roll för att bevara den svenska välfärden.

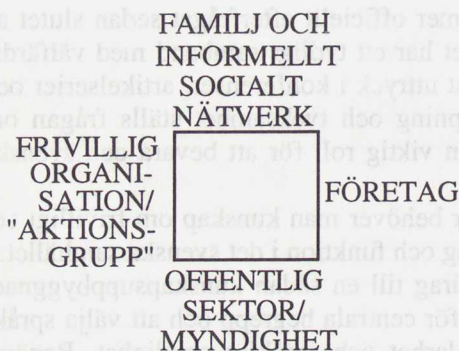
För att ta sig an den typen av frågor behöver man kunskap om frivilligt socialt arbete, dess omfattning, inriktning och funktion i det svenska samhället. I den här utredningen vill vi ge ett bidrag till en sådan kunskapsuppbyggnad. En första uppgift blir då att redogöra för centrala begrepp och att välja språkbruk för att tillgodose behovet av klarhet och språklig smidighet. Benämningen av det här området varierar; exempel på uttryck som används är *ideell sektor*, *tredje sektor*, *frivilligsektor*, *civilt samhälle*, *idéburet arbete*, *humanitär verksamhet*, *filantropi* och *välgörenhet*. Det skiftande och ganska oklara språkbruket kan delvis bero på att forskningsintresset – med tillhörande begreppsprecisering – har varit svagt för detta samhällsområde. Dessutom finns det en uttalad handlingsorienterad inställning bland de aktiva inom området: begreppsanalys och språkfrågor står knappast på dagordningen. Det nya kunskapsintresset för frivilligt socialt arbete gör det dock viktigt att ge utrymme åt en diskussion om grundläggande begrepp och lämpligt språkbruk. De två första kapitlen handlar om dessa frågor.

Vi gör först en översiktlig beskrivning genom att ta utgångspunkten i sociala insatser och relatera frivilliga organisationer till tre andra "instanser" som gör sociala insatser, nämligen familj, offentlig sektor och företag. Frivilligt *socialt* arbete är dock bara en del av alla frivilliginsatser och i en andra del av kapitlet gör vi en mer generell bestämning av frivilligsektorn. Därefter avgränsas den sociala frivilligsektorn och i en fjärde kapiteldel gör vi ett utkast till en modell för att beskriva relationen mellan sociala frivilligorganisationer och den offentliga sektorn.

Det andra kapitlet med rubriken *Språkbruk och ordval* är främst en fördjupning av diskussioner och ställningstaganden i det första. Vi går igenom innebörden i några vanliga uttryck med anknytning till frivilligsektorn i allmänhet och till den sociala frivilligsektorn i synnerhet. Läsare som till äventyrs är mindre lidelsefullt intresserade av frågor om ordval och begreppslig ordning kan förslagsvis ge det andra kapitlet en mer summarisk uppmärksamhet.

Olika sammanhang för sociala insatser

Sociala insatser sker i olika sammanhang och en aktuell översikt över den sociala sektorn i Sverige kan utgå från fyra olika "instanser" som utför insatser. Det är familj och informellt socialt nätverk, offentlig sektor, frivilliga organisationer och aktionsgrupper samt företag.¹



Dessa olika instanser påverkar varandra och kan samverka på flera sätt. Spörsmål om vilken omfattning eller typ av insats som är lämplig för respektive instans rör både kulturellt-historiska, ideologiska, praktiskt-metodologiska och samhällsekonomiska frågor. I denna kapiteldel ger vi en grundläggande beskrivning av frivilligorganisationer genom jämförelser med familj och informellt socialt nätverk, offentlig sektor samt företag.

Familj och informellt socialt nätverk i relation till frivilliga organisationer

Den största delen av alla sociala insatser sker inom ramen för familjen och det informella sociala nätverket. Sådana insatser kan betecknas som *anhörigvård* eller *närståendevård*.² Mätt i arbetstimmar bedöms till exempel närståendevård av äldre vara mer än dubbelt så omfattande som den offentliga sektorns insatser.³ Vi skiljer mellan å ena sidan insatser för närstående inom samma hushåll och å andra sidan regelbundna insatser för grannar och vänner eller för anhöriga som man inte bor samman med. I utredningens befolkningsstudie har vi ställt frågor om den senare typen av hjälpinsatser, som vi kallar *informella sociala insatser*.

Sociala insatser utförs också av olika frivilliga organisationer och aktionsgrupper. Sådana sammanslutningar skiljer sig från ett informellt socialt nätverk främst genom att de bildas utifrån en eller flera gemensamma idéer eller intressen. Verksamheten ligger utanför den omedelbara privata sfären och har

någon form av offentlig status. Denna offentliga status kan ha olika nivåer, som till exempel att organisationen är en juridisk person och definieras enligt Föreningslagen. En annan typ av offentlighet utgörs av organisationers dokumentation genom till exempel protokoll, årsberättelser och medlemstidningar. Nystartade eller mer kortsiktigt inriktade aktions- och stödgrupper kan dokumentera sin verksamhet i form av ett upprop och "organisationsgraden" utgörs kanske bara av en telefonlista med namnen på de aktiva. Vi använder uttryck som *informell aktionsgrupp* och *informell stödgrupp*⁴ för vissa sociala grupperingar utan formell föreningsbildning, men med gemensamma intressen eller idéer. Det är sammanslutningar som har ett slags offentlig karaktär utan att vara juridiska personer.

Det finns en mängd sådana mindre och lokalt begränsade stöd- och aktionsgrupper. Ett illustrativt exempel på en sådan grupp är "Ringblommorna" i Farsta i södra Stockholm. Den består av sju pensionerade kvinnor – de flesta med yrkesbakgrund inom hemtjänsten – som erbjuder så kallade trygghetsringningar till andra pensionärer i Farsta. Redan från början av verksamheten erbjöd sig socialtjänsten att betala kostnader för telefon och information, men insatserna görs utan ersättning. "Ringblommorna" var ursprungligen en vänskrets som fick en idé att göra en social insats och så att säga bli en informell stöd- och aktionsgrupp. Genom att gruppen efter ett par års verksamhet fick en privat donation, var man tvungen att göra ytterligare en formalisering och bilda en förening med styrelse och revisorer. Grupper av det slaget är en viktig del av frivilligsektorn.⁵

En sammanslutning inom frivilligsektorn skiljer sig alltså från familj och informellt socialt nätverk genom att den bildas utifrån gemensamma idéer eller intressen, den har en viss offentlig karaktär och antar något slags organisatorisk form. Det finns intressanta relationer mellan frivilligsektor och familj, till exempel har flera frivilligorganisationer en verksamhet nära relaterad till medlemmarnas familjesituation. Det gäller till exempel handikapprörelsen, anhörigrupper av olika slag liksom en aktions- och stödgrupp som Farsor och Morsor på stan.

Offentlig sektor och frivilliga organisationer

En frivillig organisation skiljer sig från den offentliga sektorn genom att organisationen och dess verksamhet inte har kommit till genom ett myndighetsbeslut, och den kan också upplösas utan beslut från myndighet.⁶ Deltagande i organisationen förutsätter dessutom frivillig anslutning och ett personligt medlemskap.⁷ Svenska kyrkan utgör ett slags kombination av frivillig organisation och offentlig myndighet. En församling inom Svenska kyrkan kan inte upplösa sig själv, men medlemskapet i församlingen är frivilligt. Inom Svenska kyrkans ram finns det också flera frivilliga organisationer.

Vi använder uttrycket *frivilligsektor* i en vidare mening än frivilliga organisationer och deras verksamhet. Till frivilligsektorn räknar vi även frivilliga arbetsinsatser inom den offentliga sektorn.⁸ Det finns flera uppgifter inom ramen för den offentliga sektorn som är helt oarvoderade eller ges en arvodering av mer symboliskt slag.⁹ Exempel på sådana frivilliginsatser är att vara klassförälder, lekmanövervakare inom kriminalvården, stödperson inom den psykiatriska tvångsvården, kontaktperson för psykiskt utvecklingsstörda samt kontaktfamilj för flyktingar eller barn och unga.

Företag och frivilliga organisationer

Sociala insatser kan också utföras av företag inriktade på privatekonomisk vinst. I Sverige tycks det nu bli allt vanligare att privata företag utför offentligt reglerade och finansierade sociala insatser på entreprenad. Sådan entreprenadsverksamhet bedrivs också – och i mycket högre grad – av frivilliga organisationer. Den eventuella vinst som verksamheten ger används då för att berika organisationen och skapa förutsättningar för andra insatser.

Det finns också olika "mellanformer" av företag och frivilligorganisation. En organisation kan vara aktieägare i företag eller grundare av stiftelser. Sådana stiftelser räknar vi också till frivilligsektorn liksom även olika kooperationer¹⁰.

Frivilliga organisationer och frivilligsektorn – en summering

Med *frivilliga organisationer* menar vi sammanslutningar som:

- har bildats utifrån gemensamma idéer eller intressen
- har en viss offentlig karaktär och något slags organisatorisk form
- kan bildas och upplösas utan beslut från myndighet
- bygger på frivillig anslutning och ett personligt medlemskap i någon form¹¹
- inte syftar till privat ekonomisk vinst.

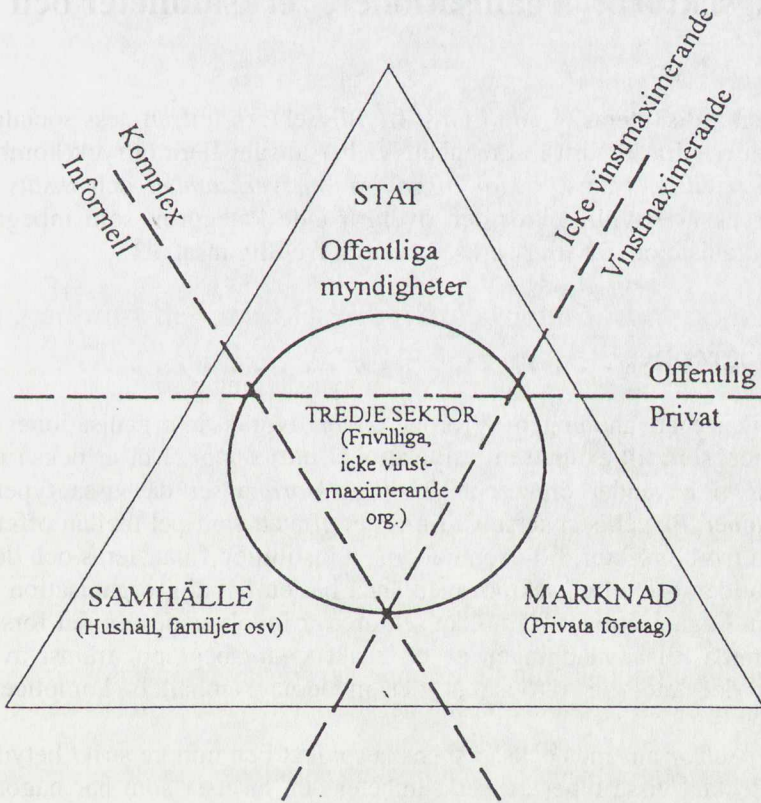
Frivilliga organisationer kan till exempel utgöras av sammanslutningar som lokalföreningar och centralorganisationer liksom av vissa stiftelser och kooperationer.

Med *frivilligsektorn* menar vi frivilliga organisationer och deras verksamhet samt oavlönade insatser inom den offentliga sektorn.

En summerande karaktäristik av frivilligsektorn som i huvudsak är i linje med våra förslag till avgränsning ges av Gidron, Kramer och Salamon. De ger följande beskrivning av organisationer inom frivilligsektorn ("third sector"):

"Det som utmärker dessa organisationer är att de konstitutionellt är skilda från statsmakten, de har inte primärt en kommersiell karaktär och syftar inte till ekonomisk vinst (även om de kan göra ekonomiska vinster som används för verksamhetens primära syfte), de har sina egna former för självstyre och vänder sig till allmänheten." (vår översättning)¹²

En grafiskt beskriven avgränsningsmodell som vi finner intressant har utformats av Pestoff. Modellen kallas *välståndstriangeln* eller *välståndsblandningen* och utgår från de fyra olika instanser för sociala insatser som vi diskuterat. Dessa instanser relateras till varandra med hjälp av tre distinktioner: komplex – informell, icke-vinstmaximerande – vinstmaximerande samt offentlig – privat. De tre cirkelsegmenten och de tre små trianglarna anger "gränfall" av institutioner och organisationer.¹³



Vi ser den här "välfärdstriangeln" som en tilltalande grafisk illustration men har invändningar mot användningen av ett par termer, nämligen uttrycken *samhälle och tredje sektorn*. Särskilt det senare uttrycket förefaller diskutabelt. Tre av sektorerna har egna innehållsbestämda benämningar (*stat, samhälle och marknad*) medan den fjärde sektorn, utan innehållsbestämt namn, kallas *tredje sektorn*. Vi föredrar istället uttrycket *frivilligsektorn*. I nästa kapitel har vi en mer utförlig diskussion om uttrycket *tredje sektorn* och dess bakgrund.

Frivilliga organisationer och frivilligsektorn kan behöva avgränsas mer distinkt än vad vi finner relevant inom ramen för den här utredningen. Avgränsningar och klassifikationsmodeller är beroende av sammanhang och syfte. Hur man än gör sådana begreppsbestämningar stöter man på komplicerade gränsdragningsproblem.¹⁴

Frivilligsektorn: organisationer, verksamheter och insatser

I detta avsnitt diskuterar vi inte främst frivilligsektorn utifrån dess sociala insatser utan frivilligsektorn i allmänhet. Vi har använt flera uttryck kombinerade med *frivillig*, främst *sektor, organisation, verksamhet* och *insats*. Av dessa uttryck är frivilligsektor den övergripande kategorin, som inbegriper frivillig organisation, frivillig verksamhet och frivillig insats.¹⁵

Sektorbegreppet

Den vanligaste användningen av ordet *sektor* avgränsar organisationer och institutioner, som till exempel i uttrycket *offentlig sektor*. Det är också i huvudsak så vi använder ordet och *frivilligsektorn* avser då vissa typer av organisationer. På verksamhetsnivå finns det ofta ett samspel mellan offentlig sektor och frivilligsektor, till exempel om en institution finansieras och delvis regleras av den offentliga sektorn men ändå har en frivillig organisation som huvudman. Organisationer från olika sektorer är involverade. En del forskare är tveksamma till användningen av ett strikt sektorsbegrepp, främst av det skälet att det inte gör rättvisa åt det moderna samhällets komplicerade karaktär.¹⁶

Uttrycket *sektor* används också i svenska språket i en mindre strikt betydelse för att beteckna vissa typer av verksamheter och insatser som har något gemensamt oavsett deras organisatoriska hemvist. Exempel på sådana uttryck är *kulturektorn, hälso- och sjukvårdssektorn* och *den sociala sektorn*. Det är

till denna användning av ordet *sektor* vi anknyter då vi finner det naturligt att räkna frivilliga insatser inom den offentliga sektorn som en del av frivilligsektorn.

Frivillig organisation och frivillig verksamhet

Frivillig organisation har vi främst beskrivit i relation till familj och informellt socialt nätverk, till offentlig sektor samt till företag med privata vinstintressen.

Frivillig verksamhet är allt arbete, alla aktiviteter och insatser som sker inom en frivillig organisation eller med en sådan organisation som huvudman. En del av verksamheten är det inre organisationsarbetet som till exempel styrelseuppgifter, administration och insamlingsaktiviteter. Verksamheter av mer utåtriktat slag kan vara till exempel besöksgrupper, körsång och idrott eller utgöras av institutioner som sjukhus, behandlingshem och folkhögskolor.

Arbetsinsatserna inom en frivillig verksamhet kan utföras av avlönade anställda eller av oavlönade frivilliga, och verksamheten kan finansieras genom till exempel insamlingar, avkastning på värdepapper eller genom medel från den offentliga sektorn. I åtskilliga frivilliga organisationer genomförs stora delar av verksamheten av avlönade anställda och inte sällan till stor del genom medel från den offentliga sektorn.

Frivillig insats

Frivilliga insatser är oavlönade arbetsuppgifter som i princip är fritt valda och bedrivs inom något slags formaliserad ram inom frivilliga organisationer, offentlig sektor eller företag. En betydande del av all verksamhet som bedrivs av frivilliga organisationer utgörs naturligtvis av sådana frivilliga insatser. Även arbetsuppgifter inom familj och informellt nätverk skulle möjligen kunna betecknas som frivilliga insatser. Vi följer dock en etablerad praxis att inte ge uttrycket en så vid innebörd, bland annat av det skälet att valfriheten i fråga om sådana insatser ofta är begränsad. Ibland kan dock problem inom familj och socialt nätverk bli anledning till att man söker sig till (eller bildar) en organisation eller aktionsgrupp, som just vill åtgärda dessa problem. Insatser inom en sådan ram kan då betecknas som *frivilliga insatser*. De har en organisatorisk sida och vänder sig inte enbart till personer inom det egna nätverket.

Uttrycket *frivillig insats* använder vi inte heller för att beteckna spontana hjälpinsatser i vardagslivet som sker utan någon slags organisatorisk ram. Sådana sociala handlingar är en nödvändig del av (samhälls)livet och sannolikt mycket viktigare än regelrätta frivilliginsatser, men det blir begreppsligt för-

bryllande om de ges den beteckningen. Sådana insatser kan snarare betecknas som *spontana handlingar*, *vardagliga insatser* eller dylikt.

Arbetet med den här utredningen faller inom frivilligsektorn i den betydelsen att det sker inom ramen för forskningsavdelningen vid Sköndalsinstitutet inom Stiftelsen Stora Sköndal, som bildats av Stora Sköndals Diakonisällskap. Utredningen är därmed en frivillig verksamhet men inte en frivillig insats enligt de definitioner vi angett.

Den sociala frivilligsektorn

Frivilligsektorn rymmer en mångfald olika organisationer, verksamheter och insatser. Den har en minst lika heterogen karaktär som den offentliga sektorn, som ju omfattar till exempel barnomsorg, vägbyggen och militärt försvar. Det finns flera olika möjligheter till indelning av frivilligsektorn, till exempel utifrån organisationsform, verksamhetsområde, målgrupper, verksamhetsformer och värderingsgrund.¹⁷ Den här utredningen handlar främst om den del av frivilligsektorn som har en social inriktning. Vi begränsar oss därför till att försöka göra en klassifikation som särskiljer den sociala frivilligsektorn.

Social inriktning

Som en grundläggande bestämning av den *sociala* frivilligsektorn kan anges att den primärt är inriktad på ökad välfärd för individer eller grupper. Detta välfärdsriterium kan sedan preciseras utifrån tre aspekter: intention (primär välfärdsavsikt), handling (välfärdsinriktad aktion) och effekt (faktiskt välfärdsresultat).¹⁸ Frågan om den faktiska välfärdeffekten av en viss verksamhet är ytterst viktig, men ibland svår att besvara. Det är därför vanskligt att använda bedömningar av effekten för att begreppsligt avgränsa den sociala frivilligsektorn.

Vår utgångspunkt är istället vad man anger som sin intention och vad man faktiskt gör. Den socialt inriktade frivilligsektorn omfattar då organisationer, verksamheter och insatser som i intention och handling har en primär välfärdsinriktning.¹⁹ Vi är medvetna om att detta är en ganska grov avgränsning och den kan behöva preciseras inom ramen för vidare forskningsarbete. En komplikation med avgränsningskriteriet är att en organisation, en verksamhet eller en insats kan ha flera parallella intentioner utan att någon kan sägas vara primär.

Till den sociala frivilligsektorn hör då till exempel inte kulturverksamhet, religiöst gudstjänstliv eller arbete för djurens rättigheter, kanske inte heller idrottsrörelsen.²⁰ Avgränsningskriteriet primär välfärdsinriktning uttrycker ingen värdering av legitimiteten i olika inriktningar och inte heller någon be-

dömning av vilka faktiska sociala effekter en viss verksamhet har. Det är möjligt att till exempel en fotbollsklubb eller en teatergrupp ger större samlade välfärdsvinster än motsvarande verksamhetsvolym inom till exempel PROs väntjänst eller kyrkliga hembesöksgrupper. En annan sak är det om till exempel teater eller bön används instrumentellt som en medveten metod i socialt arbete, som vid Fryshuset i Stockholm eller inom LP-stiftelsens behandlingsarbete. Teater och bön blir då ett slags social verksamhet utöver sina andra syften och funktioner. Även förebyggande arbete av olika slag liksom opinionsbildning för generella välfärdspolitiska åtgärder kan betecknas som social verksamhet om utgångspunkten är en uttalad primär välfärdsintention.

Med *frivilligt socialt arbete* – bokens titel – avser vi uppgifter som har en primär välfärdsinriktning och som utförs antingen som oavlönade insatser inom en organisatorisk ram eller som en arvoderad tjänst i en frivillig organisation. Uttrycket *frivilligt socialt arbete* används också ibland i utredningen med den snävare betydelsen av enbart 'oavlönade hjälpinsatser'.

Direkt och indirekt social inriktning

Inom den sociala frivilligsektorn skiljer vi mellan direkt och indirekt social inriktning. Med *direkt social inriktning* avser vi organisationer, verksamheter eller insatser med en välfärdsinriktning som uttrycks i direkta relationer till "brukarna" eller med andra ord utgörs av direkta hjälpinsatser.²¹ Om inriktningen istället är att utveckla välfärden genom opinionsbildning och politisk påtryckning eller genom att ge ekonomiskt stöd till sociala organisationer och verksamheter kallar vi det *indirekt social inriktning*. Det innebär att till exempel administration och utbildning inom en frivillig social organisation främst skall beskrivas som indirekta sociala insatser.

Detta resonemang kan illustreras med ett enkelt schema:

	DIREKT BRUKAR- RELATION	EJ DIREKT BRUKAR- RELATION
PRIMÄR VÄLFÄRDS- INRIKTNING	<i>DIREKT SOCIAL INRIKTNING</i>	<i>INDIREKT SOCIAL INRIKTNING</i>

Gränsen mellan den sociala frivilligsektorn och övrig frivillighet kan dock inte dras för skarpt. Snarare handlar det om olika positioner på en glidande skala. För att få en nyanserad beskrivning av den sociala frivilligsektorn är det också viktigt att bedöma konkret inriktning och intention för en organisation, för dess olika verksamheter samt för de personliga insatserna var för sig.

Till exempel kan en viss verksamhet eller insats inom en organisation ha en primär välfärdsinriktning utan att det kan sägas vara organisationens dominerande tema.

Resonemanget i den här kapitel delen kan illustreras med ett översiktligt schema:

FRIVILLIG- SEKTORN	INTENTION OCH HANDLINGS- INRIKTNING		BRUKARRELATION		VÄLFÄRDS- EFFEKTER
	PRIMÄRT MOT ÖKAD VÄLFÄRD	EJ PRIMÄRT MOT ÖKAD VÄLFÄRD	DIREKT BRUKAR- RELATION	EJ DIREKT BRUKAR RELATION	
ORGANISATION					- Av vilket slag? - För vilka? - Kort/lång sikt?
VERKSAMHET					- Avsedda resp oavsedda? - Gynnsamma resp ogynnsamma? etc
INSATS					

En organisation, verksamhet eller insats som har en primär intention och en primär handlingsinriktning mot ökad välfärd kan sedan bedömas utifrån frågan om direkt brukarrelation. Om det inte finns en primär inriktning mot ökad välfärd ställs inte frågan om brukarrelation. Frågor om välfärdseffekter har markerats i en särskild kolumn. Dessa viktiga frågor har dock ingen betydelse för den rent begreppsliga avgränsningen av den sociala frivilligsektorn.

I den här utredningen är vi främst intresserade av den del av frivilligsektorn som har en direkt social inriktning. Organisationer som främst arbetar med politisk opinionsbildning eller enbart ger ekonomiskt stöd till olika sociala verksamheter kan inte sägas ha en direkt social inriktning, eftersom insatserna inte bygger på en direkt brukarrelation med direkta hjälpsatser. Sådana organisationer ligger därför utanför vårt huvudintresse, även om de ingår i utredningens befolkningsstudie. Då det gäller kyrkor och andra religiösa organisationer omfattas de enbart med avseende på sina direkta sociala insatser.²²

Sociala frivilligorganisationer och den offentliga sektorn

Förhållandet mellan den offentliga sektorn och sociala frivilligorganisationer kan beskrivas utifrån olika teorier och kunskapsintressen. Denna kapiteldel är ett utkast till en modell för att undersöka och beskriva detta förhållande och vi skiljer då mellan *avsedd rollfördelning* och *faktisk relation*. I avsnittet om *avsedd rollfördelning* behandlar vi frågan om hur sociala frivilligorganisationer principiellt relaterar sin egen verksamhet till den offentliga sektorn. Vi beskriver fyra olika relationsbestämningar med uttrycken *avantgarde*, *komplement*, *alternativ* och *ersättning*. Under rubriken *faktisk relation* diskuterar vi förhållandet mellan frivilligorganisationerna och den offentliga sektorn på ett mera generellt plan och inte enbart utifrån organisationernas verksamhet. Den faktiska relationen kan beskrivas med hänsyn till sex aspekter och de kan antydast med orden *kunskap*, *värdering*, *samarbete*, *påverkan*, *kontroll* och *finansiering*. Det är främst den offentliga sektorn och sociala frivilligorganisationer vi intresserar oss för, men dessa sex aspekter är också tillämpliga för andra typer av frivilligorganisationer.

Avsedd rollfördelning

Frågan om rollfördelning inom välfärdsarbetet mellan frivilligsektorn och den offentliga sektorn aktualiserar de fyra olika instanser för sociala insatser som vi hänvisade till i början av kapitlet: familj och informellt socialt nätverk, offentlig sektor, frivilliga organisationer samt privata företag. En viktig övergripande fråga till frivilliga organisationer är hur man tänker sig den ideala rollfördelningen för social verksamhet i samhället. Hur bör olika uppgifter fördelas mellan familj/nätverk, offentlig sektor, frivilliga organisationer och företag? Det handlar om ideologiskt eller praktiskt *önskvärd* rollfördelning och bör skiljas från frågan om *faktisk* rollfördelning vad gäller välfärdsinsatser under olika tider och inom olika områden. Med ytterligare en distinktion kan man skilja mellan *önskvärd* rollfördelning i det *ideala* samhället och *önskvärd* rollfördelning i det nu (och inom överskådlig framtid) *aktuella* samhället. Det är främst den senare av dessa frågor vi diskuterar.

Inom den vidare frågeställningen om rollfördelning för välfärdsinsatser i det aktuella samhället uppmärksammar vi främst hur frivilliga organisationer som gör direkta sociala insatser primärt relaterar sin verksamhet till den offentliga sektorn. Det förefaller då relevant att skilja mellan fyra olika grundläggande relationsbestämningar som dessa organisationer kan göra i förhållande till den offentliga sektorn. De kan anges med uttrycken *avantgarde*, *komplement*, *alternativ* och *ersättning*.²³

Avantgarde. En frivillig organisation kan se sin verksamhet som ett pionjärarbete och en förelöpare för offentliga insatser. Organisationen ser sig då som det sociala arbetets avantgarde och uppfattar inte sin verksamhet som ett revir att bevaka. Tvärtom ser man helst – av ideologiska eller praktiska skäl – att den offentliga sektorn tar över arbetet. En avantgardistisk intention bör medföra att man vill bedriva sin verksamhet i det offentliga rummet och nå publicitet. Genom upptäckt av eftersatta grupper och utveckling av nya metoder strävar man efter att bli en förtrupp för sociala insatser. Verksamheten bör helst få dubbla effekter genom att dels fullfölja en direkt social insats och dels väcka "det offentliga samvetet".²⁴ Åtskilliga verksamheter och metoder inom frivilliga organisationer har sannolikt fungerat avantgardistiskt i relation till den offentliga sektorn även om det inte alltid varit en ursprunglig intention.²⁵

Komplement. Den vanligaste rollen som sociala frivilligorganisationer vill spela gentemot myndigheterna är att vara ett komplement till den offentliga sektorn. Man kan vara ett komplement i två olika avseenden, som *parallell resurs* eller som *extra välfärdsförstärkare*. Om man vill vara ett komplement i betydelsen parallell resurs har det sin bakgrund i bedömningen att den offentliga sektorn inte klarar de aktuella behoven. Frivilligverksamheten är då ett komplement i den betydelsen att man driver verksamheter inom samma område och av samma slag som den offentliga sektorn.²⁶ Denna typ av komplement utgör en parallell till den offentliga sektorn. I ett internationellt perspektiv är sannolikt denna kategori av kompletterande och parallella verksamheter den dominerande.

Vid en stigande levnadsstandard och en omfattande allmän social trygghet kommer sannolikt frivilliga organisationer att uppfatta sig som komplement i en annan mening. Det handlar då snarare om att höja välfärdsnivån genom insatser av ett annat slag än den offentliga sektorns arbete, insatser som av resursmässiga eller principiella skäl inte kan krävas av den offentliga sektorn. Det handlar med andra ord om att vara en extra välfärdsförstärkare som "toppar välfärden" utöver den generella nivå som tillförsäkras genom offentlig verksamhet. Det är inte minst naturligt att frivilliga organisationer av typen patientföreningar, intresse- och klientorganisationer uppfattar hela sin verksamhet som ett komplement av annat slag än den offentliga sektorns insats. Det handlar ofta om insatser med en vänskapsdimension och i en ömsesidighet, som bygger på att man har vissa gemensamma erfarenheter.²⁷

Frivilligorganisationerna kan också beskrivas som ett slags komplement i en tredje och mer generell betydelse. Tanken är att frivilligorganisationerna och deras verksamhet utgör en viktig *samhällsmoralisk normgivare* som höjer den moraliska "grundvattennivån". Organisationerna ger demokratisk fostran och skapar solidaritet med människor i utsatta livslägen. Därigenom medverkar de till att skapa en folklig välfärdsopinion med höga krav på den offentliga sektorn. Om frivilligorganisationernas sociala insatser minskar eller upphör skul-

le det medföra eller vara ett uttryck för en generellt försämrad samhällsmoral med lägre sociala ambitioner. Frivilliga sociala organisationer och deras verksamhet kan i den meningen uppfattas som ett normgivande komplement till stöd för den offentliga sektorn.²⁸

Alternativ. Om organisationens verksamhet betecknas som ett alternativ till myndighetens handlar det om någon typ av konkurrensförhållande. Verksamheten avser samma område men bör ha en särskild karaktär som skiljer den från motsvarande verksamheter inom den offentliga sektorn. I annat fall vore det snarare fråga om en kompletterande parallell verksamhet.²⁹

Med ambitionen att vara ett alternativ bör följä att man föredrar olika typer av huvudmän inom ett verksamhetsområde. Insatserna kan då få olika karaktär och det svarar mot den mångfald av önskemål som finns i samhället. Det sociala arbetet bör ske inom ramen för en värdepluralism snarare än en värdeneutralitet. Dessutom kan man föreställa sig att själva konkurrensen medför ökad vitalitet och effektivitet. Organisationens motivering för sin verksamhet som alternativ förutsätter idéer om den goda mångfalden eller den gynn-samma konkurrensen. En frivillig organisation kan också ha andra typer av skäl för att upprätthålla en verksamhet som utgör ett alternativ till myndighe-ternas insatser. Verksamheten ger kanske organisationen en ekonomisk stabilitet, möjlighet till kompetensutveckling eller en viktig status i samhället.

Ersättning. Vi har nu berört alternativ i betydelsen 'variant' och det innebär att man ser verksamheten inom både frivilligsektorn och den offentliga sektorn som legitima. Men alternativ kan också betyda 'i stället för' och innebär att konkurrensen handlar om att ersätta myndigheten och ta över verksamheten. Denna inställning kan betecknas som idén om den goda egna dominansen. Som vi visar i kapitel 4 är det en ytterst ovanlig uppfattning inom frivilliga organisationer i Sverige. Förmodligen är den vanligare bland förespråkare för privatisering av vissa verksamheter inom den offentliga sektorn och avser då en ny styrkebalans mellan myndigheter och privata företag. Privat företagsamhet tänks kunna ersätta delar av den offentliga sektorn, främst som utförare av uppgifter. Dessa privatiseringssträvanden ställer frivilligorganisationerna inför nya ideologiska och praktiska problem. Frågan är i vilken utsträckning man kan och bör expandera på denna marknad. Organisationer som till exempel Röda korset, stadsmissionerna och Frälsningsarmén har ju traditioner av att vara utförare av offentliga uppdrag genom olika former av kontrakt. Skall man nu ge sig in på nya områden som i flera kommuner öppnas för anbudsgivning, som till exempel barnomsorgen och hemtjänsten?

Då företrädare för frivilliga organisationer poängterar att man inte vill ersätta den offentliga sektorns insatser är huvudpoängen sannolikt att man inte vill att samhällets offentligt garanterade välfärdsnivå skall sjunka och ersättas av – eventuella – frivilliginsatser. Man vill inte ersätta den offentliga sektorn

som *garant* för välfärden. Denna inställning hos en frivillig organisation kan förenas med viljan att ersätta den offentliga sektorn som *utförare* av vissa verksamheter genom speciella entreprenader eller projekt.

Flera kombinationer. Vi har nu främst resonerat om vilka *intentioner* sociala frivilligorganisationer kan ha med sin verksamhet i relation till den offentliga sektorn, främst utifrån den aktuella samhällssituationen. En annan viktig fråga är vilka *funktioner* en verksamhet har utifrån olika perspektiv. I en mer nyanserad beskrivning kan då en och samma verksamhet bestämmas som både alternativ och komplement. Ett exempel på det är natthärbergen i regi av stadsmissionen som både blir ett komplement (med avseende på kommunens behovstäckning) och ett alternativ (för brukarna). Flera kombinationer av avantgarde, komplement, alternativ och ersättning är möjliga då man närmare granskar en verksamhet från olika perspektiv och även tar upp frågan om kort- eller långsiktig inriktning. En avantgardistisk inriktning utgör vanligtvis en motsättning till ambitionen att ersätta myndigheten. Det hindrar inte att man kan vilja ersätta vissa verksamheter inom den offentliga sektorn på kort sikt för att pröva nya idéer och metoder med intentionen att sedan lämna över verksamheten då den fått en fast form. För att spela en avantgardistisk roll på längre sikt kan man vilja bli ersättare på kort sikt. För att avantgardistiska ambitioner skall vara realistiska förutsätts dock en expansiv offentlig social sektor och det är knappast den situation som råder i Sverige i början av 1990-talet.

Frågan om vilken roll man eftersträvar gentemot den offentliga sektorn är inte aktuell för alla frivilliga sociala organisationer och aktionsgrupper. Man har inte den offentliga sektorns verksamhet inom de egna insatsernas horisont. Men frågan om avsedd rollfördelning bör också riktas till företrädare för den offentliga sektorn. Vilken roll önskar man från det perspektivet att de frivilliga organisationerna spelar?

Faktisk relation

Den faktiska relationen mellan (sociala) frivilligorganisationer och den offentliga sektorn kan förslagsvis beskrivas utifrån sex olika aspekter eller områden: *kunskap*, *värdering*, *samarbete*, *påverkan*, *kontroll* och *finansiering*. I detta avsnitt gör vi en summarisk beskrivning av dessa respektive relationsområden och de utgör tillsammans en modell för att undersöka och beskriva förhållandet mellan frivilligorganisationer och den offentliga sektorn.

Kunskap. En första aspekt av relationen mellan sociala frivilligorganisationer och den offentliga sektorn kan utgöras av kunskap och frågan om vilken kännedom man har om varandra. Flera delfrågor kan ställas inom det området:

Vilken generell kunskap om eller insyn i frivilliga verksamheter har en myndighetsinstitution och vice versa? Har handläggare inom individ- och familjeomsorgen eller assistenter inom hemtjänsten kunskap om närliggande verksamheter inom frivilliga organisationer? Har aktiva inom sociala frivilligorganisationer kunskap om praxis inom socialtjänsten? Finns det ogrundade övertygelser – fördomar – om frivilligsektorn respektive den offentliga sektorn? Den här utredningen kan ses som ett uttryck för ett kunskapsintresse inom den offentliga sektorn.

Värdering. Ett annat viktigt område utgörs av värderingar (som förhoppningsvis förutsätter en betydande kunskapsgrund). Hur värderar och "recenserar" man varandra? En typ av värdering handlar om att bedöma drivkrafter, motiv och intentioner bakom arbete och insatser inom frivilliga organisationer respektive inom den offentliga sektorn. Denna typ av bedömningar handlar om mentaliteten hos enskilda personer och kan ses som en kombinerad kunskaps- och värderingsfråga. En annan sådan kombinationsfråga handlar om att bedöma samlade effekter av olika verksamheter och personliga insatser. En mer renodlad värderingsfråga utgörs av kvalitetsbedömningar av enskilda institutioner, verksamheter och metoder inom frivilligorganisationer respektive inom den offentliga sektorn. En nyanserad ideologisk diskussion om de sociala frivilligorganisationernas plats i välfärdsarbetet förutsätter att man skiljer mellan olika värderingsfrågor.

Samarbete. En viktig fråga är om det förekommer något konkret samarbete mellan sociala frivilligorganisationer och den offentliga sektorn. På vilken nivå sker i så fall samarbetet, vad handlar det konkret om och hur fungerar det? I Socialtjänstlagen rekommenderas samverkan mellan socialtjänsten och frivilliga organisationer och vi berör flera sådana samarbetsprojekt.³⁰

Påverkan. En offentlig myndighet och sociala frivilligorganisationer kan påverka varandra på flera olika sätt, i riktning mot både likhet och olikhet. I det historiska kapitlet (kap 8) ges exempel på hur frivilligorganisationer har påverkat myndigheternas inriktning. Då det gäller den offentliga sektorns inflytande på frivilliga organisationer har Lorentzen uppmärksammat tre olika områden för påverkan eller integration som sker utan att det behöver vara ett medvetet syfte från myndighetens sida. Det är ekonomisk integration, regelintegration och facklig (professionell) integration.³¹ Frågor om påverkan, vad gäller till exempel metoder, organisationsformer och värderingar mellan sociala frivilligorganisationer och myndigheter berörs på flera sätt i utredningen.

En svårbedömd frågeställning är hur frivillig- och myndighetsorganiserade sociala insatser påverkar varandras *kvantitet*. En vanlig föreställning tycks vara att en stark offentlig sektor medför en svag frivilligsektor och möjligen

också vice versa. Den offentliga sektorn och frivilliga organisationer uppfattas då som *korresponderande kärll* (med risk för läckage i dem båda). Om insatserna ökar inom den ena kategorin minskar de i den andra. De frivilliga organisationerna har enligt denna föreställning fört en alltmer tynande tillvaro i skuggan av den expanderande social- och välfärdsstaten. På motsvarande sätt skulle välfärdsstatens relativa tillbakagång innebära en expansion för frivilliga organisationer. Denna generella hypotes (eller idé) om korresponderande kärll eller nollsummespel ifrågasätts dock av flera forskare.³²

En motsatt föreställning kan betecknas som idén om *gemensam växt* och (eventuellt) *gemensamt vissnade*. Det innebär att myndigheter och frivilligorganisationer – åtminstone under vissa samhällsekonomiska villkor – befruktas varandra ömsesidigt eller att de påverkas på likartad sätt av andra faktorer i samhället.

Dessa två generella hypoteser kan ges en mindre symmetrisk utformning och avse påverkan enbart i en riktning. De kan också kombineras på olika sätt. Kanske tenderar frivilligorganisationernas samlade insatser att öka både vid en kraftig expansion och vid en betydande minskning av den offentliga sektorns verksamhet. Man kan också tänka sig att myndigheter och organisationer inte bara påverkar kvantiteten av varandras insatser utan främst karaktären på insatserna. Möjligen blir frivilligorganisationernas insatser både mer omfattande och mer mångfacetterade vid en expansion av den offentliga sektorn. En reducering av denna sektor medför kanske på motsvarande sätt en minskning av både omfattning och mångfald för organisationernas arbete.

Man bör också nämna möjligheten att det inte finns någon betydande kvantitetspåverkan mellan offentlig sektor och frivilliga organisationer, lika lite som antalet tennisspelare påverkar antalet diskuskastare och vice versa, även om det i båda fallen rör sig om idrott.

Kontroll. En form av påverkan kan ske genom kontroll. Det finns flera möjligheter för en myndighet att utöva någon form av kontroll och styrning av frivilliga organisationer, till exempel genom lagstiftning, beskattnings- och bidragsregler eller granskning av arbetsrutiner vid entreprenader. Först bör man ställa frågan om det överhuvudtaget kan sägas förekomma något form av myndighetskontroll av en frivilligorganisations verksamhet, enligt vilka normer sker i så fall kontrollen och hur utövas den?

Finansiering. Den offentliga sektorn har inte sällan en funktion som delfinansierare av frivilliga organisationer och verksamheter. Möjligen medför en sådan finansiering också en viss myndighetspåverkan på organisationen. Frivilligorganisationer som till exempel är angelägna om entreprenadsuppdrag utvecklar kanske en mer anpasslig och lojal värdebedömning av myndigheten. Detta är dock ingen självklar effekt och i denna utredning ges exempel på att krav på ekonomiskt stöd kombineras med skarp kritik av den anslags-

beviljande myndigheten. Det finns organisationer som motsätter sig samröre med den offentliga sektorn, bortsett från att de gärna vill ha ekonomiskt stöd därifrån. Samtliga inställningar om avsedd rollfördelning (avantgarde, komplement, alternativ och ersättning) kan för övrigt kombineras med uppfattningen att den offentliga sektorn skall finansiera verksamheten.

Utifrån dessa sex relationsområden (kunskap, värdering, samarbete, påverkan, kontroll, finansiering) kan man också beskriva konflikter mellan frivilliga organisationer och myndigheter. Sådana konflikter kan utgöras av motsättningar på den värderande bedömningens plan eller konkreta samarbetsvårigheter inom ramen för gemensamma projekt eller kanske bestå av olika uppfattningar om legitim påverkan och kontroll. Det kan finnas en ömsesidig uppskattning mellan en myndighet och en organisation utan att det förekommer något samarbete mellan dem. Å andra sidan kan man tänka sig samarbetsformer som fungerar mindre väl utan att det leder till en officiell motsättning mellan myndigheten och organisationen.

Om en frivilligorganisation avser att de egna insatserna skall ha rollen som komplement i betydelsen extra välfärdsförstärkning gentemot den offentliga verksamheten, förefaller det naturligt att man har en positiv värdering av myndigheten och därför en samarbetsvänlig grundinställning. Detta är dock inte självklart. Relationen kan istället få karaktären av kritik och konflikt, till exempel om man inom frivilligorganisationen får en bild av att myndighetsinsatserna inte utförs tillfredsställande eller om man inte får det stöd man anser sig ha rätt till. Motsvarande kritik kan riktas från den offentliga sektorn, till exempel om man bedömer frivilliginsatserna som okvalificerade eller godtyckliga.

En nyanserad beskrivning av den faktiska relationen mellan sociala frivilligorganisationer och den offentliga sektorn bör inte bara skilja mellan dessa sex olika aspekter eller områden utan också mellan olika organisations- och verksamhetsnivåer. En nivå kan vara den dagliga konkreta verksamheten, en annan relationen mellan ledare och chefspersoner, en tredje förhållandet mellan styrgrupper, som till exempel socialnämnden och styrelsen för en förening.

Användningen av uttrycken *den offentliga sektorn* och *frivilligsektorn* kan lätt ge en föreställning om att det handlar om avgränsade grupper av människor. Vi vill därför erinra om sådana självklarheter som till exempel att en person som är anställd i en social frivilligorganisation kan vara ordförande i kommunens socialnämnd eller att en hemvårdsassistent kan vara ordförande i den lokala avdelningen av Röda korset. Det finns naturligtvis en mängd sådana "personallianser" mellan offentlig sektor och frivilligsektor.

I nästa kapitlet med rubriken *Språkbruk och ordval* gör vi en mer omfattande granskning av några begrepp och diskuterar innebörden i några vanliga uttryck med anknytning till frivilligsektorn.

NOTER

¹Dessa fyra instanser är relevant för en karaktäristik av aktuella förhållanden. Historiska beskrivningar kräver andra kategorier, till exempel familj, socken/församling, stat och skrå. Se kapitel 8.

Samma indelning som vi gör anges som ett av flera alternativ av Habermann 1993, s 33. Motsvarande "fyra huvudproducenter" av "välfärdstjänster" anges också av Lorentzen 1990, s 178. Swedner 1990 gör en uppdelning på fem olika "samhälleliga 'instanser' som 'bärare' av välfärdsarbete.". Det är (1) kommuner, landsting och statliga organ, (2) privatägda företag, (3) religiösa, ideella och fackliga organisationer, (4) kollektiv (t ex byalag och kvartersföreningar) samt (5) familj eller hushåll.

²Uttrycken *anhörigvård* och *närståendevård* har också en formellt begränsad betydelse inom socialtjänsten och försäkringskassan. Vi använder dock uttrycken i en vidare mening.

³Se till exempel Johansson 1991, s 34.

⁴I detta inledande kapitel om bl a terminologi följer vi vanligtvis en språklig praxis att använda kursiv text när man avser själva ordet, enligt principen: Det är svårt att stava till *Nietzsche* (men: Nietzsche dog år 1900) eller: *Stockholm* är ett namn på nio bokstäver (men: Stockholm är Sveriges huvudstad).

⁵Ytterligare information om Ringblommorna kan ges på telefonnummer 08/604 80 89.

⁶Gränsfall kan utgöras av föreningar som kommer till utifrån en slags kombination av myndighetskrav och privat initiativ, t ex vägföreningar och samfälligheter som måste bildas för att man skall få del av kommunala bidrag. Se Frivilligorganisationer - alternativ till en offentlig sektor? Ds Fi 1985:6, s 14f.

⁷Det personliga medlemskapet kan vara olika starkt betonat inom frivilliga organisationer och det finns medlemskap av olika slag. Flertalet frivilliga organisationer tillämpar en klassisk föreningstradition med medlemsdemokrati. Men det finns också frivilliga organisationer som främst har stödmedlemmar och de egentliga medlemmarna består av en självrekryterande styrelse. Många frivilligorganisationer har en karaktär av "sekundärorganisation" genom att de är bildade av andra sammanslutningar och alltså enbart har juridiska personer som "medlemmar". I någon av grundorganisationerna bör det i sådana fall finnas någon form av personligt medlemskap för att sådana sekundärorganisationer skall räknas till frivilligsektorn. De flesta centralorganisationer är sekundärorganisationer i denna mening. De är bildade av lokalföreningar med personligt medlemskap. Se t ex Kuhnle & Selle 1992, s 6f.

⁸Med ett alternativt uttryckssätt kunde man säga att frivilliga insatser också förekommer inom andra sektorer än frivilligsektorn, även t ex inom den offentliga sektorn.

⁹Med symbolisk arvodering menar vi att ersättningen främst täcker utgifter inom uppdragets ram eller att det åtminstone inte arvoderas på en nivå som gör att uppdraget rent ekonomiskt kan utgöra ett alternativ till ett avlönat arbete. Det kan dock vara vanskligt att dra en bestämd gräns mellan symbolisk arvodering och regelrätt lön.

¹⁰Ett exempel på en sådan Kooperation som beskrivs i den här utredningen är STIL (Stockholmskooperativet för Independent Living). Se kapitel 5.

Frågan om vilka stiftelser och kooperativ som bör räknas till frivilligsektorn medför komplicerade gränsdragningar som vi inte funnit nödvändigt att arbeta med inom ramen för den här utredningen.

Se t ex Hemström 1992: s 11ff samt Folkrorelseutredningen. Underlag för reformer samt förslag. SOU 1987:35, s 26ff.

¹¹Med personligt medlemskap menar vi medlemskap av fysisk person.

¹²"What distinguishes these organizations is that they are constitutionally separate from government, are not primarily commercial or profit-seeking in purpose (even though they may earn profits that are plowed back into the primary mission of the agency), have their own procedures for self-government, and serve some public purpose." Gidron & Kramer & Salamon 1992, s 3.

Vi avviker från denna karaktäristik bl a genom att vi finner det naturligt att även beteckna frivilliga insatser inom den offentliga sektorn som en del av frivilligsektorn. Dessutom har vi framhävt betydelsen av ett personligt medlemskap i någon form.

¹³Pestoff 1991, s 95 samt 1992, s 25. Pestoff hänvisar till distinktioner av Streeck och Schmitter 1985. (Streeck, W. & Schmitter, P. (1985). Community, market, state - and associations? in Private Interest Government; Beyond Market and State. London, Sage Publications.)

¹⁴En klagörande diskussion om definitionsriterier för frivilliga organisationer ("nonprofit organizations") ges av Salamon & Anheier 1992. Vår summerande definition av frivilliga organisationer torde ge samma referens som den definition de ansluter sig till. Se särskild s 10 ff.

¹⁵En motsvarande uppdelning görs av Lorenzen i "frivillige organisasjoner, frivillig tjeneste och frivillig arbeid". Lorenzen 1992, s 21f.

¹⁶Se till exempel Anheier & Seibel 1990, s 381ff samt Kuhnle & Selle 1992, s 7f.

¹⁷En diskussion om klassifikationsproblem för frivilligorganisationer ("nonprofit organizations") ger Salamon & Anheier 1992a. De ger också ett utförligt förslag till en internationellt användbar klassifikation. Organisationerna delas upp i tolv huvudgrupper med undergrupper på två nivåer. Huvudgrupperna är följande:

- 1 Culture and recreation
- 2 Education and research
- 3 Health
- 4 Social services
- 5 Environment
- 6 Development and housing
- 7 Law, advocacy and politics
- 8 Philanthropic intermediaries and voluntarism promotion
- 9 International activities
- 10 Religion
- 11 Business, professional associations and unions
- 12 Not elsewhere classified

En mera organisationsteoretiskt inriktad klassifikationsmodell föreslås av Onarheim & Selle 1990, s 9ff. Varje organisation ges en placering i förhållande till tre olika huvudfrågor eller "dimensioner": "aktivitetsdimensionen, ideologidimensionen og sosialiseringsdimensionen."

¹⁸Det kan tyckas äventyrligt att använda en så svårfångad psykologisk kategori som intentioner som ett av kriterierna för en indelning. Men vi utgår här från angiven eller påstådd intention och har inga ambitioner att utreda psykologin eller mentaliteten inom frivilligsektorn. En granskning av mera psykologiserande slag skulle t ex behöva resonera om intentioner som omedvetna och medvetna, latenta eller manifesta, inofficiella och officiella o dyl.

¹⁹Uttryck som *välfärd*, *social inriktning* och *social insats* är ganska oklara vid närmare granskning och en begreppsetet kunde kräva definitioner. Vi väljer dock att inte gå på i de omfattande problem som definitioner av de här uttrycken skulle medföra. I politisk debatt och samhällsvetenskap används sådana uttryck frekvent och förhoppningsvis ger de ändå tillräckligt klara tankeassociationer. Om välfärdsbegreppet, se t ex Wolvén 1990.

²⁰I Sveriges Riksidrottsförbunds förslag till normalstadgar för en idrottsförening anges som första punkt under rubriken Mål och inriktning, att "Idrott skall inriktas på att utveckla individen positivt i såväl fysiskt och psykiskt som socialt och kulturellt avseende". Det bör rimligtvis tolkas som en primär välfärdsintention. Vanligtvis brukar dock inte idrottsrörelsen räknas till den sociala frivilligsektorn, möjligtvis beroende på att verksamheten inte alltid på handlingsplanet tycks ha en primär välfärdsinriktning mot ett direkt hjälparbete. Det är en annan sak att idrottsutövande kan få betydande välfärdseffekter. Frågan om idrottsrörelsens välfärdsinriktning vore värt ett särskilt forskningsprojekt.

²¹Andra uttryck för samma sak är *direkt klientrelation* och *direkt hjälparbete*. Uttryck som *brukare* och *brukarrelation* kan inom vissa verksamheter förefalla otympliga och direkt missvisande. Vi använder dem ibland ändå som generella uttryck i brist på bättre termer. Även uttryck som *klient* och *klientrelation* används i utredningen även om de också är diskutabla i sammanhanget genom att de har en viss juridisk klang. Ett annat möjligt uttryck är *partsrelation* (Georg Walls).

²²Vi använder främst uttrycken *social verksamhet* och *sociala insatser* som samlingsbenämningar för sådant som med ett mera differentierat språkbruk i vissa fall kan betecknas som *socialt arbete*, i andra fall som *omsorg* eller *omvårdnad*, ibland också som *vård*. Inte minst genom ökad professionalisering och ökat forskningsintresse med avseende på sociala verksamheter och insatser har uttryck som *socialt arbete*, *omsorg*, *omvårdnad* och *vård* blivit föremål för åtskilliga definitionsförsök. Någon begreppslig enighet har dock knappast uppnåtts.

Det kan visserligen vara vanskligt att överföra uttryck från den offentliga sociala sektorn till frivilligsektorn, men förmodligen kan ändå sociala verksamheter och insatser inom den frivilliga sektorn ofta räknas till kategorierna socialt arbete och omsorg, åtminstone enligt en mera vardagsspråklig betydelse av dessa uttryck.

²³Onarheim & Selle 1990 s 22 anger följande roller för frivilliga organisationer i relation till det offentliga samhället ("det offentlige"): "pionerrolla, intressekamprolla, verdivoktarrolla, tenesteytarrolla." De utgår då främst från organisationernas funktioner i samhället och mera generella relation till den offentliga sektorn. Vi är i stället inriktade på organisationernas verksamheter och konkreta insatser i relation till den offentliga sektorn.

²⁴En uttalad avantgardistisk och opinionsbildande ansats har funnits inom en organisation som CSA (Centralförbundet för socialt arbete). Andra och mera specifika exempel är ambulansflyg och skoltandvård, i Sverige ursprungligen iscensatt av Röda korset. Ett mera aktuellt exempel är det daghem för HIV-smittade barn som Stockholms Stadsmission driver med full kostnads-täckning från Stockholms stad. Det är en verksamhet som Stockholms Stadsmission uttryckligen angett som tillfällig. Man kan använda en särskild kompetens som finns inom en organisation för att utveckla ett arbete som efterhand tas över av kommunen.

²⁵En frivillig organisation kan bedriva en pionjärverksamhet utan att vara avantgardistisk i den betydelsen att den offentliga sektorn förväntas ta över verksamheten. Organisationen kan finna det mest naturligt att den permanent driver verksamheten i egen regi.

²⁶Exempel på en verksamhet som kan uppfattas som komplement i denna betydelse är natt-härbergen som i Stockholm drivs både av Stockholms stad, Frälsningsarmén och Stockholms Stadsmission med flera.

²⁷Se t ex avsnittet om BRO i kapitel 5. Andra exempel på verksamheter som främst kan uppfattas som komplement i denna mening är PROs väntjänst och Röda korsets besökstjänst. Inom sådana frivilliginsatser kan det finnas en vänskapsdimension och en ömsesidighet av ett slag som man inte finner möjligt att kräva av den kommunala hemtjänsten. Man kan också mena att det av principiella skäl inte är hemtjänstens uppgift att försöka besvara existentiella frågor till exempel om en tillvaro efter döden eller om Guds existens. I sådana frågor kan till exempel kyrkornas församlingsdiakoni uppfatta sin verksamhet som ett komplement.

²⁸ Se Folkrörelseutredningen. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. SOU 1988:39, s 11.

²⁹Två exempel på områden där det länge funnits en viss konkurrens mellan myndigheter, organisationer och företag är den institutionella missbruksvården samt äldrevården, till exempel ålderdomshem och serviceboende. Sådana institutioner drivs dock ibland på likartat sätt oavsett vem som är huvudman och då bör de snarare beskrivas som komplement i betydelsen 'parallell resurs'.

³⁰SoL 5, 8 och 9 §§.

³¹Lorentzen 1992, s 28f.

³²Selle 1993, s 1ff.

Lista med referenslitteratur för kapitel 1 och 2 finns efter noter i kapitel 2.

2 Språkbruk och ordval

Erik Blennberger

Frågorna om språkbruk och konsekvent ordval bör inte överdramatiseras. Problemet kan formuleras så att det handlar om att finna benämningar som dels ger ett smidigt och varierande språk, dels skapar viss tankeklarhet och ger relevanta associationer. Den granskning av språk och begrepp som vi gör i detta kapitel avser inte att bestämma vad som är godkänt språkbruk, men innebär vissa ställningstaganden för vad vi finner vara mest språkligt naturligt och sakligt korrekt. Vi diskuterar först frågan om *övergripande benämning* på frivilligsektorn och därefter granskar vi några uttryck som främst förekommer i samband med den *sociala* frivilligsektorn. Ett tredje avsnitt handlar om *frivillig i relation till professionell*. I samband med dessa ordvalsdiskussioner gör vi också några preciseringar för att försöka skapa en bättre begreppslig ordning.

Övergripande benämningar på frivilligsektorn

I aktuellt svenskt språkbruk används främst tre uttryck som övergripande och sammanfattande benämning på den sektor vi nu diskuterar, det är *frivillig*, *ideell* och *tredje*. Andra uttryck som kan användas är *idéburen*, *informell*, *civilt samhälle* och *folkrörelse*.¹

Frivilligsektor

Uttrycket *frivillig organisation* kan beteckna många olika typer av sammanlutningar, till exempel idrottsklubbar, hembygdsföreningar, nykterhetsorganisationer, djurskyddsföreningar, politiska partier, patientföreningar, humanitära organisationer och kyrkor.² På motsvarande sätt kan uttrycket *frivillig insats* syfta på en mängd olika typer av arbetsuppgifter. Uttrycket *frivillig* om organisationer och insatser anknuter till vardagsspråket och har en lättillgänglig innebörd. Det är det dominerande språkbruket i Danmark och Norge, liksom i England, och det är också vanligt i USA (voluntary sector/organization). Vi menar att uttrycket *frivillig* är relevant som en karaktäriserande beteckning och avgränsning. Det ger en lättillgänglig innebörd för både vardagsspråk och forskningsprosa. Själva dominansen av ett uttryck är också ett gott skäl för dess användning, under förutsättning att det inte ger felaktiga associationer.³

Tredje sektor och tredje nätverk

Ett uttryck som fått en viss användning inom det skandinaviska språkområdet är *tredje sektorn*. Det har en amerikansk bakgrund – *third sector* – och präglades i början av 1970-talet. De två andra sektorerna är oftast staten och marknaden, alternativt staten och hushållen.⁴ Om man särskilt vill markera motsatsen till marknaden kan man kalla frivilligsektorn för *nonprofit sector/organization*, ett vanligt uttryck i amerikanskt språkbruk. Termen *nongovernmental sector/organization* uppmärksammar istället avgränsningen mot den offentliga sektorn.⁵ Ett motsvarande uttryck på svenska är *icke myndighetsorganiserat arbete*.⁶

Synonymt med *den tredje sektorn* används ibland uttrycket *det tredje nätverket*. Det har fått viss spridning inte minst i Danmark och Sverige genom en bok av Haberman med just denna titel. Nätverksbegreppet handlar om olika system av relationer och uttrycker ett delvis annat perspektiv än sektorbegreppet. Dessutom är de två andra nätverken inte stat och marknad, utan informellt nätverk och stat. Habermann placerar det tredje nätverket i en position mellan det personligt informella och det politiskt formella nätverket. Det tredje nätverket innefattar främst frivilliga men också kommersiella sociala insatser.⁷

Uttryck som *tredje sektor* och *tredje nätverk* finner vi mindre relevanta som sammanfattande namn på det samhällsområde vi nu diskuterar. Vi delar Kuhnes och Selles bedömning att uttrycket *tredje sektorn* förefaller tomt och ger ett intryck av att vara ett slags "restbegrepp".⁸ Det förefaller lite torftigt att bara använda ett ordningstal som benämning. Dessutom är uttrycket något oklart, då det finns olika meningar om vilka de två andra sektorerna är och vad som närmare ingår i den tredje sektorn. Eftersom vi finner det lämpligt att räkna med fyra olika aktuella instanser för sociala insatser, blir det också ganska poänglöst att benämna någon av dessa som "den tredje".

Negerande benämningar som *nonprofit organization* och *icke myndighetsorganiserat arbete* har en poäng genom att de visar på betydelsefulla aspekter. Vi finner dock sådana negationer mindre lämpliga som generella och sammanfattande benämningar på området.

Ideell sektor

En mycket vanlig benämning är uttrycket *ideell* i kombination med *sektor*, *förening*, *organisation* och *insats*. Denna användning av ordet *ideell* anknyter till någon av (eller båda) de två olika huvudbetydelser som ordet har, nämligen 'icke-materiell', 'icke-ekonomisk' respektive 'osjälvisk', 'altruistisk'.⁹ Den första betydelsen av *ideell* kommer till uttryck i Föreningslagens distinktion mellan ideell och ekonomisk förening. En ekonomisk förening har uppgiften att "främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksam-

het".¹⁰ Till ideella föreningar hör till exempel idrottsklubbar, politiska föreningar och fackföreningar. En ideell förening behöver dock inte ha altruistiska intentioner. Den kan vara inriktad på att främja medlemmarnas egna ekonomiska intressen, men inte genom att bedriva direkt ekonomisk verksamhet.

Man kan med anknytning till Hemström skilja mellan tre typer av ideella föreningar. Det är först de "rent ideella föreningarna", som "genom icke-ekonomisk verksamhet främjar ideella syften", till denna kategori hör till exempel idrottsföreningar och religiösa samfund. En andra typ är föreningar som "genom ekonomisk verksamhet främjar ideella syften", som till exempel hemslöjdsföreningar. En tredje typ är föreningar som "genom icke-ekonomisk verksamhet främjar sina medlemmars ekonomiska intressen". Till denna tredje typ av ideella föreningar hör då till exempel fackföreningar, arbetsgivarorganisationer, hyresgästföreningar, branschsammanlutningar och kartellföreningar.¹¹

Med en *rent ideell förening* avses inte att den är altruistisk, utan att den är icke-ekonomisk med avseende på både mål och medel. Inte heller i till exempel Bonniers svenska ordbok tolkas *ideell* i betydelsen 'altruistisk'. Att en verksamhet eller förening är ideell förklaras som att den "inte syftar till materiell välfärd eller ekonomisk vinning".¹² Denna betydelse av *ideell* som 'icke-materiell' och 'icke-ekonomisk' förefaller dock mera sällan vara grundbetydelsen i nutida användning av ett uttryck som *den ideella sektorn*. Snarare förutsätter uttrycket att *ideell* betyder 'osjälvisk', 'altruistisk', 'med gott syfte'. Ideellt arbete är insatser för andra, av fritt val och utan ekonomisk ersättning. I motsats till förklaringen i Bonniers svenska ordbok uppfattas ideella organisationer ofta som inriktade på att ge materiell välfärd, men i första hand för andra än de egna medlemmarna.

Ideell förening och ideell organisation. I Nationalencyklopedin görs en svåråtkomlig distinktion mellan *ideell förening* och *ideell organisation*. *Ideell förening* är ett civilrättsligt uttryck och definieras på det sätt vi har angett. *Ideell organisation* är dock inget juridiskt kodifierat uttryck och definieras som "sammanslutning som har till uppgift att främja medlemmarnas gemensamma ideella strävanden och som inte primärt arbetar för deras ekonomiska intressen". Ideell organisation blir ett slags underavdelning under ideell förening och tycks motsvara de två första typerna av ideell förening som vi hänvisat till. Definitionen har en oklarhet genom sin cirkelkaraktär, som består av att det centrala ordet *ideell* förekommer både i själva definitionen och i det uttryck som definieras. De verksamhetsområden som Nationalencyklopedin anger för ideella organisationer är kultur, politik, miljövård, religion, idrott, nykterhet och välgörenhet. Det konstateras också att det ibland är svårt att fastställa gränsen till intresseorganisationer, eftersom många ideella organisationer bedriver ekonomisk verksamhet.¹³

Ideell organisation och intresseorganisation. Nationalencyklopedin anger företagarorganisationer, konsumentkooperationen, hyresgäströrelsen och villaägareförbund som exempel på intresseorganisationer. Med *intresseorganisation* menas då "en sammanslutning som arbetar för medlemmarnas ekonomiska bästa".¹⁴ Alla ekonomiska föreningar och även en del ideella föreningar enligt Föreningslagen är alltså intresseorganisationer. Vi menar dock att denna definition av *intresseorganisation* är för snäv med sin ekonomiska inriktning. Uttrycket *intresseorganisation* bör istället enligt vår mening beteckna en sammanslutning främst inriktad på förbättrad välfärd och behovstillfredsställelse för sina egna medlemmar eller för medlemmarnas anhöriga och närstående. Mot bakgrund av den definitionen kan då *ideell organisation* (och *ideell förening* om det inte vore ett civilrättsligt reglerat uttryck) antydande definieras som sammanslutning som inte främst verkar för de egna medlemmarnas välfärd och behovstillfredsställelse. *Ideell* har då innebörden 'osjälvisk', 'altruistisk'. Denna distinktion mellan ideell organisation och intresseorganisation är neutral och förutsätter inte en värdering av legitimiteten i respektive inriktning. Uttrycket *ideell organisation* använder vi alltså i motsats till *intresseorganisation* och det motsvarar i huvudsak Engbergs distinktion mellan idérörelse och identitetsrörelse.¹⁵ Man bör dock inte dra någon skarp gräns mellan dessa två olika organisationsinriktningar.

Vid en närmare granskning förefaller uttrycket *ideell* problematiskt som en sammanfattande benämning på hela frivilligsektorn. Termen är besvärande oklar genom att en lexikalisk, en civilrättslig och en aktuell vardagsspråklig betydelse tycks peka i olika riktningar. I den vardagsspråkliga innebörden av *ideella sektorn* betyder *ideell* främst 'osjälvisk' och 'altruistisk'. Den betydelsen ger i så fall den diskutabla konsekvensen att olika slags intresseorganisationer, som till exempel handikapporganisationer, självhjälpsgrupper, klient- och patientföreningar knappast kan anses tillhöra den ideella sektorn.¹⁶ I den här utredningen väljer vi att använda ordet *frivillig* som övergripande benämning. De flesta ideella föreningar i Föreningslagens mening kan betecknas som *frivilligorganisationer*, med undantag för ideella föreningar som inte har någon form av personligt medlemskap eller som i huvudsak är inriktade på privat ekonomisk vinst.¹⁷

Idéburna organisationer och idérörelser

Uttrycket *ideell* har språkhistoriska relationer till ordet *idé*. I uttryck som *idéburen organisation* och *idérörelse* anges att det finns starka idémässiga moment i organisationens verksamhet eller åtminstone i dess självbild. Insatserna uppfattas som iscensättandet av en idé. Vi menar dock att uttryck som *idérörelser* och *idéburna organisationer* inte är relevanta som generella benämningar för att avgränsa frivilligsektorn. Även den offentliga sektorn har naturligtvis idémässiga grunder. Det går att följa olika idéströmningar vad gäl-

ler målsättning och metoder inom till exempel barnomsorgen, skolan, den psykiatriska vården och äldreomsorgen. Välfärdsideologisk diskussion förs förmodligen minst lika intensivt inom den offentliga sektorn som inom frivilliga organisationer.

Uttryck som *idérörelse* eller *idéburet arbete* kan användas om verksamheter som bedrivs med ideologisk eller metodisk medvetenhet. Enligt det språkbruket bedrivs det naturligtvis idéburet arbete både av frivilliga organisationer och av myndigheter. Sannolikt finns det också verksamheter inom båda områdena som inte kan sägas vara idéburna.

Folkrörelse

Uttrycket *folkrörelse* har betecknat grupper av frivilliga organisationer som har ett betydande antal anhängare och som uttrycker en inflytelserik och varaktig opinion.¹⁸ Främst är det frikyrkorörelsen, nykterhetsrörelsen, arbetarrörelsen och idrottsrörelsen som brukar räknas som de klassiska folkrörelserna. Numera räknas ibland även miljö-, kvinno- och handikapprörelsen som folkrörelser. Ett vanligt drag i folkrörelserna har också varit en samhällskritisk hållning med en uppmärksamhet på missförhållanden i samhället (detta gäller i mindre grad idrottsrörelsen).¹⁹ Vissa frivilliga organisationer kan alltså ses som en del av en folkrörelse, men uttrycket kan inte gärna användas som en sammanfattning för frivilligsektorn.

Informell sektor och civilt samhälle

Uttrycket *den informella sektorn* har en vidare betydelse än *frivilligsektorn* och refererar oftast till frivilliga organisationer samt familj och informellt socialt nätverk.²⁰ Ett klassiskt uttryck som på senare tid fått en ökad användning är *civilt samhälle*. Det har knappast en etablerad aktuell betydelse, men används inte sällan i samband med polemik mot den offentliga sektorn, ibland också mot marknaden. Bortsett från uttryckets nuvarande ideologiska karaktär tycks det ofta referera till familj och socialt nätverk samt till frivilliga organisationer.²¹ I den betydelsen har det alltså i huvudsak samma referens som *den informella sektorn*. Vi har dock funnit det äventyrligt att använda uttrycket *civilt samhälle* i den här utredningen, eftersom det i aktuellt språkbruk har viss karaktär av slagord.

Benämningar på den sociala frivilligsektorn

De uttryck vi hittills berört används generellt om hela frivilligsektorn. Den här utredningen är dock särskilt inriktad på den sociala frivilligsektorn, på organisationer, verksamheter och insatser som i intention och handling har en primär välfärdsinriktning. Av de uttryck vi diskuterat tycks ibland *ideell sektor* användas i en snävare mening med referens enbart till den socialt inriktade frivilligsektorn. Andra uttryck som kan användas för att beteckna socialt inriktade organisationer, verksamheter eller insatser är *humanitär*, *välgörenhet* och *filantropi*. Uttrycket *diakoni* avser socialt inriktad verksamhet inom kyrkorna.

Humanitär

Ordet *humanitär* har en grundbetydelse som ligger nära *ideell*, i betydelsen 'osjälvisk' och 'altruistisk'. Humanitära organisationer har en generell välfärdsinriktning och kan växla uppgifter då nya behov aktualiseras. Organisationer av det slaget är till exempel Röda korset och Rädda Barnen. Uttrycket *humanitära insatser* används ofta om sociala insatser i andra länder, om internationellt bistånd och arbete för mänskliga rättigheter.

Välgörenhet och filantropi

Två äldre uttryck för sociala frivilliginsatser är *välgörenhet* och *filantropi*. Dessa uttryck förekommer till exempel i namn som Föreningen för välgörenhetens ordnande (FVO)²² och Levi Petrus stiftelse för filantropisk verksamhet (LP-stiftelsen). Uttrycken förknippas dock för många svenskar med nedlåtande och sporadiska sociala insatser i ett icke ifrågasatt klassamhälle.²³ Som framgår av det historiska kapitlet i den här utredningen kan en sådan tolkning vara orättvis, med hänsyn till vad många "filantroper" faktiskt arbetat för. Uttrycken är något vanskliga att använda i ett rent beskrivande språk på grund av dessa tolkningsassociationer. I det historiska kapitlet görs dock en typologiserande distinktion mellan välgörenhet och filantropi, med anknytning till ett språkbruk inom idéhistorisk forskning. Med *välgörenhet* avses då sporadiska sociala insatser utan avsikt att åstadkomma samhällsförändringar och med dessa insatser som en sidosaspekt av föreningens totala verksamhet. Med *filantropi* avses istället insatser som målmedvetet och långsiktigt syftar till sociala förändringar och utförandet av dessa insatser är själva grunden för föreningens bildande.

Diakoni

Med *diakoni* avser vi verksamhet som i intention och handling har en primär välfärdsinriktning och som sker med anknytning till kyrklig huvudman.²⁴ Som kyrklig huvudman räknas till exempel församlingar, särskilda institutioner inom en kyrka eller ekumeniska organ. Större delen av alla diakonala insatser hör till frivilligsektorn, med undantag av den församlingsdiakoni som Svenska kyrkan bedriver med hänvisning till Kyrkolagen och som utförs av anställda diakoner.²⁵

Det övergripande uttryck vi valt för den här utredningen är ordet *frivillig* i kombinationer som till exempel *den sociala frivilligsektorn*, *frivillig organisation* och *frivillig insats*. Ordet *ideell* i till exempel *ideell organisation* kan möjligen användas i viss motsättning till *intresseorganisation*. Oftast undviker vi dock termen *ideell*, liksom uttrycken *tredje sektorn* och *civilt samhälle*. Uttryck som *idéburen organisation* och *idérorelse* använder vi för att beskriva verksamheter där just det idémässiga draget är starkt framträdande. I övrigt varierar naturligtvis utredningens språkbruk genom att vi är flera olika skribenter och behandlar olika områden inom ramen för frivilligt socialt arbete.

Detta kapitel om språkbruk och ordval avslutas med en diskussion om uttrycken *frivillig* och *professionell*.

Frivillig och professionell

Relationen mellan den offentliga sektorn och frivilligsektorn beskrivs ibland schablonmässigt som en relation mellan professionella och frivilliga. *Frivillig* kan då ibland ges en nedsättande betydelse av 'amatörmässig'. Det kan därför vara av värde att undersöka detta språkbruk. Vi poängterar då att diskussionen inte främst handlar om innebörden i professionsbegreppet i en mer formaliserad mening. Vår diskussion tar istället utgångspunkten i iakttagelser av det allmänna språkbruket. Uttrycket *professionell* tycks då främst ha en eller flera av tre betydelser: 'kunskapsberoende', 'kompetent' och 'avlönad'. Vi vill kortfattat granska dessa tre betydelser.

Professionell som kunskapsberoende

Att en verksamhet eller insats är professionell i betydelsen kunskapsberoende innebär att arbetet utförs mot bakgrund av en kunskap, som man får del av genom relevant utbildning och "beprovad erfarenhet". All kunskap som är aktuell för att nå professionell status behöver inte ha verbal karaktär. En del av den professionella kunskapen kan utgöras av så kallade tyst kunskap eller förtrogenhetskunskap.

Man kan dock inte se någon nödvändig motsats mellan *professionell* i betydelsen 'kunskapsberoende' och *frivillig*. Distinktionen blir oftast irrelevant för personer som är anställda inom de frivilliga organisationerna. Dessa personer har vanligtvis en relevant utbildning som kunskapsgrund för sina uppgifter. Bland dem som gör frivilliga oavlönade insatser inom organisationerna finns det dessutom åtskilliga personer med en direkt relevant utbildning och arbetet sker med hänsyn till kunskap och beprövad erfarenhet. Även frivilliga personliga insatser inom ramen för den offentliga sektorn görs ofta av personer med en utbildning som är relevant för uppgifterna.

Professionsbegreppet i en mer formaliserad betydelse har just denna bakgrund i en etablerad kunskapsgrund. Av hävd har ett yrke kunnat göra anspråk på att vara en profession om man initieras i arbetet genom en omfattande utbildning och om det rätta utövandet av yrket uppfattas som en tillämpning av givna och fastställda kunskaper. Jurister och läkare brukar nämnas som två standard-exempel på professioner. Mot bakgrund av ett sådant formellt professionsbegrepp används ibland uttrycket *semi-professionella* för yrken som till exempel socionomer och lärare. Det uttrycket förekommer också om frivilligsektorn. Vi är dock tveksamma till att beskriva frivilligsektorn som *semi-professionell*, liksom till att generellt beskriva den som *icke-professionell* i betydelsen 'icke kunskapsberoende'. Snarare är det en intressant empirisk uppgift att undersöka både den offentliga sektorn och frivilligsektorn med avseende på dess professionalism i betydelsen kunskapsberoende. Inom båda dessa sektorer finns det förmodligen både professionella och icke-professionella insatser.

Även om en insats inte är professionell i betydelsen kunskapsberoende behöver den dock inte vara dålig. Den kan mycket väl vara av hög klass och ha sin bakgrund i intuition och spontanitet. Poängen är bara att uttrycka att insatsen inte sker utifrån en medveten och allmänt tillgänglig kunskapsgrund.

Professionell som kompetent

I vardagsspråket används ofta uttrycket *professionalism* direkt värderande och har betydelsen 'kompetens' och 'skicklighet'. "Proffsighet" står mot amatörism och inkompetens. Frivilliga sociala insatser har då ibland betecknats som amatörmässiga. Sådana nedvärderande beskrivningar av frivilliga verksamheter och insatser kan naturligtvis inte ges något berättigande som en rent begreppslig bestämning. I vilken mån det finns "amatörmässighet" och inkompetens inom frivilligsektorn eller den offentliga sektorn är något som utvärderande undersökningar får bedöma.

Professionell som avlönad

Uttrycket *professionell* kan även betyda 'yrkesmässig' och 'avlönad'. I den betydelsen finns det naturligtvis professionella insatser inom frivilliga organisationer. Som framgår av utredningens befolkningsundersökning utgör frivilliga organisationer en betydelsefull andel av arbetsmarkanden. Det vi kallar *frivilliga insatser* är dock per definition oavlönade och i den betydelsen icke-professionella.

Uttrycket *professionell* är alltså mångtydigt och ibland direkt missvisande som generell motsats till *frivillig*. Bara i betydelsen att frivilliga insatser per definition är oavlönade är de icke-professionella. Vi finner det lämpligt att vara sparsamma med uttrycket *professionell* och klart ange i vilken betydelse det används.

NOTER

¹Salamon & Anheier 1992, s 4ff ger bl a följande exempel på termer: *third sector*, *charitable sector*, *independent sector*, *voluntary sector*, *tax-exempt sector*, *nongovernmental organization*, *économie sociale*, *nonprofit sector*. De föredrar uttrycken *nonprofit sector* och *third sector*.

²Se vår definition av *frivilligorganisation* i förra kapitlet under rubriken *Frivilliga organisationer och frivilligsektorn - en summering*.

³I rapporten *Frivilligorganisationer - alternativ till den offentliga sektorn?* (skriven av Bohm) föredras också termen *frivillig* "trots dess bristande associationsskarpa och något patetiska klang". Ds Fi 1985:6, s 13.

⁴Se t ex Habermann 1993, s 30ff.

⁵Det finns också benämningar som *Quangoes* (*Quasi-non-governmental*) och *PGO's* (*para-non-governmental*) för frivilliga organisationer som har ett nära samröre med staten, utför uppdrag som entreprenörer eller i övrigt har en stark ställning i samhället.

⁶Swedner 1990.

⁷Habermann 1987, s 58ff.

⁸Kuhnle & Selle 1992, s 6f. Se också våra synpunkter på Pestoffs terminologi i första kapitlet.

⁹*Ideell* i betydelsen 'icke-materiell' förutsätts t ex i ett uttryck som *ideell skada*, alltså en skada av ett sådant slag att den inte omedelbart kan uttryckas i ekonomiska termer.

¹⁰FörenL 1951:308.

¹¹Hemström 1992, s 17 och 1992a, s 340.

¹²Bonniers svenska ordbok 1986.

¹³Ideell organisation. Osignerad artikel i Nationalencyklopedin 9, s 340.

¹⁴Intresseorganisation. Osignerad artikel i Nationalencyklopedin 9, s 525.

¹⁵Engberg 1986, s 25ff.

¹⁶En annan tänkbar invändning mot uttrycket *ideell* är att det (i betydelsen 'altruistisk' och 'osjälvisk') har en patetisk och idealiserande klang påminnande om uttryck som *filantropi* och *välgörenhet*.

¹⁷Om personligt medlemskap, se not 7 i föregående kapitel.

¹⁸Om definition av *folkrörelse*, se Folkrörelseutredningen. SOU 1987:33, s18ff.

¹⁹Jansson 1991, s 482.

²⁰Så används uttrycket till exempel i en intervju med Lars Ingelstam i tidskriften *Väl & Ve* 92:7: Alexandersson: Orena lösningar, politiska reptrick, s 11ff.

²¹Se t ex Zetterberg 1992 i *Dagens Nyheter* 29/8 eller Thorwaldsson 1993 i *Dagens Nyheter* 13/9.

Liedman 1993, s 131 ff ger en idéhistorisk kritisk granskning av bl a Zetterbergs användning av uttrycket *civilt samhälle*.

²²Se kapitel 8.

²³Se t ex Greider 1992 i *Dagens Nyheter* 24/12.

²⁴Denna definition av *diakoni* täcker inte helt uttryckets betydelse i en mera reflekterad kyrklig teologisk mening. Då uppfattas ofta även diakoners insatser i gudstjänster och kyrklig undervisning som diakoni.

²⁵Kyrkolagen ställer inga krav på att församlingsdiakonin skall ha en viss omfattning eller inriktning, utan anger endast att det är tillåtet för en församling att bedriva diakoni: "En församling får själv eller i samverkan med andra församlingar sköta sin angelägenheter. Med församlingsangelägenheter avses 1) främjande av kyrkans gudstjänstliv och undervisning samt diakoni och evangelisation." (Kyrkolagen kapitel 11, paragraf 1, punkt 1, SFS 1992:300.)

LITTERATUR

Kapitel 1 och 2

- Alexandersson, P.(1992). Orena lösningar. politiska reptrick. (Intervju med Lars Ingelstam.) *Väl och Ve* 92:7.
- Anheier, H K. & Seibel, W. (red) (1990). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, Walter de Gruyter.
- Bonniers svenska ordbok* 1986.
- Ds Fi* 1985:6. (Författad av Bohm, P.) Frivilligorganisationer - alternativ till den offentliga sektorn? Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Engberg, J. (1986). *Folkrörelserna i välfärdssamhället*. Statsvetenskapliga institutionen. Umeå universitetet (Avh.).
- Föreningslagen (SFS 1951:308)*.
- Gidron, B.& Kramer, R M. & Salamon, L M. (red) (1992). *Government and the Third Sector*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Greider, G. (1992). Moralisk elit vädrar morgonluft. *Dagens Nyheter (B1)* 24/12 1992.
- Habermann, U. (1987). *Det tredie netværk*. Köbenhavn, Akademisk Forlag.
- Habermann, U. (1993). *Folkelighed og frivilligt arbejde*. Köbenhavn, Akademisk Forlag.
- Hemström, C. (1992). *Organisationernas rättsliga ställning*. Om ekonomiska och ideella föreningar. Stockholm, Nordstedts.
- Hemström, C. (1992a). Ideell förening. I *Nationalencyklopedin* 9. Höganäs.
- Ideell organisation. Osignerad artikel i *Nationalencyklopedin* 9. Höganäs 1992.
- Intresseorganisation. Osignerad artikel i *Nationalencyklopedin* 9. Höganäs 1992.
- Jansson, T. (1991). Folkrörelser. I *Nationalencyklopedin* 6. Höganäs.
- Johansson, L. (1991). *Caring for the Next of Kin*. Acta Universitatis Upsaliensis (Avh.).
- Kuhnle, S. & Selle, P (red) (1992). *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot, Avebury.
- Kyrkolagen (SFS 1992:300)*.
- Liedman, S-E. (1993). *Utmätning*. Värnamo, Arena.
- Lorentzen, H. (1990). Staten, markedet og de frivillige organisasjonene. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 6, 177-193.
- Lorenzen, H. (1992). En framtid for frivilligheten? *Nordiskt socialt arbete* 92:2, 19-32.
- Onarheim, G. & Selle, P. (1990). *Frivillige organisasjonar som etterkrigs-historisk forskningsfelt*. Bergen, LOS-senter, Notat 90:4.

- Pestoff, V. A. (1991). Social service i kooperativ regi. I *Kooperativ årsbok 1991*.
- Pestoff, V. A. (1992). Third Sector and Co-Operative Services - An alternativ to Privatization. *Journal of Consumer Policy* 15, 21-45.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (1992). In *Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions*. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projekt, no. 2. Baltimore. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (1992a). In *Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification*. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projekt, no. 3. Baltimore. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Selle, P. (1993). Voluntary organisations and the welfare state: the case of Norway. *Voluntas* 4, 1-15.
- Societjänstlagen (SFS 1980:620)*.
- SOU 1987:33*. Folkrorelseutredningen.
- SOU 1987:35*. Folkrorelseutredningen. Underlag för reformer samt förslag.
- SOU 1988:39*. Folkrorelseutredningen. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet.
- Swedner, H. (1990). *Om frivilligt socialt arbete*. Notat. Göteborgs universitet.
- Thorwaldsson, K.-P. (1993). "Partiet har fel människosyn." *Dagens Nyheter (A4)* 13/9 1993.
- Wolvén, L.-E. (1990). *Jakten på det goda livet*. Om konsten att fånga välfärd och livskvalitet. Stockholm, Raben & Sjögren.
- Zetterberg, H. (1992). Var tid har sina reaktionärer. *Dagens Nyheter (B2)* 29/8 1992.

3 Frivilliga insatser i Sverige – en befolkningsstudie

Eva Jeppsson Grassman

Det här kapitlet handlar om det svenska folkets frivilliga insatser – det vill säga sådana insatser som utförs på frivillig grund och oavlönat, eller eventuellt mot ett symboliskt arvode. Frivilliga insatser utanför den egna familjen eller hushållet förekommer i flera former, både med anknytning till organisationer och föreningar och i mer informella former, såsom hjälp till grannar och anhöriga. I den undersökning som här presenteras är det i huvudsak det *organisationsanknutna frivilliga arbetet* som studerats. "Frivilliga insatser" och "frivilligt arbete" används synonymt i detta kapitel.

Organisations- och föreningslivet har en stark ställning i Sverige. Liksom övriga nordiska länder har Sverige en unik folkrörelsetradition. Under senare decennier har nya rörelser vuxit fram. Moderna idéburna organisationer och en mångfald av så kallade identitetsrörelser, det vill säga organisationer som är förknippade med föräldraskap, handikapp, nationell härkomst och så vidare, har vunnit medlemmar.¹ En större medborgarundersökning, genomförd inom ramen för Maktutredningen, fann att 94 % av svenskarna i åldern 16-80 år var medlemmar i åtminstone en förening. Medelvärdet låg på 3,2 medlemskap per person.² Den statliga Folkrörelseutredningen som kartlade "Föreningssverige" fann att det i Sverige fanns 145 000 lokala föreningar anknutna till någon riksorganisation.³ Även om många organisationer har personer anställda, bygger organisationernas verksamhet i stor utsträckning på frivilliga insatser.

Föreningslivet har av tradition tillmätts stor samhällelig betydelse. Människors engagemang i föreningslivet har setts som ett grundläggande inslag i den svenska demokratin. Medlemskapet har sålunda stått i förgrunden, och föreningslivet har setts som kollektiva resurser genom vilka människor kunnat påverka både sin egen situation och den demokratiska processen.⁴ Makt- och inflytandeaspekterna har setts som centrala. Folkrörelseutredningen kallade föreningslivet för en "omistlig medborgarskola", men betonade också föreningslivets betydelse för mänsklig gemenskap och samhällelig pluralism.

Under de allra senaste åren har den frivilliga sektorn artikulerats på ett nytt sätt i samhällsdebatten av vissa grupper och med nya ideologiska förtecken. Frivilligt arbete har lyfts fram och behovet av det påtalas på ett sådant sätt att man kan förledas att tro att det är något för vår kultur nytt och främmande. I den nya diskursen är det emellertid inte inflytande- och demokratiaspekterna som poängteras som betydelsefulla. Istället är det *hjälpaspekten* som lyfts fram – genom frivilliga hjälpinsatser bör vi undsätta vår nästa och bry oss mer om

varandra.⁵ Ett budskap i debatten är också att vi måste avlasta den offentliga sektorn något av dess alltför stora börda. Välfärdssamhället är för dyrt och dessutom passiviserande. *Medborgaren måste bli medmänniska.* När välfärdssamhället drabbas av nedskärningar kommer just det *socialt inriktade frivilliga arbetet* att framstå som särskilt intressant och detta är en viktig förklaring till det nyvaknade intresset. Tendensen är densamma i andra europeiska länder (se kapitel 9 och 10). USA och England framhålls ofta som exempel på länder med en vital och differentierad frivillig sektor.

Forskning om frivilligt arbete

I Sverige har inte någon riksomfattande kartläggning av det frivilliga arbetet tidigare genomförts. Vi har sålunda inte vetat hur vanligt och omfattande det är. Den frivilliga arbetsinsatsen har som regel inte avgränsats som begrepp.

Medlemskap i föreningar har emellertid kartlagts. I medborgarundersökningen inom Maktutredningen undersöktes förutom svenskarnas föreningsmedlemskap hur stor andel av föreningarnas medlemmar som "var aktiva" respektive innehade "förtroendeuppdrag". Inom ramen för Levnadsnivåundersökningarna mätte Statistiska Centralbyrån 1978 människors *politiska resurser*, bland annat genom frågor om aktivt medlemskap i föreningar och förtroendeuppdrag. Det framkom att 38,8 % av befolkningen då var aktiva medlemmar i någon förening och att 23,2 % hade förtroendeuppdrag. 1984 gjordes en ny mätning av aktivt medlemskap vilken visade att 42,3 % var aktiva i någon förening. Motsvarande mätning av förtroendeuppdrag gjordes inte.⁶

Internationella erfarenheter

Det frivilliga arbetets omfattning och inriktning har däremot kartlagts i andra västeuropeiska länder och i USA. Inom ramen för EG-kommissionens program för utveckling och forskning på arbetsmarknadsområdet kartlades 1984 det frivilliga arbetets omfattning i vissa medlemsländer. Resultaten visar bland annat att 44 % av holländarna och 15 % av belgarna utförde frivilliga insatser.⁷ I Storbritannien har det frivilliga arbetet kartlagts vid två tillfällen i riksomfattande surveyundersökningar – 1981 och 1991.⁸ Andelen som arbetade frivilligt hade ökat över tioårsperioden, från 44 % till 51 %. En nyligen genomförd undersökning av frivilliga insatser i Frankrike visade att 19 % av den vuxna befolkningen arbetat frivilligt under det år som föregick mättillfället.⁹ USA är det land som har de mest avancerade mätmetoderna när det gäller frivilligt arbete och som regelbundet mäter detta. Mätningar gjorda 1988 och 1990 visade att andelen i den amerikanska befolkningen som arbetar frivilligt var 45 % respektive 54 %, något som tyder på att en ökning i omfattning skett.¹⁰

Även i Danmark har det frivilliga arbetet kartlagts. Där replikerades den brittiska undersökningen från 1981 till vissa delar.¹¹ Resultaten visade att 24 % av danskarna utförde frivilligt arbete; det var alltså betydligt mindre vanligt med frivilligt arbete där än i Storbritannien. Däremot arbetade de frivilligt aktiva genomsnittligt betydligt flera timmar än motsvarande grupp i Storbritannien.

Generellt sett måste jämförelser av resultat från enskilda länder på det här området göras med stor försiktighet. Varierande definitioner av begreppet frivilligt arbete, olika mätmetoder och avgränsningar både när det gäller frivilliga organisationer och undersökningspopulation, gör att resultaten inte är helt jämförbara.

I den komparativa EVSSG-undersökningen (the European Values System Study Group), som syftar till att studera värderingar och värderingsförändringar över tid i drygt 20 huvudsakligen västeuropeiska länder, kartlades också förekomst och omfattning av frivilliga insatser. Resultaten visade att i genomsnitt 25 % av medborgarna i de studerade europeiska länderna var engagerade i frivilligt arbete. Jämförelser visade dock att frivilliga insatser var vanligare i nordeuropeiska länder än i de sydeuropeiska.¹²

Undersökningens syfte, uppläggning och genomförande

Vårt syfte med den här undersökningen har varit att kartlägga det organisationsanknutna, frivilliga arbetets omfattning, karaktär och bestämningsfaktorer i Sverige. Ansatsen har varit *explorativ*: snarare än att pröva formulerade hypoteser har avsikten varit att skapa en första kunskapsöversikt. När vi konstruerade frågeformuläret till undersökningen inkluderades vissa enskilda frågor från den brittiska undersökningen av frivilligt arbete (1981) liksom från den danska undersökningen (1986).¹³

Vår ansats har också varit *bred*. Vi har velat få med ett så brett spektrum av frivilliga organisationer som möjligt och fånga upp alla typer av frivilliga insatser. Dessutom har vi inkluderat frivilliga insatser inom Svenska Kyrkan samt inom den offentliga sektorn, trots att det i dessa fall inte handlar om frivilliga organisationer. För enkelhetens skull räknas de dock till organisationerna i den analys som presenteras i detta kapitel.

Man kan fråga sig varför vi valt denna breda ansats, eftersom uppdraget från Socialtjänstkommittén handlar om att kartlägga frivilliga *sociala* verksamheter i Sverige. Förklaringarna är flera: 1) En riksrepresentativ kartläggning av svenska folkets frivilliga insatser i bred bemärkelse saknades. Det fanns sålunda ett allmänt intresse av att genomföra en sådan kartläggning. 2) Vi bedömde det som mättekniskt mycket svårt att konstruera och genomföra en undersökning som enbart skulle fånga upp "frivilliga sociala insatser" i denna explorativa undersökning.

Undersökningens frågeställningar

Det är den *frivilliga arbetsinsatsen* som kartlagts i denna undersökning, däremot inte *medlemskapet* i organisationer. Det innebär att bland dem som i undersökningen svarat att de ej utfört frivilligt arbete i organisationer ändå kan finnas många som är medlemmar i sådana. Medlemskapet i föreningar torde i de flesta fall vara inkörsporren till frivilligt arbete.

Undersökningens resultat visade att knappt 5 % av den förvärvsarbetande befolkningen hade *anställning* vid frivillig organisation. Det avlönade arbetet inom den frivilliga sektorn har dock inte vidare kartlagts.

I undersökningen har följande frågor utforskats:

- Hur vanligt är organisationsanknutet, frivilligt arbete i Sverige?
- Hur omfattande är det i tid?
- Vilka är det frivilliga arbetets bestämningsfaktorer?
- Inom vilka organisationer arbetar de frivilligt aktiva och vad består det frivilliga arbetet av?
- Vilka är motiven för människor att börja arbeta frivilligt och vilka är orsakerna till att de slutar?
- Vilken är det frivilliga arbetets framtidspotential?
- Hur ser svenskarna på det frivilliga arbetets respektive de frivilliga organisationernas möjligheter när det gäller att delta i lösningen av samhällsproblem inom det sociala området?

I undersökningen ställdes också ett par frågor om oavlönat informellt arbete, det vill säga regelbundet oavlönat hjälparbete som utförs åt grannar, vänner eller åt anhöriga som man inte sammanbor med – arbete utan anknytning till någon formell organisation. I redovisningen kallas detta för *informellt socialt arbete* medan frivilligt arbete avser organisationsanknutet frivilligt arbete.

Att definiera *frivilligt arbete*

Det största problemet när det gällde undersökningens uppläggning hade att göra med att definiera organisationsanknutet "frivilligt arbete" på ett sådant sätt att människor förstod vad som avsågs och vilka sammanhang det var fråga om. Andra undersökningar om frivilligt arbete har ställts inför liknande problem.¹⁴ I vår undersökning operationaliserades begreppet slutligen på följande sätt:

"Vi är intresserade av att kartlägga det som brukar kallas för frivilligt arbete, det vill säga sådant arbete och sådana insatser som utförts på frivillig grund, oavlönat (eller mot ett symboliskt arvode) och på fritiden. I vissa sammanhang kallas det för ideellt arbete. Det kan vara fråga om många olika slags insatser, till exempel hjälpinsatser, utbildning, styrelseuppdrag, kaffekokning, med mera."

Därefter fick intervjupersonerna svara på om de under de senaste 12 månaderna utfört sådant arbete inom någon eller några av de 32 olika organisations typer som i tur och ordning presenterades för dem (organisationstyperna återges i tabell 3).

Undersökningen bygger på intervjuer med ett slumpmässigt valt, riksrepresentativt urval av svenskar i åldern 16-74 år. Intervjuerna genomfördes inom ramen för en omnibusundersökning under november-december 1992. Datainsamlingen har genomförts av IMU-Testologen AB. Nettourvalet bestod av 1 461 personer. 1 045 personer intervjuades vilket motsvarar en svarsfrekvens på 71,5 %. Bortfallet var sålunda 28,5 %. I syfte att jämställa insamlat intervjuamaterial med undersökningspopulationens sammansättning, gjordes vid databearbetningen en vägning, via en mångfältsmatris, uppbyggd av faktorerna kön, ålder och ortsstorlek. Denna "poststratifiering" gjordes för att reducera eventuella snedvridande effekter av bortfallet.

I tabellerna redovisas i de flesta fall andelar som uppgivit ett visst svar. Eftersom de tillfrågade erbjöds möjligheten att i vissa frågor uppge flera svarsalternativ blir kolumnprocenttalet i en del tabeller inte 100 %.

Det frivilliga arbetets omfattning

Hur vanligt är det att människor utför frivilligt arbete inom föreningar och organisationer i Sverige? Resultaten från undersökningen visar att 48 % av Sveriges befolkning utfört frivilligt arbete inom minst en organisation under året före mätillfället. Det innebär att omkring tre miljoner svenskar i åldern 16-74 år utfört frivilliga insatser. Även om man tar hänsyn till den breda ansatsen, måste denna siffra betraktas som överraskande hög. Den motsäger uppfattningen att svenskarna skulle vara passiva eller underutvecklade på detta område. Försiktiga jämförelser ger vid handen att frivilligt arbete är nästan lika vanligt i Sverige som i Storbritannien, där motsvarande siffra 1991 var 51 %. Storbritannien framhålls ofta som det europeiska land där det frivilliga arbetet är mest utvecklat.

Det är svårt att med stöd av resultaten i den här undersökningen bedöma om det skett någon ökning när det gäller det frivilliga arbetets omfattning i Sverige, exempelvis under de senaste 10 åren. Den enda uppgift som finns att tillgå för en jämförelse är Statistiska Centralbyråns mätning från 1978 av "för-

troendeuppdrag". Sannolikt täcker detta begrepp bara till en del begreppet frivilligt arbete och det är därmed inte förvånande att skillnaden mellan de två mätningarna är så stor – andelen som hade förtroendeuppdrag 1978 var 23,2 %.

Fler män än kvinnor hade arbetat frivilligt: 52 % jämfört med 44 %. Samma mönster gällde för till exempel Danmark och Frankrike. I Storbritannien däremot var det lika ofta kvinnor som män som utförde frivilligt arbete.¹⁵

Av tabell 1 framgår det att frivilligt arbete var vanligast i åldersgruppen 30-44 år, för både män och kvinnor och mest sällan förekom det bland de äldre i befolkningen. Det är intressant att notera att frivilligt arbete var vanligast i den åldersgrupp som sannolikt "har mest att göra", med hemmavarande barn, förvärvsarbete, med mera. Resultaten från den danska och de brittiska undersökningarna visade samma mönster.

Tabell 1 Andel (%) som arbetat frivilligt. Totalt samt efter kön och ålder.

	Totalt	Män				Kvinnor				år
		16-29	30-44	45-59	60-74	16-29	30-44	45-59	60-74	
Nej	52	49	39	46	60	58	49	55	65	
Ja	48	51	61	54	40	42	51	45	35	
Bas	(1045)	(143)	(139)	(143)	(99)	(136)	(141)	(133)	(112)	

Informellt socialt arbete

I undersökningen ställdes också ett par frågor om *det informella sociala arbetsets omfattning*. Det avser sådant oavlönat hjälparbete som utförs på regelbunden basis åt grannar, vänner eller anhöriga som individen inte sammanbor med. Resultaten visade att 28 % av svenskarna utförde sådant arbete, män lika ofta som kvinnor.¹⁶ Kvinnorna utförde emellertid i genomsnitt nästan dubbelt så många timmars hjälparbete per månad som männen. Av samtliga som utförde informellt socialt arbete hjälpte drygt 75 % anhöriga som de inte sammanbodde med.

Bland dem som inte utfört frivilligt arbete åt organisationer, var det 23 % som utfört informellt hjälparbete regelbundet. Sammantaget tyder detta på att omkring 60 % av svenskarna i åldern 16-74 år utfört oavlönat arbete, i någon

form, utanför det egna hushållet. Man bör dock i övrigt vara försiktig med att jämföra dessa två typer av arbetsinsatser. Det kan vara fråga om helt olika fenomen, både när det gäller insatsernas karaktär och motiven bakom dem.

Hur många timmar är det fråga om?

Ett centralt mått på det frivilliga arbetets omfattning är *hur mycket tid* vi lägger ned på sådant arbete. De intervjuade ombads skatta antalet timmar per månad som de utfört frivilliga arbetsinsatser under den senaste 12-månadersperioden. Resultaten visar att Sveriges befolkning i åldern 16-74 år i genomsnitt arbetade frivilligt drygt sex timmar per månad. Beräknat enbart på de frivilligt aktiva var genomsnittet 13 timmar per månad. Stora variationer förelåg beroende på organisationstyp. (Skattningar på det här området är sannolikt approximativa och resultatet bör tolkas med viss försiktighet). Som en jämförelse kan nämnas att de frivilligt aktiva i Danmark i genomsnitt utförde frivilliga arbetsinsatser 17 timmar per månad.¹⁷

Av tabell 2 (se bilaga 1) framgår att det tidigare iakttagna könsmönstret kvarstår: män arbetar frivilligt också fler timmar än kvinnorna. Människor i åldern 30-44 år arbetar i genomsnitt flest antal timmar. Intressant att notera är att den äldsta åldergruppen – personer i åldern 60-74 år bland vilka vi fann att frivilligt arbete var minst vanligt – i gengäld var den åldersgrupp som, när de väl var frivilligt engagerade, arbetade flest timmar per månad (16,8 timmar). Vid kontroll för kön kvarstod detta åldermönster.

Arbete i hur många organisationer?

Antalet organisationer som en individ arbetat frivilligt för måste ses som en indikator på "bredden" på engagemanget mer än något annat.

60 % av samtliga som utfört frivilliga insatser hade varit aktiva inom endast en organisation. 8 % hade arbetat frivilligt inom tre organisationer eller flera. De frivilligt aktiva arbetade i genomsnitt i 1,7 organisationer.

Inom vilka typer av organisationer har det frivilliga arbetet utförts?

Såsom inledningsvis påtalats, fick de tillfrågade i undersökningen, för att undvika missförstånd och utelämnanden, svara på frågan om de utfört frivilligt arbete genom att samtidigt ta ställning till om sådant arbete utförts i förhållande till 32 olika organisationstyper. Härmed fick vi också ett detaljerat underlag för

att studera inom vilka delar av föreningslivet de frivilliga insatserna ägt rum.¹⁸ Av tabell 3 framgår hur stor andel av befolkningen som gjort frivilliga insatser inom respektive organisationstyp. Dessutom redovisas hur fördelningen ser ut för män och kvinnor.

Tabell 3 Andel (%) som arbetat frivilligt inom olika organisationstyper. Totalt samt efter kön.

	Totalt	Män	Kvinnor
1 Humanitär hjälporganisation	3	3	4
2 Föräldraförening	5	4	5
3 Handikapp- eller patientförening	2	1	2
4 Invandrarorganisation	1	1	1
5 Kvinnoorganisation	1	-	2
6 Pensionärsorganisation	1	1	2
7 Församling eller org. inom svenska kyrkan	2	1	3
8 Frikyrkligt samfund	3	2	3
9 Annat religiöst samfund	0	0	1
10 Nykterhetsorg. eller antidrogförening	1	1	2
11 Lokal grupp eller sammanslutning med social inriktning	1	1	1
12 Grupp för internationell fråga	1	0	2
13 Ordenssällskap	3	3	2
14 Frivilliga insatser inom offentliga sektor	2	2	2
15 Annan org. med humanitär/social inriktning	0	0	0
16 Idrottsförening	16	21	11
17 Friluftsförening	3	2	3
18 Miljöorganisation	1	1	2
19 Kultur-, musik-, dans-, eller teater-förening	7	7	6
20 Annan hobbyförening	5	5	5
21 Fredsorganisation	0	0	0
22 Motororganisation	3	5	1
23 Förening för boende	5	7	3
24 Aktieägarförening	0	1	0
25 Frivillig försvarsorganisation	3	4	2
26 Konsumentkooperativ	0	1	0
27 Annat kooperativ, annan samfällighet	3	4	3
28 Lokal aktionsgrupp	1	0	2
29 Fackförening	6	7	5
30 Politiskt parti	2	3	1
31 Student-/studieförening	1	1	1
32 Allmän intresseorganisation	0	1	0
Bas	(1 045)	(524)	(521)

Av tabell 3 framgår att de som arbetar frivilligt är verksamma inom ett brett spektrum av organisationer, olika både till mål och till inriktning. Den enskilda organisationstyp för vilken flest människor utfört frivilligt arbete var idrottsföreningar: 16 % hade arbetat inom en sådan förening, männen i

betydligt högre utsträckning än kvinnorna. Bland de frivilligt aktiva männen hade 40 % arbetat inom någon idrottsorganisation. I Storbritannien fanns samma mönster.¹⁹

Frivilligt arbete inom socialt inriktade organisationer

Föreningslivet kan sägas ha en i vid bemärkelse *social funktion*: medlemskap och medlemsaktivitet ger möjlighet för människor att arbeta mot gemensamma mål, träffas och ha kontakt, med mera. Vissa organisationstyper har emellertid en *uttalad social målsättning* för sin verksamhet. De verkar för utsatta gruppers välfärd och för att lösa sociala problem. Det kan vara fråga om utåtriktad verksamhet, som för humanitära organisationer, eller verksamhet riktad till de egna på olika sätt utsatta medlemmarna, såsom för patientföreningarna. Det handlar om organisationer som har en *primär välfärdsinriktning*. Vissa organisationer kan emellertid ha en huvudinriktning som inte primärt är social, men där en viss del av verksamheten ändå har den karaktären. Ett sådant exempel kan vara direkta stödinsatser inom en invandrarförening.

Det finns dock många organisationer som har en *sekundär* men nog så viktig social målsättning, såsom till exempel föreningar inom idrottsrörelsen. Detta innebär att det är komplicerat, kanske omöjligt, att göra en tydlig avgränsning mellan socialt inriktade organisationer och övriga (se vidare kapitel 1). Vi har dock försökt att göra en preliminär avgränsning i denna undersökning. Vi har således definierat organisationerna 1-15 i tabell 3 som "socialt inriktade" och organisationerna 16-32 som "övriga".

Resultaten visar att endast en mindre andel av befolkningen - 20 % - arbetade frivilligt inom organisationer med en direkt social inriktning. 9 % var aktiva *enbart* inom en socialt inriktad organisation medan 11 % arbetade inom en socialt inriktad organisation *och* inom någon av de övriga organisationerna. Kvinnor arbetade dubbelt så ofta frivilligt inom socialt inriktade organisationer som män.

Bland samtliga som utförde frivilligt arbete ägnade endast 29 % *mest tid* åt arbete inom socialt inriktade organisationer, medan 71 % ägnade mest tid åt övriga organisationstyper.

Sammanfattning: 48 % av befolkningen i åldern 16-74 år hade utfört föreningsanknutna, frivilliga insatser under den 12-månadersperiod som föregick mättillfället, män i större utsträckning än kvinnor. I genomsnitt arbetade man frivilligt drygt sex timmar per månad. Bland de frivilligt aktiva var det de som är i åldern 60-74 år som i genomsnitt arbetade flest timmar per månad.

Majoriteten av de frivilligt aktiva (60 %) hade utfört arbete inom endast en organisation. Den organisationstyp som samlade flest frivilligt verksamma var idrottsföreningar.

20 % av befolkningen hade utfört frivilliga insatser inom någon socialt inriktad organisation. Kvinnor var dubbelt så ofta som män frivilligt verksamma inom socialt inriktade organisationer. 71 % av de frivilligt verksamma ägnade mest tid åt frivilliga organisationer som inte hade en social inriktning.

Det frivilliga arbetets bestämningsfaktorer

I detta avsnitt diskuteras det *frivilliga arbetets bestämningsfaktorer*, det vill säga de faktorer i människors levnadsförhållanden som har betydelse för att förklara att man ägnar sig åt frivilligt arbete.

För att få närmare grepp om vilka faktorer som ökar sannolikheten för att en person ska ägna sig åt frivilligt arbete genomfördes en diskriminantanalys i vilken variabler inom följande områden inkluderades:

Variabler som har att göra med *individens ålder, kön, socioekonomiska förhållanden, familjesituation, samt boendeförhållanden*. Dessutom prövades betydelsen av att individen utförde *informella sociala insatser*.

De socioekonomiska variabler som fördes in i analysen var:

- utbildning
- facklig tillhörighet (endast för åldersgruppen 25-65 år)
- privat/offentlig anställning (endast för åldersgruppen 25-65 år)
- förvärsarbete och arbetstider
- inkomst

När det gällde familjesituationen prövades följande variabler:

- sammanboende
- närvaro av hemmavarande barn

När det gällde boendeförhållanden inkluderades variablerna:

- bostadstyp (hyreslägenhet/ej hyreslägenhet)
- landsbygds-/tätortsboende

Resultatet av diskriminantanalysen presenteras i tabell 4 i vilken endast förekomst av signifikanta samband redovisas.

Tabell 4 Bestämningsfaktorer för deltagande i frivilligt arbete. Totalt, för män, för kvinnor samt för gruppen 25-65 år. Förekomst av signifikanta samband vid diskriminantanalys.

	Kön	Ålder	Facklig tillhörighet	Privat/off anställning	Informella sociala insatser	Bostadstyp
Samtliga	*	*			***	***
Män					***	**
Kvinnor					***	**
Pers. 25-65 år	*		*	**	**	**

- * = $0,01 \leq p < 0,05$
 ** = $0,001 \leq p < 0,01$
 *** = $p < 0,001$

Av tabell 4 framgår att *kön* liksom *ålder* har betydelse för att förklara individens engagemang i frivilligt arbete. Såsom redan konstaterats i avsnittet "det frivilliga arbetets omfattning", är det vanligare att män arbetar frivilligt än kvinnor. Dessutom förekommer sådant arbete mer sällan bland de yngsta och de äldsta av de studerade åldersgrupperna och är vanligast i åldersgruppen 30-44 år.

Två av de socioekonomiska variablerna gav signifikanta värden för den del av befolkningen som är i förvärsarbetande ålder: *facklig tillhörighet* samt *privat/offentlig anställning*. Facklig tillhörighet har i undersökningen använts som indikator på socioekonomisk tillhörighet. Sambandet i tabellen betyder att personer tillhörande LO-kollektivet i mindre utsträckning än personer ur tjänstemannagrupperna arbetat frivilligt: 45 % jämfört med 56 %. Det klassmönster som detta kan sägas uttrycka ligger helt i linje med resultaten från de danska, brittiska och franska undersökningarna.²⁰

Offentligt anställda arbetade frivilligt i större utsträckning än de privatanställda. En tänkbar förklaring till detta har att göra med konsekvenserna av de olika yrkesområden som grupperna tillhör: lärare, kulturarbetare, sjukvårdspersonal och andra offentligt anställda kommer genom sitt yrke oftare i kontakt med de grupper och verksamheter som frivilliga organisationer vänder sig till än vad som gäller för privatanställdagrupper. Steget till frivilligt arbete är kanske kort, eftersom de dessutom också på ett omedelbart sätt kan "nyttiggöra" sina yrkeskunskaper i föreningslivet.

En delvis annan tolkning skulle innebära att man ser den offentliga anställningen som förknippad med speciella kulturella värderingar och med en livsstil i vilken frivilligt arbete ingår som ett värde i större utsträckning än för anställningar inom andra områden.

Sambandet mellan *bostadstyp* och frivilligt arbete ska förstås så att de som bor i hyreslägenhet mer sällan arbetar frivilligt än människor som bor i andra bostadstyper. Bostadstypen är en indikator på ekonomiska resurser. Arbetare, som i större utsträckning än tjänstemän är låginkomsttagare, bor oftare i hyreslägenhet än andra grupper.²¹

Bostadstypen kan dock också ses som en indikator på boendeförhållanden mer generellt, eftersom bostadstypen hänger samman med individens grannskapsrelationer, fritidssysselsättning, sociala arenor och livsstil. Det är värt att notera att sambandet i tabell 4 endast är signifikant för kvinnorna, något som möjligen skulle kunna vara en illustration till att bostad och närmiljö är viktigare för kvinnors sociala arenor och livsstil än för männen.

När det gäller variabeln *informellt socialt arbete* betyder sambandet i tabellen att människor som regelbundet hjälper vänner, grannar eller anhöriga som de inte sammanbor med, i större utsträckning än andra också är engagerade i organisationsanknutet frivilligt arbete. Vid kontroll för kön visade sig dock sambandet endast gälla för kvinnor.

Det är svårt att uttala sig om sambandets riktning. Men oavsett i vilken riktning sambandet går måste tolkningen bli att det finns ett negativt samband mellan faktorn "tidsresurser" och oavlönat arbete för kvinnorna: den som redan in-tecknat sin tid genom engagemang och åtaganden utförde oftare än andra kvinnor ytterligare oavlönat arbete. Det informella, sociala arbetet var förhållandevis omfattande i tid: de kvinnor som regelbundet utförde sådana insatser gjorde det i genomsnitt 15 timmar per månad. Sambandet i diagrammet förefaller sålunda förbryllande.

Det blir mer begripligt om man ser det informella, sociala arbetet som en indikator på tillgång till informellt nätverk: för att kunna hjälpa någon regelbundet måste man ju ha ett nätverk i vilket det finns några att hjälpa. Ur detta perspektiv blir det oavlönade arbetet uttryck för en *resurs* såväl som för en *handling*. På motsvarande sätt kan de organisationsanknutna, frivilliga insatserna betraktas. Petersson, Westholm & Blomberg²² fann ett generellt samband mellan det informella nätverkets styrka och medborgerligt engagemang och inflytande. Resultaten här skulle kunna beskrivas som att tillgång till informellt nätverk har betydelse för kvinnors förverkligande av sitt samhällsengagemang, både som medborgare och medmänniskor.

Sammanfattning: De bestämningsfaktorer som det frivilliga arbete har enligt de här undersökningsresultaten går att sammanfatta i ett antal mönster:

Ett mönster har att göra med *tillgång till sociala arenor*. Detta torde vara en grundläggande förklaringsfaktor för det frivilliga arbetet. Majoriteten av dem som börjat arbeta frivilligt hade blivit ombedda (se vidare avsnittet "Att börja arbeta frivilligt och att sluta"). Såsom vi tidigare konstaterat var åldern en viktig förklaringsfaktor. De som förvärvsarbetar, har barn i skolan, är med i många föreningar, och så vidare, är i stor utsträckning samhälleligt exponerade. Människor som är i sin mest yrkesintensiva och barnintensiva ålder är ju de som oftast arbetar frivilligt. Det fanns ett samband i resultaten som visade att sammanboende individer med hemmavarande barn i olika åldrar i större utsträckning arbetade frivilligt än individer i andra familjesituationer. Män är oftare engagerade i frivilliga insatser än kvinnor, vilket utgör ytterligare ett stöd för betydelsen av samhällelig exponering.

Det handlar kanske också om att ha tillgång till rätt arenor, där steget till det frivilliga arbetet är kort – ett resonemang som stöds av att offentligt anställda oftare arbetar frivilligt än privatanställda. Det frivilliga arbetet kanske härvidlag också kan ses som förknippat med särskilda kulturella värderingar.

Ytterligare ett resultat ligger nära ovanstående resonemang. Det handlar om det mönster vi kunnat iakttä för kvinnorna. Närmiljön och tillgång till informellt nätverk som social resurs tycktes ha betydelse för kvinnors frivilliga engagemang.

Ett annat mönster har att göra med *socioekonomisk tillhörighet och ekonomiska resurser*: LO-medlemmar arbetar frivilligt i mindre utsträckning än tjänstemannagrupper. Människor som bor i hyreshus är mindre ofta frivilligt aktiva än människor i andra bostadstyper. För en preliminär tolkning av detta mönster ligger det nära tillhands att se frivilligt arbete utifrån ett resursperspektiv, i linje med det som tillämpas i Levnadsnivåundersökningarna och Maktutredningens medborgarundersökning. Individens socioekonomiska placering i samhället har inte bara betydelse för på vilka sociala arenor hon befinner sig utan har också betydelse för hennes möjligheter i de situationer det är fråga om att använda tillgängliga resurser och därigenom påverka samhälleliga skeenden. Frivilligt arbete blir härmed inte bara en uttryck för människors handlingar utan måste också ses som uttryck för medborgerliga välfärdsresurser vilka är socialt ojämt fördelade. I nästa avsnitt, där bestämningsfaktorerna för det frivilliga arbetets innehåll diskuteras, presenteras resultat som utgör stöd för denna hypotes från en annan infallsvinkel.

En kompletterande tolkning, av sambandet mellan socioekonomisk tillhörighet och frivilliga insatser hämtas från arbetsmiljöforskningen och "överspridningshypotesen": ensidiga arbeten med små möjligheter för individen till eget initiativ och påverkan, tenderar att få effekt på livet utanför arbetet i form av ett passivt fritidsinnehåll.²³ Frivilligt arbete kan i denna kontext ses som ett uttryck för aktiv fritidssysselsättning.

Ett sista och viktigt mönster har att göra med det negativa sambandet mellan *tidsresurser* och *frivilligt arbete*: fler bland dem som redan har mycket att göra arbetar frivilligt än bland de grupper som kan antas ha mindre att göra.

Vad består det frivilliga arbetet av?

Vad gör människor som arbetar frivilligt inom föreningar och organisationer? Vilka slags arbetsinsatser är det fråga om? Är det någon skillnad på det som kvinnor och det som män gör? Finns det några bestämningsfaktorer för vilken typ av insatser olika grupper utför som frivilligt aktiva inom organisationer?

Tabell 5 Den frivilliga insatsens karaktär. Andel (%) som ägnat sig åt olika typer av insatser. Totalt samt efter kön.

	Totalt	Män	Kvinnor
Utbildning/ledarskap	30	35	23
Styrelseuppdr/Adm	65	68	62
Info/opinionsbild	20	17	23
Penninginsamling	30	27	35
Direkta hjälpinsatser	17	13	21
Bas	(501)	(272)	(229)

I tabell 5 redovisas den frivilliga insatsens karaktär, totalt samt efter kön. I tabell 6 redovisas resultatet av en diskriminantanalys, som genomfördes enligt samma principer som den som presenterades i tabell 4. Samma variabler fördes in i analysen. Basen för analysen är här de som arbetar frivilligt (n=501)

Tabell 6 Bestämningfaktorer för olika typer av frivilliga arbetsinsatser. Förekomst av signifikanta samband vid diskriminantanalys.

	Ålder	Kön	Ut- bild- ning	För- värs- arbete	Arbets- tid	Fack- lig till- hör.	Privat/ off. an- ställn.	Inkomst	Familje- situation	Bostads- typ
Utbildning ledarskap	**	*		*						
Styrelse- uppdrag/ Admini- stration						***	***	**	*	**
Info/opi- nionsbildn		*	*	**	*					
Direkta hjälpin- satser	*									*
Penning- Insamling	*	**								

* = $0,01 \leq p < 0,05$
 ** = $0,001 \leq p < 0,01$
 *** = $p < 0,001$

Av tabell 5 framgår att den vanligaste frivilliga arbetsinsatsen hade med organisationens inre verksamhet att göra: *styrelseuppdrag och administrativa uppgifter* – det gällde för både män och kvinnor. Ser man i övrigt till styrelseuppdragens bestämningfaktorer är det ett klart och entydigt mönster som framträder i tabell 6: styrelsemedlemmar och människor verksamma inom organisationens administration är mindre ofta arbetare, de bor mindre ofta i hyreslägenhet och de är oftare höginkomsttagare än övriga frivilligt aktiva.

Styrelseuppdrag ger på ett annat sätt än andra frivilliga insatser möjlighet att påverka organisationens verksamhet och, därigenom samhällsliga skeenden i varierande omfattning. Detta resultat utgör ytterligare en illustration till det resonemang som fördes i föregående avsnitt, nämligen att frivilliga insatser också i viktiga avseenden har samband med politiska resurser, vilka är ojämnt klassmässigt fördelade.

Styrelse- och administrationsuppdrag var vanligare bland offentligt anställda än bland privatanställda. Om man ser på familjesituationen, var det sammanboende utan barn som var mest anlitade för denna typ av uppdrag.

Utbildning och ledarskap hade 30 % av de frivilliga ägnat sig åt. Av tabell 6 framgår att för denna typ av insats är kön och ålder bestämningfaktorer. Här

återfinner vi fler män än kvinnor. Åldersmönstret är sådant att det är den yngsta åldersgruppen (16-29 år) som i större utsträckning än andra ägnar sig åt sådant frivilligt arbete. Människor som förvärvsarbetade på heltid var också oftare verksamma inom utbildning och som kursledare än andra grupper.

Information, opinionsbildning eller andra utåtriktade aktioner var vanligare bland kvinnor än bland män. Denna typ av insats var det vanligare att högutbildade utförde än människor med lägre utbildning. I övrigt är mönstret här något förbryllande. Sambanden med förvärvsarbete och med arbetstid säger nämligen att de ej förvärvsarbetande utförde informationsinsatser i större utsträckning än de förvärvsarbetande. Å andra sidan var det de heltidsarbetande som genomförde denna typ av insatser i större utsträckning än människor med andra arbetstider eller ingen arbetstid alls. Det som fångats upp har sannolikt att göra med att information och opinionsbildning kan innebära många olika slags uppgifter som kräver olika slags resurser. En stark arbetslivsförankring kan sålunda vara en tillgång för vissa arbetsuppgifter. Gott om tid – vilket de som inte förvärvsarbetar kan antas ha – kan, å andra sidan, vara en tillgång för andra typer av kanske tidsödande uppgifter.

Penninginsamling var något som framför allt engagerade kvinnor. Sambandet med utbildning i tabell 6 betyder att människor med låg utbildning i större utsträckning än övriga arbetade med penninginsamling. Ju högre utbildning man hade ju ovanligare var det att man samlade in pengar. Det fanns ett samband som visade att de ej förvärvsarbetande i större utsträckning var sysselsatta med penninginsamling än de förvärvsarbetande. Detta kan tolkas som att tillgång till tid är en viktig förutsättning för denna typ av insats.

Direkta hjälpinsatser

Direkta hjälpinsatser för enskilda eller grupper är den typ av frivilliga insatser som speciellt tilldrar sig samhällets intresse just nu. Förekomsten av hjälpinsatser, det vill säga direkta sociala insatser, är också något som för vårt uppdrag varit särskilt angeläget att kartlägga.

Av tabell 5 framgår att endast en mindre andel av de frivilligt aktiva ägnade sig åt direkta hjälpinsatser – 17 %. Ser man till hela befolkningen i åldern 16-74 år innebär resultatet att ungefär 8 % av svenskarna ägnar sig åt direkta hjälpinsatser med anknytning till en frivillig organisation. Direkta hjälpinsatser hade oftast anknytning till det som vi med en grovmaskig kategorisering kallade för socialt inriktade organisationer. Bland dem som arbetade frivilligt inom dessa organisationer var det 32 % som arbetade med direkta hjälpinsatser. Om man ser till befolkningen, innebär det att drygt 6 %, det vill säga omkring 376 000 personer, i åldern 16-74 år var engagerade i direkta frivilliga hjälpinsatser inom någon socialt inriktad organisation.

Är 8 % respektive 6 % av direkta hjälpinsatser mycket eller litet? Det är

naturligtvis svårt att svara på. Ett slags svar på frågan kan man få genom att jämföra dessa tal med motsvarande från undersökningar i andra länder. Uppgifterna är emellertid sällan helt jämförbara. Med detta taget i beaktande kan vi konstatera att i Storbritannien utförde omkring 25 % av befolkningen direkta frivilliga hjälpinsatser. I Danmark var det 5-6 % av befolkningen som utförde direkta hjälpinsatser i anslutning till socialt inriktad organisation, det vill säga ungefär en lika stor andel som i Sverige.

Våra resultat visar att *kvinnor* nästan dubbelt så ofta var engagerade i denna typ av insatser som män (sambandet var dock knappt signifikant och har därför inte medtagits i tabell 6). *Åldersfaktorn* hade betydelse: den enskilda grupp där flest var engagerade i direkt hjälparbete var kvinnor i åldern 60 år eller äldre.

Sambandet med *bostadstyp* i tabellen betyder här att de som bor i hyreslägenhet i större utsträckning än frivilligarbetare i övriga bostadstyper arbetade med frivilliga direkta hjälpinsatser. Det kan vara värt att dra sig till minnes att människor i hyreslägenheter generellt sett arbetade frivilligt i mindre utsträckning än andra grupper (se föregående avsnitt). Men de som väl gjorde det ägnar sig sålunda i större utsträckning än andra grupper åt sådant frivilligt arbete som nu tydligare än tidigare är efterfrågat av samhället.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att mönstren i tabell 6 visar att inriktningen på de frivilliga arbetsinsatserna har sina klart skilda bestämningsfaktorer. Frivilligt arbete i Sverige består i stor utsträckning av styrelseuppdrag, och administrativa uppgifter i organisationer. 65 % av de frivilligt aktiva hade utfört sådana uppgifter. Litet tillspetsat kan man dock hävda att medan de resursstarkaste, frivilligt aktiva utövar makten och styr organisationerna så är det de mindre resursstarka – äldre, människor med låg utbildning och människor i hyreslägenheter – som bär upp den tidskrävande verksamheten på gräsrotsnivå genom penninginsamling och hjälpinsatser. Kvinnorna bör kanske också inkluderas här som en mindre resursstark kategori. Måhända har vi här fångat upp det frivilliga arbetets hierarki.

Totalt var det 17 % som utfört direkta hjälpinsatser. Om man ser till hela befolkningen betyder det att 8 % utfört sådant arbete. Direkta hjälpinsatser inom socialt inriktade organisationer hade 6 % av svenskarna utfört. Vi tycker att det är en överraskande hög siffra.

När det gäller de frivilliga organisationernas pedagogiska verksamheter är det framför allt människor med en stark anknytning till arbetsmarknaden – såsom de som förvärvsarbetar på heltid – som utför insatserna.

Detta mönster gäller även för informations- och opinionsbildning. Här fanns dock också ett mönster som tyder på att gott om tid – något som de som inte förvärvsarbetar kan tänkas ha – också var en betydelsefull faktor.

Tidsmönstret blev mer komplicerat genom denna del av analysen. Det visade sig ju att gruppen bland vilka frivilligt arbete var mindre vanligt, ägnade sig åt

tidskrävande verksamheter och arbetade många timmar när de väl engagerat sig i frivilligt arbete.

Det frivilliga arbetet inom några organisationstyper

Hittills har de frivilliga arbetsinsatsernas omfattning och karaktär i allmänhet diskuterats. Mönster i insamlade data visar att de frivilliga arbetsinsatsernas omfattning och karaktär varierar beroende på vilken organisationstyp det är fråga om.

Här diskuteras de frivilliga insatsernas omfattning och arbetets karaktär inom åtta olika organisationstyper. Man bör ha i minnet att analysen baserar sig på små grupper. Därför bör resultaten ses som explorativa mönster snarare än som underlag för slutsatser.

Av de åtta organisationstyper som valts ut har fyra en direkt social inriktning: *humanitär organisation, föräldraförening, handikapp-/patientförening* samt frivilligt arbete inom *den offentliga sektorn*. Föräldraföreningarna undantagna, är detta organisationstyper inom vilka förhållandevis små andelar av de frivilligt aktiva är verksamma (se tabell 3). De övriga fyra organisationstyperna togs med på grund av att de samlade de största grupperna bland frivilligt aktiva: *idrottsorganisation, kulturförening, fackförening och boendeförening*. Ingen av dessa organisationstyper har en direkt socialt verksamhetsinriktning.

Tabell 7 De frivilliga insatsernas omfattning och karaktär inom åtta organisationstyper. Antal timmar per månad (m). Andel (%) som ägnat sig åt olika typer av insatser.

	Human org.	Fld-fören.	Handikapp-patient för.	Friv. arb off.sektor	Idrotts-org.	Kultur-fören.	Fack-fören.	Boende-fören.
Antal tim/mån (m)	10	4,3	5,7	22,1	8,6	10,8	7,2	4,1

Andel (%) som utfört frivilliga insatser:

	Human org.	Fld-fören.	Handikapp-patient	Friv. arb off.sektor	Idrotts-org.	Kultur-fören.	Fack-fören.	Boende-fören.
Utbildning ledarskap	-	15	20	6	37	15	14	3
Styrelse-uppdrag/ Administration	21	37	30	22	50	72	76	91
Info/opinionsbild.	4	26	43	12	8	15	26	10
Direkta hjälp-insatser	25	27	53	74	8	5	7	4
Penning-insamling	64	19	14	-	41	16	-	2
Bas	(24)	(40)	(16)	(15)	(168)	(64)	(54)	(51)

Av tabell 7 framgår att det förelåg stor variation när det gällde det *tidsmässiga engagemanget* inom de olika organisationstyperna. Den förhållandevis lilla grupp svenskar som arbetar frivilligt inom den offentliga sektorn, arbetade betydligt fler timmar i genomsnitt än någon av de andra grupperna. Frivilligt arbete inom den offentliga sektorn har delvis en annan karaktär än föreningsanknutet, frivilligt arbete: det handlar till exempel om övervakaruppdrag, kontaktfamiljeverksamhet, och så vidare. Det är tidskrävande, direkt socialt arbete (för vilket ofta ett mindre arvode utgår). Detta förklarar också varför en så stor andel av det frivilliga arbetet här består av *direkta hjälpinsatser* för individer och grupper, jämfört med motsvarande förhållanden inom övriga organisationstyper.

Inom handikapp- och patientföreningar utmärks den frivilliga verksamheten också i hög grad av direkta hjälpinsatser. I många fall handlar det om arbete av kamratsstödskaraktär. Både inom humanitära organisationer och föräldraföre-

ningar förefaller det direkta hjälparbetet utgöra något som förhållandevis få av de frivilligt aktiva är engagerade i – omkring 25 %. När det gäller de humanitära organisationerna är detta kanske något förvånande.

Utbildning och ledarskap är framför allt en viktig frivilliginsats inom idrottsrörelsen.

De som arbetade frivilligt inom socialt inriktade organisationer arbetade i förhållandevis liten utsträckning med *styrelsearbete och/eller administrativt arbete*. Det omvända gäller för de övriga organisationstyperna: inom kulturföreningar, fackföreningar och i ännu högre grad boendeföreningar var denna typ av uppdrag den helt dominerande frivilliga insatsen.

Penninginsamling var en viktig frivillig insats i två typer av organisationer: i de humanitära organisationerna och inom idrottsorganisationer. Penninginsamling betyder sannolikt helt olika saker för de två organisationstyperna. Medan man inom de humanitära organisationerna samlar in pengar för att hjälpa grupper utanför den egna kretsen, syftar penninginsamling inom idrottsorganisationer som regel främst till ekonomiskt stöd för den egna verksamheten.

Att börja arbeta frivilligt och att sluta – motiv och anledningar

I avsnittet "Det frivilliga arbetets bestämningsfaktorer" diskuterades de objektiva förhållanden som bidrar till att förklara skillnader mellan olika befolkningsgrupper, när det gäller förekomst och omfattning av frivilligt arbete. Dessa förhållanden säger dock ingenting om enskilda individers egna *motiv* för att arbeta frivilligt, det vill säga vilka inre processer som driver dem att arbeta trots att de inte får betalt. För att man ska kunna tala om motiv måste den frivilliga arbetsinsatsen ses som en aktiv handling från individens sida – en handling som utgår från en inre drivkraft, idéer, behov – och som syftar mot att uppnå ett mål.

Internationellt sett har ett flertal författare varit upptagna av att förstå det frivilliga arbetets "inre motivkrets". Frivilligt arbete har antagits ha sin grund i rent altruistiska motiv. Wuthnow²⁴ utgick från altruism som drivkraft och genomförde en djupstudie av det frivilliga arbetets motiv, handlingar och personlighetstyper. Han fann att genuint osjälviskt engagerade personer ofta i lika stor utsträckning som andra var upptagna av "sin egen lycka". Det frivilliga, altruistiska arbetet tillfredsställde också högst personliga behov.

Clary, Snyder & Ridge²⁵ mätte bakomliggande motiv för frivilligt arbete i USA med hjälp av ett detaljerat instrument. De fann att altruistiska motiv bara var en typ av motiv bland flera andra, som var lika vanliga, till exempel det egna sociala anseendet och egna yrkesambitioner.

Vissa författare som studerat kvinnors frivilliga arbete tycker sig ha stöd för

något som kan kallas "ersättningshypotesen": frivilligt arbete är "istället för" det avlönade förvärsarbete som de inte kan/får ha.²⁶ Det frivilliga arbetet kan också vara del i en strategi för att ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden – "språngbrädehypotesen"²⁷. Den senare hypotesen har sannolikt begränsad relevans för svenska förhållanden.

Troligtvis varierar motiven beroende på vilken typ av frivillig insats det är fråga om. I den komparativa EVSSG-studien visade resultaten på variationer mellan länderna när det gällde dominerande motiv för det frivilliga arbetet.²⁸ I den svenska kontexten har den givande/hjälpande aspekten av föreningsarbete inte stått i fokus så mycket som dess påverkan, och inflytande-aspekter. Petersson, Westholm & Blomberg²⁹ såg aktivt föreningsmedlemskap och förtroendeuppdrag som uttryck för politiska resurser skapade möjligheter för människor att påverka sina egna liv och samhällets utveckling. Önskan att påverka och förändra, genom föreningsanknuten verksamhet, bör kunna vara ett betydelsefullt motiv för frivilligt arbete, inte minst när det gäller styrelseuppdrag.

Kanske har inte alltid människor genomtänkta motiv för sina frivilliga insatser. Tillfälligheter eller yttre omständigheter kan vara avgörande, åtminstone när det gäller att börja arbeta frivilligt. I den senaste brittiska undersökningen av frivilligt arbete³⁰ fann författarna att det var svårt att avgränsa människors inre motiv för frivilligt arbete (varför) från yttre anledningar till att sådant arbete påbörjats (hur).

I vår undersökning av det frivilliga arbetet i Sverige har vi inte haft någon ambition att på djupet försöka kartlägga människors motiv för att arbeta frivilligt. Vi trodde inte heller att något sådant skulle vara möjligt genom den typ av undersökning som vi genomfört. Emellertid ville vi ändå i någon mån försöka spegla de *omständigheter* under vilka människor *börjat* arbeta frivilligt samt vilken som varit den viktigaste personliga *anledningen* till detta. Två frågor ställdes om dessa förhållanden.

Att börja arbeta frivilligt

Den första frågan hade att göra med de yttre omständigheterna: "Vem tog initiativet till den frivilliga arbetsinsatsen?"

Frågan avsåg arbetsinsats i den organisation där de tillfrågade arbetat mest tid. Det vanligaste mönstret var att de frivilligt aktiva blivit *ombedda* att engagera sig. Det gällde för 62 % (se tabell 8, bilaga 1). Mönstret var detsamma för män och kvinnor.

När det gällde ålder går två mönster att urskilja. De yngsta och de äldsta hade i större utsträckning än övriga sökt *sig till verksamheten själva*. För de yngsta har kanske det frivilliga arbetet att göra med inträdet i vuxenlivet. För de äldsta kan måhända det egna initiativet till frivilligt arbete vara ett uttryck för ett behov av att ersätta arbetslivet med någon verksamhet med meningsfullt

innehåll. Detta kan ses som ett stöd för den "ersättningshypotes" som ovan refererades.

Det andra mönstret visar att den åldersgrupp som var mest aktiv när det gällde frivilligt arbete – de i åldern 30-44 år – också var de som i störst utsträckning hade blivit ombedda att engagera sig. Den senaste brittiska undersökningen av frivilligt arbete visar på samma resultat. Petersson, Westholm & Blomberg³¹ fann ett positivt samband mellan antal hemmavarande barn och antal föreningsmedlemskap. Dessa mönster stöder det som diskuterades i avsnittet om det frivilliga arbetets bestämningsfaktorer och som kan kallas för "arenahypotesen": de som redan är socialt aktiva och "exponerade" inom ett antal sociala arenor – de förvärvsarbetar, har barn i skolålder, på daghem med mera – har också störst chanser att bli tillfrågade när det gäller frivilliga insatser av olika slag.

Chansen till engagemang har också att göra med individens position i samhället, såsom konstaterats. Detta resonemang understöds av att högskoleutbildade i större utsträckning blivit tillfrågade när det gällde frivilliga uppdrag än grupper med lägre utbildning, liksom SACO-medlemmar i större utsträckning än människor med annan facklig tillhörighet.

Den personliga anledningen

Den *andra* frågan som ställdes i undersökningen hade att göra med den personliga anledningen till att individen börjat arbeta frivilligt:

"Vilken var den främsta anledningen till att Du började arbeta frivilligt inom organisationen?"

I tabell 9 presenteras frågans svarsalternativ. De tillfrågade gavs möjlighet att ha flera "främsta anledningar" till arbetet och flera svarsalternativ kunde sålunda väljas samtidigt.

Tabell 9 Främsta anledningen till det frivilliga arbetet (%). Totalt samt efter kön och ålder.

	Totalt	Män				Kvinnor				år
		16-29	30-44	45-59	60-74	16-29	30-44	45-59	60-74	
Egen situation	16	17	23	22	17	14	10	14	8	
Familjemed- lems situation eller sär- skilda behov	17	6	26	12	7	14	36	22	3	
Önskan göra nytta för andra människor	27	18	28	27	29	20	25	30	49	
Starkt intr. för org. verk- samhet	56	72	45	68	56	66	47	40	49	
Bas	(501)	(73)	(84)	(76)	(39)	(56)	(73)	(60)	(40)	

Av tabellen framgår att män i betydligt större utsträckning börjat arbeta frivilligt på grund av sina *egna behov* och *intressen* än kvinnor. Kvinnors engagemang tycks i större utsträckning utgå från andras behov. *Familjemedlemmar-
nas situation* var för kvinnorna oftare en av anledningarna till engagemanget, särskilt för åldersgruppen 30-44 år.

En önskan att göra nytta för andra människor – det mest renodlat altruistiska svarsalternativet – uppgav kvinnor och män i ungefär samma utsträckning. En grupp bryter det generella mönstret: bland kvinnorna i åldern 60-74 år var det så många som hälften som uppgav att önskan att göra nytta för andra var den främsta anledningen till engagemanget. Denna grupp kvinnor utförde också direkta hjälpinsatser genom sitt frivilliga arbete i större utsträckning än andra grupper. Kvinnor i åldern 60-74 år bör kanske betraktas som den mest altruistiska gruppen bland frivilligarbetarna.

Svarskategorin *starkt intresse för organisationens verksamhet* kan sannolikt betyda olika saker för olika människor. Att så många som 56 % av de tillfrågade uppgav detta motiv visar ändå att ett personligt intresse för och tron på föreningars verksamhet, mål och idéer i sig kan vara ett lika betydelsefullt incitament för människor att arbeta frivilligt som vem som får nytta av insatserna.

Motiven för att börja arbeta frivilligt varierade påtagligt beroende på vilken typ av organisation det handlade om. Bland människor som arbetade inom socialt inriktade organisationer hade 38 % en önskan att göra nytta för andra människor, vilket var ett betydligt vanligare motiv än för frivilligt aktiva

generellt. Men även mellan de socialt inriktade organisationerna varierade den personliga anledningen till engagemanget. Bland dem som utförde frivilliga insatser inom en humanitär organisation uppgav 74 % "önskan att göra nytta för andra människor" som den viktigaste personliga anledningen. För personer som var engagerade i handikapp- eller patientförening var istället "den egna situationen" den viktigaste anledningen. Som jämförelse kan nämnas en helt annan organisationstyp – kulturföreningar. Där var "starkt intresse för organisationens verksamhet" den allt överskuggande personliga anledningen till de frivilliga insatserna.

Att sluta med frivilligt arbete

22 % av svenskarna hade under de senaste fem åren utfört frivilliga insatser inom en eller flera organisationer som de vid intervjutillfället inte längre ägnade sig åt. Varför slutar då människor med frivilligt arbete? De två vanligaste orsakerna till detta var *brist på tid* (40 %) och att det frivilliga arbetet fått ett "*naturligt*" slut (38 %). Det fanns här ett livscykelrelaterat mönster. Det var de yngre (16-44 år) som inte längre hade tid, medan det var för de äldre (45-74 år) som det frivilliga arbetet fick ett naturligt slut. Det senare avser sannolikt förhållanden som att barnen blivit stora och det frivilliga arbetet i anslutning till barnens aktiviteter inte behövdes längre, det fackliga arbetet hade upphört för dem som pensionerats, och så vidare.

Det frivilliga arbetets framtidspotential

Det finns idag en uttalad önskan från samhällets sida om att det frivilliga arbetets omfattning ska öka, särskilt inom socialt inriktade verksamheter. Motsvaras denna önskan av en beredskap till mer frivilligt arbete från befolkningens sida? Hur ser det frivilliga arbetets framtidspotential ut? I undersökningen belystes denna frågeställning utifrån *hur många* och *vilka* som tror att de kommer att engagera sig i framtiden, och *till vilka organisationer* som de skulle kunna tänka sig att knyta sitt engagemang.

En fråga gällde hur många bland de nu frivilligt aktiva som skulle kunna tänka sig att *utöka* sitt frivilliga arbete inom de organisationer där de nu var aktiva. 39 % kunde tänka sig ett sådant utökat engagemang. Bland dem som arbetade inom socialt inriktade organisationer var beredskapen något högre än bland dem som arbetade inom övriga organisationer.

Hur stor andel av svenskarna var då beredda att engagera sig i något *nytt frivilligt arbete* inom de närmaste fem åren – något de idag inte var engagerade i? 30 % trodde att de skulle komma att engagera sig i sådant nytt frivilligt ar-

bete. Människor i den yngsta studerade åldersgruppen (16-29 år) trodde i större utsträckning än andra åldersgrupper att de skulle komma att engagera sig i nytt frivilligt arbete.

Det var de grupper som idag arbetar frivilligt som i störst utsträckning också uttryckte beredskap inför nytt frivilligt arbete i framtiden: bland LO-medlemmar var det 23 % som trodde att de skulle komma att engagera sig i sådant frivilligt arbete mot nästan 40 % för TCO och SACO-medlemmar. Ett annat mönster pekar i samma riktning: det är hos de redan frivilligt aktiva som potentialen för nytt frivilligt arbete är störst (se tabell 10, bilaga 1). De som regelbundet utför informellt, socialt arbete – hjälp åt grannar, vänner eller anhöriga som de inte sammanbor med – tror också att de kommer att gå in i nytt frivilligt arbete i större utsträckning än sådana personer som inte är engagerade i informellt socialt arbete. Det är de som redan "har mycket att göra" som kan tänka sig att göra mer.

Om vi tycker att det frivilliga arbetet bör växa och utvecklas i Sverige måste en viktig fråga vara att hitta vägar för att få med nya befolkningsgrupper i dessa verksamheter. Här är de 24 % som idag inte arbetar frivilligt men som tror att de kommer att börja med sådant arbete inom de närmaste fem åren en intressant grupp.

Vilka slags organisationer kan de som är beredda till nytt frivilligt engagemang tänka sig att arbeta inom? I tabell 11 (bilaga 1) finns de fem organisationstyper som fick mest stöd.

Ett mönster i tabellen visar att de organisationstyper som idag samlar stora grupper av frivilligt aktiva också är sådana som människor kan tänka sig att arbeta inom i framtiden: idrottsorganisationer, kulturföreningar, föräldraföreningar. Männerna kan framför allt tänka sig att arbeta inom idrottsorganisationer och kvinnorna inom föräldraföreningar. En iakttagelse härvidlag har att göra med människors livscykelrelaterade planering: 44 % av de sammanboende männen som hade förskolebarn trodde att de skulle komma att engagera sig i en idrottsförening. Av motsvarande grupp bland kvinnorna trodde 44 % att de inom de närmaste fem åren skulle engagera sig i frivilligt arbete inom en föräldraförening. Åldersrelaterade aktiviteter i barnens liv utgör sannolikt utgångspunkten för planeringen.

När det gäller de övriga två organisationerna som fick mest stöd är det sådana organisationstyper inom vilka små andelar av befolkningen idag arbetar frivilligt: humanitära organisationer och miljöorganisationer. 3 % av befolkningen utför frivilliga insatser inom humanitära organisationer medan motsvarande siffra för miljöorganisationer är 1 %. Bör man tolka resultaten så att dessa typer av organisationer kan vänta sig en stor tillströmning av människor beredda till frivilligt arbete? Så enkelt är det kanske inte. Men under alla förhållanden är det betydelsefullt vilka åtgärder dessa typer av organisationer vidtar för att ta emot och kanalisera det intresse som eventuellt finns. Vi tror emellertid att svaren i tabell 11 också kan tolkas som uttryck för värde-

gemenskap – med de värderingar som dessa respektive organisationstyper står för och de verksamhetsmål de har.

I Maktutredningens medborgarundersökning³² ombads de intervjuade ange hur pass stor samhörighet de kände med olika rörelser och sammanslutningar. Miljörörelsen fick här den högsta placeringen. Humanitära organisationer kom på fjärde plats. Författarna drog slutsatsen att moderna organisationer inte behöver ha ett stort antal medlemmar för att ha en opinionsbildande genomslagskraft och ett starkt befolkningsmässigt stöd.

Socialpolitisk inställning: egna initiativ och den frivilliga sektorns möjligheter.

En aspekt av den frivilliga sektorns framtidspotential har att göra med människors åsikter om frivilligt arbete och deras syn på de frivilliga organisationernas möjligheter när det gäller att delta i lösningen av samhällsproblem inom det sociala området.

I den samhällsdebatt kring behovet av en förändrad inriktning av socialpolitiken som pågår, hörs ofta uttrycket att "samhället tagit över allt ansvar" och att människor från och med nu måste lära sig att i större utsträckning lösa problem inom familjen och genom eget arbete i den lokala miljön. Som vi sett utför en betydande andel av befolkningen redan nu oavlönat arbete på olika sätt. Vi har också kunnat konstatera att det finns grupper av medborgare som är beredda att utöka sitt frivilliga engagemang.

En generell aspekt av det frivilliga arbetets framtidspotential måste emellertid antas ligga i människors beredskap, rent allmänt, till ökat personligt engagemang i samhälleliga problem och i en positiv syn på det frivilliga arbetets betydelse. Följande fråga framstår sålunda som relevant:

- 1 Delar befolkningen den numera ofta formulerade åsikten om det frivilliga arbetets betydelse i samhällsprocessen?

Frivilliga organisationer kommer sannolikt att få en större och mer aktiv roll som uppdragsinriktade aktörer när det gäller socialpolitikens genomförande i framtiden. Detta kommer att kräva både avlönade och frivilliga arbetsinsatser. En annan fråga som är viktig att belysa är därför den följande:

- 2 Hur ställer sig människor till idén att frivilliga organisationer går in och utför uppgifter som traditionellt sett legat inom den offentliga sektorns ansvar?

I tabell 12 redovisas fem påståenden om frivilligt arbete och om den frivilliga sektorns betydelse och möjligheter som de intervjuade hade att ta ställning till. Redovisade andelar (%) avser de som var helt eniga med påståendena.

Tabell 12 Socialpolitisk inställning. Betydelsen av egna frivilliga insatser och den frivilliga sektorns möjligheter. Andel som var helt enig (%).

	Totalt	Arbetar frivilligt	
		Nej	Ja
1 Det är viktigt att engagera sig själv och inte bara sitta och vänta på att samhället ska lösa alla problem	74	66	81
2 Frivilligt, oavlönat arbete är betydelsefullt eftersom det avlastar staten ekonomiskt	26	23	29
3 Frivilligt arbete är särskilt viktigt i dag eftersom samhället drar sig undan sitt ansvar inom en mängd områden.	36	32	40
4 Frivilliga organisationer kan med fördel ta över många av de vård- och omsorgsuppgifter som stat, kommun och landsting idag sköter.	8	8	8
5 Om jag hamnar i svårigheter kan jag få lika god hjälp hos en socialt inriktad ideell organisation som hos t ex kommunens socialtjänst.	19	18	20
Bas	(1045)	(544)	(501)

De tre först påståendena avser *det frivilliga arbetets betydelse*. Av tabellen framgår att en betydande majoritet ansåg att *det egna engagemanget* var viktigt när det gällde att lösa samhällsproblem. De frivilligt aktiva delade denna uppfattning i ännu större utsträckning än de som inte arbetade frivilligt. Endast en knapp tredjedel respektive en dryg tredjedel var emellertid eniga med påståendena om betydelsen av det frivilliga arbetet som *avlastning åt samhället* och som *ersättning för samhällets insatser*. De frivilligt aktiva instämde härvidlag i påståendena i något större utsträckning än de som inte var frivilligt aktiva. Det tål naturligtvis att diskuteras hur dessa siffror ska tolkas. En möjlig tolkning är ändå att två tredjedelar av befolkningen – de icke frivilligt aktiva såväl som de nu aktiva och de som tror sig bli det i framtiden – anser att det frivilliga arbetets primära funktion ska vara *en annan* än en ersättning för samhällets sociala service och att det frivilliga arbetet har betydelse av andra, *egna skäl*.

De två följande påståendena rör de frivilliga organisationernas roll och möjligheter inom socialpolitiken. En överraskande liten andel – 8 % – ansåg att frivilliga organisationer med fördel kan ta över många av de vård- och om-

sorgsuppgifter som stat, kommun och landsting nu sköter. En något större andel – 19 % – ansåg att de själva kunde få lika god hjälp av en socialt inriktad frivillig organisation som hos kommunens socialtjänst om de fick problem. Skillnaderna var härvidlag mycket små mellan de som arbetar frivilligt och de som inte gör det. Det som fångats upp i dessa två frågor är "brukarperspektivet". Svaren måste tolkas som ett starkt uttryck för att svenska folket inte anser att de frivilliga organisationernas roll är att ta över sådana uppgifter inom vård och social service som den offentliga sektorn nu svarar för. Deras roll måste vara en annan.

I kapitel 1 beskrevs hur en av flera möjliga funktioner för den frivilliga sektorn kunde vara att *utgöra ett komplement* till den offentliga sektorns verksamhet, det vill säga "erbjuda något mer" inom områden där den offentliga sektorn verkar, men utan att ta över ansvaret. Kanske är det på det sättet som svenska folket ser på det frivilliga arbetets och de frivilliga organisationernas roll. Men det är också tänkbart att många betraktar den så mångfasetterade frivilliga sektorn som "något annat" – som autonom och utan koppling till det offentliga. Det kanske är just detta som inspirerar till frivilliga insatser. "Det absolut frivilliga" har sannolikt en egen kraft och dynamik om än svårgripbar. Den bör vi skaffa oss djupare kunskaper om.

Avslutande kommentar

I detta kapitel har resultaten från en kartläggning av det frivilliga arbetet i Sverige presenterats: dess omfattning, dess karaktär och i viss utsträckning dess bestämningsfaktorer. Vid kapitlets slut framstår det som klart att den kartläggning som genomförts borde utgöra början på en längre forskningsprocess i vilken hypotesprövning och en fördjupad teorianslutning sker.

En iakttagelse vi gjort, mer generellt, är att internationella undersökningar av frivilligt arbete ofta är behäftade med den svaghet som teorilöshet innebär. Frivilligt arbete kommer därmed lätt att framstå som en kategori för sig, som handlar om att "hjälpa till" i samhället. Därmed kvarstår viktiga frågor kring det frivilliga arbetet som samhällsfenomen, de sammanhang där det förekommer, dess bestämningsfaktorer och motiv. I den här undersökningen har vi endast inlett forskningsarbetet med dessa frågor.

NOTER

- ¹Engberg (1987).
- ²Petersson, Westholm & Blomberg (1989).
- ³SOU:1987:33.
- ⁴Petersson, Westholm & Blomberg a.a.
- ⁵Se till exempel artikelserie i Svenska Dagbladet 2-21 december, 1991.
- ⁶Se Statistiska Centralbyrån (1982; 1986), mätningar av levnadsförhållanden 1978 samt 1984.
- ⁷Commission of the European Communities (1984).
- ⁸Se Humble (1982) samt Lynn & Davis Smith (1992).
- ⁹Archambault, Bon & Le Vaillant (1991).
- ¹⁰Independent Sector, (1990).
- ¹¹Watt Boolsen & Holt (1988).
- ¹²Barker, (1993).
- ¹³Se Humble (1982); Watt Boolsen (1988).
- ¹⁴Se till exempel Lynn & Davis Smith a.a.
- ¹⁵Watt Boolsen a.a; Archambault, Bon & Le Vaillant a.a; Lynn & Davis Smith a.a.
- ¹⁶Frågan formulerades med bred ansats, vilket kan vara en förklaring till att en förhållandevis stor andel svenskar svarat ja på frågan. Statistiska Centralbyrån (1992) studerade mäns och kvinnors tidsanvändning i Sverige. I undersökningen ställdes frågor om hur lång tid den intervjuade använde till *omsorg* om personer som han eller hon inte sammanbor med men som *är beroende av den intervjuades hjälp*. Det visade sig att 14 % av kvinnorna och 9 % av männen hade en eller flera personer som var beroende av deras hjälp. I vår undersökning har hjälpmottagarens eventuella beroende av hjälpen inte ingått i frågan. Det utgör sannolikt en förklaring till skillnaderna i resultaten emellan de två undersökningarna. En annan förklaring kan vara att undersökningarna var utförda vid olika tidpunkter.
- ¹⁷Watt Boolsen & Holt a.a.
- ¹⁸Eftersom en del personer varit verksamma inom flera organisationstyper blir kolumnprocenttalet över 100 %.
- ¹⁹Lynn & Davis Smith a.a.
- ²⁰Watt Boolsen a.a; Archambault, Bon & Le Vaillant a.a; Lynn & Davis Smith a.a.
- ²¹Vogel (1987).
- ²²Petersson, Westholm & Blomberg a.a.
- ²³Karasek & Theorell (1990) Westlander (1976).
- ²⁴Wuthnow (1991).
- ²⁵Clary, Snyder & Ridge (1992).
- ²⁶Stephan (1991); Ferrand-Bechmann (1992).
- ²⁷Stephan a.a.
- ²⁸Barker a.a.
- ²⁹Petersson, Westholm & Blomberg a.a.
- ³⁰Lynn & Davis Smith a.a.
- ³¹Petersson, Westholm & Blomberg a.a.
- ³²ibid.

LITTERATUR

Kapitel 3

- Archambault, E., Bon, C. & Le Vaillant, M. (1991). *Giving and Volunteering in France*. Paris, Université de Paris 1, Panthéon - Sorbonne, Laboratoire d'économie sociale.
- Barker, D.G. (1993). Values and Volunteering. I J. Davis Smith (red), *Volunteering in Europe. Opportunities and Challenges for the 90s*. Voluntary Action Research, second series, paper no 4. Berkhamsted, Volunteer Centre U.K.
- Clary, E.G., Snyder, M. & Ridge, R. (1992). Volunteers' Motivations: a functional strategy for the recruitment, placement and retention of volunteers *Nonprofit Management & Leadership*. 2, (4), 333-350.
- Commission of the European Communities (1984). *The Extent and Kind of Voluntary Work in the EEC*. Bryssel.
- Engberg, J. (1987). Folkkrörelserna i välfärdssamhället. (Sammanfattning av doktorsavhandling). I SOU 1987:35, *Ju mer vi är tillsammans*, del 3: Underlag för reformer samt förslag.
- Ferrand-Bechmann, D. (1992). *Bénévolat et Solidarité*. Paris, Syros-Alternatives.
- Hedley, R. & Davis Smith, J. (1992). *Volunteering and Society. Principles and Practice*. National Council for Voluntary Organisations. London, Bedford Square Press.
- Humble, S. (1982). *Voluntary Action in the 1980s - A Summary of the Findings of a National Survey*. Berkhamsted, The Volunteer Centre.
- Independent Sector (1990). *Giving and Volunteering in the United States*, 1990 edition. Washington D.C.
- Karasek, R. & Theorell, T. (1990). *Healthy Work*. New York, Basic Books.
- Lynn, P. & Davis Smith, J. (1992). *The 1991 National Survey of Voluntary Activity in the U. K*. Berkhamsted, The Volunteer Centre.
- Petersson, O., Westholm, A. & Blomberg, G. (1989). *Medborgarnas Makt*. Stockholm, Carlsson förlag.
- SOU 1987:33. *Ju mer vi är tillsammans*. Betänkande av 1986 års folkkrörelseutredning.
- Statistiska Centralbyrån (1982). *Politiska resurser*. Levnadsförhållanden 1978, rapport 31. Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån (1986). *Politiska resurser*. Preliminära resultat från 1984 års undersökning av Levnadsförhållanden. Statistiska meddelanden B-e 40 SM 8601. Stockholm.

- Statistiska Centralbyrån (1992). *I tid och otid. En undersökning om kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91*. Levnadsförhållanden, rapport nr 79. Stockholm.
- Stephan, P.(1991). Relationships among market work, work aspirations, and volunteering: the case of retired women. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 20, 225-236.
- Svenska Dagbladet* (1991). Artikelserie 2/12 - 21/12 1991 kring temat välgörenhet.
- Titmuss, R.M. (1973). *The Gift Relationship*. London, Penguin.
- Vogel, J. (1987). *Det svenska klassamhället*. Levnadsförhållanden 1975-85, Rapport nr 50. Stockholm, Statistiska Centralbyrån.
- Watt Boolsen, M.(1988). *Frivillige i socialt arbete - hvem, hvad og hvorfor*. Köpenhamn, Socialforskningsinstituttet.
- Watt Boolsen, M. & Holt, H. (1988). *Voluntary Action in Denmark and Britain*. Rapport nr 26. Köpenhamn. Socialforskningsinstituttet.
- Westlander, G. (1976). *Arbetets villkor och fritidens innehåll*. Stockholm, PA-rådet.
- Wuthnow, R. (1991). *Acts of Compassion*. Princeton, Princeton University Press.

4 Socialt inriktade frivilligorganisationer – några grundläggande karaktäristika

Lars Svedberg

I förra kapitlet utgick vi från enskilda individers frivilliginsatser. Vi byter nu perspektiv och tar frivilligorganisationer som utgångspunkt. Kapitlet inleds med en skiss av ett forskningsfält, beskrivning av studiens uppläggning samt hur urvalet av organisationer gått till. Därpå presenteras några centrala data kring de 56 riksorganisationer som vi undersökt och uppgifter kring frivilliga och anställda. Till sist beskrivs vilka typer av socialt inriktade verksamheter och insatser som utförs inom dessa riksorganisationer. I linje med vår diskussion i kapitel 1 skiljer vi mellan frivillig organisation och de frivilliga verksamheter och insatser som återfinns i organisationen.

Några nedslag i ett forskningsfält

I en genomgång av frivilligorganisationer som forskningsområde finner Onarheim och Selle att de studier som gjorts kan delas in i fem huvudinriktningar. Den första inriktas på begreppsanalyser, på att definiera och typologisera. I den andra kartlägger man och registrerar. I den tredje granskas olika sidor av deltagandet. Den fjärde har organisationsteoretiska utgångspunkter. I den femte traditionen ser man slutligen närmare på samspelet mellan frivilligorganisationer och den offentliga sektorn. I denna delundersökning knyter vi först och främst an till den andra inriktningen. Det innebär en *kartläggande deskriptiv ansats*, för att ge en viss överblick över ett antal riksorganisationer och deras verksamhetsfält. Inom denna begränsade målsättning avser vi också att något närma oss den tredje och femte inriktningen och därmed presentera några uppgifter såväl kring *deltagande* som kring *samspelet mellan frivilligorganisationerna och den offentliga sektorn*.¹

Klausen menar att den typ av frivilligorganisationer som vi här intresserar oss för fyller ett flertal viktiga funktioner i samhället. I en enkel men fruktbar indelning särskiljer författaren mellan vad han benämner sociala- och kulturpolitiska funktioner och vad som kallas politiska- och ekonomiska funktioner. I den här rapporten avhandlas något av de sociala funktionerna, även om vi tangerar såväl politiska som ekonomiska funktioner.²

Salamon och Anheier liksom Kuhnle och Selle konstaterar i några översikter att såväl forskningen i de enskilda länderna i västvärlden som den internatio-

nella komparativa forskningen har varit liten och att tillförlitliga empiriska data i stor utsträckning saknas. Undersökningar som baseras på teoretisk grund verkar ha varit än färre.³ Klausen pekar dock på att det föreligger djupa klyftor mellan en nordisk och centraleuropeisk tradition å den ena sidan och en anglo-amerikansk tradition å den andra. Den senare har knappast tagit några intryck alls av den breda historiskt-, sociologiskt- och statsvetenskapligt inriktade forskning som trots allt förekommit kring organisationer och folkrörelser i vissa europeiska länder. Den europeiska forskningen inom området har å sin sida knappast heller tagit några intryck av de senare årens livliga forskning kring frivilligsektorn i främst USA.⁴

Det finns dock några forskningsprojekt som kan vara fruktbara för svenska förhållanden. De har ur olika perspektiv granskat frivilligorganisationerna. Det första avser den amerikanske forskaren Salamons brett upplagda studier av amerikanska frivilligorganisationer, bland annat av deras samspel med staten.⁵ Detta samspel verkar i mångt och mycket ha varit konfliktfyllt. Författaren menar att amerikanska frivilligorganisationer utmärks av att de har *begränsade målsättningar*, såväl vad gäller inriktning och omfattning som geografisk spridning. Detta till synes självklara konstaterande får en specifik och avgörande betydelse i en amerikansk samhällskontext där statens roll ses som subsidiär.⁶ Organisationerna utmärks vidare av *partikularism* – att man till exempel bara tar sig an de "värdiga" fattiga – och av *paternalism* – att bistånd ges i en välgörenhetsanda och inte som en rättighet. Till sist tycker sig Salamon ha funnit att organisationerna på ett övergripande plan karaktäriseras av filantropisk *amatörism* i motsatsställning till "professionell" vård- och omsorgsutövning. Salamon menar att dessa karaktäristika får avgörande betydelse för det som organisationerna företar sig och naturligtvis för samspelet med staten. På vilket sätt och i vilken utsträckning den här typen av forskningsperspektiv äger relevans för dagens svenska frivilligorganisationer vet vi mycket lite om. Som vi skall se i kapitel 8 finns det emellertid en del kunskap om tidigare förhållanden.⁷

Under de senaste åren har det i Norge vuxit fram en betydande forskning, där man med utgångspunkt i den skandinaviska välfärdsstatsmodellen lagt fokus på samspelet mellan frivilligorganisationerna och staten. Utifrån ett övergripande historiskt och statsvetenskapligt perspektiv och vad som kallas *en relationell ansats* finner Kuhnle och Selle att ett nära och relativt konfliktfritt samspel mellan frivilligsektorn och staten har dominerat sedan lång tid. Det gemensamma syftet verkar ofta ha varit att bygga upp den moderna norska välfärdsstaten. Om man på en mer konkret nivå vill förstå hur det aktuella samspelet utvecklas kan vi gå till Lorentzen. Genom att över tid följa hur relationerna mellan vissa frivilligorganisationer och den offentliga sektorn utvecklas, har han urskilt fyra aspekter av den offentliga sektorns påverkan på frivilligorganisationerna. Det gäller:

- ekonomisk integration mellan det offentliga och frivilligorganisationerna,
- regelintegration som säkrar att frivilligsektorns tjänster utförs enligt det offentliga riktlinjer,
- yrkesmässig integration som innebär att frivilligsektorns tjänster baseras på olika vårdprofessioners normer,
- administrativ integration som säkrar ett smidigt samarbete mellan de olika sektorerna.

I ett aktuellt arbete visar Lorentzen, utifrån flera fallstudier, hur olikartat samspelet mellan frivilligorganisationerna och staten kan komma att utformas. Med utgångspunkt i teoretiskt baserade och empiriskt prövbara antaganden visar författaren på olika faktors betydelse för hur en integrationsprocess kommer att förlöpa. En slutsats Lorentzen drar är att offentliga förvaltningar kan uppträda flexibelt i samspelet med frivilligorganisationer men att slutresultatet för organisationernas del ändå verkar bli antingen en fullständig integration, med begränsad frihet för egna arbetsätt, eller ett avbrutet samarbete. Att de här redovisade forskningsansatserna har direkt relevans för svenska förhållanden står helt klart. Hur det konkreta samspelet med den offentliga sektorn har påverkat och påverkar de svenska frivilligorganisationerna vet vi ännu ingenting om.⁸

En annan forskningstradition kan få representeras av dansken Klausen, som med en kritisk organisationsteoretiskt baserad ansats granskat och ifrågasatt såväl stora stabila frivilligorganisationer som nya rörelser och där tyngdpunkten har legat på att granska organisationernas egen inre utveckling. Den första typen av organisationer menar han utmärks av några tydliga utvecklingstendenser, nämligen: centralisering, byråkratisering, kooptering,⁹ kommersialisering och byte av målsättningar.

Utifrån dessa utgångspunkter beskriver författaren utvecklingsmönster hos etablerade frivilligorganisationer, i detta fall idrottsrörelsen. Också denna typ av forskningsinriktning har relevans för svenska förhållanden.¹⁰

Vi vill understryka den stora och vida betydelse frivilligorganisationerna har utöver det vi intresserar oss för i denna kartläggning, vilket också Klausens ovanstående indelning pekar på. I inledningen till kapitel 3 beskrivs vilken viktig politisk kraft frivilligorganisationerna och deltagande i dessa har utgjort i den nordiska demokratiska traditionen. Om detta tema finns såväl en omfattande ideologi- som kunskapsproduktion på nordisk botten.¹¹ Under senare år har emellertid forskare som till exempel Blomdahl kritiskt granskat om frivilligorganisationerna verkligen fyller alla de positiva funktioner som de tillskrivs i en vida spridd politisk retorisk tradition och funnit att så knappast är fallet. Det gäller till exempel rollerna som medborgarskola och skapare av samhällsengagemang men också som proteströrelse och samhällsförändrare.¹²

Även kring de kulturpolitiska funktionerna finns det en gedigen nordisk forskningstradition, kanske framförallt den som är historiskt inriktad. Där fastläggs till exempel den mycket stora betydelse frivilligorganisationer har haft för att skapa kontinuitet i tider av starka samhällsförändringar och för att ge människor identitet och en känsla av tillhörighet. När det gäller de direkta sociala funktionerna – låt oss här skilja på de sociala funktionerna för dem som är verksamma inom sektorn och för övriga befolkningsgrupper – måste vi tyvärr konstatera att forskningsaktiviteten verkar ha varit mager för nordisk del vad gäller båda inriktningarna med undantag för en del norsk och dansk forskning. När det till sist gäller de ekonomiska funktionerna synes forskningsaktiviteten ha varit än mindre.¹³

Olson menar att den svenska kunskapsutvecklingen inom området i sin helhet i stor utsträckning har varit liktydig med forskning kring folkrörelserna. Det som stått i centrum för denna tradition har varit männens insatser och organisationernas betydelse för en tidigare samhällsutveckling. Dessutom saknas organisationsteoretiskt inriktade studier nästan helt.¹⁴

Att avgränsa och undersöka en bestämd typ av frivilligorganisationer

Vi vet att det finns ungefär 200 000 föreningar i Sverige och att omkring 3/4 av dessa tillhör en riksorganisation.¹⁵ Med de snäva gränser som vårt korta utredningsuppdrag satte för möjligheterna att genomföra empiriska undersökningar blev det naturligt att vända intresset mot relevanta riksorganisationer. För att kunna ringa in de frivilligorganisationer som dessutom är riksorganisationer och som uppfyllde de specifika kriterier som nedan anges gjorde vi ett urval i flera steg.

Först och främst skulle organisationerna vara uppbyggda och utformade i enlighet med de kriterier som vi angivit i kapitel 1, det vill säga baseras på frivillig anslutning och ett personligt medlemskap i någon form, inte syfta till privatekonomisk vinst och kunna upplösas utan tillstånd från någon myndighet.¹⁶ Vi ville gå ytterligare ett steg och bara rikta vårt intresse mot organisationer utanför arbetsmarknadens fält, vilket innebar att fackföreningar och yrkesorganisationer uteslöts. Dessutom uteslöt vi politiska partier.¹⁷

För att komma vidare i urvalsprocessen valde vi ut de riksorganisationer som *verkar göra direkta sociala insatser och där detta kan tolkas som ett primärt syfte*.¹⁸ Denna avgränsning innebar naturligtvis inte att denna inriktning behöver vara det enda syftet. Ytterligare en avgränsning gjordes genom att förbundet inte fick ha under 1000 medlemmar och måste ha åtminstone regional spridning över landet. På detta sätt fångade vi i en totalundersökning upp 56 riksorganisationer av mycket olika slag och med mycket olika inriktning.¹⁹

Utöver detta ville vi ringa in några invandrarorganisationer, då vi uppfattat att en del av dessa har en speciell ställning i förhållande till såväl medlemmar som andra invandrare och gör sociala insatser, även om detta inte alltid är ett uttalat primärt syfte.²⁰

Dessutom ingår också Svenska kyrkan i studien. Det är en öppen folkkyrka med rikstäckande verksamhet. Vi ville ha med organisationen av det enkla skälet att man gör mycket sociala insatser, såväl bland anställda som bland frivilliga, och att dessa insatser ofta faller bort vid presentationer av såväl ofrentliga insatser som frivilliginsatser. Med tanke på Svenska kyrkans storlek och ställning kommer vi mestadels att redovisa de svaren separat.

Ett mått av godtycke kan knappast undvikas vid ett sådant här urval, och det går att diskutera varför vi valt att ta med en viss organisation och uteslutit andra. Ändå finns det alla skäl att tro att vi genom vår undersökning fick en potentiell möjlighet att fånga upp den absoluta huvuddelen av alla direkta sociala insatser som utförs i socialt inriktade frivilligorganisationer som samlats i riksförbund.

Alla utom två organisationer visade sig ha den inriktning som vi hade förutsett. Vi lyckades genomföra intervjuer med, eller i några få fall erhålla skriftliga svar från, samtliga organisationer utom en. En förteckning över organisationerna återfinns i bilaga 2.²¹

Med en sådan här typ av undersökning följer ofrånkomligen metodologiska problem och undersökningstekniska svårigheter. Ett än större problem är emellertid den starkt begränsade tillgången till tillförlitliga data inom åtskilliga frivilligorganisationer och de stora avstånd som kan föreligga mellan central organisation och lokala verksamheter. Detta betyder att en del av de uppgifter som presenteras baseras på mer eller mindre välgrundade skattningar.²²

Genom att återge ingressen till det intervjuformulär som användes vill vi ge läsaren en antydning om vad vi velat ringa in och ange något av svårigheterna:

"Vi vänder oss till er som representanter för en riksorganisation, som baseras på frivillig grund. Vi är intresserade av att kartlägga organisationer som utför någon form av sociala insatser. Dels är vi intresserade av sådant arbete och sådana aktiviteter som utförs på frivillig basis, oavlönat eller mot en smärre ersättning. Dels av sådana insatser som bedrivs av anställda inom eller i anknytning till er organisation.

Vi vill understryka att våra frågor avser organisationens totala sociala insatser, aktiviteter med mer. Det vill säga vad som händer på såväl riks- som regional- och lokal nivå. Det är vidare angeläget att era svar beskriver faktiska villkor och förhållanden och inte hur det borde se ut."

Frivilligorganisationer med stor spännvidd

Först vill vi presentera några mer övergripande uppgifter om de organisationer vi undersökt. Organisationsföreträdarna fick frågan om vilken typ av beteckning som man tyckte passade bäst in på deras organisation, och svaren blev som följer:

- handikapp- eller klientorganisation (23)
- frikyrkligt samfund, annat religiöst samfund (10)
- humanitär hjälporganisation (8)
- invandrarorganisation (3)
- pensionärsorganisation (2)
- föräldraförening (2)
- nykterhetsorganisation (2)
- kvinnoorganisation (1)
- annat (6)²³

Siffrorna inom parentes anger hur många av organisationerna som hänförde sig till respektive beteckning.

För det första ser vi hur en mycket stor grupp bland de riksorganisationer vi valt ut betraktar sig som handikapp- eller klientorganisationer. *För det andra* att dessa tillsammans med trossamfundet och den humanitära rörelsen utgör den överväldigande delen av alla undersökta riksorganisationer som gör direkta sociala insatser. *För det tredje* visar en sådan här kategorisering på en stor spännvidd mellan organisationerna.

Såväl Anonyma alkoholister som Sällskapet Länkarnas Riksförbund har hänfört sig till gruppen "annat" och betraktar sig som "hjälp till självhjälsgrupper". Verdandi ser sig som en "social organisation", Riksförbundet för sexuellt likaberättigande som en "sexualpolitisk organisation" och S:t Lukasstiftelsen²⁴ som en "ekumenisk organisation". De ovan nämnda organisationerna har istället för att ta utgångspunkt i individerna utgått från organisationen och dess målsättningar. Varken denna målsättningstypologisering eller vår egen målgruppstypologisering ger tyvärr annat än en inledande klassificering²⁵.

Svenska kyrkan ser sig överhuvudtaget inte som en frivilligorganisation, utan är "ett evangeliskt lutherskt trossamfund och en öppen rikstäckande folkkyrka".

Vad karaktäriserar frivilligorganisationer som gör sociala insatser?

I avsikt att nå utöver den ovanstående indelning vi gjort vill vi antyda ett historiskt sammanhang och tillämpa en mer övergripande indelningsgrund som möjligen bidrar till att klargöra skillnaderna något.²⁶

Man brukar vid historiska genomgångar av området tala om *fyra genombrottsvågor* för de svenska organisationerna. Vid ingången till 1800-talet började föreningar bildas i USA och Västeuropa. Denna rörelse var påverkad av den gryende liberalismen och fick ett snabbt genomslag i Sverige. Redan 1837 bildades till exempel Svenska Nykterhetsällskapet, den första organisationen som slog igenom på bred front. Riksförbundet mot alkohol och narkotikamissbruk – som ingår i vår undersökning – har sina rötter i denna organisation.²⁷

Petersson, Westholm och Blomberg understryker att den första vågens organiserande i Sverige var uttryck för en kulturell protest och blev en viktig skola för människors gemensamma organisering. Redan här uppstod de första delarna av nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen och i den andra vågen – tiden 1870-1930 – blev de till stabila sammanslutningar tillsammans med humanitära organisationer som till exempel Svenska röda korset och Rädda Barnen. Engberg har i sitt arbete kring folkrörelserna delat upp dessa i några kategorier som kan bidra till att skapa något större klarhet. Nykterhetsrörelsen, frikyrkorörelsen och de humanitära organisationerna kan sägas tillhöra "*idérörelsen*" som tillsammans med "*arbetets rörelse*" utgjorde stommen i de första organisationsvågorna.

Både under den tredje vågen, som ungefärligen avser tiden 1930-1945 och den fjärde, som avser efterkrigstiden, skedde ett kontinuerligt tillskott av nya riksorganisationer. Under mellankrigstiden tillkom till exempel de stora pensionärsorganisationerna. Huvuddelen av handikapporganisationerna bildades emellertid efter andra världskriget. Vid andra världskrigets slut etablerade sig länkrörelsen i Sverige och därmed hade klientorganisationerna fått fotfäste. Handikapp-, patient-, klient-, pensionärs-, invandrar-, kvinnoorganisationerna och föräldraföreningarna hänför Engberg till "*identitetsrörelsen*". Denna rörelse utgör tillsammans med "*interaktionsrörelsen*" – författaren avser här till exempel idrottsföreningar och hobbyklubbar – tillväxten i det nutida frivilligorganiserandet. Ingen nedgång i nya riksorganisationer inträffade heller under välfärdsstatsprojektets guldålder på 1960- och 1970-talet och under det senaste årtiondet har till exempel nya riksorganisationer för olika sociala jourverksamheter – till exempel kvinnojourerna – tillkommit.²⁸

Åtskilliga av de så kallade idérörelserna brukar också ses som en del av folkrörelserna, och de kan ofta betecknas som *generalistorganisationer*. De har med andra ord en bredd i det sociala åtagandet. Organisationer med anknytning till den så kallade identitetsrörelsen kan ofta karaktäriseras som *specialistor-*

organisationer, och ibland benämns de *intresseorganisationer*. Några av dessa brukar också hänföras till folkrörelserna. Alla de ovan nämnda beteckningarna kan användas för att karaktärisera de organisationer vi här beskriver.

För den absoluta huvuddelen av de organisationer vi undersökt utgör de sociala insatserna en central uppgift. För de trossamfund som vi intervjuat står naturligtvis religionsutövningen i centrum för uppmärksamheten men de sociala insatserna ses som en viktig funktion av religionen. De Kristna Samfundens Nykterhetsrörelse har här en speciell ställning genom att man engagerar medlemmar både från frikyrkliga samfund och från Svenska kyrkan för sociala insatser. Det gäller såväl anställda som aktiva lekmän. Parentetiskt skall också sägas att alla organisationer som finns med i studien baseras på *individuella medlemskap* utom en, nämligen De kristna samfundens nykterhetsrörelse.²⁹

På frågan om vilken målgrupp man vänder sig till med sina direkta sociala insatser svarar drygt hälften att de avser både den egna gruppen och andra. En tredjedel säger att insatserna uteslutande vänder sig till egna gruppen. Det är framförallt en del handikapp- och klientorganisationer samt pensionärsorganisationerna som uttrycker detta. Bara några få organisationer vänder sig uteslutande till andra och det är de humanitära; till exempel Svenska röda korset, Rädda Barnen, Barnens Rätt i Samhället, Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare och S:t Lukasstiftelsen. Vad vi ser är ett allt större inslag av olika delgruppers *egenorganisering*, inte minst bland de socialt mest utsatta. Också dessa tendenser ligger i linje med den allmänna organisationsutvecklingen.

De här ovan beskrivna förloppen följer den allmänna samhälleliga utvecklingen vad gäller organisationer. Folkrörelseutredningen visade till exempel att 25% av alla verksamma organisationer var bildade efter 1971 men också att mer än hälften av iderörelserna faktiskt bildats efter 1950. Engberg menar att den här utvecklingen kan ses som uttryck dels för att ett välfärdssamhälle utgör en god grogrund för organisering och dels för att medborgarna förmår att framföra krav av olika slag.³⁰ Att en del av detta organiserande sker genom riksorganisationer synes inte vara någon slump. Folkrörelseutredningen uttrycker det så här:

"Antalet riksorganisationer är internationellt sett stort. Riksorganisationerna har genom sitt höga medlemstal, sin fasta organisation och sin ofta höga mobiliseringsförmåga en stor tyngd i samhällsdebatten. De kan bilda opinion och påverka politiker och myndigheter."³¹

En undersökning av danska socialt inriktade frivilligorganisationer visar på ett likartat utvecklingsmönster med en kontinuerlig tillväxt av nya organisationer under hela 1900-talet. Den statliga norska utredningen kring frivilligorganisationer visar på samma allmänna utveckling och tendenser till en speciellt stark ökning under de senaste årtiondena.³²

Den grupp organisationer vi här undersöker verkar ha en dubbelbottnad position. Å ena sidan drar forskarna som genomfört de senaste empiriskt inriktade studierna av folkrörelser/föreningsliv en entydig slutsats: de traditionella folkrörelsernas tid är förbi! Idérörelserna är ohjälpliga förlorare, åtminstone när det gäller medlemsaktiviteter, säger Blomdahl. Han pekar på att nedgången egentligen har pågått ända sedan 1930-talet och att mycket få ungdomar söker sig till dessa rörelser. I Institutet för framtidsstudiers undersökning om folkrörelserna och framtiden skriver man lakoniskt i en sammanfattande reflektion: "Mycket i undersökningens material tyder på att de traditionella folkrörelserna verkar ha spelat ut sin roll." Dessa hårda domar träffar organisationer i vår studie som gör stora sociala insatser. Det gäller framförallt de religiösa samfunden och nykterhetsrörelsen och möjligen de humanitära organisationerna. Å andra sidan har enligt samma källor de så kallade identitetsrörelserna framtiden för sig. Dit kan man, som vi sett, föra de flesta av våra övriga organisationer.³³

Sammanfattningsvis kan vi säga följande om frivilligorganisationer som gör direkta sociala insatser:

- åtskilliga har gamla anor
- de har uppstått under alla de fyra genombrottsvågorna
- de har mycket olika inriktning
- de verkar gå helt olika utveckling till mötes.

Låt oss inte glömma att organisationerna har en gemensam avsikt i att göra direkta sociala insatser. Den beskrivning vi gjort pekar mot *kontinuitet* och *stabilitet* vad gäller socialt inriktade organisationer. Att sektorn är heterogen medför möjligen en del komplikationer, fastän det också kan utgöra en grundläggande styrka. Mot bakgrund av de här skisserade villkoren kan vi bland annat räkna med nya samarbetsformer, koalitioner och förändrad huvudinriktning bland vissa organisationer. Frivilligorganisationer bildas, växer, förändras, splittras, slås samman, dör eller läggs i malpåse och denna typ av tvärsnittsstudie kan endast marginellt beakta sådana aspekter.³⁴

Några uppgifter om ekonomiska betingelser

När vi frågade hur stor andel av organisationernas totala verksamhet som finansieras av egna tillgångar, insamlade medel, offentliga bidrag och stöd från företag/privata stiftelser utkristalliserades några huvuddrag. Vi vill understryka att vår avsikt varit att fånga upp olika slag av intäkter. För att exemplifiera har vi velat ringa in hela det direkta stöd från den offentliga sektorn som ibland delas upp i: allmänna bidrag, resultatnriktade bidrag, uppdragsersättningar och lönebidrag. Vi har också frågat om indirekt stöd i form av till exempel fria

lokaler men däremot inte beaktat det indirekta stöd sektorn får genom skattebefrielse i olika grad.³⁵

Först och främst är beroendet av ekonomiskt stöd från det offentliga mycket stort. Vid intervjutillfället fick 95% av organisationerna stöd av staten, 90% från kommunerna och 80% från landstingen. För nästan hälften av alla organisationer täcker de offentliga bidragen mer än 2/3 av de totala verksamhetskostnaderna.³⁶ Elva organisationer har en täckningsgrad över 90% och för endast 1/4 av organisationerna uppgår det ekonomiska stödet från det offentliga till mindre än 25% av de totala verksamhetskostnaderna. Här kan nämnas två ytterligheter bland organisationerna. Anonyma Alkoholister tar inte emot några ekonomiska bidrag av ideologiska skäl, medan brottsoffer- och kvinnojourerna till 90% respektive 100% finansierar sina verksamheter med bidrag från samhället. Som vi skall se i kapitel 6 så får emellertid Anonyma alkoholister ibland ett indirekt stöd på lokal nivå, genom att få fri tillgång till lokaler. Gemensamt för de flesta av de höggradigt beroende organisationerna är att de är små identitetsrörelser och kännetecknas av en liten andel aktiva medlemmar. Bland de starkt beroende sammanslutningarna återfinner vi emellertid också äldre och större identitetsrörelser som de båda länkförbunden och Alkoholproblematikers riksorganisation.

Som en naturlig följd av det omfattande stora samhällsstödet blir beroendet av andra inkomstkällor mindre. Trots detta måste vi konstatera att de egna medlens andel av de totala verksamhetskostnaderna är anmärkningsvärt liten. För över hälften av organisationerna täcker de egna medlen på sin höjd 1/10 av de totala verksamhetskostnaderna. Bland organisationerna är det 25% som uppger att de inte till någon del finansierar sina verksamheter med egna medel. Bara en handfull organisationer finansierar 50% eller mer av sina verksamheter med egna tillgångar. Det är så vitt skilda organisationer som Riksförbundet Hem och Skola och pensionärsorganisationerna. Gemensamt för dessa relativt sett stora organisationer är att medlemsavgifterna utgör en viktig ekonomisk stomme. Folkrörelseutredningen skriver att merparten av organisationernas inkomster kommer från medlems-, deltagar- och inträdesavgifter. För socialt inriktade organisationer kan vi konstatera att den utsagan inte alls håller streck.³⁷

Insamlade medel i sin tur har totalt sett en än mindre betydelse än egna tillgångar. För nära hälften av organisationerna utgör dess andel som högst 5%. För ett tiotal organisationer uppgår emellertid andelen till minst 50%. Här återfinns som väntat alla frikyrkor och andra trossamfund som ingår i studien. Vi vill understryka att alla de religiösa samfunden i stor utsträckning är oberoende av offentligt stöd. Svenska kyrkan utgör naturligtvis ett specialfall med sin egen beskattningsrätt.

När vi slutligen ser till företags och privata stiftelsers finansieringsandel finner vi att mer än 2/3 av organisationerna inte har något sådant stöd alls och att det för övrigt är litet, med undantag för några få förbund som till exempel

Riksförbundet för trafik- och polioskadade, Barnens Rätt i Samhället och Riksförbundet Föräldraföreningen mot Narkotika.

Här skall också sägas att 1/3 av organisationerna får ett indirekt stöd av kommunerna, i form av till exempel fri tillgång till lokaler. Från landsting och stat tycks denna form av stöd vara mycket litet.

Ett mindre antal riksorganisationer – uteslutande handikapp- och humanitära enheter – konstituerar en urskiljbar grupp. Dels finansierar de i någon utsträckning sina verksamheter med egna medel, men framförallt karaktäriseras organisationernas ekonomiska villkor av en mer vittförgrenad ekonomisk bas. Man har helt enkelt lyckats sprida ansvarstagandet och skaffat sig minst tre och ibland fyra viktiga inkomstkällor, som ofta inkluderar insamlade medel, ett spritt bidragsmottagande från olika offentliga organ, egna medel och ibland stöd från företag och privata stiftelser. På detta sätt blir organisationen mindre beroende av varje enskild finansiär och inte lika utsatt vid drastiska förändringar i bidragsgivningen från till exempel lokala offentliga organ. Dessa ekonomiska villkor karaktäriserar såväl två relativt unga och små riksorganisationer – Barnens Rätt i Samhället och Förbundet blödarsjuka i Sverige – som tre stora och anrika organisationer – Rädda Barnen, Svenska röda korset och Riksförbundet för hjärt- och lungsjuka. S:t Lukasstiftelsen utgör ytterligare ett exempel. Det principiellt mest intressanta med denna organisation är emellertid att så stor andel som 70% av den totala omsättningen utgörs av intäkter för "utförande av specifika tjänster". Intäkterna kommer från både enskilda och offentliga organ, Svenska kyrkan och företag. Sannolikt utgör det här ett exempel på inriktning som vi kommer att få se mer av inom frivilligorganisationerna.³⁸

Sammantaget kan vi konstatera att stödet från den offentliga sektorn är mycket stort och att andelen egna och insamlade medel samt bidragen från andra finansiärer på motsvarande sätt är anmärkningsvärt små. Det finns också några tydliga utvecklingstendenser. De riktigt stora organisationerna är i mindre utsträckning beroende av stöd från den offentliga sektorn och litar i större utsträckning än andra organisationer till egna resurser. För övrigt är de organisationer som kallats identitetsrörelser i mycket stor utsträckning beroende av offentligt stöd. Detta beroende är störst för de riksorganisationer som bildats under senare år.

Med utgångspunkt i Folkrörelseutredningens olika rapporter kan noteras att stödet från stat, landsting och kommuner tidigare var litet men att det efter andra världskrigets slut har vuxit. Från 1960-talet och framåt har föreningsstödet ökat mycket kraftigt. Vid ingången till 1990-talet beräknades det till drygt 13 miljarder per år, varav staten betalar ut 7,5 miljarder.³⁹

När vi frågar organisationerna vad som hänt under 1990-talets tre första år framkommer att en klar majoritet fått mindre anslag från kommuner och landsting medan en majoritet fått ökade anslag från staten. För 1993 accelererar denna utveckling såtillvida att en mycket stor andel får minskade anslag från

kommuner och landsting medan en majoritet av organisationerna nu får bibehållna men inte ökade anslag från staten. Samtidigt med dessa åtstramningar har antalet lönebidragsanställda ökat mycket snabbt under de senaste åren. Nästan hälften av organisationerna har 25% eller fler av sina anställda på lönebidrag. För 1/4 av organisationerna utgör de lönebidragsanställda minst 40% av den betalda arbetskraften.

Drygt 40% av organisationerna har stiftelser i anslutning till moderorganisationen. De driver oftast behandlingshem eller motsvarande verksamheter. Trots att utgångspunkten varit att undersöka organisationer som inte är profitinriktade, verkar en ansenlig del ha vinstinriktade sidoverksamheter. Det gäller inte minst stiftelseverksamheter av olika slag. I realiteten får ofta eventuella överskott subventionera andra verksamheter som gått med förlust. Utgör möjligen det vi här beskriver en modell som vi kommer att få se mycket mer av i framtiden? Till exempel Lorentzen har visat att det finns risk för att den här typen av verksamheter frikopplar sig från organisationernas ideologiska styrmekanismer och medlemsuppfattningar och att de blir vad han kallar *socialkoncerner* som tenderar att utveckla ett eget liv.⁴⁰

Parentetiskt vill vi påpeka att Folkkrörelseutredningen inte artikulerade någon avvaktande eller kritisk hållning mot det ökade ekonomiska beroendet av den offentliga sektorn. Tvärtom understryks frivilligsektorns oberoende och självständiga ställning. I direktiven till SOU 93:71, som rör bidragen till frivilligorganisationerna, görs motsatt bedömning. Nu får vi redan i direktiven reda på att de stora offentliga bidragen minskar föreningslivets självständighet. Lite tillsats vill vi påstå att ett ideologiskt ställningstagande har bytts ut mot ett annat och att båda tyvärr saknar kunskapsmässig grund.⁴¹

Redan utifrån den skissartade presentation vi här gjort av några övergripande ekonomiska betingelser får vi en antydning om komplexiteten i frivilligorganisationers ekonomiska villkor och starka anknytning framförallt till offentliga anslagsgivare men också till marknadens betingelser.

Exkurs kring ekonomiskt beroende och nya utvecklingstendenser

Vår utgångspunkt är att de ekonomiska villkoren påverkar såväl organisationernas grundläggande struktur och form som verksamhetens inriktning och omfattning. Analytiskt menar vi att man bland annat måste skilja ut en specifik ideologisk nivå och granska hur och i vilken utsträckning de ekonomiska betingelserna påverkar organisationernas ställningstaganden och agerande. Vi menar vidare att tidsfaktorn är en viktig aspekt att ta hänsyn till när det gäller påverkan.⁴²

Den norske forskaren Lorentzen har, liksom vi själva, betonat att man bör skilja på verksamhets-/insatsnivå å ena sidan och organisationsnivå å den

andra.⁴³ Selle har visat att fastän verksamheter och insatser knutits närmare välfärdsapparaten har ändå frivilligsektorns *organisationer* förmått att upprätthålla en relativ autonomi. I en aktuell artikel skriver emellertid Selle att de socialt inriktade organisationerna nu erfar en minskad autonomi och en utökad integration i de skandinaviska ländernas välfärdssystem men att detta inte utgör något större bekymmer. Författaren hävdar att rent konkret är de ideologiska skillnaderna och skillnaderna i verksamhet nu så små att vi istället för att stirra oss blinda på frivilligsektorn som ett oberoende alternativ skall börja betrakta verksamheterna som en annan organisatorisk lösning, en "hybrid organisatorisk form". Selle lyfter med detta fram en avgörande utvecklingstendens för en del av frivilligsektorn och pekar ut ett konstruktivt angreppssätt för att förklara en del av det skeende som nu är för handen. Utan att polemisera mot Selle menar vi emellertid att man dels måste skilja ut sektorns olika uppgifter och dels ta på allvar att olika frivilligverksamheter lever under olikartade grundläggande betingelser.⁴⁴

Vi utgår från att frivilligsektorn bland annat har till uppgift att företräda olika grupper, att producera tjänster och bedriva verksamheter samt att verka som opinionsbildare. I så fall innebär möjligtvis de nya villkoren inte något avgörande bekymmer när det gäller att företräda olika grupper gentemot till exempel socialtjänst eller sjukvård och kanske inte heller när det gäller att producera viss typ av tjänster och verksamheter. Men vad innebär det för rollen som opinionsbildare och samhällskritiker samt för uppgiften att verka som pionjär när man vill göra något utanför de gängse ramarna?⁴⁵

Analytiskt bör man vidare skilja på sådana verksamheter där man utför sociala tjänster som komplement – i meningen parallell resurs – eller som ersättare och sådana som avser att utgöra alternativ. Dessa olika slag av frivilligverksamheter kräver olikartade typer av samspel med den offentliga sektorn för att kunna frodas och utvecklas. Man måste också skilja ut sociala verksamheter från sociala insatser och därmed göra en distinktion mellan anställda och de som utför frivilliga obetalda insatser. De senare behöver andra betingelser än de förra.

Vi måste tyvärr konstatera att det utöver en rudimentär utredningsnivå inte finns någon kunskapsproduktion kring frivilligvärldens ekonomiska beroende av offentligt eller annat externt stöd och vilka effekter olika betingelser får.

Selle lyfter fram ännu ett nytt men helt olikartat mönster. Som exempel anför han kvinnoorganisationer som producerar tjänster och utövar fullständig kontroll över sina egna verksamheter samtidigt som samhället helt ansvarar för finansieringen. Han menar att det är ett paradexempel på hur en alternativrörelse kommer att agera i vad han kallar ett "statsvänligt samhälle" som det norska. Vi delar författarens uppfattning att också detta representerar en viktig utvecklingstendens. Vi vill emellertid peka på att risker kan uppstå i ett längre perspektiv och under de nya betingelser som nu växer fram. Klausen till exempel hävdar att de danska kvinnocentren blivit alltmer professionaliserade och individinriktade och allt mindre politiskt inriktade. Det vore värdefullt med

forskning som undersökte om denna typ av utvecklingsmönster kan relateras till ekonomiska och/eller andra beroendeförhållanden.⁴⁶

Medlemmar, aktiva och anställda

I kapitel 3 granskade vi befolkningens frivilliga insatser i vid bemärkelse, men vi redovisade också några data kring deras insatser i socialt inriktade organisationer. Här skall vi från ett organisationsperspektiv presentera uppgifter kring medlemskap, andel medlemmar som gör insatser och antal anställda.

Vi kan konstatera att de 56 sammanslutningarna sammantaget har omkring 2,5 miljoner medlemmar. Det till synes stora antalet medlemmar utgör ändå bara knappa tiondelen av alla medlemskap i Sverige. Folkrorelseutredningen har visat att svenska folket idag är medlemmar i föreningar i större utsträckning än någonsin tidigare. Av detta har man förletts att göra uttalanden om svenskarnas engagemang och aktiviteter. Man skriver till exempel: "Aldrig har svenska folket agerat så kollektivt som idag". Detta har fått till exempel Blomdahl att kritiskt granska den svenska tradition där man inte skiljer på medlemskap och aktivitet.⁴⁷ Vi vill göra några grundläggande distinktioner genom att bland annat skilja mellan:

- medlemsanslutning, som är medlemsantalet dividerat med befolkningens storlek
- antalet aktiva som gör *insatser* i förhållande till totala medlemstalet
- antalet aktiva som gör *direkta sociala insatser* i förhållande till det totala antalet aktiva.

Utifrån våra tidigare redovisade organisationstyper presenterar vi i nedanstående tabell några uppgifter om medlemsanslutning, i vilken utsträckning medlemmarna beräknas göra insatser och antal anställda i respektive kategori av organisation.

Tabell 4.1 Medlemsanslutning, andel medlemmar som gör insatser och antal anställda bland undersökta organisationstyper.⁴⁸

Organisationstyper	Medlemsanslutning	Andel som gör insatser (% av medlemmarna)	Antal anställda
Handikapp-, patient- och klientorganisationer	6	18	1 800
Pensionärsorganisation	8	24	100
Föräldraföreningar	5	14	40
Invandrarorganisationer	3	30	200
Humanitära hjälporganisationer	8	10	900
Frikyrkliga samfund	5	40	4 900
Andra religiösa samfund	3	10	1 100
Nykterhetsorganisationer	0,5	19	100
Annat (DKSN, S:t Lukas stiftelsen, Verdandi)	0,5	30	700

I både denna tabell och den följande gör vi en uppdelning som följer Engbergs tidigare beskrivna indelning av organisationerna i identitetsrörelser och idérörelser. Det mest slående i ovanstående sammanställning kanske är att medlemsanslutningen har en så pass vid spridning mellan organisationstyperna. Intrycket blir att de riksorganisationer som gör direkta sociala insatser har en relativt *bred förankring*.

I detta sammanhang kan man också tala om organisationers extensitet, det vill säga deras utbredning. Och om organisationers intensitet, i det här fallet andelen aktiva som gör insatser. Om vi använder indelningen av organisationstyperna i identitets- och idérörelser, verkar de båda ha en *avsevärd extensitet*, även med hänsyn tagen till eventuellt överlappande medlemskap. Vi finner däremot en *drastiskt lägre intensitet*. Även om inte uppgifterna är helt jämförbara, så ligger våra data i linje med de studier som ställt mer strikta krav på vad olika typer av aktivitet bland medlemmarna skall innebära men det betyder också lägre andelar aktiva som gör frivilliga insatser än vad vi presenterade i befolkningsstudien i kapitel 3. Vi ser också att aktivitetsnivån mellan de olika organisationstyperna skiljer sig mycket åt men samtidigt att medelvärdet för de båda rörelseinriktningarna är förvånansvärt lika.⁴⁹

Vi vill påminna om att ett antal av de riksorganisationer som ingår i undersökningen vänder sig till avgränsade grupper, till exempel gamla, invandrare och människor med vissa handikapp. Om vi istället utgick från detta faktum

skulle vi få en mycket hög extensitet för flera av de ovanstående organisations-typerna.

Det verkar inte finnas några enkla samband mellan organisationerna vad gäller till exempel storlek eller ålder å ena sidan och medlemsaktivitet å den andra. Spännvidden mellan de enskilda organisationerna är oerhört stor, till exempel från 1%-50% aktiva medlemmar för två någorlunda likvärdiga handikapporganisationer. Vi vill med två mindre drastiska exempel visa på några vanliga förhållanden. Å ena sidan en handikapporganisation som Riksförbundet för hjärt- och lungsjuka som bildades 1939 under den tredje genombrotts-vågen och med ett medlemstal på 36 000. Av dessa uppges 20% utföra insatser, men sammanlagt anger man att drygt hälften av medlemmarna är aktiva i någon slags föreningsaktivitet. Antalet medlemmar som gör direkta sociala insatser beräknas uppgå till knappt 5 000 personer. Å andra sidan har vi Rädda Barnen som bildades redan 1919 under den andra organisationssvågen. Med sina 80 000 medlemmar och 300 lokalorganisationer är det en relativt extensiv men inte alls intensiv organisation. Av medlemmarna uppges nämligen endast 5% utföra insatser av något slag och mindre än 1000 personer sägs göra direkta sociala insatser.

I nominella tal innebär ovanstående redovisning att omkring 500 000 medlemmar i de riksorganisationer vi undersöker bedöms göra insatser. De utgör därmed drygt 20% av medlemmarna. Sammantaget tycks aktivitetsnivån – i varje fall när det gäller att utföra insatser – vara relativt låg, speciellt för de humanitära organisationer vi undersökt och för "andra religiösa samfund" men också för föräldraföreningar, handikapp-, klient-, patient- och nykterhetsorganisationer.

Om vi för ett ögonblick byter perspektiv och istället för att granska frivilligin-satser tittar på antalet anställda i organisationerna kan vi utifrån ovanstående tabell konstatera att närmare 10 000 personer har löneanställning i riksorganisationer som gör direkta sociala insatser. Det innebär en anställd per 250 avslutna medlemmar eller en anställd per 50 aktiva medlemmar.

Medlemmars och anställdas direkta sociala insatser

I denna delstudie ville vi också undersöka organisationernas bedömning av hur stor andel av medlemmarna som utför direkta sociala insatser. Vi finner då att andelen som gör sådana frivilligin-satser beräknas uppgå till omkring 1/3 av alla som gör insatser. Denna uppgift är identisk med befolkningsstudiens resultat, såsom de presenterades i kapitel 3. Detta förstärker intrycket av trovärdighet och av att någon större överrapportering vad gäller andelen som gör sociala insatser inte verkar ha kommit till stånd. De omkring 170 000 aktiva⁵⁰ som beräknas göra direkta sociala insatser fördelar sig på nedanstående sätt. I tabellen redovisas också antalet anställda som gör direkta sociala insatser.

Tabell 4.2 Medlemmar och anställda som gör direkta sociala insatser.⁵¹

Organisationstyper	Antal medlemmar som gör sociala insatser	Andel som gör sociala insatser (% av alla aktiva)	Antal anställda som gör sociala insatser
Handikapp-, patient- och klientorganisationer	42 000	79	1 000
Pensionärsorganisationer	30 000	30	100
Invandrarorganisationer	4 000	7	100
Annat (kvinno-, brottsofferjourerna, RFSL)	4 000	70	100
Humanitära hjälporganisationer	21 000	24	300
Frikyrkliga samfund	52 000	30	2 000
Andra religiösa samfund	2 000	12	500
Annat (DKSN, S:t Lukas stiftelsen, Verdandi)	-	-	400

Som förväntat ser vi att antalet frivilliga som gör direkta sociala insatser är relativt stort i patient-, klient- och handikapporganisationerna men framförallt i de frikyrkliga samfunden. Mer förvånande är kanske att antalet i pensionärsorganisationerna är högre än i de humanitära organisationerna. Det är slående hur stor andel av medlemmarna i organisationerna under "annat", i den första grupperingen, som gör direkta sociala insatser. Det framstår också tydligt att det endast är en mycket liten andel av medlemmarna i invandrarorganisationer och vad vi kallat "andra religiösa samfund" som är involverade i detta slag av sociala uppgifter.

Sammantaget kan vi konstatera att ett avsevärt antal personer, uppskattningsvis närmare 3 % av befolkningen, verkar svara för direkta sociala insatser på mer regelbunden basis via de frivilligorganisationer som vi undersökt. En större andel av organisationerna uppskattar att de aktiva medlemmarna i genomsnitt utför arbetsuppgifter under 13 timmar per månad.⁵² På grundval av detta kan man uppskatta hur många årsarbeten de frivilliga som gör direkta sociala insatser utför. Beräkningen skall naturligtvis ses som en mycket grov skattning på grund av det bräckliga underlagsmaterialet. Men lågt räknat framkommer att de frivilliga i de riksorganisationer som vi undersökt skulle utföra omkring 10 000 årsarbeten. Låt oss påminna om att bland annat huvuddelen av alla de som gör frivilliginsatser i den offentliga sektorn och de aktiva i lo-

kalföreningar som inte tillhör en riksorganisation faller utanför vår beräkning. Vi drar bara slutsatsen att det frivilligarbete som kartlagts i detta kapitel verkar ha ett ansevärt omfång. Vilken betydelse dessa insatser kan ha för mottagarna och för samhället i stort vet vi dock ingenting om.⁵³

Av tabellen kan vi också läsa ut att organisationerna uppger att nästan hälften av alla anställda, eller 4 500, arbetar med direkta sociala insatser i Sverige. Om man till detta lägger knappa 4 000 personer inom Svenska kyrkan med samma sorts arbetsuppgifter gör omkring 8 000 anställda personer direkta sociala insatser i frivilligorganisationernas eller Svenska kyrkans regi. Den överväldigande delen av de som utför sociala insatser i frivilligorganisationerna är anställda i de frikyrkliga samfundet eller i handikapp- och klientorganisationerna.⁵⁴

När vi jämför de här presenterade uppgifterna med att det till exempel finns omkring 13 000 socialsekreterare, kuratorer och likvärdiga i primär- och landstingskommunal samt statlig tjänst förstärks intrycket av att frivilligorganisationernas totala direkt socialt inriktade arbetsinsatser knappast är små, vare sig relativt eller absolut sett. Här kan nämnas att organisationerna i vår undersökning uppskattar att man årligen når minst 500 000 människor med direkta sociala insatser från både frivilliga och anställda.⁵⁵

Genom ovanstående presentation växer en sammantagen bild fram av en organisationsvärld, där både många enskilda medlemmar och åtskilliga anställda gör direkta sociala insatser i en omfattning som för många antagligen är fördold. Med undantag av en del massmedialt uppmärksammade personer och verksamheter sker mycket av dessa aktiviteter i det tysta.

Samspelet mellan frivilliga och anställda

I undersökningen försökte vi få en bild av samspelet mellan frivilliginsatser och de anställdas arbete. Vi finner bara ett område där frivilligarbetet är klart dominerande och det gäller organisationernas direkta sociala insatser. I mer än hälften av sammanslutningarna utför de frivilliga mer än 75% av detta arbete. I ett mindre antal organisationer har emellertid de anställda också en dominerande ställning vad gäller direkta sociala insatser. Det gäller i till exempel frikyrkliga samfund som Frälsningsarmén men också i Svenska kyrkan. Det här visar ännu en gång på heterogeniteten bland de organisationer vi studerar men är också ett uttryck för att organisationerna har mycket olika inriktning.

En grupp organisationer bedriver omfattande aktiviteter som en ansevärd andel medlemmar är involverade i. Det utmärker till exempel kvinnojourerna, brottsofferjourerna men också de båda länkförbunden – Sällskapet Länkarnas Riksförbund och Länkens Kamratförbund. Man finner ytterligare en grupp som gör stora sociala insatser men med dominans för anställda och där endast en liten andel eller knappast några medlemmar alls är involverade – det gäller till

exempel S:t Lukasstiftelsen. En tredje inriktning är en liten grupp av organisationer som uppger sig göra få sociala insatser och där varken medlemmar eller anställda är särskilt aktiva. Det gäller till exempel Svenska Diabetesförbundet.

Vad gäller andra uppgifter – som utbildning, ledarskap, administration, information samt att skaffa intäkter – så är dessa mer jämnt fördelade mellan anställda och frivilliga, fastän de anställdas andel av de administrativa uppgifterna är större, liksom de frivilligas andel av ledarskaps- och utbildningsuppgifter.

Frivilligorganisationerna verkar befinna sig i ett komplext utvecklingskede. Å ena sidan har vi en sedan länge fortgående professionalisering av organisationerna, som har legat i linje med övrig samhällsutveckling. Ett omfattande statligt och kommunalt stöd har möjliggjort inrättande av centrala och lokala kanslier med professionella ledningar. Samtidigt har alltfler blivit anställda för att utföra direkta sociala insatser i organisationerna. En allt större andel av dessa har relevant utbildning för arbetsuppgifterna. I undersökningen uppger hälften av organisationerna att antalet anställda fortsatt att växa under 1990-talets första år. Samtidigt har emellertid endast en mindre grupp organisationer haft någon tillväxt av frivilliginsatser. Denna utveckling kan skapa manifesta och latenta problem i organisationerna och möjligtvis ökade avstånd mellan anställda och medlemmar och mellan central och lokal nivå. Både nordisk och annan internationell forskning visar på sådana fenomen. De anställdas professionella målsättningar och egenintressen och organisationernas grundläggande syften kan komma på kollisionskurs, inte minst vid samarbete med den offentliga sektorn. Den starkt utökade integrationen mellan offentlig sektor och frivilligsektorn bidrar sannolikt inte bara till att skapa spänningar mellan de olika sektorerna utan också inom frivilligvärlden.⁵⁶

Verksamheter på det sociala fältet

Hur kanaliseras då organisationerna medlemmarnas och de anställdas socialt inriktade aktiviteter? Här skall vi endast översiktligt presentera de vanligast förekommande verksamhetsformerna och några organisationer med olika traditioner och inriktning. Vi vill påminna om att både kapitel 5 och 7 vigs åt en konkret och mer utförlig beskrivning av såväl enskilda organisationer som mer specifika verksamheter.

När vi frågar organisationerna om vilka typer av sociala insatser man gör svarar nära 90% att man har öppet hus-verksamheter av olika slag. Över 80% gör insatser med kontaktpersoner, bedriver allmän rådgivning och olika "specifika programverksamheter". De senare är genomgående av öppenvårdskaraktär, till exempel uppsökande verksamheter. De flesta av dessa insatser ger intryck av att vara del av stabila, reguljära verksamheter som sällan har projektform. Vi kan benämna dem allmänt eller specifikt inriktade *stödinsatser* av olika slag.

Våra data ger inte underlag för att uttala oss om verksamheternas intensitet och omfattning men vi kan, bland annat utifrån de informationsmaterial vi erhållit och fältkontakter, utgå ifrån att man finner både lågintensiva verksamheter som närmast går på tomgång och högintensiva spjutspetsverksamheter. Som exempel på det senare kan de öppna verksamheterna för HIV-positiva vid stiftelsen Noaks Ark/Röda korset nämnas.

Nära hälften av alla organisationer driver behandlingshem eller andra slags institutioner, har eftervårdsverksamheter och bedriver mottagnings- och jourverksamheter av olika slag. Det är områden där frivilligorganisationerna av tradition gjort relativt omfattande insatser. Så tycks det också vara i flera av våra nordiska grannländer och ute i Europa.⁵⁷ Inom denna typ av verksamheter är både antalet och andelen anställda större än bland de tidigare nämnda verksamhetsområdena. Vi finner ibland en stark dominans av anställda och ibland arbetar anställda och frivilliga sida vid sida. Satsningar på detta slag av verksamheter kräver både personella och pekuniära investeringar av mer omfattande och långsiktigt slag. Ett illustrativt exempel är Levi Petrus-stiftelsen inom Pingströrelsen. Efter en mångårig expansion och stora investeringar har man nu ett mycket stort antal vårdplatser för drogmissbrukare. Till detta kommer en omfattande öppenvårdsverksamhet. Sammanslaget finns 400 anställda som gör direkta sociala insatser. I huvudsak kan de här beskrivna verksamheterna ses som *behandlings- och omsorgsinsatser* av olika slag.

Ett tredje verksamhetsområde rör det som kallas *bistånd*. För det första finner vi att mer än hälften av sammanslutningarna erbjuder rättshjälp. Organisationerna uppger att det under 1990-talet blivit en allt viktigare uppgift att bevaka och tillgodose medlemmarnas eller andra utsatta gruppers rättigheter och möjligheter att få del av samhällets välfärd. För det andra finner vi att så mycket som en tredjedel av organisationerna ger ekonomiskt bistånd och omkring en fjärdedel tillhandahåller både kortvariga logimöjligheter och mat. Det senare kan närmast ses som humanitära insatser.

Under 1990-talet har majoritet av organisationerna koncentrerat sitt utbud av verksamheter samtidigt som man ökat volymen på insatserna.

Sammanslaget växer en bild fram av att de riksorganisationer vi undersökt har ett påfallande brett verksamhetsutbud, där insatser görs av många olika slag. Det är emellertid också så att de sociala insatsernas betydelse och inriktning varierar avsevärt mellan organisationerna, och ännu en gång vill vi lägga fast att de frivilligorganisationer som gör direkta sociala insatser utgör en heterogen skara. Låt oss visa detta med några exempel.

Svenska röda korset kan få illustrera *generalistorganisationer* med ett *brett utbud av direkta sociala insatser*. De sociala insatserna står i centrum för intresset. Det är till och med så att organisationen bedriver alla de ovan nämnda verksamhetsformerna. Svenska röda korset har också ett större antal anställda – över 200 personer – som arbetar med direkta sociala insatser. Till detta kommer en stark lokal förankring genom 2 100 föreningar och en mycket stor medlemskader. Minst 11 000 frivilliga utför direkta sociala insatser som

når ut till omkring 60 000 människor varje år. Därtill erhåller olika telefonjourer 30 000 samtal per år från utsatta människor. Med vårt tidigare språkbruk kan vi säga att organisationen har en hög extensitet men samtidigt en *relativt* sett låg intensitet vad avser sociala insatser. De viktigaste verksamhetsområden man enligt egen uppgift är involverad i är å ena sidan besöksverksamheter och självhjälpgrupper – där frivilligmedverkan är stor – å andra sidan mottagningar, som till exempel rehabiliteringscenter för torterade flyktingar – där anställda med specialistkompetenser har en helt avgörande roll. Det verkar med andra ord finnas en balans mellan frivilliginsatser och anställdas insatser.

Riksförbundet för trafik- och polioskadade kan få representera en annan inriktning. Det är en *specialistorganisation* och *intresseorganisation* som är en del av handikapprörelsen, bland annat genom medlemskap i Handikappförbundens centralkommitté. Det är visserligen en sammanslutning med ett *relativt brett utbud av sociala insatser* men där informationsarbete, "lobbying" och opinionsbildande arbete också står i centrum för uppmärksamheten. 3 000 av de knappt 10 000 medlemmarna är aktiva genom att göra olika slag av insatser. På det sättet utmärks förbundet av en relativt hög intensitet. Men de frivilliga som systematiskt gör direkta sociala insatser är mycket få. Bland de anställda utgör de över hälften. De viktigaste socialt inriktade verksamhetsformerna är uppsökandeaktiviteter, rådgivning och eftervård.

Pensionärernas Riksorganisation kan få representera ytterligare en annan inriktning, nämligen en *specialistorganisation* och *intresseorganisation* med en satsning på *få typer av direkta sociala insatser*. Organisationen är till sin grundläggande struktur modern, såtillvida att den bygger på egenorganisering av en tydligt urskiljbar grupp. I likhet med Svenska röda korset har PRO ett stort antal medlemmar, god lokal förankring och låg intensitet. Andelen som gör direkta sociala insatser bland de aktiva är emellertid relativt stor, och tack vare att organisationen har så många medlemmar kommer ändå de direkta sociala insatserna att ha en avsevärd omfattning. Det är framförallt kontaktpersonsverksamhet, rådgivning och specifik programverksamhet man sysslar med.

Det finns anledning att återigen betona att vi inte vet någonting om dessa verksamheters och insatsers betydelse för medborgarna och mycket lite om deras betydelse i relation till det offentliga insatser. För att knyta an till vår diskussion i kapitel 1 kring "avsedd rollfördelning" kan vi utifrån våra data konstatera att det finns en överväldigande stark enighet bland organisationerna i den grundläggande synen på organisationernas roll gentemot det offentliga. Det formuleras på följande sätt av DKS/N:

"DKS/N-RIA har inte ambitioner att ersätta myndigheterna inom några av deras arbetsområden. Vår uppgift är att göra ett kompletterande arbete med möjligheter att erbjuda andra tjänster och andra dimensioner än de samhället förfogar över."⁵⁸

Vad gäller direkta sociala insatser ser organisationerna sin helt avgörande roll som att man skall utgöra ett komplement, såväl till det offentliga som till andra insatser. Detta ställningstagande synes inte stå i motsatsställning till att organisationerna ser på vissa verksamheter som alternativ inom områden där offentliga satsningar har svårt eller helt enkelt inte kan nå fram. Det här gäller till exempel utsatta gruppers möjlighet till egenorganisering genom frivilligorganisationer och frivilligorganisationers möjlighet att fylla en humanitär roll för utslagna grupper, oberoende av socialpolitikens anspråksnivåer och värdeologiska svängningar. Genom intervjuerna får vi däremot intryck av att den tidigare så viktiga avantgarderollen mist alltmer av sin aktualitet, fastän den naturligtvis finns kvar.

I kapitel 3 redovisades befolkningens svar på ett antal frågor som vi ställt kring socialpolitik och frivilligarbete. Några av dessa frågor har vi också ställt till organisationsföreträdarna. På frågan om frivilligt arbete idag är särskilt viktigt när samhället undandrar sig ansvar fördelar sig svaren så gott som identiskt lika mellan organisationer och befolkning, vilket innebär att en överväldigande majoritet av organisationerna instämmer helt eller delvis i detta påstående. På frågan om frivilligorganisationer med fördel kan ta över många vård- och omsorgsuppgifter från det offentliga fördelar sig också svaren påfallande lika, med den förskjutningen att en ännu större majoritet av frivilligorganisationerna inte instämmer alls eller bara i liten utsträckning. Organisationerna verkar med andra ord i mycket liten utsträckning vara trakterad av att få rollen som ersättare för offentliga insatser. När det till sist gäller frågan om frivilligt socialt arbete främst bör syfta till att förändra samhällsvillkoren för utsatta grupper så uppträder en påtaglig diskrepans mellan befolkning och organisationsföreträdare. Mer än två tredjedelar av organisationerna men endast en femtedel av befolkningen instämmer helt i detta påstående. Här verkar finnas uppenbara skillnader i föreställningarna om vilken roll frivilligorganisationerna bör spela.

Avslutning

I kapitlet har vi visat att de riksorganisationer som gör direkta sociala insatser präglas av hög grad av stabilitet och kontinuitet.

Vi vill göra läsarna uppmärksamma på möjligheten av att de *socialt inriktade* verksamhetsdelarna inom till exempel idérörelsens organisationer kan utvecklas genom att de fyller uppenbara behov. Och att detta kan ske delvis oberoende av organisationernas *allmänna* utveckling. Organisationers samhällsinflytande kan minska samtidigt som deras sociala insatser kanske kan öka, inte minst under de nya betingelser som nu växer fram.

I kapitlet har klargjorts att det inom frivilligorganisationernas ramar utförs omfattande sociala insatser av en mängd olika slag. Här finns ett grundlägg-

gande behov av forskning för att försöka fånga in frivilliginsatsernas betydelse i sig och i relation till andra insatser. Det behövs också ett teoretiskt baserat forskningsarbete för att bättre kategorisera och karaktärisera socialt inriktade frivilligorganisationer.

Frivilligorganisationer har i mycket stor utsträckning visat sig vara beroende av medel från det offentliga för att bedriva sin verksamhet. Vi har påbörjat en diskussion om möjligheter och problem med detta beroende. Här behövs forskning som på olika nivåer granskar samspelet mellan organisationerna och den offentliga sektorn.

Med en viss frenesi har vi i kapitlet hållit fast vid frivilligorganisationers direkta sociala insatser. Detta har varit självklart mot bakgrund av utredningsuppdraget men det har lett till att frivilligorganisationernas övriga uppgifter och målsättningar har kommit i skymundan. Vi vill därför avslutningsvis understryka att vår avsikt varit begränsad till att försöka ringa in några avgörande fält och att ambitionen inte alls varit att försöka ge en helhetsbild av de mångfacetterade och vittförgrenade enheter som de undersökta organisationerna utgör.

NOTER

¹Se Onarheim & Selle 1990:3.

²Se Klausen 1991:7.

³Se Salamon & Anheier 1992 och Kuhnle & Selle 1992. Vad gäller internationell komparativ forskning finns några tidigare ansatser, se t.ex. Kramer 1981 och James (red.) 1989. Framförallt vill vi emellertid hänvisa till den brett upplagda studie som Salamon & Anheier (1991) planlagt och där Sverige genom Handelshögskolan i Stockholm och Sköndalsinstitutet deltar tillsammans med tolv andra länder.

⁴Se Klausen 1990:50-51.

⁵Vi avser här såväl centralstat som regionala och lokala myndigheter.

⁶För en redogörelse av subsidiaritet, se kapitel 10.

⁷Se Salamon 1987:111-113.

⁸Se Kuhnle & Selle (red.) 1990 och 1992, Lorentzen 1990, 1992 och 1993.

⁹I "Termer i sociologi" av Brante & Fasth (1982:58) definieras begreppet som: "En styrande grupps upptagande av nya medlemmar ... i syfte att neutralisera dessa och därmed säkra den egna maktpositionen." Engberg (1886:155) beskriver det också som: "... åtgärder från den politiska demokratins sida syftande till ett gemensamt samhällsansvar; konfliktreducering och konflikt-dämpning."

¹⁰Se Klausen 1989 och 1992. Som ett intressant undantag från bristen på den här typen av studier för svenskt vidkommande skall nämnas Sunessons (odaterad) visserligen korta men mycket uppslagsrika diskussion kring kooperering och några klientorganisationers möjligheter att förbli oberoende.

¹¹För Sveriges del vill vi vad gäller ideologiproduktion hänvisa till t.ex. SOU 1987:33 och för kunskapsproduktion till t.ex. Olsons (1992) presentation av fältet men också till Engberg 1986 och Petersson, Westholm & Blomberg 1989.

¹²Se Blomdahl 1990:172-184.

¹³När det gäller de kulturpolitiska funktionerna se t.ex. Onarheim & Selle a.a. och Johansson 1980.

Två goda exempel på nordisk forskning kring sociala funktioner utgör Lorentzen 1988 och Habermann 1993.

Vad gäller ekonomiskt inriktad forskning; se för nordisk del t. ex. Klausens genomgång (1990) och för en internationell beskrivning t. ex. Hansmann 1987:47-62.

Här skall också sägas att en introduktion till de begränsade forskningsansatser som verkar ha gjorts kring frivilligsektorn i Finland ges av Blomberg & Bäckman 1992.

¹⁴Se Olson a.a:22.

¹⁵Se Folkrörelseutredningen SOU 1987:33 sid. 21.

¹⁶Denna typ av avgränsning ligger väl i linje med Sills (1968:362-363) vitt spridda definition: "En frivillig sammanslutning består: 1) av en grupp människor som har organiserat sig för att tillvarata några gemensamma intressen; 2) där medlemskapet är frivilligt i den meningen att det varken kan erhållas som mandat eller gå i arv; 3) och organisationen existerar oberoende av staten." (vår översättning).

¹⁷Så här långt följer vi t.ex. NOU 1988:17, se sid. 58-59.

¹⁸Med direkta sociala insatser avser vi handlingar som är inriktade på ökad välfärd för individer eller grupper och som uttrycks i relationer till dessa.

¹⁹För att genomföra urvalet gick vi till den förteckning, "Folkrörelse- och föreningsguiden", som finns över alla riksorganisationer som verkar på frivillig grund. Urvalskriterierna för att komma med i förteckningen ligger väl i linje med våra egna ställningstaganden. Vid årsskiftet 1992/1993 upptog förteckningen närmare 700 organisationer och där sker också en presentation av varje organisation.

Enligt t.ex. Folkrörelseutredningen (SOU1987:33 sid. 25-26) kan en riksorganisation sägas ha tre arbetsuppgifter: att bära den gemensamma idén och de gemensamma målen, att agitera för idéer och mål och att ge service till de lokala föreningarna.

²⁰Vi strävade inte efter något representativt urval, utan valde ut två av de största riksorganisationerna och ytterligare en som fick representera den rika flora av mycket små invandrarorganisationer. Vi gjorde urvalet ur "Guiden till invandrarnas organisationer och trossamfund" 1992 års upplaga som utges av Statens invandrarverk. I guiden förtecknas 45 organisationer. De tre organisationer vi valt ut svarar för omkring 1/4 av det totala medlemsantalet i ovan nämnda organisationer.

²¹De två organisationer som föll bort var Scientologkyrkan och Förenade Islamiska Föreningar i Sverige. Till alla övriga organisationer översändes det intervjuformulär som utarbetats i samråd med företrädare för frivilligsektorn. Intervjuaren gjorde samtidigt en överenskommelse med någon representant som hade överblick över organisationen, företrädesvis förbundssekreterare, kanslichefer eller ordföranden, om att få återkomma och genomföra en telefonintervju. Intervjuundersökningen utfördes av Anne Hermodsson vid Institutionen för socialt arbete på Stockholms universitet.

Den organisation som vi inte erhöll svar från var Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna. Förutom bortfallet av en organisation tillkommer naturligtvis ett internt bortfall av enskilda frågor. Bortfallet är emellertid litet med ett par undantag som redovisas.

²²Oftast har organisationerna god överblick över betingelserna på den centrala nivån men inte alltid över den totala verksamheten.

²³I förteckningen över intervjuade organisationer som återfinns i bilaga kan läsaren se till vilken organisationstyp var och en av organisationerna hänförde sig. Vi vill göra läsaren uppmärksam på att vi i presentationen fört Evangeliska Fosterlandsstiftelsen till "frikyrkligt samfund" och "annat religiöst samfund", trots att de själva hänförde sig till "grupp eller förening inom svenska kyrkan".

²⁴Trots sitt namn är S:t Lukasstiftelsen en frivilligorganisation baserad på individuellt medlemskap.

²⁵Vill man nå utöver detta måste en teoretisk ansats anläggas. Det går långt utöver vad som är möjligt i denna kartläggning men låt oss ändå nämna att Selle & Svåsand (1987) argumenterat för att man bör placera in frivilligorganisationer utefter tre centrala dimensioner - en aktivitets-, en ideologi- och en socialiseringsdimension - för att på så sätt kunna nå fram till mer sofistikerade och analytiskt grundade kategoriseringar.

²⁶Bland andra Bohm (1985) och Onarheim & Selle (a.a.) understryker de stora skillnaderna mellan olika typer av frivilligorganisationer. De senare menar att skillnaderna ofta är långt större än mellan frivilligorganisationerna och den offentliga sektorn. De norska författarna pekar därför på vikten av att försöka beskriva och begreppsliggöra dessa skillnader.

²⁷Det tycks tillhöra genren att hänvisa till de Tocquevilles berömda entusiasm över amerikanernas benägenhet att organisera sig i föreningar. För vår del vill vi påpeka att han i "Journey to America"(1971:219, original 1831-1832) speciellt lyft fram det för dåtiden anmärkningsvärda faktum att människor började organisera sig i nykterhetsföreningar.

Vad gäller diskussionen kring genombrottsvågor, se t.ex. Johansson 1993:17.

²⁸Se Petersson, Westholm & Blomberg a.a:106, Engberg 1986:25-26 och Blomdahl a.a:28-29.

²⁹DKSNs ställning är inte på något sätt unik inom frivilligsektorn. Folkrörelseutredningen visade i SOU 1987:33 sid. 21 att det finns åtminstone ett 50-tal riksorganisationer med andra organisationer som medlemmar. Bland de organisationer vi undersökt så har också ett antal blandat medlemskap, d.v.s. både enskilda medlemmar och organisationer. Det gäller t.ex. RFMA och Verdandi.

³⁰Se SOU 1987:33 sid. 87-100 och Engberg a.a.

³¹Se SOU 1987:33 sid. 25.

³²Se Habermann & Parsby 1987 och NOU 1988:17 sid 303.

³³Även om såväl Folkrörelseutredningen som Engberg och Blomdahl talar om folkrörelserna, så är det föreningslivet de faktiskt undersöker som den sistnämnde påpekar (a.a:27).

Hänvisningen till Blomdahl i texten gäller a.a:207ff.

Citatet från Institutet för framtidsstudiers rapport är från Herrmann (401) i Axelson & Pettersson (red.) 1992.

³⁴Kunskapsproduktionen kring den senare typen av aspekter verkar ha varit närmast försumbar på nordisk botten. Ett viktigt undantag utgör Selles geografiskt avgränsade studie av organisationer på mellannivå. Se Selle & Ömyr 1990:124-131 men också Engberg a.a.:21.

³⁵Oftast har organisationen god överblick över de ekonomiska betingelserna för den centrala nivån men de har ibland markerat att de tvingats göra skattingar för organisationens totala verksamhet.

Vad gäller uppdelningen i olika former av bidrag från offentliga sektorn, se t.ex. Statskontoret 1991:6 sid. 22-23.

Angående skattebefrielse, se Lag om statlig inkomstskatt (1947:576) 7§ mom. 4-6.

³⁶Vi följer gängse ekonomisk användning av kostnadsbegreppet, se t. ex. Blomquist & Leonardz (1989:15-18).

³⁷Se SOU 1987:33 sid. 57. Ett avgörande problem med utsagan är att den saknar empiriskt underlag.

³⁸Habermann & Parsby (a.a.:23-25) visar att man finner en större bredd i de danska frivilligorganisationernas finansiering, även om beroendet av den offentliga sektorn är stort. Hegland (a.a.) har i sin forskning kring lokala danska frivilligorganisationer understrukit vikten av att det offentliga stödet inte bara kommer från den enskilda kommunen då detta verkar göra föreningar extremt utsatta för tillfälliga lokala opinioner och personligt färgade ställningstaganden.

³⁹För det längre tidsperspektivet, se t.ex. SOU 1988:39 och SOU 1987:33 men också Olson (a.a.:31) som visar att det första svenska föreningsstödet utgick redan 1862. Selle (1993:6) visar att för Norges del går stöd från det offentliga att spåra ända tillbaka till 1820-talet. För aktuella uppgifter, se Statskontoret 1991:6 sid. 47-48. Vad gäller de kommunala bidragen kan vi slå fast att kunskapen är mycket liten. En första noggrann fallstudie har nu emellertid genomförts av Bergmark (1993).

⁴⁰Se Lorentzen 1990:77ff.

Här skall påpekas att de uppgifter vi lämnar kring organisationer, verksamheter och insatser inkluderar eventuella stiftelseengagemang.

⁴¹Vad gäller Folkrorelseutredningen, se t.ex. SOU 1988:39. När det gäller utredningen kring organisationernas bidrag, se Kommittédirektiv 1992:81sid.1.

⁴²Så t.ex. diskuterar Statskontoret (a.a.:53) risken för att det statliga stödet, med sin nuvarande utformning, stärker de centrala delarna av riksorganisationerna på de lokala föreningarnas bekostnad. Se också NOU a.a.:191

⁴³Se Lorentzen 1992.

⁴⁴Se Selle 1993.

⁴⁵Se t.ex. Pettersson 1992:14 och Onarheim & Selle a.a.:22 för diskussioner av olika roller.

⁴⁶Se Lorentzen 1993 och Klausen 1992:38-39.

⁴⁷Citatet är taget från SOU 1987:33 sid. 21. Se också Blomdahl a.a.:22-27.

Vi valde att inte ange något bestämt kriterium på vad vi ansåg vara aktivitet. Vårt alldeles bestämda intryck vid provintervjuer och kontakter med sektorn var att vi i så fall skulle erhålla få svar. Detta mot bakgrund av sektorns ojämna kunskaper om bland annat aktiviteter. Vi kan notera att organisationerna systematiskt uppskattat antalet/andelen aktiva till färre än vad man finner när man frågar medlemmarna själva och använder måttet aktiv vid något tillfälle under föregående år. Vad vi fångar upp i denna studie är med andra ord mer regelbunden aktivitet.

⁴⁸Vi vill understryka att det ibland varit svårt för organisationerna att skilja ut egenaktiviteter från insatser, framförallt bland sammanslutningar som bygger på egenorganisering och hjälp till självhjälpsinsatser.

Så fort det varit möjligt har vi använt medianvärden i tabellen, då vi har att göra med sneda fördelningar. Inte heller detta leder emellertid alltid till ett helt tillfredsställande resultat, vilket den uppmärksamme läsaren torde kunna iaktta.

Vid enstaka uteblivna uppgifter för aktivitetsnivå i enskilda riksorganisationer har vi givit dessa ett uppskattat värde baserat på medlemskap och medianvärde för aktivitetsnivå bland övriga likvärdiga organisationer.

För pensionärsorganisationerna har vi inte beräknat medlemsanslutning på 16-74-årsintervallet, utan på 16-84-årsintervallet.

Vad gäller invandrarorganisationerna har vi använt medianvärdet för aktivitetsnivån hos de tre undersökta organisationerna och antagit att detta är giltigt för resterande invandrarorganisationers 135 000 medlemmar. Vi har gjort samma typ av uppskattning för att ringa in hur många som är anställda i invandrarorganisationerna.

Till "handikapp-, patient- och klientorganisationer" har vi fört de båda länkförbunden och AA, trots att de hänförde sig själva till "övrigt" och "humanitär organisation" vid den tidigare redovisade indelningen.

Till skillnad mot i en del andra studier har vi föredragit att placera flertalet organisationer som primärt arbetar med missbrukare under "klientorganisation" och i något fall under "annat", istället för under "nykterhetsorganisation". Till den senare gruppen för vi bara de två organisationer - Sveriges Blåbandsförbund och Riksförbundet mot alkohol- och narkotikamissbruk - som själva uppgav sig vara nykterhetsorganisationer.

Tyvärr har inte Svenska kyrkan uppgifter vare sig om allmän- eller specifik aktivitetsnivå.

För DKSNs del (under rubriken "annat") har det inte varit möjligt att lämna uppgifter kring medlemsanslutning och allmän aktivitetsnivå, eftersom organisationen inte har individuella medlemskap.

⁴⁹För diskussion om extensitet och intensitet, se Petersson-Westholm & Blomberg a.a:113.

Vidare har samma författare undersökt överlappande medlemskap och visat att det endast förekommer i liten omfattning mellan sådana organisationstyper som ingår i denna studie.

Våra uppgifter kring aktivitet ökar i trovärdighet genom att de visar sig ligga i linje med såväl mer strikt genomförda aktivitetsstudier med relativt höga krav på aktivitetsnivå (se Blomdahl a.a:147) som mer lösligt genomförda studier med samma krav (se Vestlund 1981:109). Som en konsekvens av detta blir emellertid andelen aktiva lägre än vad man finner i de många studier som sätter gränsen vid att medlemmen skall ha varit aktiv vid något enda tillfälle under föregående år, se t. ex. Petersson-Westholm & Blomberg a.a. och vår egen befolkningsstudie.

⁵⁰Också här kan vi naturligtvis finna överlappande medlemskap, även om de kan antas ha en begränsad omfattning.

⁵¹För några få organisationer där vi saknar uppgifter om antalet aktiva medlemmar som gör direkta sociala insatser har vi här, liksom i föregående tabell, gjort en uppskattning av antalet aktiva genom att använda medianvärdet för övriga likvärdiga grupper.

För tillvägagångssättet vid presentationen av invandrarorganisationerna vill vi hänvisa till not 45. Att inte föräldraföreningarna finns med beror på att den helt dominerande organisationen, Hem och skola, tyvärr inte har uppgifter för att besvara frågorna.

Att inte nykterhetsorganisationerna finns med i denna uppställning beror på att de uppgivit att så ytterligt få medlemmar är involverade i direkta sociala insatser på frivilligbasis.

Vid rubriken "annat" i den undre organisationsgrupperingen har vi inte redovisat några uppgifter för aktivitet därför att DKSN inte är en medlemsorganisation, uppgifterna från Verdandi är något oklara och S:t Lukasstiftelsen inte har en enda medlem som gör direkta sociala insatser på frivilligbasis.

⁵²Mot bakgrund av de tidigare redovisade betingelserna för den grupp som här betraktas som aktiv och i relation till befolkningsstudiens uppgifter framstår det uppskattade antalet aktivitetstimmar som helt rimligt. Vi vill emellertid påpeka att en relativt stor grupp organisationer inte tyckte sig kunna besvara frågan om antal arbetade timmar per månad.

⁵³Beroende på utgångspunkter finner vi att antalet årsarbeten bör ligga mellan 6 000-13 000 årsarbeten och att omkring 10 000 därför kan vara en rimlig uppskattning. I NOU 1987:13 sid. 79 redovisas en tidsstudie av aktiva medlemmar. Uppgifterna från denna bestyrker rimligheten i våra egna uppgifter, liksom Habermann & Parsbys (a.a:56) studie av danska frivilligorganisationer.

⁵⁴För Svenska kyrkans del fördelar sig antalet anställda som gör direkta sociala insatser så att drygt 2 000 utgör diakoner, församlingsassistenter och dylikt medan resten är församlingspräster.

⁵⁵Uppgifterna kring offentliganställda har erhållits från Gigi Isacsson Akademikerförbundet SSRs kansli.

Här skall också nämnas att 21 av de 56 organisationerna inte ansåg det möjligt att besvara frågan om hur många man når ut till.

⁵⁶Se t.ex. Lorentzen 1993, Mirvis 1992 men också Paulsen 1992 för en mer öppen diskussion av de anställdas egenintressen.

⁵⁷Se Selle 1993 och Habermann & Parsby a.a.

⁵⁸Se Danielson m. fl. 1987:37.

LITTERATUR

KAPITEL 4

- Bergmark Å. (1993). *Från bidrag till ersättning?* Manus. Ut kommer som rapport 1 i Sköndalsinstitutets skriftserie om frivilligt socialt arbete.
- Blomberg H. & Bäckman G. (1992). *The Role of Voluntary Work in a Welfare State. The Case of Finland.* Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteteten vid Åbo akademi, Socialpolitiska institutionen, Ser A:387.
- Blomdahl U. (1990). *Folkrörelserna och folket.* Stockholm, Institutet för framtidsstudier och Carlsson Bokförlag.
- Blomquist A. & Leonardz B. (1989). Årsredovisningen. Malmö, Liber.
- Brante T. & Fasth E. (1982). *Termer i sociologi.* Stockholm, Liber Förlag.
- Danielson T. m fl (1992). *Medarbetare.* Stockholm, Verbum förlag AB.
- DsFi 1985:6. Frivilligorganisationer - alternativ till den offentliga sektorn?* (Författad av P.Bohm)
- Engberg J. (1986). *Folkrörelserna i välfärdssamhället.* Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. (Avh.).
- Folkrörelse- och föreningsguiden* (1993). Stockholm, Civildepartementet och CE Fritzes AB.
- Guiden till invandrarnas organisationer och trossamfund* (1992). Statens invandrarverk.
- Habermann U. (1993). *Fokelighed og frivilligt arbejde.* Köpenhamn, Akademisk Forlag.
- Habermann U. & Parsby I. (1987). *Myter og realiteter i det frivillige sociale arbejde.* Köpenhamn, Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Socialministeriet.
- Hansmann H. (1987). Economic Theories of Nonprofit Organization. I W. Powell (red.). *The Nonprofit Sector A Research Handbook.* New Haven, Yale University Press.
- Hegland T. J. (1991). Forskningserfaringer om graenser for samarbejdet. I *Brug og misbrug af det frivillige sociale arbejde.* Köpenhamn, Socialministeriet.
- Herrmann E. (1992). Vad är det för värdefullt med folkrörelser - avslutande reflexion. I S. Axelson & T. Pettersson *Mot denna framtid.* Institutet för Framtidsstudier och Carlsson Förlag.
- James E. (red.) (1989). *The Nonprofit Sector in International Perspective.* New York, Oxford University Press.
- Johansson H. (1980). *Folkrörelserna i Sverige.* Stockholm, Sober förlags AB.
- Johansson H. (1993). Föreningsväsendet växer fram. I *Folkrörelse- och föreningsguiden,* Civildepartementet och CE Fritzes AB.

- Klausen K. (1989). *Phlegmatism, Passive Adjustment and Stress*. Paper presenterat vid "The ECPR Workshop on Needs, Contributions and Welfare", Paris.
- Klausen K. (1990). *Organisatorisk inertitet og mikrodynamiske processer*. Köpenhamn, Handelshögskolan i Köpenhamn och Samfundslitteratur. (Avh.).
- Klausen K. (1991). *Om teoretiske problemer ved studiet af frivillige organisationer*. Skrifter fra Institut for erhvervsret og politologi no. 2/1991, Odense universitet.
- Klausen K. (1992). *Paragovernmental Organizations, the Extension of the Welfare State*. Skrifter fra Institut for erhvervsret og politologi no. 4/1992, Odense universitet.
- Kommittédirektiv 1992:81*. Bidrag till ideella organisationer.
- Kramer R. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley, University of California Press.
- Kuhnle S. & Selle P. (red.) (1990). *Frivillig organisert velferd*. Bergen, Alma Mater Forlag AS.
- Kuhnle S. & Selle P. (1992). Government and Voluntary Organizations: a Relational Perspective. I S. Kuhnle & P. Selle (red.), *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot, Avebury.
- Lag om statlig inkomstskatt (SFS 1947:576)*.
- Lorentzen H. (1988). *Mellom byråkrati og bevegelse*. Institutt for Sosialforskning, INAS Rapport 3/88.
- Lorentzen H. (1990). *Velferd og verdier*. Oslo, Institutt for Samfunnsforskning, rapport 90:8.
- Lorentzen H. (1992). En framtid for frivilligheten? *Nordiskt socialt arbete*, 12, (2), 19-32.
- Lorentzen H. (1993). *Frivillighetens integrasjon*. Opublicerat manus, Institutt for Samfunnsforskning.
- Lorentzen H. & Selle P. (1989). Kan vi stola på dei frivillige organisasjonane? I H. Baldersheim m.fl. *Sentral styring og institusjonell autonomi*. Bergen, Alma Mater Forlag AS.
- Mirvis P. (1992). The Quality of Employment in the Nonprofit Sector: An Update on Employee Attitudes in Nonprofits Versus Business and Government. *Nonprofit Management & Leadership*, 3, (1), 23-41.
- NOU 1988:17*. Frivillige organisasjoner.
- Olson H.-E. (1992). *Föreningarna och den ideella sektorn En forsknings- och kunskapsöversikt*. Opublicerad stencil, Civildepartementet.
- Onarheim G. & Selle P. (1990). *Frivillige organisasjonar som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. Bergen, LOS-center, Notat 90:4.
- Paulsen M. (1992). Det finns inga folkrörelser, bara rörelser i folket. I *Rörelser i folket*. Rapport från regeringens seminarium den 21 oktober 1992 på Skepparholmens kursgård, Saltsjö-Boo om folkrörelser och föreningsfrågor.

- Petersson O., Westholm A. & Blomberg G. (1989). *Medborgarnas makt*. Stockholm, Carlsson Bokförlag.
- Pettersson L. (1992). Man kan inte sälja frivilliginsatser. I *Rörelser i folket*. Rapport från regeringens seminarium den 21 oktober 1992 på Skepparholmens kursgård, Saltsjö-Boo om folkrörelser och föreningsfrågor.
- Salamon L. (1987). Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government - Nonprofit Relations. I W. Powell (red.) *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven, Yale University Press.
- Salamon L. & Anheier H. (1991). *Reference Manual of Project Material*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University.
- Salamon L. & Anheier H. (1992). Toward an Understanding of the International Nonprofit Sector: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. *Nonprofit Management & Leadership*, 2, 311-323.
- Selle P. (1993). Voluntary Organizations and the Welfare State. *Voluntas*, 4, 1-15.
- Selle P. & Svåsand L. (1987). Cultural Policy, Leisure and Voluntary Organizations in Norway. *Leisure Studies*, 6, 347-364.
- Selle P. & Öymyr B. (1990). Velferdsproduksjon i lokalsamfunnet: Frivillig organisering eit alternativ til offentlig. I P. Selle & S. Kuhnle *Frivillig organisert velferd*. Bergen, Alma Mater Forlag AS.
- Sills D. (1968). Voluntary Associations: Sociological Aspects. I D. Sills (red.) *International Encyclopedia of the Social Sciences*.
- SOU 1987:33. Ju mer vi är tillsammans. Betänkande från 1986 års folkrörelseutredning.
- SOU 1988:39. Mål och resultat. Betänkande av folkrörelseutredningen.
- SOU 1993:71. Organisationernas bidrag.
- Statkontoret 1991:6. Statligt föreningsstöd.
- Sunesson S. (odaterad). *Kooptation eller motoffentlighet. Strategier för de förtrycktas organisationer*. Stencil, Institutionen för socialt arbete, Lunds universitet.
- de Tocqueville A. (1971). *Journey to America*. New York, Anchor Books. Original 1831-1832.
- Vestlund G. (1981) *Hur vårdar vi vår demokrati?* Stockholm, Liber.

5 Frivillig verksamhet på fältet – en närstudie av sju organisationer

Eva Jeppsson Grassman och Lars Svedberg

Inledning

Med hjälp av sju fallstudier beskrivs i detta kapitel frivillig, socialt inriktad verksamhet. I visst motto kan det ses som en fortsättning på kapitel 4. Ett av syftena med det här kapitlet är nämligen att, genom exempel, illustrera och konkretisera en del av de resultat som presenteras i föregående kapitel och de resonemang som förs kring dessa. Det handlar exempelvis om att exemplifiera organisationstyper och verksamhetsformer, och om ekonomiska betingelser, förhållandet mellan anställda och frivilliga samt organisationernas förhållande till den offentliga sektorn. Kapitlet begränsar sig dock inte till riksorganisationer. Vår närstudie har nämligen ytterligare ett syfte. Det är att försöka ge läsaren en "närvarokänsla" av vad frivillig verksamhet inom det sociala området i Sverige kan vara för något. Närstudien omfattar sju frivilliga organisationer som bedriver sociala insatser. Datainsamlingen skedde *dels* på grundval av skriftligt material (informationsmaterial om organisationerna, årsberättelser, och så vidare) *dels* i form av längre, halvstrukturerade intervjuer med representanter för organisationernas verksamhet: styrelseledamöter, andra frivilligt aktiva samt anställda.¹

Principer för urval

Genom strategiskt valda exempel har vi försökt spegla den mångfald och heterogenitet som präglar den sociala frivilligsektorn när det gäller organisationernas ursprung, karaktär, verksamhetsformer, med mera. Organisationerna valdes med utgångspunkt från följande dimensioner:

Stor – liten organisation.

Gammal – ny organisation.

Riksorganisation – lokalt verksam organisation eller grupp.

Stadsbaserad – landsbygdsbaserad organisation.

Generalistorganisation (verkar för olika grupper och inom olika områden)

- specialistorganisation (verkar för en grupp eller en fråga).
- Organisationer som verkar för "andra grupper" – organisationer som verkar för den "egna gruppen".
- Organisationer vars verksamhet i huvudsak sker genom professionella insatser – organisationer där den sociala verksamheten i huvudsak sker genom frivilliga insatser.

Ett övergripande mål när urvalet gjordes var att fallstudierna tillsammans skulle spegla verksamheter som vänder sig till mycket olika grupper i samhället.

Sju fallstudier — en kort översikt

De två fallstudier som inleder genomgången handlar om stora generalistorganisationer: *Frälsningsarmén* och *Stockholms Stadsmission*. Frälsningsarmén bedriver sociala insatser över hela landet, men har tyngdpunkten i sin verksamhet i storstäderna. Stadsmissionen verkar i Stockholm. Båda organisationerna har en lång historia med rötter i 1800-talet. Båda organisationerna har idag en omfattande och vittförgrenad social verksamhet som vänder sig till utsatta grupper. Stadsmissionen erbjuder dock även insatser som vänder sig till väletablerade skikt i samhället. De båda organisationernas verksamheter baserar sig i mindre utsträckning på frivilliga insatser. De sociala insatserna genomförs huvudsakligen av anställd personal.

Genomgången fortsätter därefter med beskrivningar av tre frivilliga organisationer som alla utgör exempel på "fjärde vågens" rörelser – det vill säga de har tillkommit efter andra världskriget. Med utgångspunkt från en uppdelning som Engberg gör kan de hänföras till "identitetsrörelserna": det är fråga om handikapp- och klientorganisationer av olika slag². Det handlar om:

- *bröstcancerföreningarna och deras riksorganisation (BRO)*, som bildades i slutet av 1970-talet,
- en lokalförening av *Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH)*, en rörelse som tillkom i slutet av 1960-talet, samt
- ett brukarkooperativ för funktionshindrade i Stockholm *Stockholmskooperativet för Independent Living, STIL* bildat under 1980-talet.

Alla tre organisationerna är specialistorganisationer där insatserna är riktade till den egna gruppen. Inslaget av frivilliga insatser är betydligt större än i de tidigare nämnda organisationerna och bygger på kamratstödsprincipen. Exempelvis bedriver bröstcancerföreningarna kontakt- och stödverksamhet som bygger på att bröstcanceropererade, rehabiliterade kvinnor stöttar och informerar nyopererade kvinnor.

STIL utgör också ett exempel på de brukarkooperativ som under det senaste decenniet vuxit fram inom olika områden i Sverige. Genom entreprenadavtal med kommunala myndigheter är organisationen, med hjälp av professionella insatser, utförare av de sociala insatser som kooperativets medlemmar är brukare av.

Slutligen beskrivs två mindre, socialt inriktade verksamheter som härrör från 1990-talet.

Först ringar vi in *Kvinnogardet* som utgör ett exempel på de lokala grupper som under senare decennier vuxit fram, och på människor som samlas kring en fråga. Kvinnogardet har karaktär av ett informellt nätverk, där en mindre grupp aktiva mobiliserar många kvinnor runt aktioner som rör gruppens huvudangelägenhet.

Därefter beskrivs ett lokalt framväxt glesbygdprojekt - *Närprojektet*. Det syftar till att erbjuda boendeservice till äldre och handikappade i bygden och drivs i stor utsträckning genom frivilliga insatser.

Att bry sig om de mest utsatta - Frälsningsarméns socialtjänst

"Det finns inget skäl för oss att öppna behandlingshem som ska kureras direktörer, som själva har råd att betala sin behandling. Men de som ingen annan bryr sig om: uteliggarna, de svaga, de hemlösa, de udda och de som inte kan vara någon annanstans - de måste kunna vara hos oss. Kan vi inte ta hand om dem, då har vårt sociala arbete inte något existensberättigande."

På detta sätt formuleras uppdraget av chefen för Frälsningsarméns socialtjänst.

Frälsningsarméns sociala insatser är mångfacetterade och utförs både av anställda inom socialtjänsten och frivilliga från de så kallade kårerna. Såväl den centrala ledningen som de som ansvarar för de lokala verksamheterna rekryteras ur Frälsningsarméns egna led. Alla som är verksamma inom det sociala arbetet förväntas ha en kristen grundsyn.

Frälsningsarméns grundare William och Catherine Booth spred från mitten av 1800-talet sitt kristna budskap och gjorde stora sociala insatser bland Londons fattiga. Så småningom förvandlades deras kristna mission till en kristen organisation med en militär uppbyggnad och terminologi, Frälsningsarmén. Organisationen spreds snart till andra länder. Rörelsen fick snabbt fotfäste i Sverige, och Frälsningsarméns svenska pionjärer öppnade redan 1890 ett räddningshem för kvinnor i Stockholm. Samma år öppnades också ett härbärge. Därmed hade rörelsens sociala inriktning fått ett fotfäste också i Sverige. De sociala insatserna växte snabbt i omfattning, och man inrättade institutioner för såväl utsatta kvinnor som män men också för barn. Mycket tidigt påbörjades också ett

arbete bland döva och synskadade, och man startade öppenvårdsverksamheter av olika slag.

Den gemensamma utgångspunkten och målsättningen för såväl den internationella rörelsen som den svenska grenen av Frälsningsarmén har alltid varit: *solidaritet med de svaga och att presentera Kristus*. Här finns både det som kallas det sociala motivet och det som kallas det teologiska motivet.

Från början riktade man stark kritik mot rådande samhällsförhållanden. William Booth skrädde till exempel inte orden om de rikas utsugning av de fattiga och om de rikas dubbelmoral. I sin berömda bok "I mörkaste England och vägen ut" skriver han till exempel:

"Det är inte heller bara kvinnor som utgör offren, även om deras öde är det mest tragiska. Män som systematiskt och planlagt undanhåller arbetaren hans lön, som fårar de fattigas anleten, som plundrar änkan och den faderlöse och som skrymtar med hög bekännelse om människokärlek och omsorg om det allmännas bästa. Sådana män skickas nu för tiden till parlamentet för att stifta lagar för folket."³

Solidariteten med de mest utsatta har alltid hållits levande men den samhällskritiska hållningen försvann efterhand alltmer. Kanske kan den åter få en mer framskjuten plats, mot bakgrund av hårdnande villkor för marginaliserade och utslagna människor.

Att vinna respekt och efter hand ett visst anseende

Frälsningsarmén blev snart aktad för sina sociala insatser, framförallt bland grupper som förlorat fotfästet. De sociala verksamheterna hade till en början vad vi kallat en avantgardistisk funktion, efterhand kom de alltmer att bli till komplement och ibland har de närmast kommit att fungera som alternativ till offentliga insatser. Vad kan då sägas ha utmärkt Frälsningsarméns insatser? I ett mer övergripande perspektiv kan vi konstatera att man genom envetna och långsiktiga satsningar på att försöka nå fram till och göra insatser för hårt utsatta grupper fick en omfattande erfarenhet av ett konkret och jordnära socialt arbete och av de utsattas livsvillkor. Detta i kombination med den humanitära traditionen och rörelsens asketiska ideal gjorde att Frälsningsarmén och dess soldater tidigt kom att bli respekterade i breda befolkningslager för sina sociala insatser.

Med välfärdsstatens framväxt och vårdprofessionernas intåg kom emellertid den bristande professionaliteten och kravlösheten i Frälsningsarmén och liknande verksamheter att betonas. I de offentliga vård- och omsorgsorganisationerna och bland socialvårdens ideologiska företrädare kom Frälsningsarméns sociala insatser ofta att betraktas med milt överseende och som en relik från gamla tider. Några trumfkort hade emellertid Frälsningsarmén i sin hand. När

den offentliga sektorn menade sig ha ensamrätt på professionalism, så kunde frivilligorganisationerna, med lika stor rätt eller orätt, hävda att man hade ensamrätt på medmänsklighet. Dessutom har satsningarna på utsatta grupper varit långsiktiga. Genom att man alltid funnits på plats i de utsattas egna miljöer, för att erbjuda såväl konkret och omedelbar hjälp som mer långsiktigt stöd, så har man inte bara kunnat behålla utan till och med ökat tilltron och tilliten till verksamheterna. Detta slag av inriktning kan knappast sägas ha stått i centrum för den offentliga sektorns uppmärksamhet. Organisationens förmåga att fortsätta att bidra med sociala insatser som det finns uppenbara behov av beror emellertid inte bara på ständaktighet och lojalitet med vissa utsatta grupper utan också på en förmåga till omställning, som kommer väl till uttryck i följande deklARATION ur en skrift som presenterades till 100-årsjubileet av Frälsningsarméns socialtjänst:

"Även om nöden och de nödlidande finns i alla tider och generationer, växlar de sociala strukturerna och orsakerna till nöden. Ständigt måste Frälsningsarmén ställa sig frågan vilka som är samhällets olycksbarn idag, och ännu mer, vilka är det imorgon? Dessa frågor skall hjälpa oss att inte fjärma oss från dem som behöver oss."⁴

Ett uttryck för strävan att verka utifrån sin egen tids förutsättningar har varit den påtagliga professionalisering som personalgrupperna vid Frälsningsarméns institutioner genomgått under senare år. Att även krassare bedömningar kan få betydelse för hur arbetet kommer att utformas antyds i följande uttalande av socialchefen: "Ibland har det då funnits, vad ska man säga, en tendens till opportunism, både hos medlemmar hos oss och i andra organisationer."

Frälsningsarméns roll har naturligtvis förändrats i takt med samhällsutvecklingen och utbyggnaden av välfärdsstaten. Från början var Frälsningsarmén en arbetarrörelse, i den meningen att så gott som alla medlemmar rekryterades ur arbetarklassen. Genom att gå med i rörelsen kunde många av dem med missbruksproblem hålla sig nyktra och få arbete. Så har det fortsatt att vara. Ett starkt förändrat och alltmer sekulariserat samhälle har emellertid i grunden förändrat betingelserna för rekryteringen till rörelsen. Frälsningsarmén erfar nu en tillbakagång vad gäller medlemsantalet.

Parallellt med denna utveckling har emellertid Frälsningsarméns sociala tjänster kommit att efterfrågas alltmer. Organisationens sociala arbete har fått ett uppsving under det senaste decenniet som bara motsvaras av pionjärtiden för 100 år sedan.

Chefen för Frälsningsarméns socialtjänst påpekar att den minskande medlemstillströmningen emellertid sätter upp bestämda gränser framförallt för möjligheterna till frivilliginsatser men också för engagemang på anställningsbasis. Den motsägelsefulla utvecklingen med å ena sidan en ökad efterfrågan på sociala insatser och å andra sidan en nedgång i medlemsantalet och i antalet aktiva leder till starka spänningar inom organisationen. Det gäller att finna en

balans mellan satsningar på kårarbetet och satsningar på socialtjänsten. Ensidiga satsningar på socialtjänsten leder antagligen till att man sågar av den gren man sitter på: om kårerna dör så dör Frälsningsarmén och då finns heller ingen rekryteringsbas för det sociala arbetet.

Något om socialtjänstens organisation och det sociala arbetets innehåll

Frälsningsarmén består av en kristet missionerande gren, med arbete inom kårerna och en gren för sociala insatser, som organiseras inom socialtjänsten. Organisationen har sammantaget omkring 27 000 medlemmar i Sverige, varav en dryg tredjedel beräknas bidra med aktiva insatser. Det totala antalet anställda utgör omkring 1 200, varav 700 arbetar inom socialtjänsten.

Inom socialtjänsten finns ett 80-tal verksamheter utspridda på en mängd platser men med en koncentration till storstäder. Det sociala arbetet är uppdelat på *en institutionsenhet* – där återfinns både institutioner för missbruksvård och skyddat boende, dagis- och fritidsverksamheter, internatskolor med mera. Ytterligare *en enhet sysslar med öppenvård* som till exempel dagcentraler och uppsökande verksamheter. *En tredje enhet är inriktad mot handikapp- och invandrarsfrågor*. Där återfinns till exempel skyddade verkstäder av olika slag och teckenspråkstolkar. Tyngdpunkten i insatserna ligger på att göra insatser för utsatta grupper av alkoholmissbrukare, såväl män som kvinnor.

Frälsningsarméns socialtjänst uppskattar att man har kontakt med 1 000 personer per dygn. 1993 omsätts 210 miljoner inom socialtjänsten. Pengarna kommer såväl från insamlade medel, testamenten och fonder som från det offentliga. Institutionsvårdens kostnader täcks i huvudsak via avtal med kommuner eller med biståndspengar. Öppenvården däremot finansieras så gott som uteslutande med egna medel. Frälsningsarmén får in åtskilliga miljoner genom försäljning av begagnade kläder och möbler och från den landsinsamling som genomförs varje år. Förutom de kommunala bidragen får man stöd från landstingen och från staten, bland annat till de 300 skyddade tjänster som finns inom organisationen i sin helhet. Anslagen till socialtjänstverksamheterna har minskat under 1990-talet, inte bara från kommunerna utan också från landstingen och staten. Nedskärningarna fortsätter under 1993, trots att man inom socialtjänsten tycker sig se ett behov av ökade insatser och trots att man utökar sina satsningar.

Det finns ett nära och kontinuerligt samarbete mellan rörelsens olika delar. Frivilliginsatser i kårernas regi vävs systematiskt samman med professionella insatser inom socialtjänsten. Låt oss nu försöka ringa in något av det som utmärker de sociala insatser som görs, framförallt för missbrukare. Själv pekar man på fyra grundläggande komponenter: kontinuitet, gemenskap, omtanke och påverkan.

En föreståndare vid ett inackorderingshem svarar så här på vår fråga om vad man gör i Frälsningsarméns sociala arbete som inte görs i kommunen:

"Jag tror att vi går ett extra steg många gånger. Det är en omtanke om varje kille, att man bryr sig om honom. En människa som behöver min hjälp. Vi försöker hitta någonting positivt hos varje kille. Och vi försöker påverka. Vårt hem är ju känt för att ta emot de värsta och det är lite jobbigt ändå. Men på något sätt så får de ett människovärde.

Att hitta varje killes omsorgsnivå är väldigt viktigt...Det kan ta ett år innan vi får en kille att lägga sig i sängen. Trots att många säger att det inte går, så går det här. Men fortfarande kommer kommunens socialtjänst och ställer mycket krav på vår personal. För det är mycket lättare att säga: 'Är du full så medför det utskrivning'. Här är det mycket mer krav på att titta från kille till kille."

Genom att den kristna tron utgör en av hörnpelarna i det sociala arbetet och genom att man blir bejakad i sin egenskap av medlem i Frälsningsarmén, så blir inte behovet av professionell tillhörighet och bejakelse lika starkt som för många andra vårdarbetare. Eller som en officer och socialarbetare uttrycker det: "Du behöver inte hela tiden bli bekräftad i din relation till klienten."

Som aktivt troende kristen blir det uppfordrande att göra något. En medlem formulerar det så att man blir tom om man inte förmedlar sin medmänsklighet vidare. En frälsningssoldat som gör sociala insatser som frivillig fångar i följande beskrivning på ett fint sätt upp en del av essensen i Frälsningsarméns sociala arbete:

"Jag var med och bredde mackor och var ju lite skeptisk mot de där 'fylgubbarna'. Men det engagerade mig....Jag hör till den här gruppen som kör bussen runt stan och söker upp de här bostadslösa....Och är det så att det finns platser kvar på härbärget så erbjuder vi det.

Jag drivs av att vara med, därför att jag ser att killarna uppskattar det.... Det är femte vintern som börjar nu. Det är egentligen inte så mycket man gör praktiskt, mer än serverar kaffe och bröd. Men just att man bryr sig om det, det märker man av den kontakten man får att det betyder så hemskt mycket. ... Och de har ju så många olika bakgrunder så att ... jag har lärt mig förstå att det är inte lätt att hjälpa dem men det här kan åtminstone jag göra!"

De två ovanstående citaten illustrerar väl Frälsningsarméns inriktning mot ett *humanitärt socialt arbete* med tonvikten dels på *kortsiktigt stöd* och dels på *långsiktig omsorg*, snarare än på målinriktad rehabilitering. Med detta antyds både verksamheternas grundläggande värde och möjligheter men också dess uppentara begränsningar.

En vilja till samarbete

Strävan är inte längre att försöka lägga monopol på medmänsklighet eller att med skärpa avgränsa sig i förhållande till det offentliga. Efterhand har istället ett alltmer utvecklat samarbete vuxit fram som inte varit utan problem när det gäller ekonomiska frågor men fungerat utan gnissel när det gällt innehållet i vården enligt Frälsningsarmén. I en broschyr beskriver en förstandare för ett inackorderingshem möjligheterna i ett praktiskt konkret samarbete mellan kommunala verksamheter och Frälsningsarméns socialtjänst på följande sätt:

"När vi började bygga nya Hospits i Landskrona kunde vi välja ett av två förhållningssätt till kommunens socialtjänst: antingen bevara den anda av ömsesidig skepsis som fanns genom att hävda vår självständighet och ge minimal insyn, eller sträva efter ömsesidig öppenhet, informella relationer och ett reellt partsförhållande. Eftersom det första alternativet kändes orimligt valde vi det senare. Efter tre år kan vi konstatera att fördelarna med detta förhållningssätt är stora.

Nå, men blir det inga ideologiska konflikter? Måste inte en av parterna göra avkall på sina värderingar för att samarbetet skall fungera? Nej, jag har inte mött det problemet. Om Frälsningsarmén är huvudman för en institution är det också självklart att kristen tro och kristen etik är den ideologiska grunden. Detta accepteras, och respekteras, av kommunen — och vi från Frälsningsarmén får acceptera att vi inte har ensamrätt på medmänsklighet."⁵

Ett fördjupat samarbete har kommit till stånd på bred front. Till detta kommer att kommunerna nu på löpande band söker upp Frälsningsarmén för att de skall sätta igång eller ta över verksamheter av olika slag, framförallt lågbudgeterade institutioner som härbärgen och inackorderingshem.

Vad tror då socialtjänstens ledning är de grundläggande drivkrafterna bakom de offentliga huvudmännens nymornat stora intresse för Frälsningsarmén? Den första och helt avgörande orsaken tror man är Frälsningsarméns *lägre initierings- och driftskostnader*. Personaltätheten är också betydligt lägre. Ett annat skäl är att de kommunala huvudmännen ofta hyser *respekt för Frälsningsarméns ackumulerade erfarenheter* från arbete med vissa utsatta grupper. Den tredje och inte minst viktiga orsaken är att man nu i många kommuner strävar efter att hitta alternativa huvudmän. Många vill emellertid inte ha kommersiellt bedriven vård och då utgör Frälsningsarmén "*ett rumsrent alternativ*".

Under de senare årens expansion inom socialtjänstverksamheterna har samtidigt andelen frivilliginsatser minskat. Mindre än 25% av de direkta sociala insatserna görs nu av obetalda frivilliga. Peninginsamlandet bedrivs fortfarande i mycket stor utsträckning av obetalda frivilliga.

Att verka under nya och hårdare villkor

Frälsningsarméns inriktning på de värst utsatta gruppernas behov har satts på hårda prov under de senaste åren. För det första satsas från det offentligas sida inte bara mindre resurser på behandlingshemmen – vilket i och för sig socialtjänstens ledning tycker är rimligt – utan också på till exempel inackorderingshem. Detta får omedelbara följder såtillvida att Frälsningsarmén riskerar att få stänga såväl behandlings- som inackorderingshem. I fotspåren på detta skeende menar man från Frälsningsarméns sida att det nu går att urskilja två tydliga utvecklingslinjer. Det är dels de kommuner som trots dålig ekonomi satsar på en viss solidaritet med de mest utsatta. Dels ser man exempel på borgerligt styrda kommuner i södra Sverige som inte erbjuder något istället, utan bara lämnar de tyngsta missbrukarna åt sitt öde. Chefen för socialtjänsten formulerar sin kritik mot en del av det som nu händer på följande sätt:

"Och det har vi sagt då som en politisk färdriktning för oss: att Frälsningsarmén kommer aldrig att agera som entreprenör på en social marknad, där syftet är att bolagisera välfärdssamhället. Vi ställer inte upp på att polarisera välfärdssamhället, utan då får det vara. Då samarbetar vi i så fall med andra kommuner, där vi kan få någon slags samarbetsrelation. Man kommer inte att finna oss som budgivare på en auktion. Jag menar där är vi ju snart.... Vi kommer inte att stå där som man stod för hundra år sedan på torget och så auktionerade man ut ett fattigbarn och den familj som bjöd lägst, fick det här fattigbarnet. Vi kommer inte att stå och lägga bud för Frälsningsarméns del på de fattigaste på det sättet. Utan den verksamhet vi bedriver gör vi då i samarbete med de kommuner där det finns ideologiska förutsättningar att göra det. Och de som söker en polarisering, som försöker avhända sig sitt ansvar och söker entreprenörer på det här sättet, de har inte här att göra."

Med det starka ekonomiska beroendet av samhället följer ändå mer eller mindre ett tvång att välja och att välja bort olika grupper i behov av vård och stöd, alltefter hur man kan få ersättning för sina insatser. Låt oss peka på att Frälsningsarmén nu måste skriva ut äldre missbrukare från sina institutioner som man vet inte klarar sig i eget boende eller utan ett omfattande stöd. "Alkoholisten har inte det här stödet längre, som han hade förut ... de flyttar över killarna från oss till ett ungarshotell och vi har haft flera tragiska fall som efter två veckor har supit ihjäl sig" som en föreståndare beskriver saken. Istället har det kommit alltfler psykiskt sjuka. De har ofta blivit helt övergivna i omstruktureringen av den psykiatriska vården, men nu verkar samhället berett att betala vårdavgifter för att en del av dessa skall kunna vistas på Frälsningsarméns institutioner. I det skeende som nu tar form uppfattas socialarbetarna som svaga och anpassningsbara och utlämnade till de för dagen rådande ekonomiska direktiven. Kampen för de enskilda klienternas rättigheter till ett värdigt liv menar man sig i stor utsträckning få driva själva. Det sker genom att

man hjälper klienter att överklaga och ibland bistår med juristhjälp. I linje med detta har man också uppvaktat den utredning som ser över socialtjänstlagen och pläderat för behovet av införande av en riksnorm för socialbidragsnivåerna. Man menar sig ha sett hur alltför många klienter far alltför illa i vissa kommuner. Frälsningsarméns grundläggande svårighet finns emellertid kvar. Samtidigt som man vill göra insatser för några av de mest utsatta grupperna – oberoende av om man får samhällets stöd för detta eller inte – så är man starkt beroende av samhällets stöd för att kunna driva verksamheterna. Vi vill avsluta denna presentation med att låta chefen för Frälsningsarméns socialtjänst peka på dilemmat och den mest aktuella svårigheten:

"Vi måste satsa på de här som ingen bryr sig om. ... får vi pengar till det är det bra, får vi inte det får vi försöka fixa det på ett annat sätt. Samhället utvecklas dock för närvarande i en riktning där vinnaren tar allt. Och det är inte politiskt gångbart nu att satsa på de här svagaste och jag föreställer mig att det ger inga politiska poänger och röster. ... och det som är så jobbigt, att samtidigt som samhället rustar ner, så sinar också våra egna källor."

"Att hjälpa där ingen annan hjälper" - Stockholms Stadsmission

"Det som är själva centrum, både historiskt och nu, som ligger i Stadsmissionens hjärta, det är de grupper som är utslagna ur samhället: hemlösa, missbrukare etcetera."

"... det gäller ju att se till behov. Antingen nya behov eller behov som ingen annan har gjort någonting åt i samhället. Starta verksamheter i liten skala för att pröva nya vägar, bana nya vägar så att säga ... Och se förhoppningsvis på sikt förmå samhället att ta över det. Men då blir det också viktigt att sen när då samhället har tagit sitt ansvar, då släpper vi verksamheten och kan gå vidare."

Så här ser chefen för Stadsmissionen och en föreståndare på organisationens uppdrag. Citaten ringar in både vad man menar vara organisationens grundläggande uppgift och den avantgardefunktion man velat fylla. Stockholms Stadsmission utmärks av några organisatoriska särdrag som gör att den på ett par punkter skiljer sig drastiskt från till exempel Frälsningsarmén. För det första har inte Stadsmissionen mer än en handfull medlemmar. För det andra utförs alla sociala insatser av anställda. Det här är å ena sidan en relativt ovanlig organisationsform bland de socialt inriktade frivilligorganisationerna i Sverige och övriga Norden. Å andra sidan innebär det en likhet med många av de socialt inriktade frivilligorganisationerna ute i det övriga Europa.

Organisationens verksamheter kan delas in i några huvudinriktningar. Dels riktar man sig till den typ av marginella grupper som nämns ovan. Dels vänder man sig till socialt stabilara grupper och skikt i samhället som till exempel hamnat i kriser av olika slag, fått missbruksproblem, drabbats av AIDS och så vidare. Dels bedriver man ett mer förebyggande socialt arbete bland barn och gamla. En gemensam nämnare mellan de till synes så vitt skilda inriktningarna utgörs möjligen av Stadsmissionens strävan "att finnas till hands där välfärdsstaten sviker och där behov uppstår".

Inom organisationen finns en stark och under senare tid kraftfullt uttalad kritik mot delar av den kommunala socialtjänstens inriktning och utformning. Kritiken rör dels stelbentheten och formalismen som man menar betecknar mycket av arbetet och dels den politiska oviljan att satsa lite mer långsiktigt och ambitiöst på de mest utslagna, som till exempel hemlösa män och kvinnor.

Från ledningens sida uttrycker man en strävan efter att ligga framme vid fronten i de sociala frågorna. Ytterligare en målsättning och karaktäristik för Stadsmissionen sågs vara att den är: "en frivilligorganisation som genomsyras av professionalism". Vad gäller den förstnämnda ambitionen kan vi konstatera att samtidigt med en betydande stabilitet, så finns en beredskap och förmåga att söka nya former och göra nya insatser där det verkar finnas behov. Vad gäller professionaliteten verkar vård- och omsorgspersonalen ha en relativt gedigen utbildningsnivå. I jämförelse med motsvarande kommunala och landstingskommunala verksamheter synes personalen vara utbildningsmässigt likställd.

Det finns en starkt uttalad målsättning att låta den enskildes unika situation och villkor stå i centrum för uppmärksamheten. Det verkar i det praktiska arbetet finnas en enveten strävan att låta dessa faktorer prägla insatserna, snarare än några formella regelverk. Låt oss med två helt olika exempel antyda något om arbetets inriktning och verksamheternas utformning. Exempelen illustrerar också tydligt vilka vitt skilda grupper av medborgare som organisationen vänder sig till.

Stöd till de mest utslagna

Det första exemplet rör en härbärgesverksamhet för kvinnor. I en verksamhetsberättelse beskrivs villkoren för och arbetet med de mest utslagna kvinnorna i Stockholm på följande sätt:

"Dessa kvinnor har ju egentligen ingen annanstans att ta vägen än till oss, när de blir avvisade från Hvilan, som är socialtjänstens kvinnohärbärge. Kvinnohuset eller jouren är inte att tänka på, för där är inte missbrukande eller psykiskt störda kvinnor välkomna och oftast har de ju båda problemen. Stockholms Stadsmissions härbärge är ju också det enda ställe man kan få komma in direkt, utan att gå via socialjouren eller något socialdistrikt. Dessutom får man vara anonym om man vill. ... De flesta är söndervårdade

och sönderpratade och ofta har de stora luntor av sjukjournaler på vårdcentralerna. Skulle vi direkt börja fråga hur de mår osv, så får vi inget eller ett ofta felaktigt svar.

Det sägs att det är svårt att arbeta med utslagna kvinnor och det är nog så riktigt. Det tar mycket lång tid innan de vågar lita något så när på oss och inse att vi inte ser ner på dem, inte moraliserar, att vi finns där som medmänniskor, inte som vårdare eller vaktpersonal."⁶

Man är ytterst medveten om det slag av kritik som går ut på att den här typen av verksamheter bara skulle vara passiviserande, upprätthålla kvinnornas misär etcetera. Från personalens och ledningens sida menar man istället att dessa kvinnor måste få andrum. Man är mycket kritisk till den "*tidtabell*" som sätts av de politiskt ansvariga och kommunens tjänstemän i ett nära samspel. Den utesluter helt enkelt vissa hårt utsatta grupper och ger dem inte en chans att bryta med sina destruktiva och olyckliga liv. Eller som en bland de anställda formulerar saken: "Tid, framförallt tid, tror jag är jätteviktigt att ge människor. ... Det är ju ett sätt för kvinnorna att kanske få landa, innan det ställs krav på allt. 'Nu måste du vidare. Nu måste du...'"

I ett nära praktiskt samarbete med den kommunala socialtjänsten bedriver man ett livsuppehållande arbete, gör en humanitär insats och försöker stödja den enskildes ambitioner att bryta sig ur sin situation. Här synes Stadsmissionen göra ett arbete som en välfärdsstat värd namnet inte kan undvara.

Att man från Stadsmissionens sida försöker se längre än till bara de livsuppehållande insatserna framkommer i en appell som organisationens chef författat i syfte att samla in pengar till en dagverksamhet för de hemlösa kvinnorna. Han skriver:

"Natthärbärgen kan ge säng för natten. Stadsmissionsgården erbjuder mat och värme på dagtid. Men det räcker inte! Många av dessa kvinnor mår mycket dåligt. De flesta är sexuellt utnyttjade och många är hotade av män. Få orkar se att de har en framtid. Dessa kvinnor måste få lugn och ro att ordna upp sitt liv. De behöver en fristad. En plats dit endast kvinnor har tillträde. Därför öppnar Stadsmissionen ett dagcenter för kvinnor i vinter."⁷

Stöd till människor i tillfällig kris

Som ett andra exempel vill vi ta Mottagningsbyråns verksamhet. Arbetet där har stor bredd, både vad gäller de grupper man tar emot och vad gäller de insatser som erbjuds. Man ger ekonomiskt stöd i krissituationer, utför budgetrådgivning, agerar ombudsman gentemot myndigheter med mera. Verksamheten har drag av både social- och rådgivningsbyrå. I en årsberättelse från Mottagningsbyrån fångas Stadsmissionens speciella förutsättningar men också klara begränsningar upp på ett fint sätt. Det står:

"Vi är ingen myndighet med kontrollfunktioner, vilket underlättar det förtroende som allt förändringsarbete behöver som grund.

Vi har inte det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen och kan därför prioritera för att bibehålla korta väntetider och värdigt bemötande. ...

Vår kombination av ekonomiskt/ övrigt stöd ger stora möjligheter till 'hjälp till självhjälp' och att erbjuda individuellt utformat stöd utifrån en helhets-syn där också de existentiella frågor som ofta kommer upp i samtalen får finnas med."⁸

De flesta "klienter" Mottagningsbyrån har kontakt med är socialt etablerade individer och familjer som antingen redan har kontakt med socialtjänsten – men som har svårt att få det stöd och den hjälp man tycker sig behöva – eller som har svårt att överhuvudtaget nå fram i den kommunala socialtjänsten. En tredje grupp vill helt enkelt inte till något pris ha kontakt med socialbyrån.

"Många av dem som kommer ligger några hundra över norm och kommer inte in i socialtjänstsystemet. De dyker upp hos oss och många är oerhört förtvivalade. Man ringer socialtjänsten och då bemöts man ofta av frågor om hur mycket man har i inkomst och så vidare och socialsekreteraren räknar snabbt ut om man ligger under eller ovanför normen. Och då kan man lätt få det svaret: 'nej du ligger ovanför normen, vi kan ingenting göra. Visst, du får beställa en tid.' "

Så beskriver föreståndaren vid byrån villkoren för många av dem som söker sig till Stadsmissionen. Hon menar också att socialtjänsten alltefterhand mer och mer skärpt villkoren för stöd och att en allt viktigare uppgift för personalen blivit att agera ombud för att tillvarata de sökandes rättigheter, som kommunerna nu försöker kringgå. "Det är ju ganska vanligt att vi får remisser från socialtjänsten. Och då brukar vi ringa tillbaka och säga att: 'Vad vi förstår har ni här då konstaterat att ett behov föreligger av hjälp och i och med att ni har gjort det, så ska ju den här personen då tillhöra socialtjänsten enligt de lagar som finns'. Och så kanske diskutera, ibland stötta vår kollega på servicecentralen. Kanske med argument, eller vår erfarenhet, eller vad det kan vara att driva det här ytterligare." Personalen hjälper ofta till att överklaga socialtjänstens beslut. Man beskriver att det blivit allt vanligare med att förtvivalade socialsekreterare hänvisar till Stadsmissionen. De orkar helt enkelt inte ta bråk med politikerna i den lokala nämnden en gång till.

Stockholms Stadsmissions ledning ser i huvudsak organisationens insatser som *komplementära* i förhållande till samhällets skyddsnet. Ibland har emellertid vissa verksamheter kommit att bli till *alternativ*, oftast därför att samhället har abdikerat från sitt grundläggande ansvar. Det råder emellertid inte någon tvekan om att man också fyller avantgardistiska funktioner. Om man vill försöka karaktärisera inriktningen på Stadsmissionens sociala insatser, ställs

man återigen inför det faktum att organisationen rymmer vitt skilda verksamheter med i grunden skilda målsättningar och där helt olika medel finns till förfogande. Det här innebär att samtidigt som en viktig del av insatserna kan ses som ett *humanitärt inriktat socialt arbete* med tonvikten på *kortsiktigt socialt stöd* så kan andra delar ses som ett *förändringsinriktat socialt/socialmedicinskt och psykologiskt inriktat arbete* som baseras på såväl *kortsiktigt som långsiktigt socialt och psykologiskt inriktat stöd*.

I mindre skala görs också insatser som kan betecknas som *förebyggande socialt arbete*.

Anknytningen till diakonin och en radikal kristen tradition

Stadsmissionens grundare Carl Olof Rosenius predikade ett socialt budskap och den enskilda individens egenvärde. Han kallade sig själv för "stadsmissionär" och 1853 blev han ledare för ett sällskap för "inre mission". Några år senare fick verksamheten namnet Stadsmissionen. Redan från början bedrev man inom Stadsmissionen uppsökande socialt arbete.

Stadsmissionen utgör en stiftelse som är organisatoriskt och ekonomiskt helt frikopplad från Svenska kyrkan men som ideologiskt markerar sin tillhörighet. Man får ett marginellt ekonomiskt stöd från kyrkan. Stadsmissionens ledning menar att det är en styrka att vara så oberoende av kyrkan som man är. Från organisationens sida beskriver man sig som ett komplement till församlingarnas diakoni. Ett komplement som sköter "den tunga diakonin".

Socialchefen vid Stadsmissionen understryker vikten av att ett socialt arbete har en bärande idé som genomsyrar verksamheten. I Stadsmissionens fall har man det genom den kristna grundsynen menar han. Samtidigt betonar chefen för Stadsmissionen att man inte kräver av den enskilde att han/hon skall vara bekännande kristen. Det vore, säger han, absurt och fortsätter: "För det vi är ute efter ... det är det professionella, det kunniga, att man är lämplig för sin befattning och att det finns en öppenhet och lyhördhet för det som är organisationens grundbärande idé ...".

Att sträva efter att bli oberoende - inte att växa

Stockholms Stadsmission anger att det finns flera skäl till att man inte bör växa. Ett överordnat ideologiskt skäl beskriver Stadsmissionens chef så här:

"Det är så mycket vi erbjuds att få göra ... Och risken är att de ideella organisationerna sviker den framtida socialpolitiken, om man gapar över för mycket nu. Vid sidan av ett komplement måste man alltid vara en utmaning.... Att utmana genom att man som ideell organisation kan säga: 'Nej det här kan inte vi ställa upp på. Det här är inte vår uppgift, det här är samhällets.' Också att utmana värderingar som ligger bakom politiska beslut."

Ytterligare ett skäl till att inte växa är att man annars snabbt skulle komma att likna den kommunala socialtjänsten och bli alltför byråkratisk. Man har redan nu 580 anställda och omsätter 200 miljoner kronor per år. Stockholms Stadsmission är huvudman för ett 20-tal stabila sociala verksamheter och därtill för sex stiftelser, som bedriver skolhem, olika behandlingshem, äldreomsorg och folkhögskola. Direktorn menar att en gräns går vid den storlek man nu har. Sedan blir man "en stor trög elefant" och en gemensam ideologi kan inte längre genomsyra organisationen.

Ett annat skäl är att man skulle bli ännu mer beroende av offentligt stöd. Redan nu ser man beroendet som för stort och strävar målmedvetet efter att minska det och få en större andel av verksamheterna finansierade via gävomedel. Under 1992 har man gått ut i flera uppmärksammade och spektakulära reklamkampanjer för att fånga upp en mycket bredare allmänhet än man hittills nått ut till. I bild och text skildrades människor i en förnedrande misär. Man ville, som man säger, väcka medborgarna till insikt om hur utsatta människor kan leva och få till stånd en tradition där breda folklager kontinuerligt bidrar med ekonomiskt stöd.

Att tala högt om misären i Stockholm

Den ovan nämnda kampanjen skapade upprörda känslor och starka invändningar från den offentliga sektorns representanter och från politiskt ansvariga. Möjligen var det två oförenliga perspektiv som möttes. När man från Stadsmissionens sida talar om att kommunen har ett ansvar för att göra långsiktiga satsningar för de mest utsatta för att ge dem möjligheter till ett värdigt liv, talar politikerna i Stockholms stadshus indignerat om att staden alltid ställer upp med att ge tak över huvudet så att ingen behöver frysa ihjäl. Stadsmissionen har möjligen tagit i lite för hårt i iveren att öka sitt oberoende och i sin uppriktiga moraliska indignation över att Stockholms stad har nedmonterat en del av sina högt ställda socialpolitiska ambitioner. Stadsmissionens chef uppger föl-

jande bevekelsegrund för organisationens del: "Det gäller att få upp ögonen och det får man inte genom att tala lugnt eller stilla – inte i det här massmediala bruset. Utan man måste knäppa till ..." Kampanjerna ledde till att Stadsmissionen fick mycket stor uppmärksamhet, fick in de pengar man behövde och det ledde dessutom till att ett större antal personer erbjöd sig att göra frivilliginsatser.

Stadsmissionens annonskampanjer illustrerar ett dramatiskt brott mot traditionen för en kristen svensk frivilligorganisation. Från ledningen betonar man också att perioden av överslätande samförstånd nu är över. Ett samhälle med fördjupade klyftor och med övergivna socialpolitiska ambitioner tvingar fram nya handlingsmönster. När man ser att grupper av utsatta far alltför illa, så måste man ta konfrontationen menar Stadsmissionen, kanske framförallt med politikerna för att de helt enkelt inte når upp till de socialpolitiska mål man satt upp och som politikerna måste redovisa inför väljarna. Möjligtvis ser vi här de första tecknen på en mer allmän och genomgripande omsvängning av de stora socialt inriktade frivilligorganisationernas självbild och agerande. I Stadsmissionens fall sker det, som man påpekar, i klassisk kristen anda.

"Jag har varit med om samma sak som du"

Bröstcancerföreningarna (BCF) och deras riksorganisation (BRO).

"Personalen på sjukhusen upplever oss ibland som konkurrenter, men då har de inte förstått det här att det vi har att tillföra är vår egen erfarenhet. Vi som varit med om det, vi har någonting som, hur mycket de än läser, så kan de inte tillföra den biten."

Bröstcancerföreningarna i Sverige är intresseföreningar för kvinnor som drabbats av bröstcancer. De drivs helt av kvinnor som själva behandlats för sjukdomen. Självhjälpstanken är ett grundläggande inslag i verksamheten, förenad med en medveten, genomtänkt altruistisk målsättning: kvinnor som behandlats för bröstcancer och kommit igenom denna upplevelse stöttar dem som nyligen drabbats av sjukdomen, främst genom kontaktverksamhet i form av sjukhusbesök och telefonjour. Verksamheten består sålunda till stor del av direkta sociala insatser. Det självupplevda har varit och förblivit kraften och den samlande tanken i verksamheten. "Medsyster" är ett nyckelbegrepp. Bröstcancerföreningarna utgör också ett exempel på de många patientföreningar som finns i Sverige.

Idag finns det 27 bröstcancerföreningar på länsnivå/lokal nivå ute i landet. BRO är bröstcancerföreningarnas riksorganisation, med den för riksförbund typiska karaktären av central intresseorganisation.

Varje år drabbas cirka 5 000 kvinnor i Sverige av bröstcancer. Det är bland dessa som föreningarna och BRO verkar. I övriga nordiska länder finns organi-

sationer som arbetar enligt liknande principer som de svenska. Alla har de, i sin grundläggande filosofi och sina konkreta arbetsformer, tagit intryck av "Reach to Recovery"-rörelsen, som startade i USA på 1950-talet. Grundtanken hos denna är just att "volunteers" (frivilliga) uppsöker nyopererade på sjukhus och erbjuder dem, som så önskar möjlighet till samtal och stöd. Idag deltar BRO aktivt i det internationella nätverk av Reach to Recovery-organisationer som finns. På knappt 15 år har bröstcancerföreningarna i Sverige och BRO byggt upp en välorganiserad social verksamhet och blivit en erkänd samtalspartner i de offentliga sammanhang som rör bröstcancerdrabbade kvinnors liv och hälsa.

Hur det började

Den första bröstcancerföreningen i Sverige hade sin upprinnelse i några bröstcanceropererade kvinnors egna upplevelser. Dessa kvinnor hade träffats på ett sjukhus i samband med att de genomgått den vid bröstcancer vanligaste kirurgiska behandlingsmetoden – det av cancer angripna bröstet hade avlägsnats. Genom samtal där fick kvinnorna klart för sig att de genomgick likartade, plågsamma krisupplevelser. De konstaterade att det fanns något de behövde men inte fick av sjukvården: möjligheten att prata med någon om rädslan, ovissheten inför framtiden, känslan av att vara stympad som kvinna. Sådant var det ingen som pratade om. "Det var frågor som tycktes vara tabu att ta upp med sjukvården på den tiden", berättar BROs nuvarande ordförande.

De här diskussionerna ledde så småningom till att dessa kvinnor bildade en förening (1978) och såg till att en utbildning för kontaktpersoner kom igång.

Utveckling och differentiering av verksamheten

Den första bröstcancerföreningen bildades i Stockholm. Under 1979-82 bildades ett drygt 10-tal föreningar runt om i landet. 1982 bildades Bröstcancerföreningarnas riksorganisation – BRO. Enligt stadgar och programförklaring är BRO: "en partipolitiskt och religiöst obunden, ideell sammanslutning av länsförbund, läns- och lokalföreningar". BROs ändamål är "att tillvarata bröstcancerbehandlades intressen genom att samarbeta med och påverka samhället på riksnivå. BRO ser också som sin uppgift att verka för saklig upplysning om bröstcancer, bättre hjälpmedel och rehabiliteringsmöjligheter. De medverkar till erfarenhetsutbyte mellan medlemsföreningarna. En viktig uppgift är också att bevaka att förebyggande arbete sker, när det gäller bröstcancer".⁹ Rent konkret betyder detta att BRO framställer informationsmaterial, håller kurser, temadagar, konferenser, ordförandemöten och riksstämma för bröstcancerföreningarnas medlemmar. BRO leder och genomför projekt tillsammans med

bröstcancerföreningarna. I en ambitiöst upplagd studie har till exempel de bröstcancerbehandlade kvinnornas upplevelser av sjukdomen och deras rehabiliteringsbehov kartlagts.

BRO är sedan 1983 huvudmannaoorganisation i Cancerfonden och finns representerad i dess styrelse. Sedan 1986 är BRO medlem i Handikapporganisationernas centralkommitté (HCK) på riksnivå. BRO finns också representerad inom viss verksamhet vid Handikappinstitutet.

Medlemskap och beslutsformer

Under det senaste decenniet har antalet bröstcancerföreningar fortsatt att växa. Idag har bröstcancerföreningarna totalt cirka 3 600 medlemmar, det vill säga knappt 10 % av samtliga bröstcancerbehandlade kvinnor i Sverige. Detta betyder att bara ett mindre antal bland de nyopererade kvinnor som nås av kontaktverksamheten själva blir medlemmar. "Det är ett andra steg att ta och inte på något vis självklart", menar en intervjuperson med lång erfarenhet av lokalt kontakttarbete.

Ungefär 10 % av alla medlemmar utför frivilliga insatser, det vill säga har förtroendeuppdrag, arbetar som kontaktpersoner, ordnar medlemsaktiviteter och så vidare. Bröstcancerföreningarna på länsnivå/ lokalnivå och BRO har i princip samma organisation för beslutsprocess och styrformer: stämma – styrelse – arbetsutskott och kansli.

I BRO är styrelsen sammansatt av representanter från föreningar från olika delar av landet. Det verkställande arbetet genomförs av kansliet. Vartannat år hålls riksstämma, vid vilken bland annat godkännande av verksamhetsplan och budget sker. Kansliet har inte bara en verkställande funktion. I praktiken har kansliets personal stort inflytande: " Det är ju vi som styr, därför att vi ska styra. Det är vår uppgift. Och vi verkar, med all vår kraft, energi, fantasi, för att vi ska komma fram till målet. Vi kommer med förslag till våra länsföreningar och deras ordförande och styrelser och hoppas att de ska dra åt samma håll som vi", säger BROs ordförande.

Någon att tala med

Det är ändå kontaktverksamheten ute i bröstcancerföreningarna på fältet som är det centrala i hela verksamheten. Idag verkar ungefär 175 kvinnor på frivillig basis som kontaktpersoner i föreningarna. Kontaktverksamheten följer vissa gemensamma principer:

- 1 För att få arbeta som kontaktperson måste man genomgå en grundläggande utbildning som ordnas av föreningarna. Det är en utbildning med både professionellt inriktade och självreflekterande inslag.

- 2 För att kunna bli antagen till utbildningen och få verka som kontaktperson får man inte själv befinna sig i kris: man måste vara symptomfri och ha kommit en bit på väg efter sin egen bröstcancerbehandling, något som i praktiken inte uppnås förrän efter ett par år.
- 3 En regel i kontaktverksamheten är frivillighet och anonymitet – det vill säga endast de kvinnor som själva önskar det får besök på sjukhusen och kontaktpersonerna känner inte till deras namn från början. Denna anonymitet kan kvinnorna också behålla under den fortsatta kontakten om de så önskar.

Rent praktiskt är verksamheten under den fortsatta kontakten oftast organiserad så att ett antal kontaktpersoner "delar" på ett sjukhus och turas om att gå dit och besöka nyopererade kvinnor. Det kan handla om en viss kväll i veckan. Då vet sjukhuspersonalen att kontaktpersonen kommer och har i förväg hört sig för bland de ineliggande kvinnorna om vem som önskar kontakt med bröstcancerföreningens representant. I andra fall går det till så att man ringer från sjukhuset och talar om att nu finns det en nyopererad kvinna här som önskar få ett besök.

Den andra delen av kontaktverksamheten består av en telefonjour. Sådan har alla föreningarna. Den finns framför allt till för att stötta kvinnor i "hemkomstsituationen", när de lämnat sjukhuset. Kontaktpersonerna turas om att ansvara för denna telefonjour.

Komplement eller konkurrent? Relation till den offentliga sektorn

Hela kontaktverksamheten bygger på ett intimt samarbete med sjukvården. Utan en fungerande relation till personalen på de sjukhusavdelningarna där de bröstcanceropererade kvinnorna vårdas faller hela kontaktverksamheten, eftersom det bara är genom personalen som kontaktpersonerna kan få möjlighet att komma in till de kvinnor som opererats. Att bygga upp kontakten med sjukhuspersonalen har i vissa fall varit ett långt och mödosamt arbete. Kontaktpersonerna har blivit uppfattade som konkurrenter till sjukvården, främst av vårdpersonalen. Men bröstcancerföreningarnas verksamhet är ett *komplement* till det sjukvården erbjuder, det är våra intervjupersoner noga med att betona. Det kontaktpersonerna framför allt har att erbjuda är den egna erfarenheten – *det självupplevda* är utgångspunkt i samtalet. Detta kan vårdpersonalen inte bidra med. Å andra sidan varken vill eller kan bröstcancerföreningarna ta över något av den vård och behandling som sjukhuset erbjuder. När det gäller medicinska frågor hänvisar kontaktpersonen alltid tillbaka till läkare och vårdpersonal.

Frivillighet och professionalitet

De personer vi intervjuade från BRO betonade den professionella hållningens betydelse i kontaktverksamheten: att "bara" ha upplevt bröstcancer själv räcker inte. Man måste ha kunskaper och man måste kontinuerligt reflektera över sitt sätt att arbeta. Att vara kontaktperson är psykiskt påfrestande: inte minst kan de nyopererade kvinnornas upplevelser och problem väcka till liv känslor förknippade med den egna sjukdomsupplevelsen. Det är BROs strävan att alla kontaktpersoner ska få stödsamtal med psykoterapeutiskt utbildad handledare. Ännu har man en bit kvar till det målet. Risken för utbrändhet är stor i arbetet. Döden är också en ständigt närvarande realitet i verksamheten.

Det finns sålunda en professionell medvetenhet när det gäller verksamhetens inriktning. Så gott som allt arbete i bröstcancerföreningarna sker dock på frivillig, oavlönad basis. En aktiv frivillig arbetar ungefär 3-4 timmar per vecka. Det enda undantaget från frivilligarbetet är personalen på BROs kansli. Där finns två handläggare och en sekreterare anställda. Ordförande i BRO arbetar frivilligt, i praktiken på heltid, mot en symbolisk månatlig ersättning. Hennes utgifter, exempelvis för alla de resor hon gör, täcks också av BRO.

Finansiering

Även om det mesta arbetet sker på frivillig basis, krävs pengar för att man ska kunna genomföra någon verksamhet. "Bröstcancerföreningarnas vilja är alltid större än deras plånbok". Vissa bröstcancerföreningar får något mindre bidrag från landstinget för sina driftskostnader, andra har ingenting. Det är i huvudsak riksförbundet som får offentliga medel: BRO får statsanslag för sina driftskostnader – hyra, löner, kontorsmaterial. Cancerfonden beviljar BRO ett årligt anslag för information om cancer. Detta fördelas mellan BRO och bröstcancerföreningarna för enskilda projekt och informationsaktiviteter. Det händer också att Allmänna Arvsfonden ger bidrag till något enskilt projekt.

Kamratskap och alternativ professionalitet – RSMH i Spånga-Järva

"Vi tittar inte på status eller på om du är en grek som är frisk och pigg. Om du är tokig, då betraktas du som en däre, men här hos oss är du en kamrat. Det är det som är viktigt !"

Så här beskriver den anställde projektledaren/föreståndaren utgångspunkten för RSMHs arbete i Spånga – Järva norr om Stockholm. Verksamheten är en

lokalförening i Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, som från starten vid slutet av 1960-talet vuxit fram till en viktig så kallad klientorganisation. Med sina närmare 10 000 medlemmar och 100 lokalföreningar återfinns organisationen över hela Sverige.

Riksförbundet är en organisation för *socialpolitiskt arbete* och *kamratstöd*. Man arbetar för en förändrad syn på människor med psykiska problem, för vad som kallas en psykiatri med mänskligt ansikte och utan tvång. Förbundet kämpar också för rätten till en medicinfri vård, för rätten till arbete och ett självständigt liv ute i samhället för sina medlemmar. I sak har detta å ena sidan inneburit att RSMH har riktat intensiv kritik mot stora delar av såväl institutions- som öppenvårdspsykiatri och mot vad man menar vara en slentrianmässig och alltför vidlyftig utskrivning av anti-psykosmedicin. Å andra sidan har man satsat intensivt på att bygga upp lokalt förankrade verksamheter som grundas på solidaritet och kamratstöd.

Låt oss påminna läsaren om att varje år görs omkring 100 000 intagningar till psykiatriska slutenvårdsplatser, samtidigt som flera hundra tusen besök görs i den psykiatriska öppenvården.

Verksamhet och ideologi

Där lokalföreningen verkar utgör invandrare en mycket stor andel av befolkningen. RSMH i Spånga-Järva arbetar därför i huvudsak bland invandrare och flyktingar men också bland svenskar. "Det här är ett FN, det menar jag allvarligt ... där alla människor utövar sin religion, ber som muslim, som kristen, som jude. Det sker dagligen, utan någon konflikt." På detta sätt beskriver föreståndaren ytterligare en grundläggande utgångspunkt för arbetet.

Föreningen har funnits i sin nuvarande form i sex år och har ett drygt hundratal betalande medlemmar. Utöver dessa har man mer eller mindre regelbunden kontakt med ytterligare ett hundratal personer. Det finns en stor spännvidd i såväl de behov som i de livsvillkor människor har som kommer till föreningen. Den minsta gemensamma nämnaren såväl för medlemmar och andra besökare som för personalen är att de har eller har haft svårigheter med den psykiska hälsan.

Kärnan i föreningens arbete utgörs av en öppet-husverksamhet i Rinkeby centrum. I väl tilltagna lokaler har man öppet mellan klockan 9 och 16 varje vardag. Till detta kommer "rehabiliterings- och vilohemmet" Skråmstaholm. Det är en institution med 21 sängplatser som har öppet dygnet om, året runt.

Målsättningen för verksamheterna formuleras på följande sätt:

"- att ge tillräckligt stöd åt våra medlemmar, så att de inte på nytt behöver tas in på sjukhus eller annan institution;

- att ge så pass goda relationer så medlemmarna kan finna livet drägligt även om de blivit ställda utanför en del sociala funktioner som arbete, familj och dylikt;
- att hjälpa medlemmarna ut i samhällslivet och efter bästa förmåga till största möjliga verksamhet där."¹⁰

Föreståndaren som är en eldsjäl med stor betydelse för såväl ideologins som praktikens utformning har dessutom en personlig drivkraft som han formulerar på följande sätt:

"Jag tyckte att det låg i vårt ansvar att bädda för den kommande generationen.... Vi kan inte hela tiden som invandrare säga att: 'Det här ansvaret ligger hos svenskarna.' Jag tänkte att vi måste själva som invandrare, ta det här ansvaret ... Det visar sig genom våra kontakter med socialdistrikten, att vi behärskar vissa områden ... Om vi inte gör de här insatserna, då fattas en bit och det ligger i vårt ansvar att göra det."

Ryggraden i de båda verksamheterna utgörs av de tio anställda, varav sju arbetar vid öppet-huslokalen och tre vid Skråmstaholm. Alla, utom föreståndaren, har lönebidragsanställningar eller tidsbegränsade beredskapsarbeten. De anställda har starkt varierande bakgrunder, helt olika utbildningsnivåer och kommer från vitt skilda kulturer och länder. Vid anställning har man inte alls följt gängse regler, utan försökt ge arbete till de egna medlemmar som bäst behöver jobb och som visat sig passa i verksamheterna. Föreståndaren säger: "Vårt kompetenskrav är att du är en människa som förstår andra Naturligtvis tar jag den killen som har varit utslagen och ställer upp för honom. Det är ju självklart, vad har han annars för chans?" De som fått arbete inom föreningen har haft en mycket bräcklig ställning eller ingen ställning alls på den svenska arbetsmarknaden. Projektledaren utgör det enda undantaget. Det här kompromisslösa ställningstagandet för medlemmarna och deras behov har lett till en av de få konflikthärdarna mellan föreningen och myndigheterna.

Från föreningens sida talar man om tre beståndsdelar i de insatser som görs. De är: *kamratstöd* först och främst, därpå de *kurativa insatserna* och de *rehabiliterande insatserna*. Att kamratstödet sätts först innebär konkret för RSMH i Spånga-Järva: att *finnas till hands*, att *lyssna* och att *försöka hjälpa*.

Att möta en hårt utsatt grupp

Låt oss understryka att de personer föreningen kommer i kontakt med är i ett dubbelt underläge, genom att de är både invandrare och har problem med den psykiska hälsan. Inom verksamheterna satsar man envetet på att först bygga upp ett förtroende hos den enskilde. Föreståndaren säger att invandrades och

speciellt flyktingars bräckliga psykiska hälsa i stor utsträckning är relaterat till frågeställningar kring heder och stolthet, skuld och förvirring. Men besökarna i öppet-husverksamheten har naturligtvis också existentiella svårigheter. Föreståndaren berättar:

"Det var en kvinna som ringde till mig och sa 'Jag mår inte bra, får jag komma och gråta?' 'Ja, då får du komma och göra det.' Så hon kom och hon grät. Det var nämligen så att den här tanten – som ju var välbeställd – kom och hittade sin man död i hjärtinfarkt. Då blev hon hysterisk och chockad. De körde henne till Beckomberga som en hysterisk och stämplade henne där och så började det här maskineriet. Så fick hon aldrig gråta färdigt, hon fick aldrig visa sin sorg. När hon sen kom till oss och vi blev mer och mer bekanta, visade det sig att hon blev bättre och sen ändrade hon på sin tillvaro och nu bor hon i Spanien. Hon sa att den här hjälpen hade hon aldrig fått tidigare. Det var bara tabletter och att gå dit och dit och så. För oss är det exempel på att vi har alla kategorier och åldrar."

Man har systematiskt och ytterst medvetet försökt bygga upp ett förhållnings- och arbets sätt där jämställdhet betonas och där begrepp som kompetensområde inte står högt i kurs. Det här får till följd att *likheten mellan medlemmar och anställda betonas*. Riksförbundet uttrycker ambitionen på följande sätt inför sina potentiella medlemmar:

"På lokalföreningen träffar du människor som inte är anställda för att de vet bäst. Där är du en i gänget med samma rättigheter som alla andra.

Det viktiga är att vreden och självtvivlet inte riktas inåt mot dig själv utan utåt i ett konstruktivt arbete för en bättre vård, för en ökad psykisk hälsa och för en större förståelse för psykiska och sociala problem i samhället."¹¹

Även om samtal och kamratstöd utgör kärnan i föreningens verksamhet, så kommer medlemmar och andra ständigt till lokalen med konkreta problem av olika slag. Det kan gälla svårigheter med tolkar, med bostadssituationen, med grannar, med myndigheter och så vidare. Mycket av insatserna kommer därför ofrånkomligen att handla om att bistå invandrarna – genom vad man i föreningen kallar kurativa insatser – vid kontakter med myndigheter och andra instanser. Föreståndaren utvecklar synen och förhållningssättet i följande utsaga:

"När det gäller kamratstöd, då är alla lika. Alla som jobbar här har haft psykosociala problem och då förstår de vad det innebär. Däremot det kurativa och rehabiliteringen, som kräver mer kompetens och mer erfarenhet när det gäller kontakter med försäkringskassa, tingsrätter, kronofogdar och så vidare, då brukar jag ta det mesta, därför att det är ett arbete som man måste planera och så att säga få en klar bild av."

Vid RSMH Spånga-Järva är man mycket angelägen om att betona att det inte drivs någon behandling inom föreningens verksamheter, inte ens vid den institution man har. Behandlingen överläts till vad man kallar "de professionella", inom den offentliga vården. Den grundläggande avsikten är istället att ge ett kamratstöd men också att agera ombud och inte minst lots mellan det offentliga olika företrädare. Men verksamheten står på flera ben samtidigt. Föreningen ser sig nämligen också som "en utsträckt arm för den offentliga vården", och föregående år tecknade man avtal med både staten och landstinget och olika kommuner för både institutions- och öppenvårdsinsatser av olika slag.

Låt oss summera den hittills gjorda beskrivningen. På ett kraftfullt och osentimentalt sätt verkar föreningen ställa sig på de utsattas människornas sida. Det finns en enveten strävan att ge var och en möjligheter till ett värdigt liv. Denna strävan synes inte stanna vid allmänna ställningstaganden, utan tar sig hela tiden konkreta uttryck. En avgörande kraft är solidariteten som springer ur de *delade erfarenheterna* som medlemmar och personal har. Det ger en styrka som inte den professionella vården kan erbjuda och utgör en grogrund för en "motkultur". Inom föreningen finns också en *bred samlad kulturkompetens*, som inte har några motsvarigheter inom offentliga verksamheter. Det råder ingen tvekan om att den beskrivna verksamheten har en del gemensamt med de så kallade självhjälpgrupper som blivit allt vanligare under senare år. Det råder inte heller någon tvekan om att föreningens insatser både kan betraktas som ett *alternativ* och ett *komplement* till den offentliga vården. Vad som möjligen skiljer RSMH i Spånga-Järva från många andra klient-, patientföreningar och självhjälpgrupper är att verksamheterna är mer differentierade och möjligtvis något mer stabila än vad som vanligen är fallet med den här typen av föreningar. Låt oss här nedan försöka visa på något av detta.

Att verka på bred front

Träffpunkten för medlemmar och andra är den caféverksamhet som finns öppen hela dagen. Från föreningens sida uppskattar man att mellan 30-35 personer kommer till lokalerna under en vanlig vardag. I anslutning till öppet-husverksamheten anordnas regelbundet matlagningscirkel med gemensam middag en gång i veckan, familjeinformation, så kallad kulturell kommunikation, medlemsmöten, fester, utflykter och resor.

Bortsett från det kamratstöd och den rådgivning som ges vid lokalen i Rinkeby, så utgör svenskundervisningen, som bedrivs fem dagar i veckan, ett nav i verksamheten. Till bakgrunden hör föreståndarens engagemang i ABF. "Det här att du sitter på olika ställen, det ger dig motivation och jag tänkte så här: varför kan inte vi driva en svenskundervisning så att de här människorna

ska begripa och förstå, inte bara deras rättigheter utan också deras skyldigheter." Undervisningen sköts av två lärare från ABF och sker i föreningens lokaler. Invandrarkvinnor har kommit att bli den dominerande gruppen. Mot bakgrund av föreningens strävan efter en helhetssyn på familjen och på mänskliga problem, så går det enligt föreståndaren ofta till på följande sätt när man får kontakt med invandrar- och flyktingkvinnor:

"Männen kommer egentligen hit för det kurativa arbetet, de har problem och då säger vi: 'Du vi har en undervisning här, skicka hustrun hit.' Då är de trygga och säger: 'Ja, jag litar på er, hon får komma hit.'

De kommer med sina problem men de trivs med undervisningen, eftersom den ger ett socialt kontaktnät samtidigt. Det är alla åldrar, det är äldre människor bland annat. De kommer från servicehus, de kommer från torget och de kommer från sina bostäder och istället för att skicka dem hit och dit, så samlar vi allihop på en och samma plats. De lär känna varandra och de kan fråga varandra på kvällen, ringa och höra 'Vad betyder det?' ... Den här skolan det är inte bara undervisning, det är ett socialt arbete!"

Utifrån såväl form som innehåll kommer undervisningen att bli till ett *frigörande pedagogiskt arbete*.

Från föreningens sida har man alltmer kommit att uppmärksamma invandrarkvinnornas specifika utsatthet. Flera av de socialdistrikt som föreningen har regelbunden kontakt med har också tryckt på och menat att RSMH i Spånga-Järva måste göra något för vissa hårt utsatta invandrarkvinnor. Internationella kvinnoorganisationen i Stockholm har också remitterat kvinnor som man tror far illa till föreningen. Några av de nyanställda är därför invandrarkvinnor som enkom har till uppgift att bistå en del av de invandrarkvinnor som kommer till föreningen. Det gäller att gå varsamt fram och först och främst uppmuntra kvinnorna att våga lämna hemmet. Därpå gäller det att skapa förtroende och så småningom visa på de rättigheter och möjligheter som kvinnor har att stå på egna ben i Sverige. Hela föreningens repertoar utnyttjas i arbetet med kvinnorna. "Vi har en kvinnogrupp, dit kvinnorna kommer med sina problem – det är helt anonymt – där vi hjälper dem när det gäller vissa händelser, eller kör över dem till Skråmsta så de får vila."

En grundläggande styrka i föreningens arbete är att man har tillgång till rehabiliterings- och vilohemmet Skråmstaholm. Låt oss påminna om det Sune Sunesson så väl fångar i förordet till RSMHs jubileumsbok "Ett sätt att leva", nämligen att: "... RSMH arbetar, i ständig motvind, med bräckliga medel och medlemmar som ständigt måste räkna med sin egen och varandras bräcklighet."¹²

Vilohemmet ligger nära Rinkeby. Avsikten med de längre vistelserna vid Skråmstaholm är att "bygga om hela den sociala plattformen" för deltagarna. De som stannar där längre tid för att genomgå "rehabilitering" har oftast vad man betecknar som en social, ekonomisk och psykologisk katastrof bakom sig.

För invandrarverket, landstinget eller kommunen har ofta en vistelse på Skråmstaholm varit en sista utväg att ta till då inget annat fungerat och då man misslyckats med att få någon egentlig kontakt med den enskilde. Gemensamt för många av gästerna är att de mår mycket dåligt och att de har "ett minne med sig hemifrån som utvecklats till ett psykiskt problem". För att upprätthålla kvaliteten och för att institutionen skall kunna fylla olika funktioner, har man tagit emot maximalt fem personer för en rehabiliteringssatsning som pågår mellan sex och tolv månader.

För övriga medlemmar fyller institutionen flera grundläggande funktioner. Den har avgörande betydelse för att föreningen skall kunna leva upp till sin mest grundläggande målsättning, nämligen att medlemmarna inte på nytt skall behöva läggas in på någon psykiatrisk enhet. När den enskilde medlemmen, någon anhörig eller personalen vid öppet-husverksamheten uppfattar att situationen håller på att bli alltför kritisk för en enskild medlem används Skråmstaholm som en replipunkt. På detta sätt kan man ibland hindra en nedåtgående process och undvika en intagning på en ordinär psykiatrisk institution.

Ytterligare en mycket viktig funktion fyller Skråmstaholm genom att åtskilliga av medlemmarna utnyttjar det som en samlingspunkt för att lösa konflikter inom till exempel familjen. Det sker ofta över en helg och med stöd av någon eller några andra medlemmar. Vid dessa tillfällen tar medlemmarna själva ansvar för vistelsen på Skråmstaholm.

En tredje viktig funktion beskriver föreståndaren så här:

"De som har varit utslagna eller varit på väg att bli utslagna, det är våra medlemmar. De har ingen rätt till sommarstuga ... de har inga möjligheter eller råd med båt och så där. Så istället för att sitta i ensamhet och glo på de här betongbyggena, då åker de till Skråmsta på landet i alla fall. ... Och på Skråmsta sker enormt mycket frivilligt arbete. Och det ska du veta: valborg, första maj, midsommar, alla sommarhelger det sker här på Skråmsta. Ja, där är alla medlemmar och det är en jättefin stämning och vi tältar och det är ingen skillnad fast alla pratar olika språk!"

Att nå förankring och jämställdhet

Föreningen har mycket kontakter med andra lokalt förankrade frivilligorganisationer, bland annat i avsikt att lotsa över medlemmarna till mer utåtriktade sociala aktiviteter. Medlemmarna ser på RSMH som en *folkrörelse* och i linje med detta är man ytterst noga med att alla för verksamheterna viktiga frågor diskuteras och förankras i styrelsen, som för övrigt fattar beslut i alla avgörande frågor. På det här sättet försöker man skydda sig mot tvära kast och mot att enskilda individer får ett otillbörligt stort utrymme inom föreningens verksamheter.

Som synes har man strävat efter att bli *välintegrerad i det som ibland kallas Föreningsverige* men det finns en lika stark strävan efter att vara *stabilt förankrad bland myndigheter och politiska företrädare*. I den lokala föreningsstyrelsen finns till exempel företrädare för både Landstinget, den politiska stadsdelsnämnden och Invandrarverket.

Utifrån RSMH Spånga-Järvas perspektiv har ett samarbete med det offentliga företrädare varit nödvändigt då de flesta medlemmar står i en stark beroendeställning till myndigheter av olika slag. Genom ett nära samarbete med olika offentliga verksamheter – låt oss här bara nämna den psykiatriska öppen- och slutenvården, socialtjänsten, Invandrarverket, kriminalvården, arbetsmarknadsmyndigheterna och bostadsförmedlingen – har man allteftersom byggt upp ett ömsesidigt förtroende. I en verksamhetsplan artikulerar föreningen sin syn på samarbetet med myndigheterna på följande sätt:

"Vi hjälper våra medlemmar i deras kontakter med den offentliga sektorn och försöker på bästa sätt se till att den uppfyller sina förpliktelser.

Men också myndigheterna emellan hjälper vi till ett samarbete för våra medlemmar. Att ta sig mellan deras kompetensområden och genom deras hierarki går för oss snabbare än för dem tjänstevägen.

Vi kan på ett mer obundet sätt analysera problemen och ge förslag på rimliga lösningar, utan hinder av byråkratiska system. Oftast blir det billigare också."¹³

Här beskrivs ett antal olika roller som ombudsman, budbärare, koordinator, förslagsställare och problemlösare. Även om det är något av en idealbild som målas upp, har den mycket att säga om de reella och potentiella svårigheter människor med psykiska problem kan råka ut för i mötet med en sektoriserad och starkt segmenterad vårdapparat.

Medlemmarnas förklaring till det mycket goda och framgångsrika samarbetet är att man inte är med och fattar några myndighetsbeslut och att man inte konkurrerar. Sunesson har skrivit följande kring RSMH och RFHL: "En motkultur kan tolereras och till och med få stöd av offentliga medel, när den är ett uttryck för sammanhållning och självkänsla i en grupp av människor som väcker sympati och medkänsla, människor som lidit oförskyllt."¹⁴ Detta är sannolikt en viktig del i förklaringen till myndigheternas positiva hållning till RSMH i Spånga-Järva. I sin granskning av vad Sunesson kallar "de förtrycktas organisationer" menar han att RSMH som riksorganisation lyckats behålla sin karaktär av genuin social rörelse men att det pris man fått betala möjligen är att inflytandet mer än att bli ett expertinflytande och ett politiskt inflytande kommit att bli till ett moraliskt inflytande. Denna begränsning tycks emellertid inte gälla för den lokalförening som vi här lyft fram. Möjligen utgör lokalföreningen för RSMH i Spånga-Järva ett illustrativt exempel på de stora skillnader och till och med motsägelser som kan föreligga mellan en riksorganisation med sina målsättningar och sitt arbete och lokala föreningsars konkreta insatser. Med

hänvisning till det första kapitlet vill vi betona såväl vikten av "personallianser" som till de integrationsfenomen som uppstår vid ett så nära samarbete mellan det offentliga och en frivilligorganisation som vi här har för handen. Att myndigheterna på detta sätt får tillgång till "den koopererade organisationens expertis" råder knappast någon tvekan om. Detta utgör sannolikt en viktig del i myndigheternas intresse för samarbete. Huruvida lokalföreningens aktivister i ett långsiktigt nära samarbete lyckas behålla sin tydliga identitet och starka integritet och all den kraftfullhet och entusiasm som följt med detta vill vi låta vara en öppen fråga.

Avslutningsvis skall sägas att RSMHs lokalförenings personliga stöd och sociala insatser synes utgå ifrån ett väl utmejslat synsätt och en relativt sofistikerad arbetsmetodik, där målsättningen är att *utforma en intrikat väv av insatser på olika nivåer*, allt i syfte att dra in den enskilde, utsatte individen i ett *kontaktnät*, som bygger *dels* på det naturliga informella nätverket, *dels* på insatser i föreningens egen regi och *dels* på professionella vårdinsatser från den offentliga sektorn. Syftet är att ge den enskilde medlemmen hjälp till "ett drägligt sätt att leva, utan stora ambitioner" som man uttrycker det inom föreningen.

Medborgarrätt för funktionshindrade

STIL — Stockholmskooperativet för Independent Living

"Vi är ett alternativ. Det är säkert många som är nöjda med hemtjänsten också, som inte orkar ta ansvar själva. Så jag tycker båda sakerna ska finnas."

STIL är ett brukarkooperativ av funktionshindrade i Stockholm. Dess verksamhetsmål är att medlemmarna själva ska organisera och ta ansvar för sin personliga assistans. Detta har de åstadkommit genom entreprenadavtal med berörda hemkommuner. Idén kommer ursprungligen från Independent Living-rörelsen, en internationell medborgarrättsrörelse för människor med funktionshinder. Den startade i USA på 1960-talet såsom en av ett flertal medborgarrättsrörelser och hade sin förankring i den radikala studentrörelsen.

Rörelsens mål är inte bara ökad politisk makt på ett mer övergripande plan åt människor med funktionshinder. Nyckelbegreppet i rörelsens ideologi är framför allt *personlig makt* – makt för funktionshindrade att utforma sina egna liv, så långt det går, utifrån egna behov och önskemål trots (eventuellt stora) behov av hjälp och assistans. Makt och kontroll över det egna livet går via kontroll över den egna assistansen, enligt det här synsättet.

Till Sverige kom Independent Living-rörelsens idéer i mitten av 1980-talet och omsattes i form av ett kooperativ för funktionshindrade – STIL. I sin svenska version är rörelsen förankrad i välfärdssamhällets rättighetsideologi. Socialtjänstlagens portalparagraf och paragraf 21 utgör grunden för STILs

militanta hållning till samhället och dess resursfördelning, konkretiserad i kooperativets huvudsakliga verksamhetsmål.

STIL samordnar assistansverksamheten för sina medlemmar och är samtidigt, genom entreprenadavtal med medlemmarnas kommuner, underleverantör åt samhället när det gäller utförd assistans åt funktionshindrade. STILs medlemmar är å ena sidan brukare av tjänster. Å andra sidan är de enligt kooperativets ideologi själva leverantörer av frivilliga insatser till samhället, eftersom de gratis organiserar de assistenttjänster som kommunen annars skulle tvingas organisera.

Hur det började

STIL startade sin verksamhet 1987 som statsbidragsstött projekt. Då hade kommunens hemtjänst i många distrikt övergett sin traditionella organisationsmodell och gått över till en uppgiftsbaserad organisationsform. I början var det också en hel del motstånd från de Stockholmskommuner med vilka STIL måste sluta entreprenadavtal innan verksamheten i sin planerade form kunde komma igång. Det första fristående entreprenadavtalet slöts 1989.

Idag har utvecklingen hunnit ikapp STIL såtillvida att de idéer som kooperativet representerar ligger i linje både med de idéer om brukarinflytande och valfrihet för individen som officiellt förespråkas¹⁵ och med den nya, uppdragsorienterade roll som samhället önskar tilldela de frivilliga organisationerna.

Kooperativ för Independent Living finns nu också i Göteborg, Malmö och Eskilstuna.

STIL — mål, organisation och arbetsformer

Stockholmskooperativet för Independent Living drivs av en ideell förening. Dess ändamål är enligt stadgarna att verka för nya organisationsformer för personlig assistans åt människor med funktionshinder. Dessa nya organisationsformer ska främst förstärka den enskildes personliga makt genom kontroll över den egna assistansen samt tillförsäkra honom/henne social och geografisk rörlighet. För att uppnå detta mål driver föreningen kooperativet STIL där idéerna prövas i praktiken.

I stället för att vara utlämnade till kommunal hemtjänst, dess personal, arbetsmetoder och organisationsformer organiserar kooperativets medlemmar sin egen assistans genom att själva anställa assistenter. Omfattningen på vars och ens assistans baseras på en timbehovsprövning som görs av kommunens representanter. En godkänd timbehovsprövning från kommunens sida är förutsättningen för att en person ska kunna bli full medlem i STIL. En annan förutsättning är att STIL ingått ett entreprenadavtal med individens hemkommun, vilket

innebär att hemtjänstberättigade, funktionshindrade personer från den kommunen har rätt att få sin personliga assistans levererad via STIL.

Formellt är kooperativet arbetsgivare för assistenterna. I praktiken är det kooperativets medlemmar själva som sköter rekrytering, schemaläggning och arbetsledning för sina assistenter. STILs medlemmar är inte *hjälpstagare*, de är *arbetsledare*, som var och en själva svarar för sina assistenter och sin assistans. Språkbruket, där man vänder på invanda begrepp, är ett medvetet inslag i kooperativets filosofi: "Vi är rena underleverantörer till kommunerna", menar STILs kanslichef.

STIL har ett centralt kansli med sju anställda. Kansliet sköter förhandlingarna med kommunerna, budget, och utbetalning av lönerna till assistenterna för vilket medlemmarnas närvarorapportering ligger till grund. STILs kansli betalar varje månad ut löner till 500-650 deltidsanställda assistenter och omsätter årligen drygt 40 miljoner kronor, så gott som uteslutande med kommunala medel. Kansliet ser också till att den för rörelsen så viktiga utbildningen och fadderverksamheten organiseras.

STILs beslutande organ är styrelsen, årsmötet och medlemsmötet, vilket hålls en gång i månaden. Endast funktionshindrade som av kommunen tillerkänts rätt till personlig assistans kan sitta i styrelsen och har full rösträtt som medlemmar. Detta ligger helt i linje med Independent Living-rörelsens filosofi. Beslut om policy och inval av nya medlemmar fattas av medlemsmötet.

Medlemskap

I maj 1993 hade kooperativet 92 medlemmar, och ett 15-tal personer väntade på att bli antagna. Efter det att kommunen gjort en timbehovsprövning om assistansens omfattning erlägger den blivande medlemmen också en symbolisk insats på 1 500 kronor till kooperativet.

Vid bedömningen av nya medlemskap läggs emellertid också stor vikt vid den sökandes egen kompetens och personliga egenskaper:

"Den som vill bli medlem i STIL måste ha en stark vilja att ta ansvar för sig själv och inte lita till andra ... många är vana vid att hemvårdsassistenten helt bestämmer." (vice ordf. i STIL).

Att lära om – från att se sig själv som samhället gör, nämligen som "vård-objekt", till att se sig själv som en person med ansvar för sitt eget liv – kan vara en påfrestande process. En del hjälp med detta kan man få genom STIL. Men ytterst måste individen klara av sin egen omställning. Alla kan inte detta. Dessutom måste STIL-medlemmen kunna ta ansvar för sina åtaganden som arbetsledare, grunden för hela verksamheten. STIL anordnar arbetsledarutbildning, men det löpande arbetet måste medlemmarna sedan själva utföra.

Detta gör att mindre resursstarka personer kan ha svårt att klara av ett medlemskap i STIL. Av detta skäl har kooperativet ibland kritiserats för att bedriva en elitistisk verksamhet. Frågan är problematisk. Om kansliet kunde gå in och ta på sig arbetsledaransvaret när det behövs, skulle flera kunna vara med i STIL. Detta är ett dilemma för kooperativet, eftersom den sortens förändringar går stick i stäv med rörelsens ideologi: "då skapar man ju en ny "hemtjänst". Kanske är det inte av en slump som STIL – trots spridning i ålder och bakgrund – i allmänhetens ögon främst kommit att framstå som en grupp resursstarka, yngre, rörelsehindrade personer.

Utbildning och fadderskap

Utbildning är ett viktigt inslag i STILs filosofi: för att som funktionshindrad kunna ta kontroll över sitt liv krävs utbildning – som syftar både till en förändrad självbild och till konkreta färdigheter.

All utbildning sker i form av det som på engelska kallas för "peer counselling", det vill säga kamratstöd: den medlem som redan har erfarenhet undervisar mer oerfarna kamrater genom att dela med sig av egna erfarenheter och upplevelser. Den utbildning som krävs för medlemskapet omfattar olika administrativa inslag. Den omfattar också viktiga frågor som hur man beräknar sitt timbehov för assistans och hur man argumenterar för sina behov inför kommunens representanter. Andra frågor har att göra med hur man anställer personal och hur man blir en god arbetsledare.

En gång i veckan har STIL möte för gamla, nya och presumptiva medlemmar, under vilket gemensamma problem tas upp genom föredrag och diskussioner, allt utifrån kamratstödsprincipen.

Under "inskolningen" i arbetsledarrollen kan den nya medlemmen få en fadder – en mer erfaren medlem som kan ge praktiska råd och psykologiskt stöd. STIL har också en särskild "Stöd och Råd-grupp" dit medlemmar alltid kan ringa om problem uppstår.

All utbildning, fadderskap samt den informationsverksamhet som STIL också bedriver sker på frivillig grund, utifrån övertygelsen att medlemmarna själva är de bästa experterna. Den stora frivilliginsatsen utgörs emellertid av alla medlemmarnas arbetsledarskap, menar de företrädare för STIL som intervjuats.

Förhållandet till den offentliga sektorn

Bland de organisationer som ingår i denna fallstudiebaserade undersökning är det STIL som tydligast markerar sitt avståndstagande från den offentliga sektorn och dess utbud av social service: "STIL finns för att kommunernas hemtjänst är så djävla dålig". STILs framväxt kan sägas ha sin utgångspunkt i en konfliktsituation. Samtidigt är STIL beroende av samhället i större utsträckning än vad som gäller för någon av de övriga organisationer som vi studerat. Verksamheten bygger ju till 100 % på kommunal finansiering. STIL har löst denna speciella situation genom att ha en *affärsmässig relation till samhället*. Uppfyllandet av överenskomna villkor och administrativa krav är avgörande för STILs fortlevnad. STIL ser den form av assistans som de organiserar som ett tydligt markerat *alternativ* till hemtjänsten.

Det är intressant att notera att den arbetsorganisation som STIL erbjuder sina anställda assistenter representerar den organisationsform som hemtjänsten i många kommuner övergett: personliga relationer mellan assistent och hjälptagare, fasta tider och gott om tid. Många av de assistenter som arbetar åt kooperativets medlemmar är ideella medlemmar i STIL och har ideologiskt tagit ställning för den verksamhetsform som STIL representerar.

De unga kvinnornas ursinne

Kvinnogardet

"Polisen är positiv ... de tycker att det är bra att vi finns ... men det är litet dubbelt också, för det är klart att de tycker det är bra att vi gör någonting, så slipper de. Vi gör ju det gratis också."

Intervjun började på ett kafé på Södermalm i Stockholm där Kvinnogardet hade sitt möte. Ett tiotal yngre kvinnor satt runt ett stort bord, i viss avskildhet från kaféets övriga gäster. Här har Kvinnogardet alltid sina möten eftersom de inte har någon egen lokal. Den här kvällen ägnades åt att summera erfarenheterna från föregående fredagskväll, då Kvinnogardet genomfört en av sina aktioner: i kamp mot kvinnovåldet på offentliga platser patrullerade de hela kvällen vid tunnelbanestationerna i Stockholms söderförorter, samt inne i tågen. Ensamma kvinnor erbjöds eskort hem till dörren från tunnelbanan.

Målet för Kvinnogardets verksamhet är att *bekämpa våld i alla former mot kvinnor, i offentliga miljöer*. Kvinnogardet är ett exempel på en av de många aktionsgrupper som kontinuerligt bildas i samhället för att arbeta för en viss fråga. För Kvinnogardet är inte drivkraften det intimt personligt upplevda. Snarare en allmän övertygelse om att kvinnovåldet slår mot alla kvinnor.

Kvinnogardet uppstod spontant ur starka känslor av vrede över våldet mot kvinnor på offentliga platser i Stockholm och av vrede över myndigheternas

ointresse för att bekämpa detta. Ur vreden formades en aktionsgrupp, bestående av yngre kvinnor i en informellt organiserad sammanslutning. Från början hade de dock inte någon alldeles klar plan för hur de skulle arbeta.

Hur det började

Det hela började med att den så kallade "Farstamannen" (eller var det kanske flera män?) under sensommaren 1991 i Stockholms södra förorter överföll flera kvinnor. Två utsattes för våldtäkt utan att polisen lyckades gripa någon gärningsman. Dessa händelser blev droppen för några unga kvinnor som länge gått och funderat:

" ... i flera år, och varit förbannad för att man inte kan gå ut på offentliga platser utan att bli antastad. Jag menar, alla kvinnor har väl varit med om det ... det är en sån där grej som man snackat mycket om och sagt att fan man skulle göra någonting."

När inte samhället gör något måste man själv göra något, resonerade de. Sedan gick allt mycket snabbt. Med hjälp av flygblad och affischer organiserade de ett protestmöte vid Farsta tunnelbanestation, i syfte att skapa en opinion kring våldet mot kvinnor och samhällets bristande resurser och intresse när det gäller att komma tillrätta med detta. 50-60 kvinnor deltog. Mötet var välbevakat av massmedia, som kanske framför allt tyckte att det här var "en kul grej" som låg i tiden. Ytterligare ett opinionsmöte hölls sedan innan Kvinnogardet hittade de nuvarande formerna för verksamheten.

Målsättning och arbetsformer

Målet för Kvinnogardets verksamhet är att bekämpa våld i alla former mot kvinnor i offentliga miljöer – trakasserier, överfall, våldtäkter. Våld mot kvinnor förekommer dock inom alla delar av samhällslivet. De representanter för Kvinnogardet som deltog i intervjun var noga med att betona att även om de valt att engagera sig i en konkret, avgränsad fråga såg de våldet mot kvinnor i offentliga miljöer som uttryck för en mycket större politisk fråga: patriarkala strukturer och intressen i samhället som föder våld och som gör att våldet mot kvinnor behandlas med dubbelmoral och tystnad. "Det är en gömd del av samhället vi kämpar för."

Konkret arbetar Kvinnogardet så att de genomför patrulleringsaktioner – hittills en fredag- eller lördagkväll varannan månad – i syfte att skydda kvinnor i utsatta offentliga miljöer. I grupper om fyra går de i tunnelbanevagnarna med Kvinnogardets armbindel på sig under hela kvällen. Vid tunnelbanestation-

nernas utgångar erbjuder de ensamma kvinnor eskort hem till porten. En aktivist sitter hemma vid sin telefon och utgör "sambandscentral". Polisen informeras inför varje aktion. Hittills har Kvinnogardet mest mötts av positiva reaktioner – både från kvinnor och från män.

Inte medlemskap utan informellt nätverk

Kvinnogardet bygger inte på något formellt medlemskap. En styrelse finns egentligen bara på papperet. Nyligen har Kvinnogardet sökt anslag från offentliga medel. Ett villkor för att bli anslagsmottagare är att man har en styrelse. Därför bildades en styrelse i all hast.

Medlemskapet i Kvinnogardet är i praktiken informellt och ad och betonat. Ett tiotal kvinnor utgör kärntruppen. De planerar aktionerna och har också uppvaktat politiker i vissa frågor (främst har det gällt planerade nedskärningar i gatubelysningen). När kvällsaktionerna genomförts har Kvinnogardet däremot hittills bestått av omkring 40 kvinnor. Genom personliga kontakter och "djungeltelegrafen" har det varit lätt att mobilisera så många kvinnor. Få av de kvinnor som deltar i aktionerna har någon speciell utbildning i till exempel självförsvar, något som dock bedöms vara en brist. Professionellt inriktade kunskaper anses inte behövas för verksamheten.

Hittills har all verksamhet bekostats av aktivisterna själva. "Men det blir tungt i längden när man ska ta allt ur egen ficka." Medel har nu sålunda sökts från Stockholms stads anslag för brottsförebyggande åtgärder, för hyra av lokal och andra driftskostnader samt för utbildning i självförsvar för aktivisterna. Om ansökan beviljas kan verksamheten både utvecklas och få en mer formellt organiserad form.

"Absolut inget komplement"

Kvinnogardet vill inte se sig som ett komplement till den offentliga sektorn. Det arbete som aktivisterna utför borde egentligen samhället göra, det vill säga garantera kvinnofrid, anser de. Men eftersom samhällets intresse för frågan är så litet måste de göra något: "Det är tragiskt att vi finns men vi behövs". Förhoppningen är att samhället så småningom ska ta sitt ansvar. I så motto kan Kvinnogardets syn på sin roll i förhållande till samhället beskrivas som *avantgardistisk*. Det finns dock en påtaglig risk, nästan en fälla, förenad med det de gör, anser Kvinnogardets medlemmar: kvinnor hjälper kvinnor och då slår sig samhället till ro och lämnar över ansvaret. Detta illustreras av polisens attityd, anser de. Polisen är mycket positiv till Kvinnogardets verksamhet, eftersom polisen själv lägger sina egna resurser på annat håll.

Kvinnogardets medlemmar är inte i och för sig negativa till frivilligt arbete. Men just det som de utför för Kvinnogardets räkning borde de egentligen ha betalt för, anser de. De ersätter ju samhället.

Boendeservice i gammal kulturbygd

Närprojektet

"... Det ideella arbetet, vi kommer tillbaka till det nu, när samhällsservice och annat dras in ... Här i socknen ställer de flesta upp på alla. Vi har en fin gemenskap överlag ... Så har det alltid varit."

Närprojektet på östra Gotland är ett av de 103 projekt till vilka Boendeservice-delegationen beviljat projektanslag i syfte att utveckla nya former för samordnad boendeservice.¹⁶ Under två år har verksamheten bedrivits i ett samarbete mellan lokala eldsjälur, frivilliga organisationer och Socialförvaltningen vid Gotlands kommun. Målet med projektet är "att skapa förutsättningar för i första hand äldre och handikappade, samt långtidssjukskrivna att bo kvar i hembygden i gemenskap med andra samt att få en meningsfull tillvaro".

I centrum för verksamheten finns "Närheten" – byskolans nybyggda matsal som fungerar som gemensamhetslokal. Verksamheten är ett illustrativt exempel på ett närmiljöprojekt som uppstått ur lokala idéer och vars fortsatta verksamhet helt bygger på lokala förutsättningar och förhållanden.

Hur det började

När, Lau och Burs är tre små samhällen längst ut på östra Gotland med totalt omkring 1 500 bofasta innevånare. Dessa har rykte om sig att vara lokalpatriotiska, ha stark bysammanhållning och vara allmänt driftiga: "vi vill gå våra egna vägar och sköta oss själva", som en av initiativtagarna till Närprojektet uttryckte det. Traktens innevånare bor på gårdar som ligger utspridda i landskapet, vissa relativt isolerade. Under de allra senaste åren har det skett ett generationsskifte på många gårdar, och förändrade boendemönster tycktes vara på väg att uppstå i bygden. De äldre flyttade från sina, i många fall, omoderna gårdar till pensionärsbostäder eller ålderdomshem, till exempel i Hemse (centralorten på södra Gotland). Då ett område med hyreslägenheter sedan byggdes i När uppstod ytterligare något som var främmande för traktens boendemönster: gamla människor som i många fall inte kände varandra blev grannar. En grupp eldsjälur i När, som på olika sätt verkade för att "stärka hembygden" uppmärksammade dessa förhållanden. Det var så idén till Närprojektet föddes.

De aktiva Närborna hade tillsammans gått i en studiecirkel inom projektet "Hela Sverige ska leva" och hade många idéer om hur bygden skulle kunna stärkas och utvecklas. Man tänkte sig olika gemensamhetsaktiviteter för byborna. Ett hinder var bristen på lokal. Vidare fanns ett gammalt problem: byns skola saknade matsal för barnen. Tanken föddes att man kanske skulle kunna "slå två flugor i en smäll" – bygga matsal till skolan och samtidigt starta verksamhet för "meningsfullt kvarboende i bygden" för pensionärerna. Till denna verksamhet skulle matsalen kunna användas under de tider då den var ledig. Man tänkte sig att matsalen skulle kunna användas av andra också, av föreningar till exempel.

När det blev känt att det gick att söka projektpengar genom Boendeservicedelegationen lyckades Närborna, efter vissa svårigheter, få kommunen med som partner i projektet, vilket var en förutsättning eftersom kommunen måste bygga den skolmatsal som skulle vara utgångspunkten för hela verksamheten.

Kommunen byggde en matsal åt skolan, och Boendeservicedelegationen beviljade Närprojektet medel för vissa basinköp och för hälften av driftkostnaderna under två år. Resten skulle kommunen stå för. En projektledare, bybo och själv en av eldsjälarna, anställdes på halvtid. En styrgrupp bildades bestående av projektledaren, lokala representanter, kommunen samt pensionärsrepresentanter.

Verksamhet och arbetsformer

Verksamheten knuten till gemensamhetslokalen "Närheten" vänder sig främst till pensionärer, men även handikappade och långvarigt sjukskrivna, i samhällena När, Lau och Burs. Under projekttiden har omkring 60 % av samtliga pensionärer i dessa områden åtminstone någon gång besökt verksamheten vid Närheten. Denna erbjuder:

- program två eftermiddagar eller två kvällar i veckan
- lunch i samband med eftermiddagsprogrammen
- möjlighet till användning av tvättstuga och duschrum
- regelbundna besök av distriktssköterska och damfrisörska
- transport till och från verksamheten.

För det senare har en minibuss inköpts och denna är en förutsättning för att många äldre utifrån gårdarna ska kunna delta i aktiviteterna. På vägen hem efter programdagarna kan bussen stanna vid lanthandeln så att den som vill kan göra inköp.

Programutbudet vid Närheten är varierat för att tillgodose så många önskemål som möjligt: kulturprogram, utflykter, handarbete, kortspel och så vidare.

Projektledaren, som var en av initiativtagarna till Närprojektet, har sitt ordinarie arbete inom äldreomsorgen och kan sålunda också tillföra specifik kompetens. Under programdagarna har hon också hjälp av ett vårdbiträde från kommunens hemtjänst. För programmen svarar emellertid i stor utsträckning traktens frivilliga organisationer, som turas om. Även om de frivilliga organisationerna inte fanns med "alldeles från början" i planeringen, kom deras medverkan att ganska snart bli en viktig byggsten för den fortsatta verksamheten. Att mobilisera organisationerna var inte svårt. Dels var de som var aktiva i projektgruppen själva medlemmar i nästan alla lokala föreningar, dels var intresset generellt stort. Alla lokala föreningar deltog vid det första informationsmötet.

Föreningar med stark förankring i den här trakten är LRF, Centerkvinnorna och Röda Korset. Dessa har varit aktiva i att ordna program. Andra föreningar som haft ansvar för program är frikyrkor, idrottsföreningen och frimärksklubben. Vissa aktiviteter har skett i samarbete med kyrkans församlingsverksamhet eller i regi av pensionärerna själva.

Komplement? Ja kanske, men...

I När förefaller avståndet till den centrala kommunledningen långt, trots att man har ett projekt tillsammans. Det lokala samarbetet med hemtjänsten fungerar emellertid bra. De aktiva i Närprojektet är dock noga med att poängtera att "Närheten" inte är något alternativ till den offentliga sektorn: "vi kan till exempel aldrig gå in med städning och andra sysslor i hemmet". Däremot kan Närprojektet särskilt uppmärksamma dem som inte får så mycket resurser av hemtjänsten och se till att dessa hämtas till programverksamheten. Men vad är Närheten då? Ett komplement? De aktiva i Närprojektet drar litet på svaret: "Ett komplement ... kanske, men samtidigt håller vi på med andra saker". Detta svar kan tolkas på flera sätt. Verksamheten vänder sig till exempel inte enbart till omsorgstagare inom hemtjänsten, alla pensionärer är välkomna. Men svaret kan också förstås som att Närheten framför allt är ett mycket lokalt projekt – långt från "storsamhället" och utan tydlig anknytning till dess verksamhet och värderingar.

Vad ska det bli av Närprojektet?

Projekttiden för Närprojektet tog slut i början av 1993. Pengarna var då slut och verksamhetsledarens anställning upphörde, de genomförda insatserna ska nu avrapporteras. Har projektet lyckats i sin målsättning? Alla inblandade är ense om att verksamheten blivit mycket uppskattad, den har i hög grad bidragit till att skapa en meningsfull tillvaro för traktens pensionärer. Skolans matsal har, helt i enlighet med målsättningen, blivit den gemensamhetslokal som av-

sågs. Om projektet lyckats i sitt större syfte – att öka möjligheterna till kvarboende i hembygden för pensionärerna – är kanske ännu för tidigt att uttala sig om. "Vinsterna av verksamheten ligger framåt i tiden", menar projektledaren och även kommunens lokala representant. Förhållandevis vitala pensionärer har hittills utgjort majoriteten bland besökarna vid Närheten. Men dessa kommer att bli äldre och skröpligare och då hoppas man att "Närheten" ska kunna utgöra en naturlig, inarbetad boendeservice och en stimulans i vardagen.

Alla inblandade, inklusive kommunens representant i styrgruppen, är mycket entusiastiska inför en fortsättning. Planer på att bilda en stiftelse med representanter för pensionärerna, de frivilliga organisationerna, kommunen och aktiva bybor finns. Men osäkerheten är ännu stor om huruvida kommunen är villig att fortsättningsvis bidra till finansieringen. I annat fall måste allt ske på frivillig grund.

En annan fråga gäller i vilken form verksamheten ska drivas. Om kommunen bidrar med medel kommer den sannolikt att vilja finansiera en halvtidstjänst för ett vårdbiträde där. Projektgruppen i När skulle hellre se att de fick en årlig summa att disponera enligt eget gottfinnande och att verksamheten i stor utsträckning drevs av de frivilliga organisationerna och pensionärerna själva.

I någon form kommer i alla fall verksamheten att fortsätta, för det finns många eldsjälar i När.

NOTER

- ¹Se bilaga 3 för presentation av intervjuade personer.
- ²Se Engberg a.a.
- ³Se Booth 1990:12.
- ⁴Se "Jubileumsskrift - Frälsningsarméns socialtjänst 100 år", 1990:12.
- ⁵Se broschyren "Omtanke, rehabiliteringsarbete bland missbrukare", odaterad sid. 5.
- ⁶Se Stockholms Stadsmission Sociala verksamheter 1991 Verksamhetsberättelse 1991, Natthärbärgat för kvinnor.
- ⁷Se Säfström 1992:2.
- ⁸Se Stockholms Stadsmission Sociala verksamheter 1991 Verksamhetsberättelse 1991 för Mot-tagningsbyrån.
- ⁹BRO Historisk (1992). Bröstcancerföreningarnas riksorganisation.
- ¹⁰Se RSMH Spånga-Järva Årsberättelse 1991.
- ¹¹Se "Det här arbetar vi för" Broschyr från RSMH.
- ¹²Se Sunesson 1992:8.
- ¹³Se RSMH Spånga-Järva Verksamhetsplanering 1992.
- ¹⁴Se Sunesson odaterad sid 10.
- ¹⁵Genom den nya rättighetslagen för personer med svåra funktionshinder - lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS - får personer med svåra funktionshinder rätt till biträde av personlig assistent, samt möjlighet att med hjälp av ekonomiskt stöd från försäkringskassan ordna assistansen själv. Lagen träder i kraft 1 januari 1994.
- ¹⁶Boendeservice delegationen har haft till uppgift att stimulera en utveckling av samordnad boendeservice. Genom samordning ska en bättre service och boendemiljö kunna skapas för alla, men i synnerhet för äldre, handikappade och långvarigt sjuka. Under en femårig försöksperiod 1985-1990, har delegationen förmedlat omkring 10 miljoner kronor till drygt 100 lokala utvecklingsprojekt.

LITTERATUR

Kapitel 5

- Booth W. (1990). *I mörkaste England och vägen ut*. Stockholm, FA-pres förlag. Första upplaga 1890.
- BRO Historik* (1992). Bröstcancerföreningarnas riksorganisation.
- Det här arbetar vi för (odaterad)*. Broschyr för RSMH.
- Engman T. (1992). *Ett sätt att leva Psykiatri - samhälle RSMH, en klientrörelses tillkomst och framväxt*. Stockholm, Carlsson Bokförlag.
- Jubileumstidskrift Frälsningsarmens socialtjänst 100 år* (1990). Stockholm, Frälsningsarmens förlag AB.
- Närheten. *Verksamhetsrapporter 1991; 1992*. När, Närprojektet.
- Omtanke Rehabiliteringsarbete bland missbrukare* (odaterad). Broschyr från Frälsningsarmens socialtjänst.
- Sociala verksamheter 1991* (odaterad). Stockholms Stadsmission.
- Stockholmskooperativet för Independent Living* (odaterad programförklaring).
- Sunesson S. (1992). Förord. I T. Engman *Ett sätt att leva Psykiatri - samhälle RSMH, en klientrörelses tillkomst och framväxt*. Stockholm, Carlsson Bokförlag.
- Sunesson S. (odaterad). *Kooptation eller motoffentlighet. Strategier för de förtrycktas organisationer*. Stencil, Institutionen för socialt arbete, Lunds universitet.
- Säfström B. (1992). Hemlösa kvinnor i Stockholm får eget hus. *SSM Brevet*, 40, (4), 2.
- Verksamhetsberättelse 1991* (odaterad). RSMH Spånga Järva.
- Verksamhetsplanering 1992* (1992). RSMH Spånga Järva.

6 Socialtjänsten och frivilliga organisationer i Västerås och Gällivare

Kerstin Isaksson

Syftet med detta avsnitt är att ge en beskrivning av två kommuner, med tonvikt på socialtjänstens syn på och kontakter med frivilliga och organisationer som bedriver direkt socialt arbete. I inledningen ges en kort bakgrund som visar på förändringen av socialtjänstens syn på frivilligt arbete under de senaste decennierna.

Frågeställningarna är i huvudsak två: Den första rör *kommunernas officiella politik gentemot frivilligt socialt arbete*. Det gäller till exempel hur politiker och tjänstemän beskriver kommunens inriktning och ambitioner när det gäller direkta sociala insatser som bedrivs av andra än den kommunala socialtjänsten.

Den andra frågan är *vilka konkreta uttryck denna politik tar sig, dels i form av ekonomiska bidrag och dels när det gäller kontakter och samarbete med föreningar* som gör direkta sociala insatser.

Studien görs i två kommuner – Västerås och Gällivare. De har valts ut för att vi ska kunna visa på likheter och skillnader mellan en stor och en liten kommun, som dessutom finns i olika delar av landet och med olika politisk majoritet i socialnämnden. De två kommunerna ska ses som exempel i en explorativ ansats med begränsad generaliserbarhet. Avsikten är att med dessa exempel visa på tendenser och ge underlag för vidare diskussion och forskning.

Undersökningen baseras framförallt på intervjuer med politiker och anställda inom socialtjänsten. De politiker som intervjuats har varit från både socialistiska och borgerliga partier. Tjänstemännen har varit ansvariga chefer inom individ- och familjeomsorg samt äldre- och handikappservice, handläggare av bidragsansökningar och socialsekreterare inom individ- och familjeomsorg.¹ Intervjuerna har kompletterats med en genomgång av beslut, utredningar och statistik som rör socialtjänstens bidragsgivande och samarbete med föreningar. De lokala föreningarnas anslagsansökningar till kommunen har också ingått liksom telefonintervjuer med lokalföreningar i den organisationsstudie som i övrigt redovisas i kapitel 4.

För att ge ett perspektiv på beskrivningen och den förändring som skett i kommunernas synsätt inleds kapitlet med att helt kort göra nedslag i socialtjänsten under 1970- och 1980-talet. Med exempel från två rapporter om frivilligt socialt arbete vill vi visa på hur värderingar och synsätt förändrats under de senaste decennierna.

1970-talet – "Från leverpastej till psykoterapi"

I slutet av 1970-talet gjorde några socialarbetare i ett socialdistrikt på Södermalm i Stockholm en kartläggning av samtliga vårdresurser för alkoholmissbrukare inom deras upptagningsområde. Genomgången visade så många som 35 olika enheter: statliga, kommunala, kyrkliga och andra frivilliga organisationer. Socialarbetarnas erfarenheter av sina egna och den kommunala nykterhetsvårdens begränsningar i kontakten med och vården av alkoholmissbrukare var bakgrunden till genomgången.

Rapporten visar tydligt något mycket typiskt för 1970-talet. *Dels* finner man att socialarbetarna inte kände till de andra organisationer som arbetade med missbrukarna i området, *dels* att den nya kunskapen gav upphov till ett genuint intresse och en respekt för alla de insatser som gjordes. Som underlag för kartläggningen intervjuade man missbrukare i distriktet för att få veta vart de vände sig för att få hjälp av olika slag.

Rapporten beskriver tre huvudgrupper av organisationer: *de etablerade, de behovsanpassade och den dolda reserven*. Man delar in missbrukarna i fem nivåer från "dolda/kontrollerade" missbrukare till de socialt utslagna och tycker sig se en tendens till att de frivilliga organisationerna arbetar med de mest utslagna.

Socialarbetarna konstaterar med förvåning hur många som arbetar med missbrukare i distriktet och hur mycket de har att erbjuda – allt från "leverpastej till psykoterapi". Vidare förundras de över hur lite av kunskap, kontakter och samordning som finns trots att kommunen ger bidrag till många verksamheter. Slutligen förordar socialarbetarna ett ökat samarbete och ett bättre tillvaratagande av resurserna oavsett vem som står som huvudman. Rapporten leder till att socialarbetarna gör en resurskatalog för att visa på vilka resurser som finns för missbrukare i området.²

1980-talet - Föreningarna och socialtjänsten

Såväl i förarbeten som i propositionen till den nya Socialtjänstlagen diskuteras socialtjänstens samverkan med föreningar. Allmänt sett finns en positiv inställning till föreningarna. Man anser att det är viktigt med samverkan, men formerna för hur den ska se ut är oklart beskrivet och ses som ett olöst problem.³

I en rapport från det så kallade Socialtjänstprojektet⁴ redovisas i en delstudie⁵ resultat som rör socialtjänstens samverkan med föreningar som en del i de strukturinriktade insatser som lagen föreskriver. Studien redovisar *dels* en enkät om strukturinriktade insatser som besvarats av politiker och tjänstemän i projektets fyra undersökningskommuner, *dels* gruppintervjuer med socialsekreterare och fältassistenter. De fyra kommuner som ingår är utvalda för att

representera "Störrestad", "Mellanstad", "Förstad" och "Glesbygd".

De för oss intressantaste frågorna rör inställningen till att kommunerna ska ge ekonomiskt eller annat stöd till lokala organisationer och föreningar. Svaren visar att det fanns en betydligt större tveksamhet till föreningsstöd jämfört med andra strukturinriktade insatser under det första året efter den nya lagens införande. Endast 65 % var positiva till ekonomiska bidrag och så många som en tredjedel var negativa eller tveksamma. Tjänstemännen var till och med något mer positiva än politikerna. Hela 21 % av politikerna var klart negativa till att ge stöd till föreningar. Socialdemokrater och folkpartister var något mer positiva än politiker från övriga partier. Mest tveksamma var politikerna i Förstad. Både politiker och tjänstemän var betydligt mer positiva till uppsökande arbete, fältarbete och deltagande i samhällsplanering som exempel på strukturinriktade insatser. Över 90 % var positiva till dessa arbetsformer.

I enkäten fick de medverkande även tillfälle att framföra andra synpunkter. Där framkommer från politikerna ett behov av selektiv styrning av bidragen så att dessa särskilt går till organisationer som riktar sig till utsatta grupper. Man tar också upp behovet av kontroll av hur föreningsbidragen används.

När det gäller samarbete med föreningar har knappt hälften av tjänstemännen erfarenhet av detta och knappt en tredjedel av politikerna. Det visar sig att de som har egna erfarenheter av samarbete är mer positiva. Framförallt är det missbruksorganisationer som man samarbetat med. Konkret visar det sig ofta vara fråga om att socialarbetaren informerat om att föreningen finns och hänvisat till den. Man beskriver en hel del opposition mot myndigheter från föreningarnas sida och en ömsesidig misstänksamhet, vilket medför konkreta problem i samarbetet.

Ett annat problem som tas upp är socialtjänstens önskan om insyn och föreningarnas rätt till självständighet. Socialarbetarna anser att deras klienter har svårt att göra sig gällande i föreningar som ofta är byråkratiska och formella i sina mötestraditioner. Hos sig själva beskriver socialarbetarna hinder i form av brist på kunskap och metoder för samarbete med föreningar.

Rapporten speglar synsätt och attityder som fanns för tio år sedan och ger en intressant relief till det vi finner i kommunerna idag. Rapporten återspeglar några problem som fanns i socialvården under 1970-talet: isolering och begränsade kunskaper om vad som pågår utanför socialbyråns fyra väggar. Lika så framkommer en stark tilltro till den offentliga sektorn och dess möjligheter att påverka och förändra samhället. I den historiska översikten i kapitel 8 finns en utförlig diskussion om bakgrunden till den negativa synen på frivilligt arbete och tilltron till den offentliga sektorns möjligheter som var utbredd ända fram till mitten och slutet av 1980-talet.

I statliga utredningar från senare delen av 1980-talet återfinns en mer positiv inställning och försök till mer precisa riktlinjer. Där talar man om vikten av stöd till föreningar som en del av det "civila samhället", vilket definieras som "det sociala nätverk som människor skapar för att tillgodose sina behov och besluta i gemensamma angelägenheter". Man drar slutsatsen att: "Det civila

samhället har alltmer trängts undan av statens expansion på den ena sidan och marknadsens på den andra".⁶ Utredningen understryker också att ekonomiskt stöd inte får medverka till att styra organisationernas verksamhet. Samverkan får inte heller inverka på föreningarnas självständighet. Underlaget för dessa slutsatser redovisas inte, vilket är anmärkningsvärt mot bakgrund av de stora kunskapsluckor som fanns om frivilligt arbete i Sverige. Utredningen kan ses som ett uttryck för trendkänslighet och avspeglar diskussioner i samhället. Framförallt är den ett uttryck för att en omsvängning var på gång i synen på frivilligt arbete och föreningsverksamhet.

Så såg det alltså ut för bara några år sedan. Vi har tidigare visat hur opinioner och attityder förändrats i mycket snabb takt inom detta område under de senaste åren. Förändringen har dock främst kunnat avläsas i den offentliga debatten. En nyligen presenterad uppsats från statsvetenskapliga institutionen i Lund bekräftar att en attitydförändring skett i några sydsvenska kommuner.⁷ Där framgår att såväl politiker som tjänstemän numera är entydigt positiva till ökad samverkan med föreningarna. De organisationer som ingår har med glädje noterat detta ökade intresse. Beträffande samarbete och former för detta finns dock fortfarande många oklarheter och frågetecken.

I beskrivningen av de två kommunerna som följer ska vi försöka ge en bild av om de förändrade attityderna fått några konsekvenser för den officiella politiken och för det praktiska sociala arbetet.

Västerås socialtjänst — en organisation mitt i en omvälvande förändringsprocess

Västerås är med sina drygt 120 000 invånare Sveriges i storlek åttonde kommun. Vid valet 1991 fick Västerås för första gången på länge en borgerlig majoritet i kommunfullmäktige med moderaterna som största parti, följt av folkpartiet. När det gäller socialtjänstens organisation och synen på frivilligt socialt arbete kan Västerås beskrivas som en "modern" kommun i det avseendet att man söker nya former för organiserandet av det sociala arbetet och har en påtaglig förändringsvilja. I detta ingår ett stort intresse för frivilliga insatser och socialt arbete utanför den offentliga sektorn.

Socialtjänstens organisation

Från årsskiftet 1992/93 genomförde Västerås stad en stor omorganisation av kommunens förvaltningar. Grundtanken är den så kallade beställar/utförar-modellen som bygger på att politikerna bildar beställarnämnder som ska fatta beslut om kommunens service inom olika områden. Förvaltningen organiseras i

en politisk del (beställarnämnd/stab) och en gemensam produktionsorganisation. Beställningar verkställs i produktionsorganisationen, som fått namnet ProAros. Där ingår socialtjänsten, kultur- och fritidsnämnden samt skolförvaltningen.

I den organisationsmodell som genomförts har de olika förvaltningarna ökade möjligheter att beställa in anbud från privata entreprenörer för att få en ökad kostnadsmedvetenhet och möjligheter till besparingar. Spelrummet för andra aktörer än kommunens produktionsorganisation borde rimligtvis bli större och utrymmet för frivillig verksamhet likaså. Grundtanken är effektivitet och konkurrens på lika villkor oavsett om det är ett privat företag, en kommunal förvaltning, en frivillig organisation eller någon annan utförare som lägger anbud. Ett annat syfte med modellen är också att stärka och tydliggöra politikerrollen.

Kommunens politik gentemot frivillig verksamhet

Enligt de handläggare som arbetat med föreningsbidrag under de senaste åren har utvecklingen gått mot mer insyn, styrning och bedömning av bidragen. Tidigare gavs bidragen relativt schablonmässigt och ökades på något varje år i takt med inflationen. Föreningarna anpassade sig till detta och ansökte varje år ganska rutinmässigt om mer pengar. Det fanns avsevärda brister i översikt över och kontroll av bidragen. Beslut om bidragen fattades av olika nämnder som ställde olika krav. Vissa föreningar, som Röda korset och Länkarna, specialbehandlades, bland annat för att de hade goda kontakter med politikerna. Deras krav på självständighet och ovilja till samarbete med socialtjänsten ifrågasattes inte. Detta har förändrats, mycket till följd av en ökad kostnadsmedvetenhet, ett behov av besparingar och en förändrad syn på föreningarna.

Nya riktlinjer

Redan 1990 fanns det beslut om en översyn och samordning av riktlinjerna för bidrag till föreningar i Västerås. En blankett för ansökningarna infördes också vid den tidpunkten. En utredning om kommunens stöd till föreningslivet (1992-03-11) ligger till grund för de förändringar som skett.

Denna utredning har lagt fast flera viktiga förändringar. Bidragen ska förenklas och handläggas av en *föreningsbyrå*. Riktade bidrag utgår efter särskild prövning i ansvarig nämnd i första hand till ungdomsföreningar, men även vuxenföreningar med särskild social inriktning kan få ekonomiskt stöd. En omprioritering ska därför ske så att man i första hand ger bidrag till ungdomsverksamhet. Man hade även en ambition att successivt dra ner bidragen till pensionärsföreningarna. Dessa fick också minskade bidrag under 1992, men politikerna var oeniga i frågan och har nu beslutat att inte ytterligare skära ner

bidragen. Insatser för ungdomar ses som viktig förebyggande verksamhet i det sociala arbetet. Ambitionen med den stora förändringen har främst varit att förenkla regler och bidragshandläggning. Frihet att självständigt hantera tilldelade resurser bedöms också som viktigt.

Från och med 1993 handlägger således en särskild föreningsbyrå alla ansökningar om bidrag. Beslut fattas dock i olika nämnder, och handläggarna har en grupp med representanter från respektive beställarnämnds stab till sin hjälp för beredning och samordning. I gruppen ingår också anställda från park- och idrottsförvaltningen.

Handläggarna menar att den ändrade inriktningen lett till att politikerna ställer större krav på uppföljning än tidigare. Dels ställs krav på ansökningarna, som endast får göras av föreningar med en utsedd styrelse, dels krävs redovisning av hur anslagen använts. De som får bidrag över en viss nivå måste även acceptera en särskild revision.

Chefen för beställarstaben menar att föreningarna totalt sett har drabbats av besparingar i mindre utsträckning än vad som gäller för kommunens verksamhet. Samtidigt har man sedan 1992 ändrat reglerna för de av kommunens lokaler som används av olika organisationer. Tidigare ingick lokalhyra i kommunens bidrag, men från 1992 betalar föreningarna löpande hyra och föreningsstödet riktas mot renodlat kontantstöd. Detta innebär att de flesta föreningar har fått högre kostnader och att bidragen totalt trots allt blivit mindre.

Politikerna i de nya nämnderna ska lägga fast riktlinjer och besluta om kommunens politik gentemot frivillig verksamhet. Det finns en allmän positiv inställning till frivilliga organisationer och till bidragsgivning. Samtidigt finns ett stort behov av besparingar i kommunens budget som drabbar alla – också de frivilliga organisationer som får bidrag till sin verksamhet. Det antal föreningar som söker anslag har också ökat på senare år. Det finns en uttalad politisk enighet om att det är bra med frivilliga organisationer, *framförallt* som ett komplement till kommunens insatser. Samtidigt är politikerna intresserade av möjligheten att engagera privata och frivilliga i större utsträckning genom kontraktering.

Översikt över olika bidrag till frivillig verksamhet

De bidragsformer som finns för närvarande är främst av typen *generella bidrag* som ges till föreningar. Storleken på bidragen beror på antalet medlemmar och deltagandet i aktiviteter som föreningen anordnar. Dessa föreningsbidrag, som oftast inte är direkt socialt inriktade, är till exempel bidrag till idrottsföreningar, politiska partier och annan kultur- och fritidsverksamhet och i huvudsak till ungdomsverksamhet (där deltagarna är mellan 0 och 20 år). I sammanställningen ingår även pensionärsorganisationer.

Tabell 1. En översikt över bidrag till kultur- och fritidsorganisationer.

Typ av organisation	Totalt bidrag	
	1991	1992
Politisk	427 547	400 824
Nykterhet	262 439	310 959
Religion	749 338	704 326
Scout	464 458	412 180
Idrott	6 489 216	6 163 244
Invandrare	265 843	289 099
Kultur	43 698	20 109
Pensionär	1 614 935	1 163 666
Övriga	803 972	789 868

I dessa totalsiffror ingår grundbidrag och bidrag för antalet deltagare i föreningens aktiviteter, ledarutbildningsbidrag, informationsbidrag och lokalbidrag. I tabellen framgår den beslutade nedskärningen av bidragen till pensionsorganisationerna med en halv miljon kronor. Framförallt var det lokalbidrag och lokalsubventioner som skars ner.

Direkt socialt inriktade bidrag

De riktade bidragen är de som framförallt går till direkta sociala insatser dels inom äldre- och handikappområdet, dels inom individ- och familjeservice.

Tabell 2 Översikt över riktade bidrag.⁸

Typ av organisation	Totalt bidrag		
	1991	1992	1993
Sociala organisationer	3 241 000	3 712 000	3 809 300
Handikapporganisation	1 268 760	625 790	623 000
Handikapporg. ungdomsv.	-	ca 600 000	600 500

Observera att handikapporganisationernas bidrag delats upp från 1992 så att man klart urskiljer hur mycket som går till ungdomsverksamhet. Skälet till detta är beslutet att särskilt prioritera ungdomsverksamhet från detta år. Totalt utgör bidragen 1993 till direkta sociala insatser i föreningar 3 809 000 alltså nästan fyra miljoner kronor. Individ- och familjenämnden fastlade egna riktlinjer för bedömningen av bidragsansökningar så sent som i december 1992. I dessa riktlinjer framgår den allmänna principen att bidrag kan ges till barn- och ungdomsverksamhet och till vuxenverksamhet med särskild social inriktning.

Faktorer som väger tungt är om föreningen har en socialpolitisk och opinionsbildande verksamhet och om arbetet riktas till de socialt mest utsatta grupperna i samhället. Prioriteringen av ungdomsverksamhet har lett till en ökning av anslaget för sociala insatser från 1991. En del av denna ökning har förmodligen tagits från pensionärsorganisationerna.

De organisationer som får speciella, riktade bidrag för social verksamhet är till 90 % klientinriktade verksamheter, där individ- och familjenämnden vill ha större möjlighet att styra hur bidragen används. Detta innebär inte att nämnden får blanda sig i föreningarnas interna arbetet eller verksamhet.

De flesta av dessa föreningar vänder sig till alkoholmissbrukare. Förutom de religiösa organisationerna Elimföreningen, Lewi Petrus-stiftelsen, Frälsningsarmén, Den öppna dörren och DKSN-RIA, så finns ett antal klientföreningar – ALRO, RFHL, RSMH och Länkarna. Det finns också några lokala föreningar som helt bygger på initiativ och engagemang från enskilda, utan stöd från någon riksorganisation: t ex Kopparstugan vars medlemmar är friställda från Outocompo Copper, Vändpunkten som organiserar långtidssjuka och ordnar aktiviteter för dem och Västerås Motorsällskap som är en motorsportförening som driver ett ungdomsprojekt.

Dessutom får ett litet antal föreningar som bedriver *opinionsbildande verksamhet* stöd. Dessa föreningar får en större frihet att använda pengarna när väl ansökan beviljats. Detta fastslås i riktlinjerna som särskilt viktigt med tanke på betydelsen av en fri opinionsbildning.

För alla de 23 föreningar som fått riktade bidrag 1993 gäller att de ska ges möjligheter till stöd. Dessutom ska deras verksamhet följas upp av kommunens handläggare vid framförallt föreningsbyrån och missbruksenheten i ProAros. Ett annat nytillkommet villkor som förknippas med bidragsgivningen är att föreningar som får över 300 000 i bidrag måste genomgå särskild revision. Detta gällde sex föreningar under 1993. Ytterligare en förening tvingades genomgå revision efter oklarheter i bokföringen.

Samarbete mellan kommunen och frivilligt verkamma

Förutom att kommunen ger stöd till föreningar finns mer eller mindre organiserat samarbete i olika former. De fasta formerna för samarbete utgörs av ett pensionärråd och en samrådsgrupp i handikappfrågor. Inom individ- och familjeomsorgen finns en samrådsgrupp som sköts av ProAros. Den har utvecklats från slutet av 1980-talet till att bli en fast mötespunkt för 15 föreningar som arbetar med missbrukare. Gruppen träffas en gång i månaden.

Missbruksenheten

Personal vid *missbruksenheten* berättar om hur samarbetet och kontakterna successivt ökat sedan mitten av 1980-talet. Synen på kontakter och samarbete har förändrats från både politikernas och föreningarnas sida. När någon ville sammankalla ett samrådsmöte för 5-6 år sedan, sade politikerna nej med hänvisning till föreningarnas rätt till självstyre. Nykterhetsföreningarna och då speciellt klientorganisationerna har av tradition varit negativa till samarbete och för mycket inblandning från kommunen. Denna inställning finns fortfarande kvar hos vissa föreningar som håller sig utanför. I Västerås är det Län-karna som vill vara fristående. Anonyma alkoholister räknar sig inte som en förening i formell mening och kan därmed inte söka bidrag för sin verksamhet. Genom missbruksgruppen har man dock fått hjälp att bilda en stödförening "Resursgruppen", för att få visst bidrag från kommunen bland annat till en lokal.

I samma hus som kommunens missbruksenhet har RIA och ALRO lokaler med dagverksamhet för missbrukare, och kontakterna med dem är täta. En viktig anledning är att många i personalen varit anställda länge och känner både missbrukare och de som arbetar frivilligt eller är anställda av föreningarna.

Västerås stad har också avtal med flera föreningsdrivna institutioner där man betalar för platser som disponeras av missbrukare som remitteras dit. Det finns en dagverksamhet för missbrukare som drivs av RFHL på detta sätt. Ett inack-orderingshem, Malmahemmet, för äldre missbrukare drivs helt av Frälsningsarmén. När man diskuterat avtal med dessa organisationer har kommunen krävt att man ska förhandla med facket och följa fackliga avtal. Det förslag som Frälsningsarmén presenterade för bemanning av Malmahemmet visade sig emellertid så mycket billigare än kommunens gängse scheman att det fick till följd att kommunen förändrade sina egna bemanningsplaner.

Barn och ungdom

I kommunens socialbyrå för ungdomar, Vårdbas Ungdom, stödjer man ekonomiskt ett projekt för ungdomar i riskzonen, som bedrivs av Västerås motorsällskap (VMS). Kommunen har ett avtal med VMS som innebär att man kan skicka sju ungdomar till motorklubben där en anställd bilmekaniker tar hand om dem. Syftet är att ge dem motorsport som ett positivt fritidsintresse. Uppföljningen av vad som sker med ungdomarna sköts av Ungdomsgruppen och resultaten beskrivs som positiva. I kapitel 6 beskrivs verksamheten och samarbetet med kommunen på ett mer ingående sätt. Man samarbetar även med andra föreningar som har fritidsverksamheter för ungdomar i kommunen. Inom Ungdomsgruppen finns vidare ungefär 25 personer som arbetar som *kontakt-personer* för ungdomar. Totalt finns 295 personer i kommunen som har kon-

taktperson eller kontaktfamilj. Dessa insatser ligger i gränslandet till frivilligt arbete eftersom den visserligen avlönas, men mycket symboliskt med ungefär 1 500 kronor per månad. Att vara kontaktperson bygger på att man har ett socialt engagemang och på att man har en beredskap för att göra sociala insatser vid sidan av ordinarie arbete. Det finns också en helt oavlönad kamratstödande verksamhet som innebär att äldre ungdomar tar sig an yngre och fungerar som stöd för dem på fritiden. Ungefär 50 ungdomar har frivilligt åtagit sig denna uppgift som socialarbetarna i Ungdomsgruppen tagit initiativ till.

Äldreomsorg

Inom *äldreomsorgen* har man i Västerås gjort försök med en Väntjänstverksamhet, som bygger på att pensionärer hjälper varandra. I ett nyrenoverat område i staden har en sådan verksamhet vuxit fram, som pensionärer själva tagit initiativ till. Man driver bland annat ett café i området och hemtjänsten finns med i verksamheten. Ett försök att föra över modellen till ett annat område visade sig problematiskt. Där kände inte pensionärerna varandra i lika stor utsträckning och man hade inte heller någon lokal som samlingspunkt.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan samarbete och kontakter med föreningar från kommunens sida ses som ett område som tycks vara under stark utveckling. Det finns ett stort intresse, men konkreta och strategiska planer för samarbete är inte vanligt ännu så länge. Det mest utvecklade och medvetna samarbetet finns inom missbruksområdet, där det av tradition funnits frivilligt verksamma inom både klientorganisationer och kristna föreningar. Ett skäl till att samverkan tycks fungera där kan vara att det är lätt att se kristna värderingar och klientperspektivet som värdefulla alternativ till socialtjänstens verksamhet. Detta har med tiden lett till både ökad respekt från kommunens sida för de insatser som görs av andra än de offentligt verksamma och en större vana vid kontakt och samarbete.

Inom andra delar av individ- och familjeomsorgen och äldreomsorgen finns ett växande intresse men inte samma erfarenhet av kontakter och samarbete. Detta för med sig svårigheter som tjänstemännen är ovana att handskas med och ibland tycks det finnas ett konkurrensförhållande mellan kommunernas anställda och de frivilliga. Erfarenheterna ökar dock genom de projekt och försök som görs. Det ekonomiska utrymmet för denna typ av metodutveckling tycks dock tyvärr vara begränsat.

Politikerna beskriver det som viktigt att initiativet kommer från invånarna eller från någon förening, och detta tycks vara en riktig slutsats av försök som gjorts på senare år. När kommunen gått ut med förslag om att föreningar ska ta

över en viss verksamhet har det inte fungerat. Likaså måste samarbete skapas och kontakter knyts helt frivilligt, eftersom det är själva grunden för denna typ av insatser. Kommunens behov av insyn i hur bidragen används och kontroll över dem kan komma i konflikt med föreningarnas behov av självständighet. Gränsen för vad som kan diskuteras och förhandlas går enligt politikerna vid föreningarnas ideologi.

Gällivare kommun – förnyelse och försök till omprövning

Gällivare kommun i Norrbottens län har 22 000 invånare. Ungefär 19 000 bor i centralorterna Gällivare och MalMBERGET och övriga på landsbygden runt omkring. Kommunen har en mycket stark socialdemokratisk/vänsterinriktad dominans sedan lång tid tillbaka. De borgerliga partierna har ungefär en fjärdedel av mandaten och så har det i stort sätt varit under de senaste mandatperioderna.

Gällivare är en ganska vanlig kommun när det gäller socialtjänstens organisation och arbetsformer. Socialtjänsten styrs av politikerna i socialnämnden och förvaltningen leds av en socialchef med hjälp av en administrativ avdelning. Verksamheten indelas i barnomsorg, hemtjänst samt individ- och familjeservice.

Knappheten på resurser är tydlig här liksom i de flesta andra kommuner och har lett till att en översyn av alla kostnader blivit nödvändig. Ett ökat intresse och uppmuntran av frivilliga insatser inom det sociala fältet liksom nyttan med samarbete är tydliga tendenser under senare år.

Kommunens politik gentemot frivillig verksamhet

I början av 1991 begärde politikerna i socialnämnden att förvaltningen skulle göra en översyn av reglerna för bidrag till föreningar och principerna för fördelningen mellan verksamhets- och lokalkostnader. I den utredning som följde beskrivs handläggningen av bidragsansökningar på följande sätt: Bidrag till handikapp- och pensionärsorganisationer sker schablonmässigt och handläggs av förvaltningen. Bidrag till handikappföreningar ges både som grundbidrag, aktivitetsbidrag och servicebidrag. Pensionärsorganisationerna får bidrag per medlem med ett fastlagt belopp samt för lokalkostnader. Socialnämnden beslutar om bidrag till sociala organisationer och pensionärsföreningar, medan kommunstyrelsen sköter handikapporganisationerna.

Kommunen prioriterar föreningar som gör någon form av social insats som annars faller under kommunens ansvar, t ex nykterhetsorganisationer och Kvinnojouren. Det innebär att man vill stödja direkt socialt arbete som fungerar som komplement eller alternativ till socialtjänsten.

För att föreningarna ska få bidrag måste de göra en ansökan varje år. Dessutom måste de lämna uppgifter om verksamhet och medlemsantal, årsredovisning och revisionsberättelse. Det finns ingen färdig blankett för bidragsansökningar utan de formuleras fritt och kan därför vara av skiftande kvalitet och innehåll.

Många föreningar får även bidrag till lokaler. Sådana lokalbidrag utgör den större delen av den totala bidragssumman, 58 % mot 42 % till andra delar av verksamheten. Eftersom kommunen stått för lokalkostnaderna har många föreningar stora och dyra lokaler som skulle kunna utnyttjas bättre i samverkan med andra föreningar. Utredningen anser att man måste diskutera klarare regler och riktlinjer för bidragsgivningen för både pensionärsföreningar och sociala organisationer och se över lokalbidragen för alla föreningstyper.

Politikerna i socialnämnden menar att översynen av reglerna är nödvändig och att man måste ställa strängare krav på redovisning av verksamheten när kommunen måste göra besparingar. Det har varit lätt att få pengar tidigare, men 1992 har alla socialt inriktade föreningar fått mindre pengar och inte heller för 1993 blir det några höjningar. Handikappföreningarna ska i fortsättningen få bidrag via kommunstyrelsen och socialnämnden vill förändra reglerna för pensionärsföreningarna så att de blir kopplade till aktiviteter i stället för till medlemmar. Formerna för det är dock inte klara och diskussioner pågår. Vissa föreningar är skeptiska till förändringen, framförallt de mindre som kan förlora på omläggningen. Det är svårt att hitta ett bra system som passar både för stora och små föreningar.

Översikt över bidrag till frivillig verksamhet

Gällivare kommun har hittills varit relativt generös med bidrag till föreningar. I den ovannämnda utredningen görs en jämförelse med andra kommuner i Norrbottens län där man beräknar att 67 kronor per invånare i Gällivare gavs i bidrag under 1990. Detta var avsevärt mycket mer än andra kommuner i länet, där genomsnittet i flera fall låg betydligt under 40 kronor per invånare.

Tabell 3 Översikt över bidrag⁹

Typ av förening	1990	1991	1992
Handikappför.	478 379	262 800	297 496
Pensionärför.	411 556	119 484	101 592
Övriga socialt inriktade för.	608 805	525 000	562 000
Totalt	1 498 500	907 284	961 088

Bidrag till idrotts- och fritidsföreningar sköts av fritidsförvaltningen och uppgår till ungefär 700 000 för 1992. Dessa bidrag ges både till medlemmar och till föreningar med olika aktiviteter, med ett högre bidrag för aktiviteter bland flickor i tonåren.

De socialt inriktade föreningarna har under de senaste åren fått minskade bidrag även om 1992 enligt tabellen ovan var ett undantag från denna tendens. Större delen av denna höjning berodde på höjda hyreskostnader för lokaler som kommunen helt och hållet bekostar. Ett samarbetsprojekt mellan kommunen och en länkförening fick också höjda anslag för 1992.

Såväl politiker som tjänstemän anser dock att bedömningen överlag blivit hårdare. Man har en större kontroll över föreningarnas verksamhet, hur ansökningarna skrivs och hur föreningarna fungerar. Ett exempel på detta är Kvinnojouren som fått mindre anslag 1992 än 1991. Skälet var att den ekonomiska redovisningen var dålig i ansökan, oklarheter fanns om verksamhetens omfattning och styrelsen fungerade inte bra. Efter ombildning av styrelsen beviljades emellertid Kvinnojouren anslag men med ett lägre belopp än tidigare. Även föreningen Frivilliga samhällsarbetare (tidigare Övervakarföreningen) fick avsevärt mindre anslag än man sökt och låg kvar på samma belopp som föregående år. Motiven för detta var att ansökan var oklar och att det var tveksamt vad verksamheten bestått i. Konsekvensen av beslutet blev att föreningen kände sig förfördelad och hotade med att upphöra med verksamheten. Tjänstemän i förvaltningen har uttryckt tveksamhet om bedömningen av ansökan var riktig. Föreningen var känd och gjorde ett viktigt socialt arbete som bestod av kontakter med kriminalvårdens klienter och borde därigenom uppmuntras med föreningsbidrag från kommunen. Ansökan var dock skriven på ett oklart sätt och gav därför inte rättvisa åt verksamheten.

Samarbete mellan kommunen och frivilligt verkamma

De största anslagen går till *nykterhetsorganisationer*, och där tycks också finnas en viss tradition av samarbete. De föreningar som får bidrag är dels den kristna RIA och dels flera lokala klientorganisationer. Det finns tre länkföreningar i tätorterna Gällivare och Malmberget med något olika inriktning. Anonyma alkoholister räknas inte som en förening men får ändå bidrag till sina lokalkostnader.

Länkrörelsen har av tradition en stark självständighet, som gör att de inte vill gå in i samarbete med kommunen. Eftersom det finns tre föreningar finns dock även ett inslag av konkurrens mellan dem. När kommunen 1989 inbjöd till en diskussion om att starta ett projekt med ett alternativ till institutionsvård, så valde en av de tre föreningarna att ingå redan i planeringsstadiet. De andra två länkföreningarna var större och ville värna om sin självständighet i förhållande till kommunen. I diskussionen fanns även Verdandi med, men föreningen kom

i konflikt med kommunen om vilken inriktning och verksamhet som skulle bedrivas på institutionen och kom därför inte att delta i arbetet.

Resultatet av diskussionen blev att "Strömgården", invigdes 1990. Det är ett allaktivitetshus med olika typer av verksamhet för missbrukare. Under dagtid finns ett arbetslag på 4-6 personer som arbetar inom kommunen bland annat som vaktmästarlag för barnomsorgen. Fritidsverksamheten för de missbrukare som bor på institutionen sköts helt av Länkarna, och ingen anställd personal finns i huset efter klockan 17 och på helgerna. Länkarna vill inte gå in i socialtjänstens arbete under dagtid utan sköter istället fritidsverksamheten. De ordnar till exempel utflykter, bingo och resor. När verksamheten visat sig fungera och ge bra resultat har även en av de andra länkföreningarna anslutit sig.

Samarbetet beskrivs som väldigt konstruktivt och byggde på en medveten strategi från missbruksavdelningens chef. I sin ansökan om bidrag för projektet till socialstyrelsen beskriver han gränserna för de anställda tjänstemännens arbete med missbrukarna och visar på det utrymme som finns för insatser från frivilliga organisationer på följande sätt:

"Trots både förstående och engagerade yrkesarbetare kan socialtjänsten inte erbjuda den djupa och bestående gemenskap som inte minst sårbara människor behöver. Det är därför viktigt att socialtjänsten söker samarbete med den informella omsorgens många företrädare, folkrörelser och andra ideellt arbetande organisationer för att tillföra verksamheten kvaliteter, som annars går förlorade (gemenskap, ömsesidigt stöd). Samarbetet måste dock utformas utifrån medvetenheten om att den ideella organisationen mer eller mindre öppet ställer krav på att den som erhåller stöd också solidariserar sig med dess värderingar eller i alla fall accepterar att låta sig påverkas".

Avslutningsvis säger han "generellt kommer det fördjupade samarbetet mellan socialtjänsten och ideella organisationer att leda till att fler arbetsuppgifter i förtroende kan skötas av de frivilliga organisationerna." Detta synsätt har kommit att präglade kommunens samarbete med Länkarna på Strömgården. Socialtjänsten sköter dagverksamheten och Länkarna fritidsverksamheten, var och en med bibehållen integritet och respekt för den andres arbete och för de olikheter som finns.

Äldreomsorgen

Inom äldreomsorgen finns en organiserad samverkansform i kommunens pensionärsråd. Ett nystartat samarbetsprojekt inleddes av ordföranden i en av de lokala PRO-föreningarna. Han tog initiativ till ett försök med förebyggande hälsovård för pensionärer i kommunen som nyligen kommit igång. Projektet bygger på samarbete mellan kommun, landsting och pensionärsorganisationer. Socialförvaltningens huvudintresse var att aktivera grupper av befolkningen

som idag står utanför föreningslivet och förbättra dessa gruppers hälsosituation. Genom föreningslivet hoppas socialtjänsten nå grupper som särskilt behöver dessa aktiviteter.

Hemtjänsten har även haft ett praktiskt samarbete med RIA för de mest utsatta alkoholmissbrukare som behöver hjälp och tillsyn i hemmet. De så kallade stödsamariterna hade en träffpunktslokal där man även hade dagverksamhet för missbrukare tillsammans med RIA.

Ungdomsverksamhet

I juni 1992 antog kommunfullmäktige ett ungdomspolitiskt handlingsprogram vars huvudsyfte var att förebygga missbruk och kriminalitet. Statistiken hade visat att Gällivare hade fler ungdomsbrottslingar än andra kommuner. En viktig inriktning i detta program har varit att arbeta med ungdomarna och medvetet verka via de organisationer som finns. Ett konkret resultat hittills är ett "Ungdomens hus" i centrala Gällivare, "Stacken", som invigdes i juni 1992. Det är en gammal gymnastiksal som renoverats och som ska fungera som nattcafé och lokal för musik och teater för ungdomar över 16 år.

Sammanfattningsvis kan man säga att Gällivare på många sätt liknar Västerås när det gäller socialtjänstens kontakter och samarbete med frivilliga. Inom missbruksvården har föreningarna funnits inom samma fält under relativt lång tid, vilket gör det lättare att hitta samarbetsformer. Gällivare har fördelar som en liten kommun med större möjlighet att få överblick och tätare kontakter. Kanske kan man då lättare fånga upp och ta tillvara initiativ från frivilliga. Trots detta är det uppenbart att det behövs erfarenhetsutbyte och metodutveckling även här.

Föreningarnas syn på samarbetet med socialtjänsten

I vår undersökning av organisationerna och deras verksamhet som beskrivs i kapitel 4 har det också ingått telefonintervjuer med samtliga lokala föreningar som fått kommunala bidrag i Västerås och Gällivare. Det gör att vi kan tillfoga föreningarnas syn på kommunen till det material som hittills presenterats utifrån socialtjänstens perspektiv. Utöver det vi redan vet om anslagens omfattning kan vi även beskriva verksamhetens inriktning och föreningarnas syn på de krav kommunen ställer.

De föreningar i Gällivare kommun som fått bidrag är relativt få, men några tendenser och skillnader märks gentemot Västerås som återspeglar skillnaderna i kommunernas politik. Föreningarna i Gällivare uppger relativt samstämmigt att de måste göra vissa anpassningar för att få anslag från kommunen. Man märker också tydligt att kommunen har ökat sina krav och att bidragen för

flertalet föreningar har minskat. Endast en förening har fått mer bidrag och det är en av länkföreningarna som ingår i ett praktiskt samarbete med kommunen på Strömgården. Frivilliga samhällsarbetare i Gällivare har fått bidragen minskade så kraftigt att de funderar på att lägga ner föreningen som organiserar kontaktmän och övervakare i kommunen. Trots dessa minskningar beskriver inte flertalet föreningar att kommunen har specifika krav eller särskild kontroll kopplad till bidragen utöver de generella bidragsreglerna som gäller alla.

I Västerås däremot finns tydliga skillnader mellan föreningarna i hur bidragen fördelats. Det finns en något större variation i om man fått ökade eller minskade bidrag. Antalet föreningar som fått mera pengar är begränsat, men relativt många ligger kvar på en oförändrad nivå och minskningen är inte lika generell som i Gällivare. Det verkar dock som om bidragen minskat för fler föreningar 1993 än åren innan. En annan skillnad är att Västerås kommun har speciella krav och mer inslag av kontroll över hur bidragen används av föreningarna än Gällivare. Det sker genom ekonomisk redovisning och kontaktpersoner som följer verksamheten närmare. Alla föreningar har dock inte märkt av någon kontroll ännu, men har farhågor om detta inför framtiden.

Från Västerås beskriver flera föreningar att kommunen vill göra avtal och föra över verksamhet på föreningarna. ALRO beskriver hur de mer eller mindre påtvingats ett avtal efter att ha haft svårigheter att klara av den ekonomiska redovisningen. Västerås motorsällskap (VMS) har känt sig tvingade att acceptera krav på hur verksamheten ska utformas för att de ska få de anslag som behövs. Stora etablerade organisationer som Röda korset, Frälsningsarmén och länkgorganisationen har inte samma erfarenheter av anpassning och kontroll.

Tendenser i två kommuner – sammanfattning och slutsatser

Trots de stora skillnader som finns mellan två kommuner som Västerås och Gällivare kan man ändå finna förvånansvärt många intressanta likheter. Det finns likheter både i utvecklingen av kommunernas politik och i kontakter med organisationer och personer som bedriver frivilligt socialt arbete.

Den första slutsatsen vi kan dra är att synen på de sociala insatser som görs av frivilliga tycks ha blivit alltmer positiv. Det verkar råda en betydande politisk enighet i båda kommunerna om att frivilligt arbete bör stödjas och uppmuntras. Hos många har naturligtvis denna uppskattning funnits länge, men generellt så beskriver man i de två kommunerna en förändring i positiv riktning under de senaste åren. Enigheten i politiska åsikter har gjort det möjligt för politikerna att ompröva och förnya synen på bidragsgivningen i de båda kommunerna. De allmänna bidrag som förut gavs till föreningar har i större utsträckning fått ge plats för riktade bidrag till socialt inriktade frivilliginsatser som är till nytta för kommunen.

Förändringen har hittills kanske främst tagit sig ideologiska uttryck men håller gradvis på att tränga igenom i den politik man eftersträvar och vill bedriva i kommunerna. Det är en intressant tillfällighet som vi inte kände till att både Västerås och Gällivare har en tradition av frikostigt bidragsgivande till föreningslivet. Utredningen i Gällivare beräknar att 67 kronor per invånare och år användes till detta under 1991 och motsvarande siffra i Västerås är ungefär 47 kronor.

Vid intervjuerna med politiker har inte oenigheten stått i centrum, men den kommer ändå fram i vissa frågor. Ett exempel är hur långt man ska gå i kraven på föreningarnas direkta sociala insatser i frågan om att ge föreningsbidrag. Ett annat är värderingen av kommunens insatser jämfört med privata eller frivilliga insatser. Det innebär att man inte klart tagit ställning till om det finns några fördelar med att olika verksamheter drivs i kommunal regi, vad som behöver kompletteras eller vad som kan ersättas av privata företag eller frivilliga insatser. I Västerås är en avgörande förändring genomförd i och med den stora organisationsförändringen i riktning mot ett köp- och säljsystem där ökad konkurrens är ett viktigt inslag. Denna typ av organisation öppnar dörren för att privata, frivilliga eller andra entreprenörer ersätter de funktioner som socialtjänsten traditionellt haft. Ett intryck är att det finns behov av politiska strategidiskussioner i samtliga partier när det gäller förhållningssätt till frivilliga sociala insatser.

Ytterligare en likhet i de båda kommunerna är att bidragsgivandet länge skett slentrianmässigt. Reglerna har varit givna, men målsättningen med bidragen har varit oklar och uppföljning har inte ansetts viktig och ibland till och med setts som ett brott mot föreningarnas rätt till självständighet. En omprövning har dock skett i Västerås, och frågan utreds och diskuteras i Gällivare. Ett skäl till denna förändring är otvivelaktigt kommunernas försämrade ekonomi som gjort det nödvändigt att i detalj granska alla utgifter. I denna granskning har också föreningsbidragen hamnat under luppen, och krav på insyn, uppföljning och kontroll har kommit fram i båda kommunerna. Samtidigt har man börjat se de uppenbara fördelar som finns med att ta tillvara människors engagemang och vilja att göra obetalda insatser.

De förändringar man diskuterar och delvis genomfört har också flera likheter. Båda kommunerna utreder förslag till klarare målsättningar med bidragen. Det finns en inriktning mot att stödja direkta sociala insatser som fungerar som alternativ eller komplement till socialtjänstens egen verksamhet. Följden blir en ökning av de riktade bidragen på bekostad av de generella. I båda kommunerna har man prioriterat ungdomsverksamhet, och de stora generella bidragen till pensionärsorganisationerna har blivit omdiskuterade och ifrågasatta. Förslag till förändringar och nedskärningar har dock mött ett starkt motstånd.

Kontroll, kontakt och konflikt

Den ökade kontrollen av bidragsansökningar och kraven på uppföljning av hur bidragen används för med sig många anledningar till kontakter mellan socialtjänsten och föreningarna. I de flesta fall är detta förstås en fördel. Bakom finns ett genuint intresse för att stödja socialt inriktad frivilligverksamhet. Ökade kontakter leder också till bättre ömsesidiga kunskaper och möjligheter till erfarenhetsutbyte. Än så länge kan man dock se att de ökade kontakterna oftast rör kontroll och uppföljning, och de för också med sig ett ökat antal konflikter.

En grundkonflikt när det gäller såväl bidragsgivning som samarbete är att kommunens behov av kontroll kolliderar med föreningens behov av självständighet. Denna konflikt påtalas och beskrivs av alla politiker som något man till varje pris vill undvika, men realiteten visar att de regler man inför faktiskt ibland äventyrar föreningarnas möjligheter att utforma sin egen verksamhet. Flera exempel på detta har redan beskrivits från både Västerås och Gällivare. Konflikterna uppstår förstås bara i de fall föreningen är intresserad av att få bidrag till verksamheten, något som ändå tycks gälla i de flesta fall. De som värnar om en stark autonomi och vill stå fria från kommunens inflytande i de här två kommunerna tycks främst vara klientorganisationer. Anonyma alkoholister är det tydligaste exemplet. De vill inte räknas som en förening och vägrar acceptera de formella regler som ställs upp för att man ska få föreningsbidrag.

Baksidan av kommunens rättmätiga krav på insyn i hur bidragen används är alltså att ökade krav och reglering av bidragsgivandet kan riskera att ta död på initiativlusten ute i kommunerna. De stora föreningarna har ofta en stark och nära koppling till de politiska organisationer som är verksamma i socialnämnden. De har en vana att handskas med såväl förvaltning som nämnder vilket kan vara en fördel jämfört med mindre och mer okända föreningar eller projekt. Pensionärsorganisationernas kamp för att behålla sina bidrag är bra exempel på detta.

Kontakt och samarbete

Samarbete förekommer oftast inom missbruksområdet i de båda kommunerna. Där har föreningarna funnits länge och det finns en tradition av respekt och insikt om att kommunen och föreningarna fyller olika funktioner. Olika synsätt på arbetet visar sig tydligast mellan olika klientorganisationer och socialtjänsten. Dessa föreningar har ofta en mer markerad ideologisk inriktning där en stark självständighet är en avgörande del.

Tjänstemän som har erfarenheter av konkret samarbete säger att de har lättare att arbeta ihop med religiösa föreningar för att dessa har ett klart intresse av att

lära sig och vill efterlikna de offentligt anställda. Klientorganisationerna vill gå sin egen väg och det leder oftare till konflikter. Samtidigt har klientorganisationerna en svaghet i att dess medlemmar själva varit missbrukare och detta sätter gränser för deras förmåga och beredskap till frivilliga insatser. I ett fall ledde det till att föreningens julfest hölls i november. På julafton ville styrelsemedlemmarna vara med sina familjer och socialförvaltningens anställda fick fira jul med de hemlösa missbrukarna.

I studien av de båda kommunernas kontakter och försök till samarbete med frivilliga organisationer finns exempel på strategiska val av samarbete med fördelar för båda parter. Det finns också föreningar som väljer att gå in i ett samarbete som egentligen är tveksamt med hänsyn till dess ideologi men som blir en garanti för att föreningen ska överleva. Ett sådant exempel utgörs av en länkförening i Gällivare som beslutade att driva allaktivitetshuset Strömgården tillsammans med kommunen.

I de försök som finns att utveckla ett samarbete finns också flera exempel på konflikter som kan uppstå mellan de anställda tjänstemännen och de frivilliga föreningsanslutna. En sådan konflikt rör frågan om man i huvudsak styrs av ett *kunskapsperspektiv* eller ett *värderingsgrundat synsätt* på de sociala problem man tillsammans ska arbeta med. I Gällivare ville man vid ett tillfälle starta ett samarbete mellan kommunens missbruksvård och föreningarna för att driva ett allaktivitetshus. I de inledande diskussionerna ville en av föreningarna att man skulle kombinera insatserna för missbrukare med att samtidigt ha flyktingverksamhet i samma lokaler. De tjänstemän som var inblandade sade nej, med hänvisning till erfarenheter som finns av svårigheter med att blanda verksamheter för två utsatta grupper med så olikartad situation. Man ansåg att det fanns risk för att det skulle uppstå motsättningar mellan grupperna och leda till onödiga konflikter. Diskussionen blev intensiv, ingen ville ge sig och det slutade med att föreningen hoppade av mer eller mindre på uppmaning av kommunen som såg samarbetet som omöjligt.

De positiva exemplen är många och kan göras fler, men den viktigaste slutsatsen är kanske att ett lyckat samarbete måste bygga på en ömsesidig respekt och tydliga villkor för båda parter arbete. Man kommer inte undan slutsatsen att kommunerna ofta sitter med den starkaste förhandlingspositionen och har en maktposition i förhållande till föreningarna i och med att de är anslagsgivare. Det finns en betydande risk, som stöds av utvecklingen i Danmark, att föreningarna uppoffrar sig och utplånar både sin ideologi och sig själva för att gå kommunen till mötes.

NOTER

¹ En förteckning över intervjuade personer finns sist i Bilaga 3. I kapitlet har vi ibland använt de förkortningar med vilka organisationerna vanligtvis betecknas. I Bilaga 2 kan den intresserade läsaren ta del av organisationernas fullständiga namn.

² Janerud, m fl 1980 och 1980a.

³ SOU 1974:40.

⁴ Socialtjänstprojektet var en uppföljning av socialtjänstlagens genomförande i fyra kommuner i landet. Studien gjordes av forskare vid Socialhögskolan i Stockholm under ledning av professor Ulla Pettersson.

⁵ Sundh 1984

⁶ SOU 1986:19.

⁷ Linton 1992.

⁸ Från 1993 sammanfördes alla bidrag för direkta sociala insatser till individ- och familjenämnden. Länkarna och Röda korset hörde tidigare till kommunstyrelsen. Sammanställningen för 1991 och 1992 är troligtvis i underkant.

Uppgifterna omfattar dels bidrag som beslutas av individ- och familjenämnd respektive äldre- och handikappnämnd dels ingår särskilda bidrag till vissa organisationer kommunstyrelsen före 1993 beslutade. Här ingår bl a Röda korset och Länkarna.

⁹ Bidragen för 1990 omfattar både verksamhetsbidrag och lokalbidrag sammantaget. För senare år är det endast verksamhetsbidrag som redovisas.

Lista med referenslitteratur för Kapitel 6 och 7 finns efter noter i Kapitel 7.

7 Att försöka förverkliga en idé – Tre exempel på frivillig verksamhet och samarbete mellan frivilliga organisationer och den kommunala socialtjänsten

Kerstin Isaksson

Syftet med de tre exemplen i detta avsnitt är att beskriva hur ett frivilligt socialt arbete kan växa fram och utvecklas. Vi vill också ur projektens perspektiv visa hur socialtjänsten bemöter frivilliga initiativ, vilken kontakt man får och om det finns förutsättningar och möjligheter att samarbeta.

Exemplen är inte valda enligt några statistiska urvalsprinciper och kan alltså inte sägas vara representativa. De har valts för att vara typiska i den meningen att de rör centrala områden för socialtjänstens arbete och samtidigt områden där det är vanligt med frivilliga insatser.

Det första exemplet utgörs av *projektet Susebogästerna* i Upplands Väsby och rör frivilligt arbete med missbrukare. Det har kritik och opposition mot kommunens socialtjänst som grundtema och motiv för sin uppkomst. Detta har projektet gemensamt med många andra projekt som rör de allra mest utsatta grupperna i vårt samhälle. Projektet kan ses som en avantgardeverksamhet i den meningen att projektledaren ville visa fram de utsatta missbrukarnas livssituation för politiker och andra. Det fanns inga ambitioner att ersätta socialtjänstens verksamhet eller bedriva något nykterhetsarbete. Huvudskälet till att projektet behövdes var att man ansåg att missbrukarna hade gjorts osynliga och att man ville påvisa brister i de insatser som gjordes för dem i kommunen. Detta och liknande projekt bygger också ofta på ett avståndstagande och en kritik av socialtjänsten som inte förstår missbrukarnas livsvillkor och behov. Denna typ av frivilliga insatser är särskilt vanliga bland grupper som utsätts för tvångsingripanden från samhällets sida. En stark självständighet och ett behov av att vara fristående är därför något typiskt för många frivilliga insatser inom detta fält. Det är därför särskilt intressant att iaktta kontakten och försöken till samarbete med socialtjänsten just mot bakgrund av den kritiska inriktningen och det stora behovet av olika typer av insatser för dessa grupper.

Det andra exemplet visar en verksamhet som vänder sig till ungdomar som är i riskzonen för kriminalitet och andra sociala problem. Den bedrivs av *Västerås motorsällskap*, en idrottsförening som gett utrymme för ett socialt arbete med unga "värstingar". Denna verksamhet kan ur kommunens perspektiv ses som ett komplement i den meningen att föreningen erbjuder verksamhet som socialtjänsten inte har kompetens för. Ur ungdomarnas perspektiv kan

man se verksamheten som ett alternativ till andra insatser som kommunen kan erbjuda. Projektet har vuxit fram i diskussioner med socialtjänsten, som inledningsvis inbjudit till samarbete. Den fortsatta utvecklingen visar på några avgörande svårigheter i fråga om vilka krav man kan ställa på anpassning och integration.

Det tredje och sista exemplet, som vill spegla frivilliga insatser i samarbete med socialtjänsten, är från äldreomsorgen och beskriver projektet *Gentjänsten* i Lidingö kommun. Det bygger på att pensionärer går in för att komplettera hemtjänstens insatser och hjälpa varandra. Vi har funnit många frivilliga initiativ inom äldreomsorgen som har som mål att vara ett komplement till äldreomsorgen i kommunerna. Det tycks vara en av 1990-talets utvecklingstendenser. Det exempel vi valt är inte typiskt utan snarare ovanligt och i viss mån kontroversiellt. Det har varit föremål för publicitet och diskussion under lång tid och det kan därför vara intressant att presentera det lite mer utförligt.

Samtliga projekt har sin grund i entusiastiska och drivande personer, "eldsjälar" och pionjärer som har ett så starkt engagemang för andra människor att de lyckas samla andra och övertyga dem om vikten av att göra insatser utifrån dessa idéer. Här beskrivs både hur dessa eldsjälar och deras arbete tas tillvara och uppmuntras, men också hur de ibland möter en brist på förståelse från socialtjänsten.

Suseboprojektet – "en grupp människor som kämpar mot alkohol och narkotika"

I Upplands Väsby några mil norr om Stockholm finns en park i närheten av centrum med namnet Suseboparken. Liksom i många andra svenska samhällen är parkens besökare ofta missbrukare av alkohol eller narkotika, det så kallade "A-laget".¹

I augusti 1989 blev missbrukarna i parken kontaktade av en fotograf, som bodde i kommunen. Han hade sett gänget i parken och upprörts över deras öden. Nu ville han starta ett projekt och arbeta tillsammans med dem för att lyfta fram dem som personer och människor och göra deras röster hörda. I en projektansökan till ABF formulerade han sina avsikter på följande sätt:

"... hjälpa dem att skapa ett medvetande om sin egen situation och söka efter ett livshopp med utgångspunkt i dem själva. Vidare skapa en medvetenhet i det omgivande samhället om deras existens som personer med fulla rättigheter och bryta deras situation som syndabockar och samhällets skräp."

Metoder för detta skulle vara att med hjälp av fotografier och intervjuer dokumentera missbrukarna och deras liv i och omkring parken. Fotograferandet och

de efterföljande diskussionerna om bilderna skulle ge missbrukarna möjlighet att bygga upp sin egen historia och beskriva problemen ur sin egen synvinkel. Projektet inleddes när initiativtagaren började fotografera missbrukarna i parken. Han hade visst stöd av och samarbete med ABF som såg det som en ovanlig idé, värd att testa. ABF ställde upp med lokal och bjöd på kaffe och smörgås. Tillsammans med Verdandi hjälpte ABF Susebogrupperna att söka anslag för att kunna genomföra ett kulturprojekt med det syfte som beskrevs ovan. Ansökan skickades till ABF i länet, till kommunen, LOs socialpolitiska enhet, med flera. Gruppen fick också bidrag, huvudsakligen från ABF, och arbetet med fotografier och diskussioner kring dessa kunde fortsätta under ledning av fotografen.

År 1990 inleddes med ett antal studiecirkel i ABFs regi. Projektet lyckades engagera hela 27 personer, som i varierande utsträckning deltog i olika kurser, allt från målningkurser till diskussionsgrupper om "nedvärderande levnadshållnaden". Gruppen bestod av fem kvinnor och resten män, de flesta 35-40 år. Alla var alkohol- och/eller narkotikamissbrukare och hade mer eller mindre ofta vistats i Suseboparken. De flesta, men inte alla, var kända hos sociala myndigheter och polis.

Den dåvarande socialchefen i Upplands Väsby berättar att socialförvaltningen först ryktesvägen fick kännedom om projektet genom kontakter med andra organisationer. Under denna period hade socialförvaltningen regelbundna träffar varje månad med flera frivilliga organisationer i kommunen. Vid en av träffarna berättade någon om en fotograf som fotograferade missbrukarna i parken.

Under studiecirkelverksamheten kom en av männen med en idé om att gruppen skulle göra en bussresa tillsammans till hans hemort i Norrbotten. Totalt anmälde sig 29 personer från alla studiecirkelarna, och 17 av dem kom iväg. De sökte bidrag till resan från kommunen. Detta var under försommaren och gruppen fick avslag på sin ansökan med hänvisning till att kommunens anslag till föreningsverksamhet var slut för detta år. Även denna gång blev det slutligen ABF som bidrog med pengar.

Resan pågick i nio dagar. Den beskrivs av många deltagare som en vändpunkt för gruppen. Ett resultat av diskussionerna under resan var att man beslutade att bjuda in en rad politiker och tjänstemän till ett möte för att presentera Susebogrupperna och berätta om deltagarnas livssituation. Man bjöd in tjänstemän från socialförvaltningen, hyresgästföreningen, bostadsförmedlingen och arbetsförmedlingen. Det blev en utfrågning av de ansvariga, som filmades av fotografen och som fick en hel del uppmärksamhet i lokala tidningar och TV. Tjänstemän från socialförvaltningen beskriver det som ett bra möte även om det var svårt att "ställas mot väggen" inför publiken.

Utveckling men också konflikter

En ny ansökan om projektbidrag och om en egen lokal för Susebogästerna skickades till kommunen. Socialförvaltningen inbjöd då projektgruppen till en diskussion och tog upp frågan om ett eventuellt samarbete. Socialchefen beskriver att kontakterna med projektledaren hela tiden varit konfliktfyllda. Han säger sig ha förstått att det var en ovanlig person och en eldsjäl med speciella talanger. Samtidigt beskriver han att det var närmast omöjligt att komma till tals med projektledaren och att han var aggressiv och arrogant.

Projektet byggde på ett synsätt som bestod i att man såg en grundläggande motsättning mellan gruppen och socialförvaltningen. I projektet skulle missbrukarna mobiliseras för att tillsammans kämpa mot det motstånd man mötte från olika myndigheter. Genom att kämpa tillsammans kunde de få en bättre självkänsla. Projektledaren ansåg att han hela tiden inbjudit till samarbete med socialförvaltningen. Det långdragna motstånd man mötte från förvaltningen fick negativa följder för projektet enligt hans sätt att se det.

Redan det första mötet ledde alltså till en tydlig konflikt mellan fotografen och socialförvaltningens ledning. Mötet resulterade ändå i en del bra kontakter med de missbrukare som deltog. För att gruppen skulle få bidrag ställde kommunen som krav att gruppen skulle bilda en förening. Detta skedde i mars 1991 och samma månad fick den en lokal i kommunen.

Under våren arbetade gruppen med att göra en utställning bestående av fotografier, tagna av den professionelle fotografen, men också av bilder, teckningar och dikter av Susebogästerna själva. Syftet var att dokumentera deras liv. Gruppen fick problem med att hitta en lokal för utställningen i Upplands Väsby och det hela slutade med att de hyrde ett cirkustält som ställdes upp utanför en skola i centrum. Det blev en välbesökt utställning som gav en hel del uppmärksamhet till gruppen och deras situation. Under sommaren visades också utställningen i Kungsträdgården i Stockholm.

I juni beviljades gruppen bidrag från kommunen för hela året, bland annat till fortsatt utbildning i studiecirklar, studiebesök för gruppen och arvode till projektledaren. Föreningen fick också bidrag som gick till ABF för att i efterhand täcka kostnaderna i samband med semesterresan.

Föreningen Susebogästerna hade en livaktig verksamhet under hösten. De bildade ett arbetskollektiv som fick ett tiotal uppdrag bland annat med målning och trädgårdsskötsel. Två medlemmar informerade på skolor om alkohol och narkotika. Servering av ärtsoppa på torsdagarna ordnades tillsammans med en lokal församling av Svenska kyrkan. Gruppen planerade en bok om sig själva och man hade styrelsemöten varje vecka.

Eftersom flera i gruppen var bostadslösa började dessa använda lokalen för övernattnings under hösten och vintern. Polisen fick några anmälningar om att det fanns narkotika och stöldgods i lokalen, vilket ledde till att socialförvaltningen inbjöd Susebogästerna till ett möte för att diskutera hur lokalen skulle användas. Där beslutades att inga droger fick förekomma i lokalen och att den

inte fick användas för övernattnig. När övernattningarna trots detta fortsatte beslutade socialchefen att stänga lokalen i mars 1992.

Stängningen ledde till flera aktioner från föreningens sida. Flygblad sattes upp i trappuppgångarna med texten "Vi flyttar till din trappuppgång" och med information om de bostadslösa i gruppen och kommunens beslut om att stänga deras lokal. Susebogästerna ordnade ett möte i centrum med syfte att få stöd för att behålla lokalen och påskynda en lösning av de bostadslösas problem.

Kommunen bestämde att en utvärdering av projektet skulle göras innan man beslutade om fortsatta bidrag. Rapporten diskuterades på ett sammanträde i socialnämnden i början av juni 1992. Vid den tidpunkten var föreningen i upplösning och något bidrag beviljades inte för Susebogästernas fortsatta verksamhet.

Konflikter och splittring

Efter en tid kom det också till en spricka inom Susebogästernas förening som berodde på att vissa fann det svårt att samarbeta med projektledaren. Denna spricka uppstod efter problemen med lokalen och kommunens beslut att stänga den. Avhopparna bildade en egen förening och fick tillgång till kommunens träfflokal (en gemensam lokal som de frivilliga organisationerna kunde utnyttja).

Den nya gruppens diskussioner ledde bland annat till att några av de före detta Susebogästerna vände sig till narkotikasektionen i socialförvaltningen med önskemål om hjälp. De ville fortsätta utifrån de lärdomar de tidigare gjort tillsammans, framförallt i det gemensamma arbetet med utställningen. De ville nu ha hjälp med att få arbete och att ordna bostad. Resultatet blev en öppen dagverksamhet för missbrukarna i kommunens regi. De skulle arbeta i Upplands Väsby och kommunen skulle ordna platser på natthärbärge i Stockholms kommun. Den verksamhet som startade då finns fortfarande kvar. Missbrukarna arbetar med trädgårdsarbete i ett växthus, som också fått ge namn till den nuvarande verksamheten. Arbetsledare är en av de tidigare Susebogästerna.

Det framstår som helt klart att projektet hade en positiv effekt för många av de inblandade missbrukarna. En annan följd av Susebogästernas förening har blivit att flera av missbrukarna sökt sig till kommunens behandlingsverksamhet. Den ursprungliga föreningen upphörde gradvis under våren 1992 sedan gruppen börjat splittras. Projektledaren kände sig missförstådd och motarbetad av kommunen när han inte fick fortsatta bidrag till sin verksamhet och drog sig så småningom helt bort från missbruksgänget.

Slutsatser

Susebogästernas förening är ett bra exempel på frivilliga insatser som startas av en entusiastisk eldsjäl. I detta fall lyckades denne eldsjäl mobilisera och samla ett stort gäng missbrukare. Genom att dokumentera deras liv gav han dem en möjlighet att bryta en destruktiv livssituation. De kom att fungera som en sammanhållen grupp gentemot politiker och tjänstemän och fick kraft att ställa krav på att bli synliga och att få vissa rättigheter tillgodosedda. I utvärderingen intervjuas medlemmar och flera bekräftar att de fått bättre självförtroende genom arbetet i projektet. När fotografen kontaktade dem i parken visste de inte ens varandras namn.

Ur socialtjänstens perspektiv är det också ett exempel på samarbete även om kontakterna under lång tid mest kom att bli konfliktfyllda och ibland till och med hotfulla. Det verkar ändå som om åtminstone vissa i socialförvaltningen sett och förstått värdet av projektet och föreningen Susebogästerna. Socialtjänsten har bidragit ekonomiskt med en lokal och funnits tillhands för att tillmötesgå behovet av behandling för missbruket. Det fanns emellertid olika åsikter i kommunen om hur man skulle se projektet och socialtjänstens roll. Vissa ansåg att projektet skulle ses som en förening bland andra och socialförvaltningen skulle därför inte lägga sig i verksamheten utan endast ge bidrag till den. Andra ansåg att det fanns speciella skäl som motiverade extra stöd och insatser från socialtjänsten. Diskussionerna inom förvaltningen fördröjde sannolikt handläggningen. Det ledde också till önskemål om en utvärdering innan man fattade beslut. Det kan finnas anledning att fundera över hur projektet skulle ha utvecklats om socialförvaltningen tidigt visat en större respekt för det initiativ som tagits av fotografen och haft en mindre byråkratisk handläggning.

Den dagverksamhet som nu uppstått och övertagits av kommunen kom till stånd eftersom att några av deltagarna i projektet själva föreslog en fortsättning och tog kontakt med kommunen. I det läget kunde socialtjänsten ställa resurser till förfogande och ta vara på missbrukarnas initiativ. Resultatet blev i huvudsak bra, mycket tack vare missbrukarna själva och det förarbete som gjorts inom projektet. När projektet hade upphört i sin ursprungliga form var det möjligen lättare för politiker och tjänstemän inom socialtjänsten att se vilka insatser socialtjänsten kunde bidra med och hur verksamheten skulle styras.

Bjurhovda motorprojekt — bilsport som instrument för socialt arbete

I ett bostadsområde i Västerås startade socialförvaltningen en mopedklubb för ungdomar.² Ungdomarna var snart intresserade av att göra något mer av verksamheten. De hade en idé om att bygga en cross-cart (en go-cart för motorcrossbana), alltså ett ganska avancerat och svårt projekt. De tog då kontakt med en bilmekaniker med egen verkstad. Bilmekanikern hade tidigare varit tävlingsförare och socialförvaltningen kände till honom genom att han tidigare haft fosterbarn.

Bilmekanikern åtog sig uppgiften att bygga bilen på sin fritid trots att han såg svårigheter med tid och kostnader. Han försökte övertala ungdomarna att ge sig på ett enklare och billigare projekt än att bygga en racerbil, men beslutet var redan fattat och gick inte att ändra. Ett problem var att det inte fanns några pengar till verksamheten, utan ungdomarna fick själva på olika sätt försöka få in pengar till de relativt dyra bildelarna.

Bilbyggandet pågick i flera år eftersom det tog tid att arbeta ihop pengar, beställa delar från den enda firma i Sverige som tillhandahöll sådana specialdelar och bygga bilen. Gruppen träffades ungefär en gång i veckan. Motivationen varierade, men några i gruppen var ihärdiga och man lyckades så småningom komma så långt att själva bilen var klar och endast motorn fattades. En ny motor skulle kosta 17 000 kronor och det orsakade då ett ofrivilligt uppehåll i arbetet.

Under denna period tog projektledaren med sig ungdomarna till den motorklubb där han var aktiv för att låta dem prova på folkrace. Han hade en idé om att denna gren inom motorsporten kunde passa ungdomarna eftersom bilarna endast körs på bana och åldersgränsen för att träna och tävla är 15 år. Det är också en av de relativt billiga grenarna inom motorsporten eftersom bilarna byggs av begagnade delar och enligt reglerna ska bjudas ut till försäljning efter tävlingarna för 3 500 kronor. Projektledaren fick låna några bilar och höll en licenskurs för ungdomarna och efter det var det ingen som intresserade sig för racerbilen längre. "Det blev folkrace för hela slanten."

Under bilbyggandet hade socialförvaltningens tjänstemän fått en mer tillbakadragen roll, men de fanns fortfarande med i bakgrunden och hade inga invändningar mot den utveckling av gruppens intresse som nu följde.

Nu började motorintresset fungera på det sätt som projektledaren hade tänkt sig för ungdomarna. En kväll i veckan räckte inte, det blev flera kvällar och helger också. "Det var 6-7 stycken som blev heltända på det och började välja bort en massa annat för att träna och tävla."

Eftersom arbetet med ungdomarna blev alltmer tidskrävande började projektledaren tillsammans med Västerås motorklubb diskutera former för ersättning

så att han skulle kunna ha verksamheten med ungdomarna som ett arbete. Den enda möjligheten var att motorklubben anställde honom och att kommunen skulle gå in med kostnaderna för lönen. Villkoret för detta var att socialtjänsten skulle kunna remittera sju ungdomar mellan 15 och 18 år till verksamheten. Det skulle vara ungdomar som var aktuella hos socialtjänsten på grund av att de tagits av polisen för fylleri, vandalism eller liknande. Dessutom skulle de av socialtjänsten bedömas vara i riskzonen för en fortsatt negativ utveckling. Detta var 1990 och då startade formellt arbetet med Bjurhovda motorprojekt, vilket blev det officiella namnet på verksamheten eftersom Bjurhovda var den stadsdel i Västerås där de flesta problemungdomarna bodde.

De krav man ställer på ungdomar som vill delta i Bjurhovda motorprojekt är att de ska sköta skola eller arbete. Det innebär att den mesta av verksamheten ligger på kvällar och helger. Ibland inför speciella arrangemang uppgår arbetstiden till 80 snarare än 40 timmar. Projektledaren säger själv om arbetets omfattning: "För att driva en sån här verksamhet kan man inte jobba schemalagt. Det blir för det mesta en hiskelig massa tid på icke-ordinarie arbetstid."

Nuvarande verksamhet

En viktig målsättning för verksamheten är att alla som deltar i projektet ska få tillgång till en bil att träna och tävla med. Bilarna byggs upp av gamla bildelar som köps så billigt som möjligt eller av vad man kan få gratis på bilskroten. Trots att det är en billig gren inom motorsporten, så kostar det ändå en hel del pengar med de bildelar som behövs, med transporter till träning och tävling och med den verkstad som man driver.

De egna bilarna finansieras genom en hyrbilsverksamhet som innebär att man bygger tävlingsbilar som företag eller andra intresserade kan hyra inför en tävling. Man kan också ordna en tävling för en grupp intresserade och då sköta alla arrangemang och även ordna kaffe eller mat i klubbhuset intill motorbanan. Under 1992 hade gruppen tolv kompletta bilar för uthyrning. Verksamheten har varit mycket populär och man har vid 210 tillfällen hyrt ut bilar till förare från olika företag.

Förutom folktracebilar har man byggt en snygg Saab 99 Cabriolet av delar från skrotupplag. Gruppen har även arbetat med förbättringar på och runt om banan för att göra tävlingsförhållandena bättre för klubben. De ansvarade för träningen på banan under 38 lördagar under 1992. I årsberättelsen för 1992 berättar man vidare att gruppen arbetat 180 kvällar i verkstaden förutom att några ungdomar arbetat dubbla skift under sommarlovet, vardag som helg.

Arrangerandet av klubbmästerskapet i folktrace är en stor uppgift för gruppen. Alla ska delta på lika villkor och av det skälet finns regler för vilka däck man får använda. Däckens kvalitet ska vara så dålig att man kan få dem nästan gratis, vilket leder till att andra skillnader i bilarnas kvalitet och utrustning får mindre betydelse. Ungdomarna som inte har råd med dyr utrustning kan då ha

en chans att tävla mot mer erfarna förare. Projektet är en liten del i motorklubbens totala verksamhet och ses inte alltid med blida ögon från andra medlemmar. Projektet har tolv medlemmar och hela motorklubben drygt 1 200. Det är ingen självklarhet för alla medlemmar att hjälpa Västerås "värstingar" och speciellt inte om det för med sig kostnader för klubben.

Ungdomarna som ingår i projektet ska delta i all verksamhet. Det är ett villkor för att man ska få tillgång till en bil att träna och tävla med. Det innebär att alla måste arbeta många timmar i verkstan för att få hyrbilsverksamheten att fungera och för att bygga och reparera egna bilar. Körningen är förstås den stora moroten för allt detta arbete. Någon gång har man använt sig av körförbud under en månad som bestraffning när någon misskött sig eller tagits av polisen. Arbetet i verkstan måste man dock fortsätta sköta under denna tid. Det har visat sig ge mycket bra resultat. För att hyrbilsverksamheten ska fungera krävs att man tillhandahåller ett relativt stort antal bilar och gruppen får därför inte bli för liten. Då blir arbetsbelastningen på ungdomarna för hög och motivationen sjunker.

De som kommer från socialtjänsten har sociala problem som gjort att de har tagits av polis eller på annat sätt blivit aktuella hos socialtjänstens ungdomsgrupp. Det har visat sig vara en bra satsning att låta ungdomarna syssla med motorsport. Det finns ingen dokumenterad utvärdering, men enligt projektledaren är det få som man misslyckats med. De ungdomar som väljs ut är förstås speciella och visar stort intresse från början. Det krävs en helhjärtad satsning av nästan all ledig tid från dem som tas med. Det finns en naturlig avgång när killarna rycker in för militärtjänstgöring.

Kontakter och samarbete med socialtjänsten

Bjurhovda motorprojekt har vuxit fram och utvecklats i ett nära samarbete med socialtjänsten i Västerås. Kontakten har dock periodvis varit mycket konfliktfylld. Det största problemet har varit finansieringen av projektledarens arbete när arbetet med ungdomarna kom att bli alltmer tidskrävande. Projektet har fått mycket beröm och uppskattning såväl från politiker som tjänstemän på olika nivåer. Därför är det en aning förvånande att höra om de hårda förhandlingar som tycks ha förekommit varje år för att projektet skulle fortleva. På sikt är denna situation ohållbar såväl för projektledaren personligen som för Västerås motorsällskap som fungerat som buffert.

Både politiker och tjänstemän talar om att man borde hitta en annan ekonomisk lösning på projektets ekonomi, men resultatet av dessa diskussioner är långt ifrån klart.

Den uppgörelse som finns för närvarande är att projektledaren ska vara anställd av motorklubben men att kommunen ska täcka alla kostnader för lönen. Under de första åren skedde det genom en kombination av olika föreningsbidrag och riktade bidrag. För 1993 har detta förenklats något så att hela summan

tas från individ- och familjenämndens föreningsbidrag. Motorklubben har haft stora problem dels med att pengarna betalas ut med viss fördröjning, dels med att beslutet om utbetalningen varje år behövt omprövas. Klubben får därför ligga ute med pengar i avvaktan på beslut och betalning, vilket inte är populärt.

Som ett led i de senaste förhandlingarna inbjöd klubben och föräldrarna till ungdomarna till ett möte för tjänstemän och politiker för att försöka få en mer varaktig lösning på projektets ekonomi. Det förekom också artiklar och insändare i lokalpressen. "Ska Bjurhovdas värstingar skickas ut på gatan igen?" löd en rubrik. Resultatet av förhandlingarna enligt projektledaren var att han fick sänka sin lön för att få igenom ett beslut. Socialförvaltningen hade också flera nya krav på verksamhetens uppläggning. Ett var att de ville ha en kontinuerlig skriftlig månadsrapport om utvecklingen för var och en av de sju ungdomar som de remitterat till projektet. Ett annat krav var, enligt motorklubben, att man varje månad skulle ordna ett stormöte med diskussioner av olika teman som tjänstemännen bestämde.

Nu är alltså ekonomin ordnad för 1993 men alla oroar sig redan för fortsättningen. Om det inte går att ordna en mer permanent lösning är det tveksamt om verksamheten kan fortsätta. Det är både klubbmästaren för projektet och projektledaren eniga om. Någon brist på andra arbeten är det inte. Under tidningsdebatten i höstas fick han flera erbjudanden om jobb på andra ungdomsverksamheter, behandlingshem och liknande. Helst vill han dock jobba kvar. "När det finns en verksamhet som fungerar så bra känns det tokigt att tvingas sluta. Det känns också som ett svek mot de ungdomar som nu är inne i projektet."

Ekonomi har alltså varit den stora stötstenen. När det gäller remittering och diskussion om ungdomarna har man, enligt projektledaren, lyckats komma överens och finna lösningar som passar alla. I början blev det problem när socialförvaltningen inte remitterade så många som behövdes för att hålla verksamheten igång. Det löste sig så att socialtjänsten har sju platser till sitt förfogande och att projektledaren själv får avgöra om han vill ta in andra ungdomar utan sociala problem för att fylla på i gruppen. För närvarande ingår tolv stycken. Intagningen av vanliga ungdomar, som alltså inte har sociala problem, har gjort att man även lyckats engagera några föräldrar, vilket ses som en fördel för alla.

Det finns en kontaktman från socialtjänsten som man från projektets sida periodvis varit mycket kritisk emot. Ett framsteg är dock att man fått tillgång till en handledare att diskutera socialpedagogiska problem med. Nu fungerar det hela enligt motorklubben rätt bra. Den enda undran som kvarstår från klubbens sida är varför den ansvarige tjänstemannen ännu inte, trots uppmaningar, kommit ut till motorbanan någon lördag då träning och tävling pågår som bäst.

Vad kommer att hända med Bjurhovdas "värstingar"?

De flesta som fått kontakt med den verksamhet som projektledaren bedriver inom motorklubben, anser nog att det är ett imponerande pionjärbete. Det tycks också finnas en enighet om att kommunen ska stödja och uppmuntra verksamheten. De ideal kommunen säger sig sträva efter i kontakten med frivilliga och föreningar som gör sociala insatser återspeglas inte i den realitet som motorklubben konfronterats med. Motorklubben tycker att man mötts av en bristande förståelse för det frivilliga arbete, det engagemang och den tidsmässiga satsning som krävts för att man på klubben ska kunna ställa upp för ungdomarna och uppnå positiva resultat. Denna brist på förståelse tycker man visar sig i hur kommunens tjänstemän och politiker behandlat klubben och projektledaren i diskussionerna om projektet. Det gäller framförallt i samtalen om den ekonomiska ersättningen men även i det allmänna bemötandet som till exempel att tjänstemännen hävdar att det "inte går att ändra på" betalningsreglerna och tvingar motorklubben att betala ut stora summor i förskott under långa perioder i avvaktan på den utlovade ersättningen.

Både politiker och tjänstemän poängterar vikten av att föreningar får behålla sin integritet och att detta ska sätta gränser för vilka krav man kan ställa i ett samarbete. Deras handlande tyder emellertid på att de är oklara över hur idealen ska förverkligas i praktiken i samarbetet med frivilliga krafter.

Gentjänsten i Brevik — ett komplement till hemtjänsten

Det tredje exemplet på samarbete mellan den kommunala socialtjänsten och frivilliga krafter som vi velat visa på kallas för Gentjänsten och verkar i Lidingö kommun. Flera skäl talar för att det är ett bra exempel i detta sammanhang. Det rör sig om äldreomsorg – ett område där många sett behovet av insatser utöver de hemtjänsten gör. Det finns många initiativ och försök från hela landet att finna former för att komplettera hemtjänstens insatser. Den grupp som kallar sig Gentjänsten bygger på en ovanlig idé, som gjort att de blivit föremål för både intresse och kritik. Grundtanken är ett försök att återgälda tjänster man gör varandra med en gentjänst, genom att hjälparen har rätt att få egen hjälp tillbaka vid behov.³

Bakgrund

Under slutet av 1980-talet startade i USA en verksamhet som kallades för Service Credit och som senare döptes om till Time Dollar. Det är ett socialt omsorgssystem och ett sätt att organisera frivilligt arbete som bygger på en

mycket enkel och urgammal idé om tjänster och gentjänster. Initiativtagare är juridikprofessorn Edgar Kahn som beskrivit idén och hur olika grupper praktiskt arbetat med den i en bok med samma namn: *Service Credit*. Likartade försök finns också i Japan och även i Danmark. Främst har det varit en verksamhet för äldre, eftersom det är en grupp med relativt stort behov av hjälp, men exempel finns också på grupper som engagerat människor i alla åldrar. Idén är helt enkelt att varje person som gör någon en tjänst har rätt att få hjälp för egen del. Verksamhetens kärna är en "tidsbank" som registrerar den tid en person hjälper någon annan. När man själv behöver hjälp har man rätt att få motsvarande tid tillbaka. Det är ett system som vill organisera god grannskapshjälp och som också ger givaren belöning.⁴

Dessa idéer introducerades i Sverige i slutet av 1980-talet av professor Hans Berglind och socionom Siv Harriman. De tyckte båda att något liknande borde kunna prövas i Sverige. Det gällde framförallt mot bakgrund av att behovet av hjälp för de äldre i samhället ökade alltmer, samtidigt som kostnaderna måste minska.

I Lidingö utanför Stockholm fanns en livaktig pensionärsverksamhet som bland annat hade lett fram till en undersökning av de äldres situation i kommunen. När det gäller undersökningen som helhet vill vi hänvisa till rapporten *Vad vill pensionärerna i Lidingö?*⁵

Undersökningen är i sig ett exempel på frivilligt arbete bland pensionärer. Initiativet togs av en pensionär, Sune Sohlberg, och intervjuerna utfördes av pensionärer från pensionärsorganisationerna PRO och SPF. I undersökningen fanns frågor som rörde pensionärernas behov av hjälp och i vilken utsträckning de fick den hjälp de behövde.

Lidingö är ingen typisk svensk kommun. Andelen personer med högre utbildning är större än i många andra kommuner och ungefär en femtedel av pensionärerna är akademiker. Andelen personer som har arbetaryrken är däremot låg, ca 18 %. Närmare en tredjedel bor i villa, eller radhus, en boendeform som dock avtar med stigande ålder. Endast någon procent bor på ålderdoms- eller pensionärshem, medan ungefär 12 % bor i servicehus eller servicelägenhet, en boendeform som är speciellt vanlig i åldrarna över 80 år.

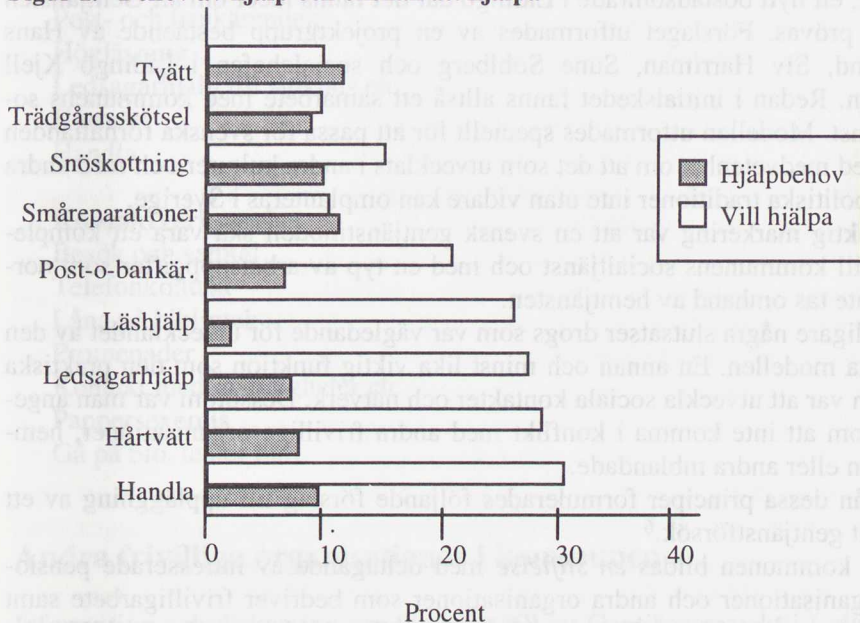
Intresset för pensionärsmedverkan

Några frågor i undersökningen berörde pensionärernas behov av hjälp som komplement till hemtjänstens insatser. Det var ett antal frågor som rörde i vilken utsträckning de själva behövde kompletterande hjälp och om de kunde tänka sig att själva hjälpa någon annan.

Resultaten som framgår av figur 1 visar att det finns en större andel som kan tänka sig att hjälpa andra, framförallt när det gäller sådant som att göra ären

den, bistå med läshjälp eller ledsagarhjälp. En närmare analys visar att efterfrågan framförallt kommer från de allra äldsta medan de som är beredda att hjälpa är de yngre pensionärerna.

Figur 1. Behov av hjälp och önskan att hjälpa



När det gäller kontaktbetonade insatser så finns ett ännu mer markerat överskott av personer som vill ge hjälp jämfört med de som vill ta emot hjälp. Även här visar det sig att behovet av hjälp stiger med ökad ålder. I den äldsta gruppen över 85 år är det 15 procent bland männen och 21 procent av kvinnorna som uppger att de behöver hjälp av detta slag.

När det gällde att få ersättning för hjälpen visar undersökningen vidare att endast ett litet fåtal var intresserade av ersättning i pengar. De flesta kunde tänka sig att hjälpa andra utan att få någon ersättning alls, men en betydande andel (39 %) var intresserade av att få tillbaka hjälp för egen del vid behov som en ersättning för en egen insats.

En svensk modell

Med stöd i resultaten från intervjuundersökningen gjordes ett försök att skissera en modell som skulle passa för svenska förhållanden och speciellt då i Brevik, ett nytt bostadsområde i Lidingö där det fanns idéer om att Gentjänsten skulle prövas. Förslaget utformades av en projektgrupp bestående av Hans Berglind, Siv Harriman, Sune Sohlberg och socialchefen i Lidingö Kjell Jansson. Redan i initialskedet fanns alltså ett samarbete med kommunens socialtjänst. Modellen utformades speciellt för att passa för svenska förhållanden och med medvetenhet om att det som utvecklats i andra kulturer och med andra socialpolitiska traditioner inte utan vidare kan omplanteras i Sverige.

En viktig markering var att en svensk gentjänstmodell ska vara ett komplement till kommunens socialtjänst och med en typ av arbetsuppgifter som normalt inte tas omhand av hemtjänsten.

Ytterligare några slutsatser drogs som var vägledande för utvecklandet av den svenska modellen. En annan och minst lika viktig funktion som den praktiska hjälpen var att utveckla sociala kontakter och nätverk. Dessutom var man angelägen om att inte komma i konflikt med andra frivilliga organisationer, hemtjänsten eller andra inblandade.

Utifrån dessa principer formulerades följande förslag till uppläggning av ett svenskt gentjänstförsök.⁶

Inom kommunen bildas *en stiftelse* med deltagande av intresserade pensionsorganisationer och andra organisationer som bedriver frivilligarbete samt kommunens socialtjänst. Denna stiftelse har till uppgift att verka för bildandet av lokala grupper som arbetar enligt Gentjänstens principer, följa och stödja verksamhetens utveckling samt – så långt möjligt – garantera att pensionärer får sina timmar tillbaka inom vissa fastställda gränser. Förslaget innebär att frivilligorganisationerna kan spela en aktiv roll i att utveckla Gentjänsten. Det blir inte fråga om en konkurrens utan om en samverkan. Stiftelsen fungerar som samordnare för de lokala gentjänstgrupper som bildas och som svarar för insatserna inom ett visst geografiskt område.

Alla medlemmar i en lokalgrupp bör tillförsäkras *rätt att vid behov få igen sparade timmar*, inom de ramar som lokalgruppen bestämt, men också rätt att donera timmar till enskild person eller sammanslutning. Det finns också ett förslag till att bilda en pool av timmar som man kan erbjuda kommunen att disponera mot att de i gengäld står för vissa kostnader för grupperna.

Man anger vidare en lista med förslag till uppgifter som medlemmar i Gentjänsten kan åta sig. Listan är inte tänkt att fungera som direktiv utan snarare som utgångspunkt för diskussioner och lokala beslut.

Praktiska sysslor

Tvätt
Trädgårdsskötsel
Snöskottning
Småreparationer
Post- och bankärenden
Högläsning
Ledsagarhjälp till sjukhus etc
Hårtvätt
Handla

Kontaktverksamhet

Besök och samtal
Telefonkontakt
Låna på bibliotek
Promenader
Kontakt med myndigheter etc
Pappersexercis
Gå på bio, teater mm

Andra frivilliga organisationer i kommunen

Information och diskussion om förslaget till ett Gentjänstprojekt i Lidingö pågick under en relativt lång tid. Från början var avsikten att projektet skulle drivas av pensionärsorganisationerna tillsammans. Det har dock funnits kritiska röster och i vissa fall en ljum inställning till försöket. Från projektledningens sida har man lagt ner en hel del möda på att försöka visa att det inte var frågan om att kopiera en amerikansk modell utan att den svenska Gentjänsten skulle anpassas till våra förhållanden.

Projektgruppen betonar därför att gentjänster sannerligen inte är något nytt utan att det är något som alltid funnits. De understryker också att man inte kan jämföra med de förhållanden som råder i USA för de äldre, där man i mycket stor utsträckning är beroende av välgörenhet för att få någon hjälp överhuvudtaget. I Sverige är det mer allmänt accepterat att samhället ska hjälpa de äldre som inte klarar sig själva längre.

Diskussionen kring Gentjänsten har gjort att de andra frivilliga organisationerna i kommunen dragit sig ur och inte vill vara inblandade i projektet. Istället har det blivit en projektledningsgrupp och kommunen som tagit ansvar för projektet med anslag från Socialstyrelsen. Arbetet i bostadsområdet Brevik utförs dock helt av frivilliga. Gentjänsten har blivit en verksamhet för pensionärer som känner sig tveksamma till organisationerna, och vissa ser det som en fördel att man inte behöver vara med i någon förening.

Det praktiska försöket i Brevik

Under hösten 1991 började inflyttningen till de nybyggda husen i Breviks centrum. Husen rymde också ett antal servicelägenheter för pensionärer. Kommunen såg här en möjlighet att introducera ett försök med en gentjänstverksamhet för de nyinflyttade pensionärerna. Hemtjänsten skulle få lokaler i det nya huset och gentjänstgruppen hade möjlighet att få ett rum som expedition i samma lokaler.

Ett första brev skickades ut den 12 november 1991 för att inbjuda intresserade i det nya huset till ett första informationsmöte. Syftet var att väcka intresse för idén om att bilda en gentjänstgrupp bland de nyinflyttade pensionärerna i hus A och B. Brevet innehöll förutom en kort information om vad Gentjänsten innebär, en broschyr och en inbjudan till ett informationsmöte för alla intresserade pensionärer.

Detta möte hölls i slutet av november och samlade tolv intresserade. Vid ett senare möte, då gentjänstprojektets praktiska organisation skulle diskuteras, kom ytterligare nio och dessa, sammanlagt 21 pensionärer, kom att bilda den första gentjänstgruppen. Åldersspridningen i gruppen var stor, från 67 till över 90 år, med en medelålder på ungefär 73 år.

Man bestämde sig för att starta själva arbetet i mars. Tiden fram till dess skulle användas för att förbereda gruppen genom ett antal utbildningsträffar, som projektledaren Sune Sohlberg planerat och tagit initiativ till.

Träffarna fyllde flera viktiga funktioner för den nybildade gruppen. Pensionärerna lärde känna varandra och fick information som var viktig att känna till. Under träffarna förbereddes också de centrala inslagen i Gentjänsten med hjälp av personer ur projektledningen. Alla deltagare fick fylla i listor med uppgifter om vad man kunde hjälpa andra med och vad man själv önskade hjälp med. Utifrån detta material färdigställdes en lista över vilka tjänster gruppen kunde erbjuda. Vidare konstruerades en enkel blankett för registreringen av tid för mottagen hjälp och för intjänade timmar.

Gruppen har sedan fortsatt att ha regelbundna möten där man har möjlighet att diskutera aktuella frågor i Gentjänsten. Den formella starten för arbetet med Gentjänsten var i mars 1992.

Lokal organisation och arbetsätt

Eftersom den grupp pensionärer som deltar i projektet är så pass liten har man inte tyckt att det finns behov av någon formell organisation. Gentjänsten i Brevik är således ingen förening i formell mening utan en "organiserad grannskapshjälp" (från informationsbladet). Detta tycks vara en medveten inriktning. Gruppen vill vara ett alternativ för pensionärer som inte vill vara med i någon förening och som inte vill binda sig för mycket. Det finns en uttalad rädsla för

att det ska bli för formellt och byråkratiskt. Man har börjat i liten skala och velat pröva sig fram för att hitta bra arbetsätt. Samtidigt ser man också vikten av en fast organisation, annars finns det en risk att projektet dör ut.

Önskemål om att få hjälpinsatser inom Gentjänsten anmäls genom att ringa till lokalen på den fasta telefontiden. Det är på tisdagar och torsdagar mellan 10 och 11 som någon alltid ska finnas i lokalen och ta emot samtal. En arbetsfördelning bestämdes också där olika personer åtog sig att passa telefonen.

I en kortlåda i lokalen finns uppgifter om alla Gentjänstens medlemmar. Man kan slå upp olika arbetsuppgifter för att få fram namnen på vilka personer som anmält att de kan hjälpa till med just den uppgiften. Om man slår upp till exempel "gå och handla" finner man ett antal namn och telefonnummer till personer som anmält sig som intresserade av att bidra med den typen av hjälp. Man kan också slå upp personernas namn och finna en lista på alla uppgifter han eller hon angett som tänkbara arbetsuppgifter inom ramen för gentjänstprojektet.

Tanken är sedan att telefonvakten slår upp i kortlådan för att finna personer som kan hjälpa till, ringer upp och ser till att den som begärt hjälp också får det.

Tidsregistrering sker på en särskild blankett som ska förvaras i pärmen på kontoret. När någon gett eller fått hjälp ska datum, uppdragets art och antalet timmar skrivas upp på blanketten. På blanketten kan man sedan se hur många timmar en person har tillgodo i Gentjänsten och alltså rätt att få ut i form av hjälp för egen del vid ett senare tillfälle. Pärmen med de samlade blanketterna är alltså i praktiken den tidsbank som är kärnan i hela gentjänstidén.

Hur har det fungerat hittills?

Projektledaren bor i ett av de nya husen i Brevik. Hans uppgift är att driva projektet och han lägger dessutom ner ett stort arbete bland pensionärerna. Han beskriver att man medvetet gjort en försiktig inledning av projektet. Man har velat börja i liten skala, bygga upp goda kontakter i en liten grupp och inte formalisera för mycket.

En av de största framgångarna med gentjänstprojektet så här långt är att man rivit ner grannmurarna. Man har på väldigt kort tid lärt känna sina grannar i de nya husen. Man vågar ringa på och be om hjälp eller erbjuda hjälp när så behövs. Till detta har vetskapen om tidsbanken bidragit i hög grad, menar han. Tidsregistreringen gör att ingen behöver stå i tacksamhetsskuld till någon annan. För pensionärerna som är nyinflyttade i servicelägenheterna innebär det en stor trygghet att Gentjänsten finns och att man fått så många nya vänner på så kort tid. Det är också en trygghet att vara med i gruppen för att man där får information om och kan diskutera sin egen roll som givare eller mottagare.

Projektledaren menar att man lyckats frigöra initiativlust och engagemang

bland pensionärerna. Det är meningsfullt och stimulerande att vara efterfrågad. "Man kan ju inte bara åka buss och dricka kaffe när man blir pensionär."

De goda kontakterna med hemtjänsten är också viktiga. Personalen i hemtjänsten finns i samma lokaler och har deltagit i utbildningsdagar med pensionärerna för att diskutera Gentjänstens roll och hur ett samarbete kan se ut. Projektledaren betonar särskilt att Gentjänsten ska komplettera hemtjänstens arbete bland de äldre. "Om det blir tal om nedskärningar av resurser till hemtjänsten för att vi finns – då lägger vi ner projektet."

Kärngruppen som håller igång den praktiska verksamheten med telefonpassning i lokalen och registrering av timmarna består av fyra kvinnor. De berättar, precis som projektledaren, att alla hyresgästerna har blivit bekanta med varandra väldigt snabbt i de nya husen, tack vare Gentjänsten. De är nöjda med att man startat i liten skala och inte har för många medlemmar. De är dock överens om att det kan vara dags att utvidga verksamheten med fler medlemmar men tror dock inte att det är bra med en för stor verksamhet. Gränsen går vid ungefär det dubbla antalet medlemmar mot nu, ungefär 40. Annars blir administrationen alltför omfattande och kan inte skötas på det enkla sätt som de nu gör. "Gentjänsten ska inte vara en förening med regler och paragrafer och inte för byråkratisk."

En viktig anledning till att de ser en möjlighet till utvidgning är att de tagit emot väldigt få samtal till lokalen om att någon behöver hjälp. Det har visat sig att de flesta medlemmarna tar kontakt direkt med varandra eftersom alla lärt känna varandra så bra. Under de första månaderna i projektet förekom samtal, men nu ringer pensionärerna istället direkt till varann och gärna till någon de fått hjälp av tidigare.

Det största problemet gäller tidsregistreringen. De flesta har sina blanketter hemma för att fylla i tiderna själva. Gruppen misstänker att alla tjänster inte skrivs upp. Detta bekräftas också av andra intervjuade pensionärer. Det har varit diskussion om detta. Det blir svårt när man lär känna varann så bra att man blir vänner. Då kanske man tycker att det inte är så viktigt att skriva upp timmarna. "Vi borde ha en information och diskussion om detta. Alla förstår inte varför det är viktigt."

Kärngruppen har en uppfattning om att det är fler som gett hjälp än som tagit emot. Hur många av medlemmarna som bidragit med timmar eller tagit emot hjälp kan de för närvarande inte säga eftersom blanketterna finns ute hos medlemmarna. Inför förtroenderådets årsmöte har man bestämt att samla in alla blanketter. De har också en känsla av att det fortfarande finns ett motstånd mot att begära hjälp. De känner till att många har behov av hjälp, men drar sig för att be någon i Gentjänsten. Istället kämpar man på så länge det går.

Den typ av hjälp som gruppen förmedlat är till exempel bilkörning och sällskap till läkare eller tandläkare, promenader och bakning, hjälp och avlösning vid makes sjukdom. Ersättningen för bensinkostnader är en olöst fråga.

Andra medlemmar i projektet bekräftar i stort sett dessa uppfattningar. Alla vi talat med är glada och positiva till att de så snabbt fått kontakter med sina

grannar i det nya huset. De är också positiva till idén om tjänster och gentjänster och att man kan få hjälp utan att känna att man måste ge någon ersättning.

Svårigheterna med tidsregistreringen bekräftas också. De flesta beskriver att de funderat över vad som ska registreras och inte. Kontakterna grannar emellan tycks numera vara täta, men de flesta vill skilja ut sådant som man gör vänner emellan, till exempel att bjuda på kaffe och prata en stund. Sådant skriver man inte upp.

Det finns stora variationer i hur mycket man själv arbetat och samlat timmar i Gentjänsten. Några är mycket efterfrågade och tycker närmast att de har för mycket att göra. Men det finns också en och annan som inte blivit efterfrågad alls, trots att de anmält sitt intresse för att bidra. Bland de äldsta finns också en oro för att man inte kan bidra med att själv hjälpa någon annan utan bara är mottagare. Försäkringar om att det går bra att få donerade timmar från någon annan känns kanske inte så självklara så här i inledningen. Kanske borde man ge den snälle hjälparen en present i stället, som någon uttryckte det.

Kommunens syn på Gentjänsten i Brevik

Chefen för äldre- och handikappomsorgen i Lidingö kommun har uppmuntrat och stött projektet från starten och sitter med i projektledningsgruppen. Han anser att Gentjänsten ska vara ett komplement till kommunens hemtjänst. Det är ett förebyggande arbete som har som främsta målsättning att bryta de äldres isolering och ge en trygghet genom att man lär känna sina grannar och utbyter tjänster med dem. För detta arbete räcker hemtjänsten inte till.

Om erfarenheterna från försöket i Brevik blir positiva, så kan man från kommunens sida tänka sig en vidareutveckling. Det finns många möjligheter. En kan vara att man startar gentjänstgrupper i anknytning till de andra servicehusen i kommunen.

Hemtjänsten i Brevik delar lokaler med gentjänstprojektet och föreståndaren anser att de känner de till verksamheten väl. Projektet är fortfarande i ett inledande skede men självfallet är hemtjänsten positiv till försöket. Det man har märkt hittills är att de äldre i hus A och B lärt känna varandra väldigt snabbt. Ännu har man inte sett så mycket av andra konsekvenser och hur stor betydelse Gentjänsten kommer att få för de pensionärer som bor utanför servicehuset.

En tanke som diskuterats är att när gentjänstgruppen tar in medlemmar från ett större område, så kan hemtjänsten sprida information och tipsa ensamma äldre om att de kan få kontakter och hjälp via Gentjänsten.

På frågan om det är något problem med att dra gränser mellan vad som är hemtjänst och vad som är gentjänstuppgifter svarar föreståndaren att uppdelningen inte är helt självklar. I de flesta fall är det nog inget problem. Det gäller till exempel personlig omvårdnad och städning som är en typ av uppgifter som Gentjänsten inte åtar sig. Det finns gott om uppgifter som de äldre behöver hjälp med och som hemtjänsten inte hinner med eller kan åta sig. Hemtjänstens

hjälpinsatser måste man betala för men Gentjänsten är gratis och det kanske kan få betydelse i vissa fall. Än så länge är det ingen som tagit upp detta.

Gentjänsten i framtiden — ett försök till värdering

En av de stora fördelarna med gentjänstprojektet är att det har blivit legitimt att hjälpa sina grannar. Det förekommer till och med att man kan ringa på och erbjuda sig att hjälpa till när man vet att någon har problem eller kan behöva hjälp. Man kanske vet att någon har problem med att utföra olika vardagssysslor, men det kan också vara att man vet att någon är ensam och behöver lite sällskap eller att någon kan behöva avlastning när maken eller maken är långvarigt sjuk. Gentjänstprojektet har gjort att umgänget grannar emellan snabbt utvecklats på ett ovanligt och mycket positivt sätt.

Vad är det då som gjort att det blivit så här? Först och främst tycks det vara att Gentjänsten utgör en relativt liten grupp där man snabbt kan få vänner och bekanta. Det är troligen också viktigt att försöket varit lokalt och avgränsat till två nybyggda hus. De nya vänner man fick fanns alla i närheten och alla befann sig i samma situation som nyinflyttade i området och i servicehuset. Många tycker också att det är lättare att ta emot hjälp av personer man känner än av okända. Man ska heller inte underskatta den entusiastiska ledning projektet har med Sune Sohlberg i spetsen. Stödet från kommunen kan också ha haft sin betydelse i att ge projektet en legitimitet.

Det finns vidare flera idéer som projektet grundas på som de deltagande pensionärerna tagit till sig och sett som fördelar. Idén om en tidsbank där man registrerar timmar som man sedan kan få tillbaka i form av hjälp för sin egen del gör att man slipper stå i tacksamhetsskuld till någon och att man inte ligger någon till last. Det är inte någon välgörenhet utan bygger på att grannar hjälper varann och får hjälp själva i utbyte.

Den informella strukturen och att starta med en liten grupp som träffas i huset har gjort att kontakterna blivit täta och naturliga. Under uppbyggnadsfasen har den informella strukturen varit till nytta, men man kan ana vissa svårigheter som kan bli mer markerade ju längre tiden går. Det gäller till exempel att projektets organisation inte används fullt ut och på det sätt som är avsett. De flesta kontakter går direkt och inte via telefontiden eller någon central fördelning av uppgifter. När man lärt känna varandra är det naturligt att ta direkt kontakt och be om hjälp. För projektet för det emellertid med sig en viss snedfördelning när det gäller arbetsuppgifternas fördelning i gruppen. Några personer blir närmast överbelastade och är ständigt efterfrågade. Det gäller framförallt de personer som sitter i förtroenderådet för servicehuset samtidigt som de har centrala funktioner i Gentjänsten. Andra pensionärer har inte blivit tillfrågade alls.

Projektets informella uppbyggnad påverkar också tidsregistreringen och uppbyggnaden av den tidsbank som är central i tanken om Gentjanten. Ingen har någon överblick om och hur registreringen sker. De flesta fyller i timmar men bedömningarna om vad som är insatser för Gentjänsten eller inte, är svåra för den enskilde att göra.

Blanketterna och tidsregistreringen har hittills huvudsakligen haft en mer symbolisk än reell betydelse. Dessa formella inslag har varit grunden för många nya kontakter i huset, men det finns en osäkerhet om framtiden som gäller hur tidsbanken ska fungera och om det kommer att fungera på längre sikt. Oklarheterna som rör tidsregistreringen minskar tilltron till projektets förutsättningar att bli långvarigt eller permanent. Ett exempel är att de äldre pensionärer som inte själva kan hjälpa någon annan inte kan känna sig säkra på att den som hjälpt dem också får något tillbaka senare. Det leder till att Gentjänsten får samma svårigheter som andra väntjänstprojekt med inslag av tacksamhetsskuld och behov av att ge någon ersättning för den hjälp man fått. Än så länge är detta inte något allvarligt problem, men det är lätt att se att svårigheterna kan öka på sikt.

De sociala kontakterna har hittills haft stor betydelse. De har varit viktigare än att skapa de formella regler som ska ge verksamheten kontinuitet och ge medlemmarna trygghet. De ska känna sig säkra på att deltagandet i en gentjänstverksamhet leder till att deras arbetsinsatser verkligen finns i en tidsbank och kan leda till en gentjänst i framtiden. De som tar emot hjälp ska på motsvarande sätt känna sig säkra på under vilka villkor det sker.

I gruppen diskuteras en eventuell utvidgning och möjligheter för nya medlemmar att komma in. De flesta intervjuade ser det som naturligt och skälen till det är flera. Ett är att det är svårt att tänka sig att den nuvarande gruppen från servicehuset skulle kunna vara tillräckligt stor för att få systemet med en tidsbank att fungera. Det bygger i så fall på att yngre pensionärer så småningom flyttar in i huset när medelåldern bland pensionärerna i den nuvarande gruppen blir högre och deras hjälpbehov ökar.

Ett annat alternativ, som flera tagit upp, är en successiv utökning av gruppen med pensionärer från husen runtom servicehuset. Man kan också diskutera begränsningen i ålder till att endast gälla pensionärer. Den lokala förankringen till Brevik ses dock av alla som en fördel genom att den också för med sig ökade sociala kontakter i området överhuvudtaget.

Slutligen är det viktigt att påpeka att man måste diskutera ledningen av verksamheten om man vill sprida idén till andra områden. I Brevik har projektet drivits av några eldsjälur som lagt ner ett mycket stort arbete för att starta och upprätthålla projektet.

Kritiken mot Gentjänsten

Gentjanten i Brevik har utsatts för ett stort positivt intresse men också mött en hel del kritik. Kritiken har ofta handlat om att Gentjänsten bygger på en *amerikansk idé* som utvecklats under helt andra förhållanden. Från projektledningen vill man dock betona att Gentjänsten egentligen är en urgammal idé. Man menar också att detta utbyte av tjänster är en garanti mot gamla tiders välgörenhet då en person gav till en annan och den som fick hjälp hamnade i en tacksamhetsskuld som kunde vara svår att återgälda.

Både historiska erfarenheter och nutida från andra liknande försök visar att *mottagandet av hjälp* på många sätt är problematiskt. Liknande erfarenheter från frivillig hjälpverksamhet bland pensionärer i Norge har lett till att man där diskuterat möjligheten att ge en symbolisk ersättning till hjälparna för att försöka komma till rätta med detta. Handikapporganisationerna är väl de som tydligast uttalat att omsorg och hjälp ska vara en rättighet som är lika för alla och därmed inte något man behöver ha skuld känslor för att man måste ta emot. Det saknas undersökningar som visar om det verkligen är någon skillnad på den hjälp man får från hemtjänsten och den hjälp man får från Röda korset eller andra humanitära verksamheter. Problemet med att mottagandet av hjälp kan kännas kränkande är något som även kan gälla hemtjänsten, inte minst sedan hemtjänsten blivit alltmer uppgiftsorienterad och mindre relationsorienterad. Det är sannolikt ändå rimligt att anta att vissa skillnader finns exempelvis i graden av beroende och känslan av olika värde. Mot denna bakgrund är gentjänstprojektet intressant, som ett försök att göra rollerna som givare och mottagare mera jämbördiga. I projektet ges mottagaren en möjlighet till kontroll över situationen, inte minst för att han eller hon känner den som kommer för att hjälpa. Det finns också en betydligt större flexibilitet i kontakten inom Gentjänsten än inom hemtjänsten eller väntjänsten där kontakten kan bli mer reglerad och utifrånstyrd. Mottagandet av hjälp är ett viktigt område för fortsatt forskning, oavsett vem som ger hjälpen..

En annan del i kritiken rör frågan om ifall syftet med Gentjänsten är att ersätta hemtjänstens insatser i tider då det finns stort behov av besparingar i kommunerna. Även detta har man försökt bemöta i förslagen till projektets utformning genom att betona Gentjänsten som ett *komplement till hemtjänst*. Projektledaren säger också att man i gruppen bestämt sig för att lägga ner projektet om man märker att projektets existens tas till intäkt för att minska resurserna för hemtjänsten i området. Det finns knappast någon möjlighet att i realiteten skydda sig mot detta eftersom besparingar i hemtjänsten sällan görs så att man tydligt kan se att de riktas mot ett visst område. Samtidigt blir det absurt att stoppa frivilliga initiativ med hänvisning till att de kan leda till försämringar för andra då detta alldeles uppenbart inte är någon avsikt.

Kritiker har också tagit upp problemen med hur man ska kunna *garantera att de timmar man sparar verkligen kan tas ut i form av hjälp* senare. Detta är en kärnfråga för projektet. En stabil bank med noggrant förda uppgifter ställer

större krav på administration men är samtidigt en förutsättning för att Gentjänsten ska fungera. Det behövs också en kontinuerlig tillströmning av yngre pensionärer eftersom de mest aktiva hjälparna är mellan 65 och 70 medan mottagarna är över 75 år.

Kritiken kan placeras in i en traditionell skiljelinje mellan vänster och högergrupper. Socialdemokraterna i Lidingö kommun och även PRO har varit kritiska och inte velat stödja projektet. Erfarenheter från äldreomsorgen i andra kommuner har visat att motstånd mot olika slag av frivilliga initiativ är ganska vanliga. Det tycks dels finnas ett konkurrensinslag och dels en rädsla för förändringar, som i det nuvarande svåra ekonomiska läget för kommunerna ter sig som möjliga hot. De fackliga organisationerna har också försökt bromsa med motiveringar som huvudsakligen rört hotet mot hemtjänsten och arbetet där. I Lidingö gick det så långt att socialstyrelsen som skulle behandla en ansökan om bidrag fick ta emot flera samtal från organisationer i Lidingö som ville avstyrka projektbidrag för Gentjänsten.

Den starka kritiken har gjort att projektgruppens försök att samarbeta med andra frivilligorganisationer i kommunen har misslyckats. En tanke var att dessa organisationer skulle leda projektet, som då skulle kunna samordnas och ingå i organisationernas eget arbete. Situationen nu är att Röda korset varit passivt liksom Sveriges Pensionärs Förbund. De har inte motarbetat eller kritiserat Gentjänsten men inte heller aktivt samarbetat för att utveckla arbetet. PRO som tidigare deltagit i planeringen hoppade av och avstod från att delta i projektledningsgruppen.

En rättvis jämförelse mellan Gentjänsten och liknande försök är svår att göra. De väntjänstgrupper som bildats på många håll har en enklare administration och är inte lika sårbara och beroende av långvarig stabilitet. Å andra sidan har de mindre förutsättningar att fungera som lokala skyddsnet på det sätt som Gentjänsten gör. Inte heller har man där någon lösning på mottagarens dilemma. Hittills tycks det som att lokala förhållanden och även i viss mån värderingar hos de frivilliga har avgjort vilken idé som fått genomslagskraft. Sist men inte minst avgörande för om en idé blir bärande är att det finns en eldsjäl och en drivande ledare som tar ansvar och sätter igång verksamheten.

NOTER

¹Underlaget för beskrivningen är hämtat från en utvärdering som Upplands Väsby kommun gjorde 1992. Den skrevs av två praktikanter från Socialhögskolan i Stockholm, Anne Gerdin Gislason och Maria Porshage med författaren Kerstin Isaksson som handledare. Där intervjuades projektledaren, medlemmar i föreningen, politiker och tjänstemän från kommunen.

²Beskrivningen bygger på intervjuer med politiker och tjänstemän på olika nivåer i Västerås stad samt med projektledaren, med klubbmästaren för Västerås motorsällskap samt föräldrar.

³Beskrivningen av Gentjänsten i Brevik baseras på intervjuer med projektledaren och övriga medlemmar i projektledningsgruppen, personal från Lidingö kommun samt medlemmar i projektet. Jag vill särskilt tacka professor Hans Berglind för synpunkter på manuskriptet.

⁴Beskrivningen är hämtad från en informationskrift utgiven av Lidingö kommun; Gentjänsten - en möjlighet för svensk äldreomsorg av Berglind, Harriman, Jansson & Sohlberg, utgiven i februari 1991.

⁵Rapporten skrevs av en forskare vid Socialhögskolan, Gabriel Oxenstierna och gavs ut som rapport i socialt arbete 45-1990.

⁶Förslaget i sin helhet finns i rapporten "Gentjänsten - en möjlighet för svensk äldreomsorg" av Berglind m fl.

LITTERATUR

Kapitel 6 och 7

- Berglind, H., Harriman, S., Jansson, K. & Sohlberg, S. (1991). *Gentjänsten - en möjlighet för svensk äldreomsorg!* Stencil, Lidingö kommun.
- Gentjänster på Lidingö (1992). *NU - Det liberala nyhetsmagasinet*, 23, (10), 4-5.
- Gerdin Gislason, A. & Porshage, H. (1991). En uppföljning av Suseboprojektet. Stencil.
- Isaksson, K. & Berglind, H. (1993) *Gentjänsten i praktiken*. Rapport från Socialstyrelsen (under tryckning).
- Janerud, L. m fl (1980) *Istället för social service...*Rapport 4, Metodbyrå 2, Stockholms socialförvaltning.
- Janerud, L. m fl (1980a) "*Resurskatalogen*", Stencil, Social servicecentral 4, Stockholms socialförvaltning.
- Linton, J. (1992) *Behöver svensk välfärd frivilliga organisationer?* Examensarbete, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Oxenstierna, G. (1989). *Vad vill pensionärerna i Lidingö?* Rapport i socialt arbete 45 - 1989. Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- SOU 1974:40* Socialvården Mål och medel.
- SOU 1986:19* Aktuella socialtjänstfrågor.
- SOU 1988:39* Folkrörelseutredningen Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet.
- Sundh, K. (1984) *Föreningarna och socialtjänsten*. Stencil, Socialhögskolan, Stockholms universitet.

LITTERATUR

- Stockholms universitet.
- Sundh, K. (1984) Föreläsningar och verktygstexter. Stockholm: Socialhögskolan.
- Statliga skolan till förtäringstjänsten.
- SOU 1988:19 Folkarbetsordningen Mål och resultat - nya principer för det statliga skolan till förtäringstjänsten.
- SOU 1988:19 Aktiva socialtjänstlagen.
- SOU 1974-80 Socialvärden Mål och medel.
- Årskiftet 42 - 1989. Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Oxentorn, G. (1989) Vård till personerna i läroplan. Rapport i socialtjänst, statsvetenskapliga institutionen, Lund universitet.
- Linten, J. (1992) Bådever som en öppen frivillig organisation? Examensarbete, statsvetenskapliga institutionen, Lund universitet.
- Jönvall, L. m fl (1980) "Renskötselaren", Svensk social servicevetenskaplig tidskrift för socialvetenskap.
- Stockholms socialtjänst.
- Jönvall, L. m fl (1980) Vård för socialt svaga. Rapport A. Meddelande 2. Socialtjänsten (under utgivning).
- Jönvall, K. & Berglund, H. (1992) Genomgående i den sociala rapporteringen. Socialtjänsten i Stockholm.
- Carlin, G. & Forsberg, H. (1991) Utvärdering av en utbildningsprogram för socialtjänstens personal. Stockholm: Socialtjänsten.
- Geografiska byråerna (1991) Vård och förädlingsverksamhet. 23-1991. Stockholm: Statistiska centralbyråerna.
- Berglund, H., Lintén, J., Jönvall, K. & Sjöberg, G. (1991) Genomgående i den sociala rapporteringen. Stockholm: Socialtjänsten.
- Kapitel 6 och 7 om i rapporten om den sociala rapporteringen. Stockholm: Socialtjänsten.

8 Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete - en historisk översikt

Roger Qvarsell

Familjens och de nära anhörigas roll för omsorgen om gamla och sjuka har alltid tagits för given, men under de senaste århundradena har statens och de lokala myndigheternas uppgifter på området blivit allt mer betydelsefull. Avståndet mellan familjens omsorg å ena sidan och den offentligt organiserade vården och omsorgen å den andra har dock varit ganska stort, vilket har medfört att utrymmet för och behovet av enskilda sociala hjälpsatser, filantropiska föreningar och politiska initiativ har varit stort. Syftet med den här framställningen är att försöka ge en översiktlig historik över den roll som detta frivilliga sociala arbete har spelat och hur det påverkat och påverkats av den socialpolitiska utvecklingen i Sverige under de senaste århundradena. Utgångspunkten är att den sociala omsorgens historia och nuvarande problem och svårigheter inte kan förstås om man inte ser familjens sociala omsorg, det frivilliga sociala arbetet och den offentliga vården och omsorgen som en helhet. Beroende på den faktiska försörjningssituationen, den sociala strukturen i samhället och ambitionsnivån i den statliga socialpolitiken har den sociala omsorgen kommit att organiseras på skilda sätt i olika tider, men gemensamt är att man alltid försökt att på något sätt hantera de försörjningsproblem och omsorgsbehov som uppkommer på grund av att människor drabbas av kroniska sjukdomar, arbetslöshet eller ålderdomskrämpor. Med frivilligt socialt arbete menas i det här sammanhanget olika former av försäkringssystem, välgörenhet, filantropi och professionellt socialt arbete som organiseras av föreningar eller stiftelser, samt verksamheten inom patient- och klientorganisationer. Den gemensamma nämnaren för alla dessa olika former av sociala insatser är att de inte har staten eller kommunerna som huvudmän. Huruvida huvudmannaskapet är av en sådan betydelse att det bör ligga till grund för en historisk kategorisering eller begreppsbildning kan diskuteras. I en renodlat historisk framställning skulle frågan om huvudmannaskapet för den sociala verksamheten inte tillskrivas någon avgörande betydelse förrän omkring sekelskiftet 1900. Att begreppet frivilligt socialt arbete används i det här sammanhanget hänger därför främst samman med den dagsaktuella socialpolitiska diskussionen och att framställningen här är både retrospektiv och historisk.

Den historiska forskningen om det frivilliga sociala arbetet är än så länge av en ganska blygsam omfattning. Glädjande nog har dock intresset ökat påtagligt under de senaste åren. Detta hänger säkerligen, på gott och ont, samman med den intensiva socialpolitiska diskussionen i dagens svenska samhälle. Denna debatt utmärks av en inte obetydlig terminologisk förvirring och stora förskjutningar mellan de politiska partiernas och de olika intresseföreningarnas ställningstaganden i socialpolitiska frågor, vilket även påverkar möjligheterna till en någorlunda exakt historisk framställning. På grund av dessa omständigheter kan det här kapitlet inte ges formen av en redovisning av forskningsläget kring det frivilliga sociala arbetets historia. Det är istället fråga om en forskares tentativa bild av det frivilliga sociala arbetet under 1800- och 1900-talen och försök att skapa en viss grund för vidare studier på området.

En gammal fråga

Problemen och konflikterna kring vem som skall ta hand om och ansvara för de fattigas försörjning har funnits åtminstone sedan tillkomsten av nationalstaterna under 1500-talet. Den medeltida kyrkliga barmhärtighetstanken föreskrev att var och en hade ansvar för sina medmänniskor och att alla för sin själs salighets skull borde skänka av sitt överskott till de fattiga och behövande. Barmhärtighetstanken hade sin grund i det kristna samaritidealet, men integrerade även den katolska kyrkans uppfattning om de goda gärningarnas betydelse för det efterkommande livet. Den ideologiska innebörden av barmhärtighetstanken kan således sägas ha varit dubbel. Barmhärtigheten kunde ses som en moralisk förpliktelse att handla altruistiskt, som en följd av ett gudomligt bud eller som ett uttryck för den kärlek som omslöt människan. Men barmhärtigheten kunde också uppfattas som en egoistisk handling som syftade till att tillförsäkra givaren en mildare bedömning den dag livets räkenskaper skulle göras upp. I medeltidens tankevärld hade de fattiga och sjuka dessutom en plats och en uppgift genom att de skulle påminna de välbeställda och friska om det jordiska livets och rikedomarnas förgänglighet och därmed fungera som ett moraliskt memento. Det var därför inte heller givet att ett avskaffande av fattigdomen var önskvärt. Barmhärtighetstanken satte sin prägel på den kyrkliga fattigvården även efter reformationen. I 1571 års kyrkoordning fastslogs att den som försummade sina plikter gentemot de fattiga och sjuka han var värre än en hedning och äventyrade sin själs salighet.¹

Men trots detta förändrades förutsättningarna för fattigvården efter reformationen och särskilt med framväxten av en stark stat och en statlig förvaltning på 1500- och 1600-talen. Den lutheranska samhällsläran angav att alla människor tillhörde tre skilda sociala stånd, hushållet, församlingen och staten, som hade ansvar för det ekonomiska, andliga respektive politiska livet.

Om husbonden inte kunde eller ville försörja dem som ingick i hushållet skulle församlingen träda in, och i sista hand ansvarade staten eller kungen för alla undersåtars välfärd. För statens vidkommande betydde detta främst att man med direktiv och lagar försökte tvinga husbönderna och församlingarna att inte försumma sina plikter gentemot de fattiga. Dessutom övertog staten de medeltida hospitalen från kyrkan, vilka användes för kroniskt sjuka, handikappade och andra som ingen annan var beredd att försörja. Ofta försökte församlingarna föra över sina fattiga till de statliga institutionerna för att på det sättet slippa en utgift, medan staten värjde sig mot detta genom lagstiftning och särskilda intagningsregler.²

Äldre tiders fattigvård och fattigvårdslagstiftning kan således sägas ha växt fram som en följd av intressekonflikter mellan de olika nivåerna i det samtida samhällets sociala organisation. Husbönderna, församlingarna och staten hade enligt den lutheranska samhällsläran sina bestämda uppgifter när det gällde omsorgen om de fattiga, men man försökte på olika sätt skjuta över problemen på varandra. Kanske var det till och med på det viset att önskan att slippa ta ansvar för eller hand om dem som inte kunde försörja sig själva var en av de viktigaste orsakerna till att fattigvårdsfrågan under sekler kom att spela en förhållandevis stor roll för den lokala kommunala organisationen, liksom för det allt annat än konfliktfria förhållandet mellan socknarna/kommunerna och statsmakten. Den uppmärksamhet man gav åt frågan om hur man säkert skulle kunna skilja de "rätta" fattiga, det vill säga de som verkligen saknade försörjningsmöjligheter, från de "orätta" fattiga som av lättja ville bli försörjda av andra, utgör också en indikation på den roll som denna önskan att slippa ta hand om de fattiga spelade. I samband med att antalet personer utan familjeband eller årsanställning ökade, särskilt under 1800-talets första hälft, blev denna särskiljning mellan dem som borde få hjälp och de som istället borde tvingas till arbete allt mer betydelsefull både för den sociala verksamheten och den ideologiska debatten.

Det tidiga försäkringsväsendet

Som en följd av dessa konflikter och den njuget som visades de fattiga försökte allt fler grupper som tillhörde den sakta framväxande medelklassen att bygga upp olika system för att försörja dem inom den egna gruppen som drabbades av försörjningssvårigheter. Med mönster från det medeltida skråväsendet började man redan på 1720-talet inom vissa yrkesgrupper att organisera kassor till vilka medlemmarna betalade en årlig avgift. När sedan en medlem avled eller drabbades av sjukdom kunde de oförsörjda familjemedlemmarna få understöd från kassan. På liknande sätt byggdes särskilda änke- och gubbhus upp i städerna från 1700-talets mitt. Dessa var ett slags ålder-

domshem som finansierades genom avgifter som betalats av de intagna eller deras släktingar under en tidigare aktiv period av livet och som erbjöd platser när ålderdomen och arbetsförmågan förhindrade den vanliga försörjningen. Ofta skilde sig dessa ålderdomshem från socknarnas fattigstugor på det sättet att man avgränsade något slags utrymme kring varje säng som privat och man fick ta med sig vissa privata ägodelar, medan fattigstugorna var institutionellt eller kollektivt organiserade.³

Detta försäkringsväsende kom även att ingå i ett moraliskt uppfostringsprogram. För att kunna klara ålderdomen borde alla människor spara pengar under sin aktiva livstid och därmed slippa ligga socknen till last. Denna tanke om det egna ansvaret och behovet av planering och förutseende spelade en stor roll i 1800-talets diskussion om fattigdomen. Den låg även till grund för flera av de försök som gjordes att organisera vad man kanske kan kalla en förebyggande fattigvård, dvs åtgärder som syftade till att begränsa antalet människor som behövde söka hjälp hos socknen eller församlingen. De första sparbankerna som öppnades på 1820-talet hade ett sådant syfte, och i flertalet av de så kallade liberala arbetarföreningarna som bildades vid 1800-talets mitt intog olika former av sparkassor en central plats i verksamheten. Ett exempel på vilka uttryck den moraliska eller uppfostrande sidan av denna verksamhet kunde ta sig är en propagandaskrift som utdelades av Härnösands sparbank vid dess tillkomst 1827. Sparsamheten och planerandet för ålderdomen skulle skapa "förökad arbetsförmåga, bevarad hälsa, ostört sinneslugn och förlängd levnad samt därmed ett kapital vida större än sparbanksbokens", påstod bankens tillskyndare. Även många av de proletära fackföreningarna inledde sin verksamhet genom att starta sjukkassor, begravningskassor och kassor för stöd till efterlevande. Först i samband med akuta konflikter på arbetsplatserna hamnade lönefrågor och anställningsvillkor överst på fackföreningarnas dagordningar.

Försäkringsprincipen anslöt till en av de viktigaste ideologiska principerna för den sociala verksamheten under 1800-talet, nämligen vad som kallades "hjälp till självhjälp". Alla borde själva ta ansvar för sin och sin familjs försörjning. När sjukdom, handikapp, arbetslöshet eller andra problem omöjliggjorde detta borde frivilliga organisationer eller den kommunala och statliga fattig- och sjukvården hjälpa till på ett sådant sätt att den enskilde så snart som möjligt på nytt kunde försörja sig själv. Livstidslängd beroende av andra ansågs vara förödande både för den enskilde och för samhället.

Även i den socialpolitiska reformverksamheten från sekelskiftet 1900 och framåt spelade försäkringsprincipen en viktig roll. Den riksdagsmotion av Adolf Hedin som brukar sägas inleda den moderna eran inom socialpolitiken innehöll ett förslag om att staten borde understödja och komplettera det försäkringsväsende som redan fanns. När det till exempel gällde sjukförsäkringen infördes statsbidrag till kassornas administration 1910, som sedan ökades i flera steg under mellankrigstiden för att slutligen resultera i en obligatorisk sjukförsäkringsreform 1955. Trots att staten övertog mer och mer av

det ekonomiska ansvaret för ersättningen till de sjuka behöll man försäkringsmodellen som organisatorisk form.⁵

Rätten till hjälp

För att man skall kunna förstå den roll som det frivilliga sociala arbetet fick under 1800-talet tror jag att det är viktigt att uppmärksamma den ganska komplicerade frågan om de fattiga enligt gällande fattigvårdslagar ansågs ha rätt till hjälp av stat och kommun eller inte. Första gången som tanken på att en sådan rätt skulle kunna finnas formulerades i en svensk lagtext var 1763 då man i en förordning talade om att "det Oss (dvs kung Adolf Fredrik) högt om hjertat är, at nödlidandes och wärnlösas rätt wederbörligen wårdas"⁶. Detta har tolkats som ett exempel på att naturrättsliga idéer vid denna tid fick betydelse i den svenska debatten, men kan också ses som ett uttryck för den konflikt som förelåg mellan staten och de lokala församlingarna eller socknarna. Genom att betona de fattigas rätt till avkastningen av de donationer som en gång avsatts för deras räkning ville staten understryka socknarnas skyldigheter gentemot de fattiga. Socknarna var skyldiga att ta hand om sina fattiga, inte för att dessa hade någon egentlig rätt till hjälp, men för att staten skulle slippa ikläda sig de kostnader som dess övergripande ansvar annars krävde.⁷ 1763 års förordning upphävdes också redan efter tre år på grund av stort motstånd från präste- och bondestånden i riksdagen. Kostnaderna ansågs för stora och förordningen kunde anses stå i strid med den urgamla rätten för socknarna att själva bestämma om sina utgifter.

Mer tydlig påverkan från samtida idétraditioner på kontinenten kan vi dock finna hos en av det sena 1700-talets viktigaste vårdideologer, nämligen läkaren, ämbetsmannen och godsägaren David Schulz von Schulzenheim, som i ett berömt tal inför Vetenskapsakademien 1799 argumenterade för att gamla fattiga borde ha rätt till hjälp när den egna arbetsförmågan inte längre räckte till för att klara försörjningen. Schulzenheim ansåg i likhet med samtida ekonomer att allt värde härrörde från arbetet och att fattighjälpen till gamla arbetare därför kunde ses som en form av återbetalning av vad som tidigare tjänats in.⁸

Verklig betydelse för fattigvården fick dock tanken om rätten till hjälp först med en lag 1847. Där stadgades att "hvarje socken å landet, och hvarje stad, skall lemna nödtorftig wård och försörjning åt sådane dess medlemmar, som, i anseende till bristande arbetsförmåga samt i saknad af andra medel och lofliga utvägar till sitt uppehälle, icke kunna sig sjelfwa försörja."⁹ Dessutom infördes en bestämmelse om att den som inte var nöjd med fattigvårdsnämndens beslut kunde vända sig med sina klagomål till den statliga länsförvaltningen som hade rätt att ändra beslutet. Därmed kan man säga att tanken på de fattigas rätt till hjälp hade fått en legal grund. I samband med den stora missväx-

ten under 1860-talet visade det sig dock omöjligt att upprätthålla en sådan rätt eftersom en stor del av lantbefolkningen vid denna tid saknade försörjningsmöjligheter – en situation kommunernas fattigkassor inte kunde klara. År 1871 infördes därför en betydligt strängare lag som kraftigt begränsade den grupp som skulle kunna erhålla hjälp av samhället. Annorlunda uttryckt kan man säga att kraven på att den enskilde skulle försörja sig själv ökade och denna skyldighet skrevs även in i lagen, liksom en skyldighet för familjemedlemmar att försörja varandra.¹⁰

Välgörenheten och den egentliga filantropin

Med början på 1810-talet bildades i Sverige flera föreningar som syftade till att intensifiera och organisera den enskilda välgörenheten. Bakgrunden till detta var att fattigdomen vid denna tid påtagligt ökade och många var rädda för att detta skulle komma att påverka hela det sociala och politiska livet. Befolkningstillväxten, det ökande antalet människor som varken hade ett eget jordbruk eller fast anställning och den till synes ökande kriminaliteten hade otvivelaktigt betydelse för dessa föreningsars tillkomst. Dessutom fanns det vid denna tid ett stort intresse för föreningsbildning överhuvudtaget. Mycket tyder på att man från samhällets traditionella stöttepelare försökte möta tidens oro genom att understödja en ny form för den sociala organisationen. Här avsågs föreningar och sammanslutningar ha en viktig uppgift att fylla när den strikta myndighetsutövningen inte längre räckte till. För den "liberala" rörelsen blev denna tanke på föreningarna som bärare av en ny tids samhällsideal något av en ideologisk ledstjärna, särskilt sedan Erik Gustaf Geijer gjort sig till talesman för denna tanke.¹¹

De välgörenhetsföreningar som bildades under 1800-talets första hälft, bland vilka de största var Stockholmsföreningarna *De nödlidandes vänner* som bildades 1816 och *De fattigas vänner* som tillkom 1820 samt den göteborgska motsvarigheten *Sällskapet de fattiges vänner* från 1819, dominerades helt av bättre bemedlade män. Välgörenheten riktades dels till nödlidande som hade levt inom eller var befryndade med den egna samhällsklassen, dels till värdiga eller rättmätigt fattiga som drabbats av svårigheter utan egen förskyllan. Vid denna tid fanns det inte någon tydlig gräns mellan välgörenheten och den kommunala fattigvården. Tvärtom var det vanligt att den kommunala fattigvården finansierades genom gåvor och donationer, trots att det fanns laglig möjlighet att göra uttaxering bland de skattskyldiga.

Något annorlunda förefaller det att ha förhållit sig med de välgörenhetsföreningar som dominerades av kvinnor. Den äldsta av dessa var *Välgörande fruntimmerssällskapet i Stockholm* som startade sin verksamhet 1819 även om man inte fastställde stadgar och riktlinjer förrän 1825. Än viktigare var det av kronprinsessan Josefina grundade *Sällskapet för uppmuntran av öm och*

sedlig modersvård som bildades 1827. Den senare föreningen syftade till att hjälpa kvinnor som ville ge sina barn en god vård och uppfostran, men som hade ekonomiska svårigheter. Syftet var således inte i första hand att lindra den akuta nöden, utan att skapa bättre förutsättningar för dessa kvinnor att ge sina barn en god vård eller med andra ord att förbättra den sociala situationen i samhället på lite längre sikt. Man skulle kanske kunna säga att man därmed hade lämnat den rena välgörenheten och tagit steget över till vad man i historisk litteratur brukar kalla för filantropi.

Gränsdragningen och åtskillnaden mellan välgörenhet och filantropi överhuvudtaget är dock allt annat än oproblematiske. Under 1800-talet var "välgörenhet" en etablerad och vanligt förekommande benämning på den frivilliga sociala hjälpverksamheten, medan "filantropi" omväxlande fick beteckna den typ av pedagogisk verksamhet som hämtade sin inspiration från den tyske pedagogen Basedows skola "Philantropin" och ett oegennyttigt understödande av välgörenhet och vårdinrättningar. Det var dock inte ovanligt att man använde ordet filantropi i lite nedsättande betydelse, man talade om "överdriven filantropi" eller "ihålig, men modern filantropi".¹² I det här sammanhanget används dock begreppet filantropi på det sätt som kommit att bli vanligt i den historiska litteraturen, särskilt i England och under de senaste decennierna, som en benämning på strävandena att omvandla den spontana välgörenheten till ett organiserat socialt arbete under 1800-talets andra hälft och de första decennierna av 1900-talet. Därmed kan den filantropiska verksamheten betraktas som en slags förhistoria till det professionella sociala arbetet samtidigt som den skapade förutsättningarna för den intensiva socialpolitiska debatten under 1900-talets första hälft. Både välgörenheten och filantropin baserades på frivilliga insatser och organiserades av frivilliga föreningar, men det utesluter inte att en betydande del av verksamheten var på något sätt relaterad till den kommunala fattigvården. Man ville vanligtvis komplettera, men ibland påverka och någon gång ge förebilder för densamma. Det var däremot ganska ovanligt att man hävdade att frivilligheten var ett värde i sig. Den tanken spelade dock en viss roll i den kyrkliga diskussionen om hur man skulle hantera den sekularisering som ägde rum när det gällde organiserandet av den kommunala fattigvården decennierna kring 1800-talets mitt. Det fanns de som menade att kyrkan borde organisera en egen fattigvård inom vilken bland annat själavårdsfrågorna skulle ha en framträdande plats.¹³ Den socialt inriktade diakonins historia har dock av utrymmesskäl lämnats utanför den här framställningen.

Ytterligare exempel på kvinnornas betydelse för den filantropiska verksamheten var de skyddsföreningar som bildades i olika stadsdelar i Stockholm med början 1858 på Kungsholmen. Skyddsföreningarna syftade till att företrädesvis hjälpa fattiga kvinnor genom att förmedla hemarbete så att de skulle kunna hålla samman sina familjer och ge barnen omvårdnad. Tanken att man skulle hjälpa de fattiga att hjälpa sig själva var det givna rättesnöret för denna verksamhet, samtidigt som man såg kvinnornas familjesammanhållande upp-

gift som central. Skyddsföreningarna bildade även en centralkommitté som fick stor betydelse för den senare framväxten av mer politiskt inriktad filantropisk verksamhet.

Under 1800-talets lopp skedde en påtaglig feminisering av filantropin både om man ser till vilka som var aktiva medlemmar i de olika föreningarna och om man uppmärksammar de ideologiska inslagen i föreningarnas program och verksamhet. Tanken att män och kvinnor hade skilda egenskaper och uppgifter i samhället hade utan tvekan stor betydelse för denna omorientering av filantropin från patriarkalisk välgörenhet till en personligt inriktad hjälp till självhjälp. Särartstanken föreskrev att männen skulle ansvara för politiska och ekonomiska angelägenheter, medan kvinnor borde ta hand om det som hade att göra med social och moralisk fostran av barn och fattiga, liksom vård och omsorg om sjuka och handikappade. Kvinnans moderliga egenskaper, hennes moraliska överlägsenhet och förmåga att skapa ett hem där trivseln kunde råda gjorde henne särskilt lämpad att även hjälpa dem som på grund av fattigdom inte själva förmått forma sina liv enligt de ideal som de mer framgångsrika grupperna i samhället uppfattade som självklara. På sikt skulle det kunna bli en gemensam uppgift för kvinnor ur alla samhällsskikt att skapa den socialt och emotionellt stabila och lugna miljö som gjorde det möjligt att fostra både barnen och männen till goda samhällsmedborgare.¹⁴

Pedagogisk eller institutionell filantropi

Ett annat inslag i 1800-talets filantropi var de skolhem och institutioner som inrättades framförallt för olika grupper av barn och ungdomar efter initiativ från enskilda, föreningar eller stiftelser av olika slag. Pär Aron Borgs skolhem för blinda och dövstumma barn som började sin verksamhet 1807 och som några år senare flyttades till Manilla på Djurgården var den första av dessa pedagogiskt orienterade institutioner i Sverige. I likhet med många andra filantroper utmärktes Borg av en påfallande social och pedagogisk optimism. Det mest charmerande exemplet på detta var att han 1811 tog med sig en grupp blinda pojkar på en fotvandring runt Mälaren för att de i likhet med till exempel många av samtidens romantiskt sinnade studenter skulle få "se" eller åtminstone uppleva sitt fädernesland.¹⁵

På 1830-talet uppmärksammades de så kallade vanartiga barnen, och i Råby utanför Lund inrättade friherren Axel Gustaf Gyllenkrok ett räddningsinstitut. Tanken var att man skulle ta hand om barn som vistades i fängelserna därför att deras föräldrar dömts för brott och barn som själva begått brott eller visat tecken på allvarliga uppfostringsproblem. Sträng disciplin, moralisk fostran och utbildning för något enklare yrke var de metoder man tänkte sig skulle kunna användas för att göra dessa barn till samhällsnyttiga medborgare.¹⁶

Efter mitten av 1800-talet "upptäcktes" ytterligare en grupp barn som borde bli föremål för särskilda omsorger, nämligen de som var lätt utvecklingsstörda, eller bildbara sinnesslöa som var den samtida benämningen. Från omkring 1870 inrättades flera skolhem för dessa barn på enskilt initiativ eller genom den år 1869 bildade *Föreningen för sinnesslöa barns vård*. Några decennier senare kom även de fysiskt handikappade barnen att institutionsplaceras på till exempel Eugeniahemmet eller de olika vanförestalterna. Härvidlag spelade dock den offentliga vården en större roll redan från början, inte minst genom den ortopediska behandlingens betydelse i sammanhanget.

Gemensamt för dessa skolhem och institutioner var förutom den filantropiska avsikten att de hade en pedagogisk inriktning. Som en följd av det inflytande som det tidigare århundradets stora pedagogiska reformatorer hade och den tro på människans föränderlighet och utvecklingsbarhet som utmärkte detta sekels människouppfattning ansåg många debattörer att många mänskliga problem kunde hanteras med hjälp av individualiserad och specialiserad fostran och utbildning. Men förutsättningen för att en sådan återuppfostran skulle vara möjlig var att man på något sätt bröt kontakten med den livsmiljö och livssituation som åtminstone till någon del hade skapat problemen. Den viktigaste förutsättningen för återuppfostran och utbildning var därför placering på en mer eller mindre slutna institution. Det stora intresset för institutioner för sinnessjuka, vanartiga och handikappade under 1800-talet hade således sin grund i ett pedagogiskt program för hur man skulle kunna förändra människorna, även om institutionerna i praktiken också kom att fungera som instrument för social isolering och utstötning.

Relationen mellan dessa skolhem och den kommunala och statliga vården var länge ganska oklar. Pär Aron Borg fick bidrag till sin verksamhet från kungen personligen. Råby räddningsinstitut ansökte i början av 1840-talet om statsbidrag, vilket utlöste en av de första vårdpolitiska debatterna i riksdagen under vilken alla i samtiden aktuella ståndpunkter i den så kallade sociala frågan ventilerades. Ansökan avslogs 1844 med motiveringen att det var fråga om en enskild angelägenhet, men 1853 gav riksdagen ett engångsanslag. Mot slutet av 1800-talet finns dock talrika exempel på att både statens och landstingens engagemang i dessa inrättningar ökade, och under 1900-talet har finansieringen av verksamheten i betydande utsträckning övertagits av det allmänna, även om föreningarna och stiftelserna ibland fortsatt att ansvara för driften. Vissa företrädare för de filantropiska institutionerna och vårdhemmen har dock uppfattat statens och kommunernas ekonomiska engagemang eller övertagande av verksamheten som ett hot och inte som en möjlighet till samarbete för ett gemensamt mål. Under efterkrigstiden har motståndet mot social verksamhet i frivillig regi ökat påtagligt som en följd av både den socialpolitiska utvecklingen och framväxten av starka organisationer som företrätt de yrkesverksamma inom vården och omsorgen.

Vetenskaplig filantropi

Ytterligare ett inslag i den filantropiska verksamheten som fick ökad betydelse under 1800-talet var de undersökningar av olika sociala förhållanden som genomfördes av enskilda eller på initiativ av organisationer eller stiftelser. I flera fall var dessa undersökningar både omfattande och för sin tid vetenskapligt avancerade, för att inte säga banbrytande.

Den mest storslagna undersökningen av de sociala förhållandena från 1800-talets första hälft utfördes dock av en statlig kommitté, nämligen den fattigvårdskommitté som arbetade under större delen av 1830-talet. Genom att begära in uppgifter från samtliga församlingar i landet kunde man genomföra en omfattande kartläggning av både den faktiska försörjningssituationen och de åtgärder som vidtagits för att organisera den kommunala fattigvården. Denna inventering låg sedan till grund för ett betänkande som publicerades 1839 och för den nya fattigvårdslagen 1847.¹⁷

I slutet av 1800-talet fick detta intresse för att undersöka och beskriva de sociala förhållandena stor betydelse både för den socialpolitiska utvecklingen och för framväxten av en samhällsvetenskaplig forskning. Gustaf af Geijerstams *Anteckningar om arbetarförhållanden i Stockholm* från 1894 är den mest kända av dessa, men även Urban von Feilitzens *Tjenare, statare och torpare* och Hjalmar Wallqvists *Bostadsförhållandena för de mindre bemedlade i Göteborg* kan nämnas som exempel på sådana undersökningar. Gemensamt för dessa var att de finansierades av den lorénska stiftelsen som enligt grundaren Viktor Loréns testamente hade till uppgift att bidra till utredandet av den sociala frågan och sprida kännedom om socialvetenskaperna och som i praktiken kom att fungera som ett slags forskningsråd för den unga samhällsvetenskapen. Även i den tidskrift som dominerade den socialpolitiska debatten under de båda första decennierna av 1900-talet, nämligen den av Centralförbundet för Socialt Arbete utgivna *Social tidskrift*, publicerades ett betydande antal artiklar som kan hänföras till denna typ av inventerande eller vetenskapliga undersökningar av de sociala förhållandena. Betecknade nog kom denna omfattande socialvetenskapliga verksamhet att till stor del integreras i det statliga utredningsväsendet under mellankrigstiden. Samhällsforskarna fick till uppgift att ta fram det underlag som behövdes för olika socialpolitiska reformer och insatser.¹⁸ Det fanns således ett nära samband mellan den vetenskapliga filantropin och den långsamt framväxande akademiska forskningen om olika sociala frågor.

Politisk filantropi

Den gren på den filantropiska verksamhetens uppenbarligen ganska mångförgrenade träd som fick störst betydelse för den socialpolitiska utvecklingen utgjordes dock av de många föreningar och samarbetsorganisationer som såg som sin viktigaste uppgift att försöka påverka stat och kommun att reformera sociallagstiftningen och förbättra fattigvården. I böcker, pamfletter och tidskriftsartiklar försökte man påvisa att de sociala problemen var av en sådan omfattning och svårighetsgrad att det krävdes omfattande insatser från både stat och kommun. Med början omkring 1910 fick dessa påtryckningar konkret betydelse för den socialpolitiska reformverksamheten.

Det finns dock betydligt äldre exempel på att enstaka debattörer försökt påverka den statliga politiken på området. Den engelske filantropen John Howards bok om förhållandena på olika fängelser runt om i Europa hade utan tvekan betydelse för både behandlingen av fångarna och senare förändringar i strafflagstiftningen. Det tidigare åberopade talet om den offentliga vården av David Schulz von Schulzenheim hade som huvudpunkt ett förslag om inrättande av stora institutioner för fattiga, sjuka och andra behövande. Obstetrikprofessorn Pehr Gustaf Cederschiöld skrev 1827 ett memorial om förhållandena i Stockholms fattigkvarter. Han föreslog där att staden borde ansvara för att det byggdes bättre bostäder för de fattiga genom att man använde de medel som brandförsäkringsväsendet hade samlat. Han tänkte sig vidare att både fattigdomen och spridandet av sjukdomar skulle kunna motverkas genom att en del av arbetarnas löner utbetalades i form av matkuponger som enbart skulle gälla på vissa godkända restauranger.¹⁹

Av större betydelse var dock de organisationer som tillkom i början av 1900-talet och bland vilka *Centralförbundet för socialt arbete* (CSA) var den viktigaste. Denna organisation var en sammanslutning av ledande företrädare för flera politiska och filantropiska föreningar med den gemensamma strävan att försöka få staten att ändra de mycket restriktiva principerna i den gällande fattigvårdslagen från 1871. Man genomförde en egen utredning om fattigvården och medverkade i de kongresser som bland andra *Svenska fattigvårdsförbundet* organiserade. Dessutom startade man den viktigaste tidskriften för social debatt och tog initiativ till en organiserad utbildningsverksamhet för blivande socialarbetare. Det kan inte råda någon som helst tvekan om att CSA, liksom andra liknande organisationer, hade stor betydelse för 1910-talets socialpolitiska reformverksamhet. Pensionslagstiftningen från 1913, den nya fattigvårdslagen från 1918 och tillkomsten av *Socialstyrelsen* och *Socialdepartementet* kan nämnas som exempel på konkreta reformer. Som en direkt följd av detta anställdes flera av de ledande företrädarna för de filantropiska föreningarna för att administrera olika delar av den statliga inspektions- och kontrollverksamheten, vilket ytterligare illustrerar det nära sambandet mellan de frivilliga insatserna och den statliga socialpolitiken.²⁰

De stora organisationerna: tre exempel

Under andra hälften av 1800-talet bildades som tidigare påpekats ett ganska betydande antal föreningar som i någon bemärkelse ägnade sig åt sociala frågor. En del av dessa föreningar inrättades för att hantera vissa konkreta sociala problem, och de upplöstes eller avsomnade när problemen minskade i omfattning eller när ansvaret för verksamheten övertogs av stat och kommun. Andra föreningar utvecklades till mycket stora organisationer och har överlevt till vår tid, framförallt genom en förmåga att ändra inriktning på sin verksamhet när de sociala och socialpolitiska förhållandena och förutsättningarna ändrats. För att belysa den roll som de frivilliga organisationerna spelat i det sociala arbetets och socialpolitikens historia skall jag helt kort presentera tre organisationer som alla har en mer än hundraårig historia och som fortfarande bedriver ett socialt arbete och till viss del även deltar i den socialpolitiska idédebatten.

Svenska röda korset

Hösten 1864 bildades *Svenska röda korset*, eller *Föreningen för vård av sårade och sjuke i fält* som var det ursprungliga namnet, som en nationell avdelning av Henry Dunants internationella organisation. Den konkreta bakgrunden var de fasansfulla förhållandena för de sårade soldaterna under de pågående krigen, särskilt det mellan Österrike och Frankrike. I flera länder hade man sedan början av seklet strävat efter att förbättra läkarutbildningen och organisationen av fältsjukvården som en följd av insikten om att fler soldater dog av sjukdomar än av skador. Röda korsets tanke var dock att fältsjukvården borde vara en humanitär och neutral verksamhet som skulle vara oberoende av de krigförande parterna. Man strävade också efter att få så många stater som möjligt att acceptera tanken på att en sårad soldat inte var en fiende utan en lidande medmänniska. I samband med det fransk-tyska kriget 1870-71 byggde Röda korset upp en organisation för fältsjukvård och transporter av sårade soldater, och de krigförande arméerna respekterade i stort sett organisationens neutralitet.

Röda korsets kanske viktigaste insats inom landet gällde organiserandet av en utbildningsväg för blivande sjuksköterskor. År 1851 hade Diakonissanstalten i Stockholm startat Sveriges första sjuksköterskeutbildning med mönster från liknande inrättningar i Tyskland. Förebilden för Röda korsets utbildningssystem var betecknande nog Florence Nightingales skola vid S:t Thomas-sjukhuset i London, och 1865 anställde man den hos Nightingale utbildade Emmy Rappe som föreståndarinna för den svenska motsvarigheten. Sjuksköterskeutbildningen hade också ett starkt ideologiskt stöd i den samtida borgerliga kvinnorörelsen och fick stor betydelse för möjligheten till yr-

kesarbete för medel- och överklassens kvinnor.

I samband med första världskrigets slut 1918 beslutade Röda korset att föreningen även skulle medverka i det sociala arbetet inom landet. Bakgrunden till detta var förmodligen den omfattande socialpolitiska debatten under seklets båda första decennier och den påtagliga fredsoptimism som fanns i Europa vid det stora krigets slut. Samma år som freden kom utarbetade man ett program som syftade till att förbättra sjukvården i avlägsna delar av landet, och man förklarade sig vilja stödja det barnavårdande arbete som bedrevs av barnmorskor och distriktssköterskor. På 1930-talet inrättade man särskilda förlösningshem, startade ambulansflyg och organiserade nödhjälpsarbeten. Man medverkade även vid uppbyggandet av skolhälsovården och skoltandvården, man inrättade badhus för skolbarn och grundade barnkolonier.

I likhet med flera andra frivilliga organisationer startade Röda korset under mellankrigstiden utbildning av hemsystrar, som skulle hjälpa familjer där modern drabbats av sjukdom, och från och med 1940-talet även utbildning av hemsamariter som skulle hjälpa gamla. Särskilt hjälpen till de gamla fick stor betydelse för den kommunala äldreomsorgen, dels sedan staten beslutat om statsbidrag, dels sedan den så kallade hemmaboendetanken satt sin prägel på äldreomsorgen.

Under efterkrigstiden har kommunerna och landstingen övertagit det mesta av ansvaret för den lokala vården och omsorgen, liksom för den förebyggande hälsovården. Därmed har på nytt de internationella frågorna fått en central ställning inom Röda korset. Men nu är det inte enbart krigens offer utan i allt större utsträckning dem som drabbas av jordbävningar, översvämningar och epidemier som man försöker hjälpa. Dessutom har man organiserat olika typer av vård och hjälpverksamhet för de allt större skaror av människor som befinner sig på flykt undan krig eller inbördeskrig. Den sociala verksamheten inom landet har under de senaste decennierna framförallt inriktats på att försöka bryta den isolering som ofta drabbar gamla och handikappade. Man gör hembesök, hjälper till med transporter och organiserar utflykter och sällskapsliv. Dessutom bedriver man viss verksamhet för häktade och alkohol- och narkotikamissbrukare, och man understödjer flera av de telefonjourer som organiserats under de senaste decennierna. Vidare har föreningen organiserat informationsverksamhet bland HIV-smittade, och man har byggt upp ett professionellt behandlingscentrum för tortyroffer.²¹ Flera ledande företrädare för verksamheten har starkt betonat att man inte vill ersätta utan komplettera den statliga socialpolitiken och den kommunala sociala omsorgen.

Förening för sinnesslöa barns vård/ Sävstaholmsföreningen

År 1869 bildades *Föreningen för sinnesslöa barns vård* av en grupp filantropiskt och socialt intresserade författare, ämbetsmän och läkare. Den omedelbara anledningen var att den skolinrättning som Emanuella Carlbeck hade

startat i Göteborg för några utvecklingsstörda barn hade behov av ekonomiskt understöd. Den egentliga orsaken till att föreningen bildades måste nog ändå sökas i både den syn på utvecklingsstörningen som utmärkte denna tid och de förhållanden som de utvecklingsstörda levde under. Under 1800-talet skedde en stegvis differentiering mellan de utvecklingsstörda och de psykiskt sjuka. Man blev allt mer övertygad om att dessa tillstånd var av olika karaktär och att särskilt de utvecklingsstörda barnen behövde en individuell pedagogisk behandling. Med engelsmannen John Langdon Down och hans beskrivning av de så kallade mongoloida barnen (Downs syndrom) på 1860-talet inleddes också en vetenskaplig utveckling på området. Den andra orsaken till intresset för de sinnesslöas vård var de pedagogiska experiment som hade utförts på olika håll i Europa med lindrigt utvecklingsstörda barn och som tydligt påvisat att många av dessa kunde lära sig ett yrke eller tillägna sig vissa kunskaper om undervisningsmetoderna var tillräckligt omsorgsfullt utarbetade. Slutligen fanns det ett uppenbart filantropiskt motiv för föreningens verksamhet, nämligen att omsorgen om den aktuella gruppen av barn var starkt försummad.

Förutom ekonomiskt stöd till Emanuella Carlbecks skola startade föreningen en egen sådan på Norrtullsgatan i Stockholm år 1870. Dessutom försökte man på olika sätt att sprida kunskap om de utvecklingsstörda barnens situation och vad som kunde göras för deras utveckling. Verksamheten finansierades genom insamlingar, och genom en större donation från *Stockholms fruntimmersförening* kunde man redan 1871 köpa en särskild fastighet för den nämnda skolan. Man vädjade dock till berörda kommuner om att dessa skulle betala terminsavgifterna för sina respektive elever vid skolan. År 1878 inrättade man ett så kallat arbetshem för vuxna män som trots genomgången utbildning vid skolan inte kunde försörja sig genom eget arbete. Samma år tillträdde Thorborg Rappe befattningen som föreståndarinna för skolan. Den nya föreståndarinnan tog initiativ till att man startade kurser för dem som ville arbeta med utvecklingsstörda barn, och hon samlade sina pedagogiska erfarenheter i en lärobok som översattes till flera språk. Skolan på Norrtullsgatan kom därefter att fungera som lärarseminarium och utbildningsanstalt för hela landet.

År 1911 flyttade verksamheten till en stor institutionsbyggnad i Slagsta söder om Stockholm, och där utvecklades pedagogiska metoder av stor betydelse för den fortsatta verksamheten. Denna satsning översteg dock föreningens ekonomiska förmåga. Efter en följd av mycket bekymmersamma år övertogs därför hela anläggningen av Stockholms stad år 1951. Från 1934 var skolhemmet i Sävestaholm den viktigaste av föreningens inrättningar, och när man i början av 1950-talet ändrade föreningens namn kom det gamla slotts- och äpplenamnet till användning.

Föreningens förhållande till staten och landstingen har genomgått flera faser. När föreningen bildades fanns ingen organiserad vård eller utbildning för den aktuella gruppen av barn. Man försökte därför redan på 1880-talet få statsbi-

drag till sin verksamhet, vilket dock inte lyckades särskilt väl. I och med att landstingens ansvarsområde utvidgades ställdes allt oftare krav på att dessa skulle finansiera en del av verksamheten, men som regel skedde inget förrän de ekonomiska svårigheterna blev av den arten att det var nödvändigt att sälja eller överlåta inrättningarna. Föreningen var mycket aktiv när det gällde att föra en politisk debatt om vården av utvecklingsstörda, och man försökte påverka den statliga politiken på området. På ett principiellt plan ansåg man sin uppgift vara att ta initiativ inom ett försummat och angeläget område, för att sedan försöka förmå staten och landstingen att överta åtminstone det ekonomiska ansvaret så snart som möjligt. Men trots detta förefaller det som om många inom föreningen med stor sorg i hjärtat såg hur skolhem och institutioner övertogs av kommuner och landsting som en följd av de ekonomiska svårigheterna. En viss ömsesidig misstro verkar också ha präglat förhållandet mellan föreningen och ansvariga inom städer och landsting under 1900-talets första hälft.

Föreningens förhållande till staten förefaller att ha varit bättre. En av Medicinalstyrelsens överinspektörer över sinnessjukvården och sinnesslövrården, Alfred Petré, satt även i föreningens styrelse, och samarbetet med andra myndigheter förefaller att ha varit gott. När så statsmakten genom två lagar 1944 och 1954 ålade landstingen att ta huvudansvaret för omsorgen om de utvecklingsstörda uttryckte föreningen sin stora tillfredsställelse över detta. Som en direkt följd av den snabba förändringen av den statliga handikappolitiken under 1960-talet omdefinierade Sävstaholmsföreningen sin roll till att man ville att föreningens insatser skulle utgöra ett komplement till samhällets. Detta har i praktiken medfört att man inriktat sig på att stödja och organisera olika typer av personalfortbildning och forskning inom föreningens område.²²

Föreningen för välgörenhetens ordnande

År 1889 bildades i Stockholm *Föreningen för välgörenhetens ordnande* (FVO). Avsikten var att försöka effektivisera den enskilda välgörenheten och förbättra samarbetet mellan enskilda filantroper och föreningar å den ena sidan och den kommunala fattigvården å den andra. De sociala problemen ökade under de sista decennierna av 1800-talet samtidigt som 1871 års fattigvårdslag begränsade statens och kommunernas ansvar till vissa särskilt hjälpbehövande grupper. En samordning av insatserna uppfattades som angelägen samtidigt som man ville skapa en större effektivitet i hjälpverksamheten. Både de kommunala och de filantropiska insatserna ansågs vara allt för tillfälliga och godtyckliga. För att hjälpen skulle få avsedd effekt borde livssituationen för varje hjälpsökande undersökas noga så att åtgärderna kunde anpassas efter den enskildes behov och förutsättningar, och hjälpverksamheten borde vara förebyggande genom att inriktas på "hjälp till självhjälp".

Med dessa tankar som utgångspunkt utvecklades inom FVO en metodik för undersökning av den enskildes livssituation och förutsättningar som hade många likheter med vad som i amerikansk litteratur några decennier senare skulle komma att kallas "social case work". Genom att föra utförliga journalanteckningar om varje hjälpsökande ansåg man sig också kunna motverka ett obehörigt utnyttjande av hjälpverksamheten, eller "yrkestiggeriet" som man sade. Rädslan för att arbetsmoralen skulle försämrans om de som kunde men inte ville arbeta fick understöd satte sin prägel på både den filantropiska och den kommunala fattigvården under 1800-talet. Den vikt man inom FVO lade vid att alla arbetsföra skulle försörja sig själva fick även till följd att man 1891 startade ett arbetshem för arbetslösa män som senare övertogs av *Stockholms Stadsmission*, och en slöjdavdelning för kvinnor. Det arbetssätt som FVO eftersträvade förutsatte en form av professionalisering av det sociala arbetet, och man startade också utbildningsverksamhet och utarbetade anvisningar för hur det sociala arbetet skulle bedrivas.

Det skulle kanske kunna sägas att FVO under sina första decennier utgjorde på en gång både höjdpunkten av och slutpunkten för 1800-talets filantropiska verksamhet. Man samordnade och effektiviserade den enskilda hjälpverksamheten och knöt denna närmare till den kommunala fattigvården. Men samtidigt utvecklade man metoder som förutsatte en ökad grad av professionalisering av det sociala arbetet. Föreningen hade redan från starten anställd och avlönad personal på sin hjälpbyrå; man arvoderade till och med dem som genomförde hembesök. Därmed bröt man på sätt och vis både mot den filantropiska rörelsens ursprungliga ideal och det så kallade Elberfeltsystemet för fattigvårdens organisering, vilket innebar att fattigvården skulle baseras på ett stort antal frivilliga vårdare som tog ansvar för ett begränsat antal fattiga. Det är dock möjligt att denna professionella organisering av välgörenheten var mer praktiskt än ideologiskt motiverad. Föreningens mest framträdande gestalt, Agda Montelius, hörde till exempel till dem som argumenterade för vikten av frivilliga insatser även inom den allmänna fattigvården.

FVOs relation till den offentliga fattigvården var därför komplicerad om än inte problematisk. I Stockholm genomförde man på stadens uppdrag flera utredningar som låg till grund för enskilda reformer särskilt när det gällde verksamheten för barn. Man utförde även en del inspektionsverksamhet på stadens vägnar. Men man kritiserade även det tjänstemannasystem som man ansåg var på väg att få ett allt för stort utrymme i den kommunala fattigvården. Man fick också se sitt inflytande minska under mellankrigstiden, bland annat som en följd av framträdande socialpolitikernas ofta uttalade misstro mot den frivilliga hjälpverksamheten. Trots detta har föreningens verksamhet fortsatt i stort sett efter de riktlinjer som utarbetades under dess första årtionden. Efter andra världskriget har man framförallt sökt hjälpa dem som av en eller annan anledning hamnat vid sidan av den kommunala socialvården. Man har särskilt inriktat sig på att ge ekonomiskt stöd till kroniskt sjuka äldre människor och till ensamstående mödrar.

Ett utmärkande drag för FVO är att man avstått från att delta i den sociala politiska debatten, och man har endast i begränsad utsträckning försökt påverka den offentliga sociala verksamheten. Man har haft en mycket låg profil och föredragit att verka i det tysta, kanske med undantag för den tidigare nämnda Agda Montelius som var en framträdande debattör och ideolog. Trots att föreningen idag har en ganska omfattande verksamhet, man fördelade 1992 omkring 6 miljoner kronor och genomförde på sitt kansli ett betydande antal personutredningar på uppdrag av andra organisationer, så informerar man inte i något offentligt sammanhang om sin existens. De hjälpsökande får kontakt med föreningen framförallt genom församlingarnas diakonissor, men ibland även genom de kommunalanställda socialsekreterarna i den mån dessa känner till föreningen.²³

Föreningar för och föreningar av

Ett av de utmärkande dragen för det som här kallats filantropiska föreningar är att det är föreningar som organiserar dem som är så pass välbeställda att de kan ge hjälp till andra. Filantropin förutsätter således liksom den kommunala fattigvården en slags vertikal organisation i samhället. Under 1800-talet var klasstrukturen tydlig i de filantropiska rörelserna och det på flera sätt. Inga andra än de välbeställda kunde tänkas som medlemmar, och önskvärldheten att sprida den urbana borgerlighetens livsideal och levnadssätt ingick som en dold förutsättning för verksamheten. Något som för övrigt lyckades ganska väl om man ser till de hem- och hemmafruideal som spreds i bonde- och arbetarmiljöer under mellankrigstiden. Inom det tidiga försäkringsväsendet var dock den sociala verksamheten mer horisontellt organiserad genom att människor inom samma yrke eller sociala skikt hjälpte varandra vid sjukdom eller ålderdom. Med den egentliga arbetarrörelsen i slutet av 1800-talet fick försäkringstankens princip om ömsesidig hjälp en ny aktualitet. Den sattes då även in i ett ideologiskt sammanhang genom den roll man tillskrev tanken på en ömsesidig solidaritet inom arbetarklassen. I och med att staten övertog allt mer av det administrativa ansvaret och arbetsgivarna ålades att stå för merparten av avgifterna för socialförsäkringssystemet fick solidaritetsprincipen en mer abstrakt innebörd. Politiskt och inte minst retoriskt spelar den fortfarande en mycket viktig roll i den sociala debatten, men flertalet människor förefaller idag uppfatta socialförsäkringarna som myndighets- och inte föreningsorganiserade.²⁴

Under efterkrigstiden har dock en ny typ av föreningar etablerats och fått betydelse för den sociala och politiska debatten. Det gäller det ganska stora antal patient-, klient-, brukar- och föräldraföreningar som bildats i syfte att genom information och debatt påverka politiker och administratörer samt

förbättra allmänhetens kunskaper om och villkoren för olika grupper av handikappade, sjuka och socialt åsidosatta. Flera av dessa föreningar har haft ett betydande inflytande över samhällets vård- och socialpolitik. I några fall har man även startat forskningsstiftelser som strävar efter att stimulera forskning och informationsspridning med utgångspunkt från de ideal och synsätt som utvecklats inom dessa föreningar. *Föräldraföreningen för utvecklingsstörda barn* har utan tvekan haft stor betydelse för den statliga omsorgspolitiken. *Riksförbundet för social och mental hälsa* har utvecklat ett vårdpolitiskt program som bildat basen för 1992 års statliga psykiatriutredning. På det lokala planet har flera av handikappföreningarna fått ett betydande inflytande över den kommunala planeringen. Dessa föreningar måste i det här sammanhanget beskrivas som avantgardistiska eftersom deras främsta syfte är att förändra eller ibland försvara de statliga och kommunala åtagandena inom sina områden.

Välfärdssamhället och det frivilliga arbetet

I samband med riksdagsvalet 1928 formulerade Gustav Möller flera av de tankar som skulle ligga till grund för den socialdemokratiska socialpolitiken under flera decennier. Socialpolitiska frågor hade inte tidigare stått särskilt högt på dagordningen i detta parti, kanske som en följd av att många ansåg att fattigdomen helt skulle kunna avskaffas med mer radikala politiska metoder. Med det definitiva genombrottet för den reformistiska hållningen till samhällets förändring fick dock socialpolitiken en central roll. Det förefaller rent av som om Möller ansåg att socialpolitiska reformer först och främst var ett nytt och politiskt mer realistiskt sätt att genomföra de socialistiska idealen om inkomstutjämning och ekonomisk rättvisa.

En grundläggande tanke i Möllers program var att man genom olika former av generella bidrag skulle minska beroendet av fattigvård och välgörenhet. Den nya socialpolitiken skulle vara förebyggande, enligt mönstret från den samtida hälsovården som syftade till att minska behovet av sjukvård. I sin argumentering betonade Möller skillnaderna mellan den gamla fattigvården och välgörenheten och den nya socialpolitiken. Fattigvården var förnedrande genom att den skapade en tacksamhetsskuld och ett beroende mellan givare och mottagare, medan den nya socialpolitiken skulle vara rättighetsbaserad och lika för alla. En principiellt sett viktig reform blev därför borttagandet av bestämmelsen att den som var intagen på en försörjningsinrättning inte hade rätt att delta i de kommunala valen.²⁵ Strävan att skapa en ideologisk grund för den generella socialpolitiken har även lett till att man sedan 1930-talet kan finna många exempel på en avsiktlig nedvärdering av det frivilliga sociala arbetet, både i den samtida diskussionen och i den historiska litteraturen. Om den frivilliga verksamheten alls har behandlats i översikter över det sociala

arbetet och socialpolitiken så har dess roll reducerats eller dess ideologi ifrågasatts.²⁶

Det tydligaste exemplet på denna historiska nedvärdering av det frivilliga sociala arbetet är Leif Holgerssons bok *Socialvården en fråga om människosyn*, som används som kurslitteratur inom olika sociala utbildningar. Holgersson ifrågasätter om det verkligen var oegennyttan som låg bakom den filantropiska verksamheten och menar att syftet istället var att uppfostra befolkningen till arbetssamhet och goda seder. Dessutom hävdar han "att filantropiska motiv tidigt har använts för att bagatellisera behovet av rättssäkerhet för de berörda individerna" och att filantropins grundsyn än i dag används "för att motivera tvångsåtgärder och frihetsberövanden inom socialvården".²⁷ Den nu pågående historiska forskning, som delvis ligger till grund för den här översikten, har dock givit en betydligt mer nyanserad bild av det frivilliga sociala arbetets historia och inte minst påvisat det nära sambandet mellan detta och den kommunala och statliga sociala verksamheten.

Olika länder i den västliga världen har valt olika modeller för hur de sociala frågorna skall hanteras. I en omfattande vetenskaplig litteratur och i en än mer omfattande socialpolitisk debatt har dessa modeller och system jämförts. Någon enkel utvärdering tycks dock inte vara möjlig att genomföra. Möjligen beror skillnaderna lika mycket på historiska som socialpolitiska olikheter mellan länderna. I England har en betydande del av all vård och omsorg sin grund i filantropiska föreningar, stiftelser och privata företag. I USA spelar välgörenheten i form av insamlingar och olika arrangemang en stor roll både för umgängeslivet bland de välbeställda och för den sociala och sjukvårdande verksamheten. I Tyskland valde man tidigt ett försäkringssystem med ett betydande inslag av individuellt sparande, och i många av de katolska länderna har familjeansvaret betonats starkare än i de nordeuropeiska, lutheranska samhällena. Orsakerna till att olika länder valt skilda välfärdspolitiska system är naturligtvis många och komplicerade även ur historisk synvinkel. Den ekonomiska och sociala utvecklingen har lett till skilda sociala problem i olika länder. Förhållandet mellan statsmakten och det så kallade borgerliga samhället inom vilket föreningsväsendet har sina rötter har varierat, liksom det ideologiska inflytandet från olika intressegrupper.

Kan man lära något av historien?

Även om historien kan ge oss ett rikt erfarenhetsmaterial så är det inte möjligt att dra några enkla slutsatser eller lärdomar av en kort historisk framställning. Dels för att varje mänsklig och social situation är unik även om den ingår i en kedja av liknande händelser, dels för att varje historisk framställning förutsätter ställningstaganden som kanske redan innefattar de tänkbara slutsatserna. Men detta till trots skall jag avslutningsvis försöka peka på några mer

generella drag i det frivilliga sociala arbetets och den allmänna socialpolitikens historia.

Först och främst måste det betonas att motsatsförhållandet mellan frivilligt socialt arbete och offentlig vård och omsorg är av relativt sent datum. Under 1800-talet var den filantropiska och den kommunala fattigvården nära förbundna med varandra. Under seklets sista decennier argumenterade många filantroper för att "samhället" borde ta ett större ansvar för dem som inte kunde klara sig själva, medan lagstiftarna proklamerade att alla människor, med undantag för kroniskt sjuka, sinnessjuka och föräldralösa barn, egentligen var skyldiga att försörja sig själva och sina anhöriga. Ett av de viktigaste resultaten av den filantropiska verksamheten var helt följdriktigt de utredningar, debattartiklar och motioner som skrevs under det nya seklets första decennier och som fick stor betydelse för omorienteringen av socialpolitiken.

Men även på ett mer konkret plan har betydande delar av den offentliga vården och omsorgen sina rötter i enskilda initiativ. Detta gäller särskilt handikappomsorgen som länge var ett starkt försummat område i den kommunala och statliga verksamheten. Men även när det gällde att förbättra villkoren för barn och mödrar kom initiativen i stor utsträckning från enskilda individer eller föreningar. Motsättningarna mellan företrädarna för den enskilda respektive den offentliga sociala verksamheten ökade dock under mellankrigstiden och blev särskilt tydliga efter andra världskriget. Detta berodde dels på en socialpolitisk och ideologisk mobilisering särskilt inom socialdemokratin, dels på framväxten av starka organisationer som företrädde de professionella grupperna inom den offentliga vården och omsorgen. Som en följd av detta "tystnade" många av företrädarna för de frivilliga organisationerna och de deltog allt mer sällan i den offentliga debatten. Trots att antalet medlemmar och antalet aktiva fortfarande var stort valde man att uttrycka sig mycket återhållsamt och försiktigt i sina programformuleringar. Flera av dessa föreningar ombildades också vid denna tid till forskningsstiftelser eller stipendiefonder. Utrymmet för och behovet av dessa föreningar på den socialpolitiska arenan har dock ökat påtagligt under det senaste decenniet. Statens och kommunernas finansiella svårigheter, de strukturella problemen inom den offentliga sektorn och lågkonjunkturen och den höga arbetslösheten i början av 1990-talet är bara allt för välkända problem som förändrat förutsättningarna för och behovet av frivilliga sociala insatser.

Frågan om ansvarsfördelningen mellan familj, samhälle, stat och kommun när det gäller den sociala omsorgen har alltid varit aktuell, och tyngdpunkten i denna ansvarsfördelning har ständigt förskjutits. Det är därför inte ägnat att förvåna att det i dagens samhälle och i den aktuella socialpolitiska situationen blossat upp en ny debatt och en ny strid om hur denna ansvarsfördelning skall se ut. Aktörerna på den sociala arenan verkar vara dömda till att gå på gång skriva om sina rollhäften.

NOTER

- ¹Hedqvist, 1893. *Den svenska kyrkoordningen 1571*, 194. Se även Dahlberg, 1893. Lindstedt, 1918. För internationella jämförelser se t ex Himmelfarb, 1984 och Gans, 1972, 275-289.
- ²Förutom Dahlberg och Lindstedt se Blom, 1992. Geremek, 1991.
- ³Levenstam, 1992. Widén, 1988.
- ⁴Citatet hämtat ur Qvarsell, 1988, 57.
- ⁵Lindqvist, 1990. Abukhanfusa, 1987.
- ⁶*Kongl. Maj:ts nådige Förordning angående Hospitals och Barnhus Inrättningarne i Riket*, 11 april 1763.
- ⁷Jfr. Jägerskiöld, 1955.
- ⁸Schulzenheim, 1801, 99.
- ⁹*Kongl. Maj:ts nådiga Förordning angående Fattigvården i Riket*, 25 maj 1847, § 1.
- ¹⁰*Kongl. Maj:t nådiga Förordning angående Fattigvården*, 9 juni 1871, § 3. Berggren/Nilsson, 1965.
- ¹¹Jansson, 1985. Qvarsell, 1988.
- ¹²Se "filantropi" och "filantrop" i *Svenska akademiens ordbok*, vol 8, 1926, F 528 f.
- ¹³Se främst Gellerstam, 1971. Elmund, 1973. Levenstam, 1981.
- ¹⁴Den svenska litteraturen om filantropin i allmänhet och den kvinnliga filantropin i synnerhet är begränsad, men i snabb tillväxt. Jörgensen, 1922. Furuland, 1987. Åberg, 1988. Qvarsell, 1992. Jordansson, 1992. Norlander, 1992. Weiner, 1992. Internationellt och särskilt när det gäller England finns en omfattande litteratur. Se t ex Woodroofe, 1969 och Prochaska, 1981.
- ¹⁵Åman, 1976. Förhammar, 1991. Borg, 1990.
- ¹⁶Bjurman, 1990. Bramstång, 1964.
- ¹⁷Montgomery, 1934. Skoglund, 1992.
- ¹⁸Geijerstam, 1973. Hirdman, 1989.
- ¹⁹Om Howard, se Eriksson, 1967, 50 ff. Schulz von Schulzenheim, 1901. Om Cederschiöld, se Qvarsell, 1993.
- ²⁰Se t ex Olsson, 1990. Ohrlander, 1992. Höjer, 1952. Wirén, 1980.
- ²¹Söderberg, 1965. Cronenberg, 1985. *Handlingsprogram för Svenska Röda korset inför 1990-talet*, 1986.
- ²²Framställningen baseras främst på Montell, 1982, samt Stockholms stads arkiv, Föreningen Sävstaholmsskolorna, A1: Föreningsprotokoll, A2: Styrelseprotokoll. Se även Scharin, 1990. Söder, 1978. Blomberg, 1934. Jacobsson, 1975. Kanner, 1968.
- ²³F.V.O. 1889-1909. F.V.O 75 år, 1964. FVO 100 år, 1889-1989. Pauli, 1905. Montelius, 1907. Framställningen baseras dessutom på en intervju med FVOs nuvarande föreståndare Göran Andersson, 1993-02-08, samt muntliga upplysningar från Kerstin Thörn, Umeå.
- ²⁴Se bla Marklund, 1982 och Rothstein, 1986.
- ²⁵Möller, 1928. Möller, 1948. Olsson, 1990.
- ²⁶Montgomery, 1934. Höjer, 1952.
- ²⁷Holgersson, 1977, 69.

LITTERATUR

Kapitel 8

- Abukhanfusa, K. (1987). *Piskan och moroten: Om könens tilldelning av skyldigheter och rättigheter i det svenska socialförsäkringssystemet 1913-1980*, Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Berggren, H./Nilsson, G.B. (1965). *Liberal socialpolitik 1853-1884*, Stockholm: Studia historica Upsaliensis.
- Bjurman, E. L., (1990), "Intagen på Owiss tid: Om barn i fängelser och på räddningshus under 1800-talet", *Se barnet: Tankegångar från tre århundraden*, red. Gunilla Halldén, Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Blom, C. (1992), *Tiggare, tidstjuvar, lättingar och landstrykare: Studier av attityder och värderingar i skrän, stadgar, ordningar och lagförslag gällande den offentliga vården 1533-1664*, Lund: Lund University Press.
- Blomberg, I. (1934), *Sinnesslövärdens historia i korta drag*, Stockholm.
- Borg, P.A. (1990), "En resa i Fäderneslandet år 1811", *Nordisk tidskrift för dövstumundervisningen*.
- Bramstång, G. (1964), *Förutsättningar för barnavårdsnämnds ingripande mot asocial ungdom*, Lund: Gleerups.
- Cronenberg, O. (1985), *Röda Korset 1863-1915*, Umeå: Institutionen för idéhistoria.
- Dahlberg, B.H. (1893), *Bidrag till svenska fattiglagstiftningens historia intill midten af adertonde århundradet*, Uppsala: Uppsala univesitet.
- Den svenska kyrkoordningen 1571*, (1971), utg. Sven Kjöllnerström, Lund, Håkan Ohlssons förlag.
- Elmund, G. (1973), *Den kvinnliga diakonin i Sverige 1849-1861*, Lund: Biblioteca theologiae practicae.
- Eriksson, T. (1967), *Kriminalvård: Idéer och experiment*, Stockholm: Norstedts.
- Furuland, G. (1987), "En association i offentlighet och privatsfär", *Scandia* 53(1987).
- F.V.O. 75 år*, (1964).
- F.V.O. 1889-1909*, u.å.
- FVO 100 år, 1889-1989*, u.å.
- Förhammar, S. (1991), *Från tärande till närande: Handikapputbildningens bakgrund och socialpolitiska funktion i 1800-talets Sverige*, Stockholm: Almqvist & Wicksell.
- Gans, H.J. (1972), "The positive function of poverty", *American Journal of Sociology*, 78.
- Geijerstam, G. af, (1973), *Anteckningar om arbetarförhållanden i Stockholm*, Lund: Studentlitteratur. Orig. utg. 1894.

- Gellerstam, G. (1971), *Från fattigvård till församlingsvård: Utvecklingslinjer inom fattigvården och diakonin i Sverige 1871- omkring 1915*, Lund: Lunds universitet.
- Geremek, B. (1991), *Den europeiska fattigdomens betydelse*, Stockholm: Ordfronts förlag.
- Handlingsprogram för Svenska Röda Korset inför 1990-talet*, (1986), Stockholm: Svenska Röda Korset.
- Hedqvist, V. (1893), *Den kristna kärleksverksamheten i Sverige under medeltiden*, Strengnäs.
- Himmelfarb, G. (1984), *The Idea of Poverty: England in the early industrial age*, London: Faber.
- Hirdman, Y. (1989), *Att lägga livet till rätta: Studier i svensk folkhemspolitik*, Stockholm: Carlssons förlag.
- Holgersson, L. (1977), *Socialvården en fråga om människosyn*, Stockholm: Tidens förlag.
- Höjer, K. J. (1952), *Svensk socialpolitisk historia*, Stockholm: P.A. Norstedt.
- Jacobsson, L.O. (1975), *Omsorger i hundra år*. Lund, Landstinget.
- Jansson, T. (1985), *Adertonhundralets associationer*, Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Jordansson, B. (1992), "Hur filantropen blev en kvinna: Fattigvård och välgörenhet under 1800-talet", *Historisk tidskrift*, (1992):4.
- Jägerskiöld, S. (1955), "Från fattigvård till socialhjälp: En studie i socialrättens rättshistoria och begreppsbildning", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 18(1955).
- Jørgensen, A.Th. (1922), *Filantropiens ledare och former under det nittonde århundradet*, Stockholm: P.A. Norstedts.
- Kanner, L. (1968), *Den psykiska utvecklingsstörningen: Vårdens och forskningens historia*, Stockholm: Svenska Bokförlaget.
- Kongl. Maj:ts nådige Förordning angående Hospitals och Barnhus Inrättningarne i Riket, 11 april 1763.*
- Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning angående Fattigvården i Riket, 25 maj 1847*, SFS, 1847:23,
- Kongl. Maj:ts nådiga Förordning angående Fattigvården, 9 juni 1871*, SFS, 1871:33.
- Levenstam, T. (1992), *Prästfamiljernas villkor: Kontraktsänkekassor i Lunds stift under 300 år*, Lund: Verbum.
- Levenstam, T. (1981), *Kyrklig diakoni och samhällets sociala omsorgsarbete: Omkring 1850 - omkring 1975*, Älvsjö: Skeab/Verbum.
- Lindqvist, R. (1990), *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati: Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900-1990*, Lund: Arkiv förlag.
- Lindstedt, G. (1918), *Öfversikt af den svenska fattigvårdens historia*, Riksdagen 1918, Bihang 2:2:7.
- Marklund, S. (1982), *Klass, stat och socialpolitik*, Lund: Arkiv förlag.

- Montelius, A. (1907), *Samarbete mellan offentlig och enskild fattigvård, Fattigvård och folkförsäkring*, II:6. Stockholm: Centralförbundet för socialt arbete.
- Montell, E., (1982), *Sävstaholmsföreningen: En krönika om ett företag för de psykiskt utvecklingsstörda*, Stockholm: Sävstaholmsföreningen.
- Montgomery, A. (1934), *Svensk socialpolitik under 1800-talet*, Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- Möller, G. (1928), *Trygghet och säkerhet åt Sveriges folk: Ett socialdemokratiskt program inför valen*, Stockholm: Tidens förlag.
- Möller, G. (1948), *Från Fattighus-Sverige till Social-Sverige*, Stockholm: Tidens förlag.
- Norlander, K. (1992), "Att vara kvinnlig kapitalist: Anna Hierta-Retzius, Ebba Lind af Hageby och Liljeholmens Stearinsfabrik", *Historisk tidskrift*, 4.
- Ohrlander, K. (1992), *I barnens och nationens intresse: Socialliberal reformpolitik 1903-1930*, Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Olsson, S. E. (1990), *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Lund: Arkiv förlag.
- Pauli, E. (1905), "Välgörenhetsarbetet: Några ord om F.V.O.", *Social tidskrift*, (1905).
- Prochaska, F.K. (1981), *Women and Philanthropy in nineteenth-century England*, Oxford: Clarendon Press.
- Qvarsell, R. (1988), *Kulturmiljö och idéspredning*, Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Qvarsell, R. (1992), "Om betydelsen av det personliga: Ett tema i det sociala arbetets idéhistoria", *Bortom trivialiseringen: Människan som väsen och oväsen*, Göteborg: Daidalos.
- Qvarsell, R. (1993), "Sundhetspolisens tid", *Socialmedicinsk tidskrift*, (1993):2-3.
- Rothstein, B. (1986), *Den socialdemokratiska staten*, Lund: Arkiv förlag.
- Scharin, H. (1990), *Slagsta-hemmet och dess förhistoria 1870-1970*, Stockholm: Omsorgsnämnden, Stockholms läns landsting.
- Schulz von Schulzenheim, D. (1801), *Tal, om den offentliga vården, i hänseende til folkets seder och helse, samt de fattigas lifbergning*, Stockholm.
- Skoglund, A-M. (1992), *Fattigvården på den svenska landsbygden år 1829*, Stockholm: Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Söder, M. (1978), *Anstalter för utvecklingsstörda*, I-II, Stockholm: Stiftelsen ALA.
- Söderberg, S. (1965), *Svenska Röda Korset: 1865-1965*, Stockholm.
- Weiner, G. (1992), "De olydiga mödrarna: Konflikter om spädbarnsvård på en Mjöldroppe", *Historisk tidskrift*, 4.
- Widén, S. (1988), *Änkeomsorg i ståndsamhälle*, Åbo: Åbo akademi.
- Wirén, A. (1980), *G.H. von Koch: Banbrytare i svensk socialvård*, Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Woodroffe, K. (1969), *From Charity to Social Work*, London: Routledge.

Åberg, I. (1988), "Revivalism, philanthropy and emancipation: Women's liberation and organization in the early nineteenth century", *Scandinavian Journal of History*, 13.

Åman, A. (1976), *Om den offentliga vården*, Stockholm: Liber förlag.

Otryckt källmaterial

Stockholms stads arkiv, Föreningen Sävstaholmsskolorna, A1:

Föreningsprotokoll, A2: Styrelseprotokoll.

Am. A. L. P. of Canada (1917) a paper: Stockholm: Libris
A. L. P. of Canada (1917) a paper: Stockholm: Libris

Organizational
Stockholm: Libris

9 Utblick mot Danmark

Lars Svedberg

I många europeiska länder spelar de frivilliga organisationerna en viktig roll, bland annat inom de områden vi här intresserar oss för. I vår undersökning har vi därför velat inkludera utblickar mot några andra länder, utan några som helst anspråk på fullständighet. I detta kapitel 9 vänder vi blicken mot ett nordiskt grannland, Danmark. Vi vill titta lite närmare på det frivilliga sociala arbetet i detta land dels därför att likheterna mellan våra länder är stora och dels därför att man har erfarenheter inom och kunskaper på området som vi saknar i Sverige. Målsättningen är att ringa in något av såväl den socialt inriktade frivilligsektorns betingelser som dess konkreta utformning och samspel med den offentliga sektorn. I kapitel 10 presenteras sedan Frankrike, Tyskland och Storbritannien. Vår utgångspunkt i urvalet av länder har varit en önskan att få en bred referensram: å ena sidan ville vi spegla utvecklingen i oss närliggande länder, å den andra inkludera länder med en helt annan tradition – i fråga om socialpolitik och den frivilliga sektorns roll i denna.

Vi vill först antyda den socialpolitiska bakgrunden till utvecklingen kring det frivilligarbete som försigått i Danmark under senare år. Därefter presenteras några uppgifter om frivilligsektorn. Efter det anger vi något om de aktuella betingelserna för frivilligt socialt arbete i Danmark. Slutligen pekar vi på några av de problem som uppstått vid de senaste årens utvecklingsarbete och vid det utökade samarbetet mellan det offentliga och det frivilliga i Danmark.

Sedan mycket lång tid har frivilligorganisationer ansvarat för viss vård och omsorg i Danmark, inte minst på institutioner. Av tradition har emellertid framförallt familjen men också kyrkan och staten utgjort hörnpelarna i vården och omsorgen om de utsatta.¹

Under 1900-talet har Danmark, liksom de övriga nordiska länderna, genomgått en utveckling där en allt större del av vården och omsorgen tagits över av offentliga verksamheter. Det avgörande brottet med den äldre traditionen togs på 1930-talet, då socialdemokratin med en starkt stegrad socialpolitisk ambition baserad på en solidaritetsprincip fick ett avgörande inflytande på den fortsatta utvecklingen. I såväl ett nordiskt som ett internationellt perspektiv kom Danmark, inte minst under mellankrigstiden, att ligga långt framme i satsningen på offensiva socialpolitiska reformer. Den danska socialpolitiska utvecklingen har från svenskt håll kommit att ses både som föredöme, vad gällt till exempel socialförsäkringarna, men också visat exempel på mindre lyckade lösningar, vad gällt till exempel arbetsmarknadspolitik.

Så småningom växte en välfärdsstatsideologi fram som nådde sin höjdpunkt i 1970-talets Danmark. I sak innebar den en stark samhällelig expansion, över-

tagande av verksamheter från andra och engagemang inom alltfler områden. "Solidaritetsprincipen sätter inga gränser för det offentligas aktivitet" som en känd dansk socialpolitisk forskare och debattör uttryckte saken vid 1970-talets början.²

Frivilligorganisationerna i Danmark kom, liksom i övriga Norden, att bli starkt delaktiga i och påskynda en utveckling där samhället tog över alltmer. Man började se sig själv som ett avantgarde som hade till uppgift att utveckla nya former och metoder och att ringa in nya verksamhetsområden som snarast borde tas över av samhället. Habermann till exempel menar att från och med 1950-talet kom såväl politikerna som de anställda inom socialvården och medborgarna i allmänhet att betrakta frivilligsektorn som omodern och oviktig vid byggandet av välfärden. Då välfärdsstaten förväntades ta hand om alla mänskliga och sociala problem blev frivilliginsatserna osynliga i den socialpolitiska diskussionen, fastän de hela tiden utfördes och fastän frivilligorganisationerna samtidigt växte starkt i antal. Den allmänna förståelsen för frivilliginsatser och den betydelse de hade och kunde ha, gick för en tid förlorad!³

Utvecklingsförloppet var emellertid inte entydigt. Samtidigt med det här redovisade skeendet fick frivilligorganisationerna en *viktig roll i det danska, politiskt administrativa systemet* genom att de i allt större utsträckning kom att delta i kommittéer, råd och kommissioner av olika slag och genom att man utförde uppgifter man ålagts av staten. De korporativa dragen har sedan dess varit starka. Vi har haft en likartad utveckling i övriga Norden, även om det också finns påtagliga skillnader mellan länderna. När Socialforskningsinstitutet 1992 frågade alla Danmarks socialchefer i vilken utsträckning man hade en tradition av samarbete med socialt inriktade frivilligorganisationer, så visade det sig ändå bara förekomma i hälften av kommunerna. Endast ett mindre antal kommuner gav ekonomiskt stöd till sådana organisationer.⁴

En välfärdsstat i offentlig regi

De offentliga utgifterna växte starkt från 1960-talet fram till mitten av 1980-talet. Utgifterna för den offentliga sektorn i andel av BNP är internationellt sett mycket hög och tillväxten har varit större i jämförelse med andra OECD-länder under hela 1980-talet. Om vi tittar på hushållens konsumtion av välfärd som andel av BNP, visar det att Danmark tillsammans med Sverige, USA och Frankrike har de högsta utgifterna. Det som utmärker de nordiska länderna i allmänhet men framförallt Danmark är den extremt höga andelen offentlig finansiering i betalningen av välfärden. I Danmark spelar dessutom det offentliga en helt avgörande roll inte bara som *finansiär*, utan också som *arrangör* och *producent* av välfärd. Den offentliga serviceproduktionen sker med andra ord i stor utsträckning utan användning av entreprenörer, inte minst inom den sociala sektorn.⁵

Uppbrott från både vänster, höger och mitten

Redan i slutet på 1970-talet lade den socialdemokratiska regeringen fram en budget som betonade behovet av omställning och "produktionsförbättringar" inom den offentliga sektorn. Där fanns också en strävan efter att sektorn inte skulle växa mer med hänsyn till *hårdnande ekonomiska villkor för Danmark*. Vid ingången till 1980-talet påbörjade socialdemokraterna vad som kom att bli en mycket långsiktig satsning på experiment och försök för att utveckla vården och omsorgen i Danmark, inte minst den offentliga.⁶

Det var som Högsbro och Abrahamson⁷ påpekat svårt att egentligen mobilisera någon till helhjärtat försvar för systemet. Så småningom växte, från olika utgångspunkter, en grundläggande enighet fram om de stora tillkortakommandena i den offentliga vård- och omsorgsapparaten. Salonen-Soulie beskriver konsekvenserna på följande sätt: "Därav följer brist på flexibilitet och systemet kan inte fungera effektivt, det vill säga lösa de nya problem som på 70- och 80-talet uppstått på grund av den ekonomiska krisen och arbetslösheten."⁸

De borgerliga regeringar som innehaft regeringsmakten sedan början av 1980-talet har arbetat målmedvetet med ett så kallat moderniseringsprogram för den offentliga sektorn. Huvudmålet har varit att förnya och förbättra den offentliga servicen, utan att öka de offentliga utgifterna. Parallellt med denna strävan gav den borgerliga regeringen vid sitt tillträde uttryck för en önskan om ökad *privatisering* av aktiviteter inom den offentliga sektorn (begreppet privata verksamheter har i den danska debatten inkluderat frivilligsfärens insatser). De borgerliga partierna vid regeringsmakten valde emellertid att snabbt tona ned sin strävan efter en ökad satsning på marknadslösningar, eftersom detta ledde till omedelbara politiska motsättningar. Trots den initiala kopplingen mellan modernisering och privatisering kom snart hela den politiska vänstern att ansluta sig till de punkter i moderniseringsprogrammet som handlade om behovet av omställning, bättre service och personalutveckling inom den offentliga sektorn. Man började också på ett helt annat sätt än tidigare betona behovet av hjälp till självhjälp med stöd av de informella sociala nätverken.

Som en följd av detta kom blickarna snart att vändas mot frivilligvärlden. Man kunde enas kring satsningar på frivilligsektorn, fastän denna satsning skedde – och sker – utifrån skilda ideologiska intressen och utgångspunkter. Koch-Nielsen har sammanfattat de politiska motiven för satsningar på vad hon kallar "den tredje sektorn" / "den privata sektorn" i några punkter:

- att spara offentliga resurser
- att göra medborgarna delaktiga och ansvariga genom att i högre grad dra in dem i lösningarna på de egna problemen
- att servicen och tjänsterna i högre drag bör utformas utifrån den enskildes behov

- att avhjälpa välfärdsstatens legitimitetskris och vitalisera demokratin och lokalsamhället.⁹

Samtidigt med att denna utveckling påbörjades *uppifrån* initierades en utveckling *underifrån*. Den senare styrdes av delvis samma skäl som den förra, det vill säga missnöje med "socialstaten" och dess utformning, men delvis med en annan grundläggande drivkraft, nämligen att öka medborgarnas involvering i de sociala insatserna och i besluten.

Som en följd av dels förändrade strukturella betingelser och dels förändrade ideologiska villkor har vi under 1980- och början på 1990-talet kunnat åse en explosion av aktiviteter kring frivilligarbete i alla dess olika former. Utvecklingen har skett i frivilligorganisationernas regi men inte minst genom en rörelse mot mer spontant inriktade självhjälpsgrupper och aktionsgrupper av olika slag. När försök görs att förklara den snabba utvecklingen av frivilligsektorn i Danmark i jämförelse med resten av Norden, har man pekat på några möjliga faktorer:

- en större öppenhet sedan länge inför alternativa former av socialt arbete
- en starkare "gräsrotstradition"
- ett större ideologiskt, praktiskt/metodologiskt och teoretiskt inflytande från kontinenten
- större tillgång till pengar och andra resurser.¹⁰

De danska frivilligorganisationerna

Frivilligorganisationerna i Danmark har, precis som i Sverige, en lång tradition. Det finns ungefär 400 riksorganisationer inom det sociala och "sundhetsmaessige" området enligt "Social vejviser – frivillige organisationer på det sociale område". Omkring 1/3 av organisationerna uppstod redan före första världskriget. Ett stort antal startade sina verksamheter under välfärdsstatens uppbyggnadsfas men åtskilliga har också etablerat sig under senare år. De äldsta organisationerna har ofta en generell inriktning mot humanitära/sociala insatser. Här återfinns emellertid också nykterhetsrörelsens organisationer. Under mellankrigstiden instiftades många av de organisationer som är inriktade på att bekämpa sjukdomar och handikapp av olika slag. Under den senaste 20-årsperioden har det framförallt skett en tillväxt bland intresseorganisationer och organisationer inriktade mot självhjälp. Det här är med andra ord en utveckling som i mångt och mycket påminner om den beskrivning vi gjorde av svenska organisationer i kapitel 4. Frivilliginsatserna har i ett historiskt perspektiv framförallt inriktats mot de ekonomiskt mest utsatta, barn, äldre och handikappade och mot att bekämpa sjukdomar.¹¹

Om man delar in frivilligorganisationerna efter den målgrupp de vänder sig

till finner vi att de två största grupperna – vad gäller antalet frivilligorganisationer – är de som inriktar sig mot sjukdoms- och handikappområdet och de som vänder sig till barn/unga/familjer. De utgör sammantaget nästan 2/3 av alla organisationer. Jeppesen & Höeg betonar emellertid i en genomgång hur mångfaldiga och starkt olikartade de sociala frivilligorganisationerna är i många avseenden och därför svåra att kategorisera.¹²

Organisationerna har ofta en mångfasetterad verksamhet. Låt oss samtidigt understryka att frivilligorganisationerna endast utför en begränsad andel av alla organiserade direkta sociala insatser, med undantag av institutionsvården – såväl den på "daginstitutioner" som på "dögninstitutioner" – som till 1/3 bedrivs av frivilligorganisationer. Precis som för Sveriges del är det stora skillnader i organisationernas medlemstal och ekonomiska resurser. Några få har ett mycket stort antal medlemmar. Det gäller framförallt handikapporganisationer som cancer- och hjärtföreningarna, liksom humanitära organisationer som Röda Korset och starka intressebildningar som pensionärsorganisationerna. Det här betyder också att de flesta organisationer har mindre än 5 000 medlemmar.¹³

Habermann bland andra skriver att frivilligorganisationernas institutionsdrift och försöksverksamheter i mycket stor utsträckning finansieras av stat och kommun. Vi finner inga undersökningar som belägger detta eller ringar in de offentliga medlens andel av de totala intäkterna. Det sannolikt stora samhällsstödet verkar ändå ha möjliggjort en större andel betald personal. När vi ser till organisationernas intäkter, förutom entreprenörskap eller betalning för utförda tjänster, finner man att över hälften utgörs av privata bidrag, insamlade medel, lotterier med mera. Bidrag från stat, kommun och landsting står för mindre än 10 %.¹⁴

Habermann & Parsby som undersökt danska frivilligorganisationer inom det sociala området, understryker att varken organisationernas storlek eller inkomstnivå kan tas till intäkt för insatsernas omfång eller kvalitet. De betonar också att vissa av de små och ekonomiskt svaga organisationerna kan lösa sina uppgifter alldeles utmärkt och på en hög kvalitetsnivå, medan stora och ekonomiskt starka organisationer ibland kan sluka ansenliga resurser utan alltför imponerande resultat. De fann också att i de nya och mindre organisationerna utgjorde de frivilliga en större andel av de aktiva.¹⁵

Vid en intervjuundersökning med verksamma i ett antal större socialt inriktade frivilligorganisationer i Danmark fann Jeppesen & Höeg att ett antal centrala uppgifter utkristalliserade sig, nämligen att frivilligorganisationerna har som uppgift:

- att utgöra ett komplement till den offentliga sektorns verksamheter, genom att täcka behov som annars inte åtgärdas eller som inte täcks tillräckligt bra av det offentliga

- genom att utgöra ett alternativ, antingen genom att utforma och utveckla ny metodik eller genom att driva verksamheter som inte kan accepteras i offentlig regi
- att utgöra en avantgardefunktion genom att upptäcka och ta itu med sociala problem
- att inneha en socialpolitisk "vakhundsfunktion", där man tar på sig att peka på olösta problem och generella utstöttningsmekanismer
- att tillvarata och bevaka den "egna" gruppens intressen och behov.

Den helt avgörande andelen studier och beskrivningar av socialt inriktade frivilligorganisationer i Danmark tycks utgå från och godta allmänt omfattade föreställningar om frivilligorganisationernas ideologiska oberoende såväl av stat som av marknad, deras öppenhet såväl inför samhällsliga förändringar som inför behov av inre utveckling. Under de senaste åren finns det vissa tecken på en mer självkritisk och reflekterande hållning.¹⁶ Ett definitivt undantag från denna lite aningslösa tradition utgör i varje fall Klausen, som i ett antal studier utifrån ett mer organisationsteoretiskt perspektiv empiriskt granskat frivilligorganisationer, bland annat delar av idrottsrörelsen och kvinnocenter. Förutom positiva sidor hos organisationerna finner han en oförmåga till omställning och nytänkande i en del av de äldre rörelserna. I en del av de nya organisationerna, som till exempel kvinnocentren, finner han starka institutionaliserings- och professionaliseringstendenser. Han pekar också på en rörelse mot avideologisering och avpolitisering av kvinnocentrens verksamheter och med den verkar följa en tendens till individualisering.¹⁷

Danskarnas frivilliginsatser

När Socialforskningsinstitutet genomförde en befolkningsstudie kring frivilligt arbete vid slutet av 1980-talet utmejslade sig några drag. *Var fjärde dansk hade varit aktiv i frivilligt arbete* under det år som föregått intervjun. De mest aktiva frivilligarbetarna befinner sig i åldersgruppen mellan 35 till 45 år, har fast arbete, är gifta och har barn. Det är fler män än kvinnor som är aktiva i frivilligt arbete i vid bemärkelse, men i det direkt klientinriktade arbetet är det fler kvinnor. Symptomatiskt nog är männen mer aktiva i styrelsearbete men också i direkt rådgivnings- och vägledningsarbete, medan kvinnorna är mer aktiva i penninginsamlande och vid direkta praktiska insatser. En ansevärd del av de aktiva kommer att utgöras av alla de föräldrar som är engagerade i sina egna och andra barns aktiviteter under en viss period av barnens uppväxt. Detta framstår också tydligt när man tittar närmare på de som utför direkt klientinriktat arbete. Bland dessa återfinns man en relativt jämn åldersfördelning med tyngdpunkten på åldersgrupperna över 40 år. Bland de som förvärvsarbetar i gruppen som utför direkt klientinriktat arbete är betydligt fler än hälften offent-

ligt anställda. Som vi ser har dessa uppgifter en hel del likheter med de rön vi presenterade i kapitel 4 kring den svenska befolkningens frivilliginsatser.

"Direkte klientrettet" frivilligt arbete – det vill säga vad som verkar komma nära vårt eget begrepp direkta sociala insatser - synes mellan 6% – 8% av de vuxna danskarna vara involverade i via en organisation. Som vi ingående diskuterat i tidigare kapitel blir de definitioner man använder sig av avgörande för hur stor andel av befolkningen som verkar utföra frivilligt socialt arbete.¹⁸ När till exempel Jensen med fler intervjuade de boende i två lokala bostadsområden, där en hel del aktiviteter försigkom, fann de att 5% av befolkningen deltog i aktiviteter "med ett egentlig socialt sigte" i en frivilligorganisation.¹⁹ Vad viger då de som deltar i frivilligt socialt arbete sin tid åt? Enligt Habermann utförs insatser i en fallande skala från föreningsarbete och organisering av aktiviteter över penninginsamling och till att besöka människor och att arbeta med rådgivning.²⁰

Det är i huvudsak välutbildade människor som arbetar med frivilligt arbete. Här vill vi parentetiskt påpeka att den tidigare omnämnde Klausen prövar tesen att skillnaderna mellan olika grupper inte bara permanentas utan till och med förstärks genom organisationernas utformning och inriktning. Genom tillhörighet till organisationer och föreningar formerar menar han de mer välbeställda exklusiva nätverk som utesluter de svagare grupperna från deltagande.²¹

De arbetslösa som gör frivilliginsatser lägger ned ungefär dubbelt så mycket tid som de förvärvsarbetande, när de väl gör en insats men de deltar å andra sidan mer sällan. Nya studier från de frivilligcentraler som nu växer upp i Danmark visar emellertid att om människor aktivt värvas till att delta i frivilligarbete, så kommer åtskilligt fler arbetslösa och fler ensamstående att delta.²²

I Danmark har de professionella vårdarbetarna tenderat att misstänkliggöra all drivkraft i frivilligarbetet som inte är rent altruistisk. För de som sysslat med att organisera frivilligt socialt arbete verkar på ett självklart sätt frågan om *ömsesidigheten* mellan givare och mottagare länge ha stått i centrum för intresset. Danskarna tycks helt enkelt göra frivilliginsatser för de belöningar de erhåller! Belöningarna kan enligt Habermann till exempel vara att få möta människor och lära sig nya saker, att få bistå för de egna barnens skull men också att få känna sig nyttig och mindre ensam.²³

Ravn som arbetat med självhjälpsgrupper inom den danska cancerföreningen kan stå som representant för det moderna danska frivilligarbetet med följande uttalande: "I cancerföreningen betraktar vi det frivilliga arbetet som ett komplement till den offentliga insatsen. Samtidigt är arbetet frigörande, aktiverande och mobiliserande för de frivilliga som är involverade."²⁴

Koch-Nielsen har sammanfattat vad som för de danska medborgarna tycks vara de viktigaste positiva inslagen i frivilligverksamheter:

- tid för samvaro
- frånvaro av myndighetsutövning
- rätt till en bestämd livssyn och ideologi
- att medlemmar i frivilligverksamheter kan verka som ombudsmän i förhållande till det offentliga
- andra krav för "klienter" och "brukare" än i den offentliga vård- och omsorgsapparaten.²⁵
- möjlighet för medlemmar i frivilligverksamheter att verka som ombudsmän i förhållande till det offentliga.

De danska medborgarnas drivkraft att söka sig till frivilligorganisationerna för att få stöd och hjälp skall i inte liten utsträckning ses mot bakgrund av den bristande flexibiliteten hos det offentliga vård- och omsorgssystemet, trots den strävan till omställning som funnits under senare år. Denna brist på flexibilitet och den omfattande byråkratiseringen återkommer ständigt i den danska debatten.

En intensiv satsning på frivilligarbete

Efter det att försöks- och utvecklingsarbetet inom det sociala området och "sundhetsområdet" startade med en huvudsaklig inriktning på den offentliga sektorn, inrättades "Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde" 1983. Det kom att bli ett utskott under socialdepartementet. Avsikten var att öka förståelsen och skapa bättre betingelser för det frivilliga sociala arbetet. Uppgiften var också att samla in och sprida information om frivilligarbete till statliga och kommunala myndigheter och till frivilligorganisationerna. En grundläggande avsikt var dessutom att främja samarbetet mellan det "privata" och det offentliga sociala arbetet.

Utskottets kansli har satsat intensivt och framgångsrikt på att synliggöra och underlätta socialt frivilligarbete. Man har penetrerat ekonomiska och juridiska spörsmål för att underlätta sådant arbete. Man har arbetat för att frivilligt socialt arbete skall ges plats i de grundläggande socionom- och socialpedagogutbildningarna. Tillsammans med fackföreningsrörelsen och det danska kommunförbundet har man formulerat riktlinjer för samarbete med professionella och med kommunerna. "Utvalget" har initierat en satsning på frivilligcentraler, som ännu bara är i sin linda. Man har tagit initiativ till en rådgivningsenhet – den så kallade LAIKOS-gruppen – som skall utgöra ett professionellt stöd för det stora antal självhjälpgrupper som vi återfinner i Danmark. Kansliet har bedrivit vägledning och rådgivning, genomfört konferenser och seminarier. Man har dokumenterat frivilligt socialt arbete, bland annat genom att ge ut handböcker och skrifter. Utskottet har därtill initierat och stött aktiviteter som

gjort att ett kartläggnings- och utvärderingsarbete kommit igång och i mindre utsträckning att forskning har startat kring frivilligt socialt arbete. Arbetet har utgått från ett antal vårdideologiska utgångspunkter som återspeglas i följande ställningstaganden av utskottets ordförande Muff:

- att frivilligt arbete inte ersätter en offentlig insats, det måste alltid vara tal om ett både och
- att frivilligt arbete kostar pengar, även om den enskilde, frivillige inte får någon lön
- att de frivilliga inte stjälar arbetstillfällena, deras insats är något annorlunda än den professionelles
- att de frivilliga engagerar sig för sin egen skull i första hand, välgörenhetsdamernas tid är förbi.²⁶

Utskottet har även initierat en centerbildning. Sedan 1992 återfinns "Center for frivilligt socialt arbejde" i Odense med den ledande frivilligföreträdaren Ulla Habermann i speten. Under en försöksperiod på tre år skall det fungera som informations-, utbildnings- och utvecklingscenter för det frivilliga sociala arbetet i hela Danmark. Tanken är att centret i första hand skall utgöra en serviceenhet för stora och små frivilligorganisationer. De skall kunna vända sig till verksamheten såväl för att få jordnära råd om praktiska ting som för att få hjälp att lägga upp till exempel utvärderingsprogram. De så kallade Laikos-resurserna – för att stödja självhjälpsgruppernas utveckling – har knutits till centret.

Sammantaget har utskottet och centret bidragit till att ett omfattande kartläggnings- och dokumentationsarbete kommit till stånd som synliggjort sektorn och dess *möjligheter*. Det synes inte minst gälla dokumentationen av hur en gedigen erfarenhets- och kunskapsbaserad social metodik kan se ut för olika delar av det frivilliga sociala arbetet. När det fungerar som allra bäst sätts det konkreta frivilligarbetet också in i ett vidare socialpolitiskt och samhälleligt sammanhang.²⁷

Vid sidan av dessa satsningar har Socialministeriet alltsedan 1988 avsatt en särskild summa pengar för att stödja och utveckla det frivilliga sociala arbetet. Från att ha startat med 10 miljoner är man nu uppe i en årlig beviljning om 50 miljoner danska kronor. Med dessa medel har man bland annat stött uppbyggnaden av frivilligcentraler runt om i Danmark. Deras grundläggande uppgift är att koppla ihop enskilda människor som vill utföra frivilligarbete med organisationer och lokala föreningar men också med enskilda som behöver hjälp. Centralerna har också till uppgift att vara igångsättare och nav för att bygga upp lokala sociala nätverk. Avsikten är helt enkelt att verksamheterna skall utvecklas till lokala center för frivilligt arbete.

En del av dessa medel har också gått till stöd för den ovan nämnda grupp konsulenter som arbetar gentemot de danska självhjälpsgrupperna. Denna grupp

har bidragit till att etablera nätverk mellan självhjälsgrupper, så att det nu finns omkring 100 självhjälskontor dit människor kan ringa för att komma med i någon grupp eller kanske starta en ny grupp.

Låt oss parentetiskt antyda något om de danska självhjälsaktiviteterna. Ytterligt förenklat baseras gruppernas aktivitet på en ömsesidighetsprincip kombinerad med en självhjälsprincip. Danska forskare som på nationell nivå försökt utvärdera självhjälsgruppernas verksamhet har angivit några karaktäristika. Deltagarna möts regelbundet kring ett gemensamt problem. Problemet är klart definierat och vid mötena avhandlas just detta problem. Alla deltagare känner varandra och grupperna är självstyrande.²⁸ Alla möjliga motiv kan utgöra utgångspunkt för verksamheten inom en självhjälsgrupp som till exempel: sorg, ensamhet, sjukdom, skilsmässa, identitet och så vidare. De flesta självhjälsgrupper verkar mycket måna om sin självständighet och sitt oberoende av det offentliga. Ändå har man i danska studier visat att initiativet till åtskilliga självhjälsgrupper kommer från offentligt anställda som socialarbetare och psykologer, och så många som 2/3 av alla grupper verkar ha fått initialt stöd från olika delar av den offentliga sektorn i etableringsfasen. Den typiska medlemmen är en 30-50-årig medelklasskvinna med hygglig utbildningsbakgrund. Såväl åtskilliga självhjälsgruppers aktiviteter som metoder inom området finns väl dokumenterade.²⁹

Det figurerar vitt skilda uppgifter om hur många danskar som är involverade i sådana här typer av aktiviteter. Mycket höga tal har ibland nämnts.³⁰ Center for frivilligt socialt arbejde uppger emellertid att 1993 verkar det finnas omkring 700 grupper och att det kanske är 10 000 danskar som är aktiva i en självhjälsgrupp vid ett och samma tillfälle.³¹

En dansk försöks- och utvecklingsstrategi för den sociala sektorn

I syfte att bidra till förnyelsen av den sociala sektorn avsattes 350 miljoner för att under 1990 – 1992 stödja utveckling och försök inom social- och hälsoområdet genom det så kallade SUM-programmet. Detta program utgjorde en naturlig fortsättning på de tidigare omnämnda stora satsningar som skedde under hela 1980-talet. Här skall också påpekas att privata fonder investerat stora summor i experimentverksamheter under senare år. Flera tusen projekt har genomförts. Idag pågår försöks- och utvecklingsprojekt i 90% av alla Danmarks kommuner.

I några sammanfattningar av de danska försöks- och utvecklingsprogrammen betonar forskarna att satsningarna i sin helhet måste betraktas som framgångsrika och att de bidragit till en ny öppenhet för förändringar, samtidigt som projekt och försök kunde ha tagits tillvara bättre och bort påverka de ordinarie strukturerna i större utsträckning än vad som varit fallet.³² De svenska utvärde-

ringsforskarna Nilsson & Sunesson har symptomatiskt nog kallat sin granskning av ett försökscenter för: "Center for Social Utvikling – elsket men forladt". Den danska satsningen har blivit internationellt uppmärksammas, framförallt försöks- och utvecklingsverksamheternas roll för att förändra den offentliga sektorn. Ett omfattande och kvalificerat utvärderingsarbete verkar ha kommit till stånd kring de olika satsningarna under 1980- och början på 1990-talet, såväl vad gäller försöks- och utvecklingsstrategin i sig som innehållet och substansen i olika typer av projekt.³³

Ett av SUM-programmets intentioner var att stötta samarbetet mellan frivilligsektorn och den offentliga sfären. De vanligast förekommande verksamhetsområdena för frivilliga och frivilligorganisationer har varit: arbete med flyktingar, insatser för de mest utsatta vuxengrupperna, insatser kring aktivering och "revalidering", och arbete med handikappade. De som vid granskningen och utvärderingen av satsningarna gått utöver ett allmänt lovtal till vikten av ett utökat samarbete mellan frivilligvärlden och det offentliga har pekat på några viktiga betingelser och svårigheter. Ett problem har varit att små frivilligorganisationer haft svårt att få del av projektmedel. En annan svårighet har varit att projekt som bedrivits i frivilligregi har haft svårare att få resurser, så att man kunnat arbeta vidare efter försöksperioden, än till exempel kommunalt initierade projekt. Ytterligare en svårighet för de frivilligbaserade projekten har varit att få till stånd uppföljning och utvärdering av insatserna, något som visat sig nödvändigt för att skapa respekt, inte minst bland vårdprofessionerna. En viktig betingelse för att kunna utveckla ett bra lokalt frivilligarbete tycks vara att man inte ensidigt är beroende av medel från den egna kommunen, utan kan få symboliskt, administrativt och ekonomiskt stöd utanför "det lille lokale miljø".³⁴

Från egensinniga amatörer till anpassliga entreprenörer?

Frivilligsektorn i Danmark verkar totalt sett ha varit relativt tätt sammankopplad med den offentliga sektorn, bland annat genom driftbidrag och andra former av stöd, såsom har varit fallet också i övriga Norden. Det verkar hittills inte ha förhindrat de frivilliga från att definiera sig som alternativ och kritiker av välfärdsstaten och av det offentligas insatser. Habermann³⁵ till exempel har menat att först i det ögonblick när det offentligas kontroll inskränker organisationens handlingsfrihet vad gäller innehållet i arbetet, är det fara å färde. Men frågan är vad som hänt, vad som är på väg att hända och vilka större samhällsprocesser man nu är en del av.

En oklarhet i den diskussion som varit, är i vilken utsträckning de danska frivilligarbetarna har varit involverade i ett moderniserings- och/eller privatiseringsprojekt. Låt oss påpeka att det vid 1990-talets början fortfarande råder stor oenighet om moderniseringsprogrammets intentioner och vad som blivit

dess resultat, trots att det pågått i tio år. Utifrån en granskning av vad som skrivits i ämnet menar ändå Salonen-Soulie att det finns en grundläggande enighet om att: "... välfärdsstaten Danmark har en styrnings- och en legitimitetskris."³⁶

Habermann har formulerat det så att för socialarbetarna och andra professionella yrkesgrupper är det inte frivilligt arbete som är fienden. "Det är däremot de försämrade möjligheterna att utföra ett kvalitativt sett gott arbete som skall motarbetas. Frivilligt arbete får och skall inte användas som skäl till nedskärningar och om det sker är det arbetsgivarens sätt att utnyttja situationen som upprördheten skall riktas mot. Det är inte de frivilliga som skall hängas ut."³⁷ Från de ledande frivilligideologerna i Danmark har man hela tiden talat om att de frivilliga inte skall ingå istället för, utan däremot *tillsammans med* de offentligt anställda för att erbjuda medborgarna bättre stöd. Om detta grundläggande ideologiska ställningstagande får avsedd verkan återstår naturligtvis att empiriskt pröva. Trots alla försäkringar om motsatsen finns det en risk att frivilligsektorn i Danmark kan komma att användas som en av flera reträttvägar ut ur de åtminstone principiella satsningar på allas lika rätt till stöd och service som hittills varit för handen. Det danska forsknings- och utvärderingsarbetet har visat på att frivilligarbete och frivilligarbetarna vare sig verkar kunna eller vilja ersätta det offentligas ansvar och insatser. Till syvende och sist har det hittills, som till exempel Fisker påpekat, funnits en omfattande enighet om behovet av att hålla fast vid det offentligas helhetsansvar för socialpolitiken i Danmark. Det har också menar författaren funnits en bred politisk enighet kring hur välfärdspolitiken i stort skall utvecklas.³⁸

Ideal och realiteter för frivilligarbetet

Låt oss här peka på några av de svårigheter och problem som uppkommer i kölvattnet på det nya och nära samarbetet. Vid en granskning av ett större antal organisationer med verksamhet inriktad mot självhjälp fann Högsbro att organisationerna anpassat sig efter de lokala kommunala kraven för att få bidrag. Det visade sig att kraven var helt olikartade men att 1/4 av organisationerna uppfattade dem som svårartade eller rent av oförenliga med organisationens målsättning. Svårigheterna verkade vara än större vad gällde det konkreta samarbetet för att lösa sociala problem. Knappt hälften av organisationerna menade att deras sätt att vilja arbeta bemöttes med irrationellt vanetänkande eller att man från kommunalt håll påverkades av oförutsägbara politiska strömningar hos befolkningen.³⁹

I en konferensrapport med titeln "Brug og misbrug av frivilligt arbejde" från "Kontaktutvalget" 1991 ringas en rad av de svårigheter in som uppstår vid samarbete mellan de frivilliga och kommunerna. Först och främst läggs fast att ett nära samarbete reser maktproblem. Från frivilligvärldens sida menar man att det offentliga ofta agerar som om makt, det vill säga ekonomisk makt, vore lika

med rätt. Här pekas också på risken att "mindre stat kan betyda mer kommun och mindre frivilligarbete." Vid ekonomiska åtstramningar tenderar kommunerna i Danmark att prioritera sina egna verksamheter före frivilligorganisationernas. I ett alltför nära samarbete på lokal nivå riskerar de frivilliga att inte kunna upprätthålla sin kritiska ifrågasättande och granskande funktion. Vid ett utökad och närmare samarbete finns det en fara att de frivilliga blir "3/4-kommunaliserade" och mister sin egenart.

Den största faran med den utveckling som nu håller på att ske tycks ändå vara att frivilligorganisationerna blir vad som kallas "sociala entreprenörer". Det finns tendenser till att frivilligorganisationerna i allt större utsträckning går in i avgränsade hårt styrda uppdrag åt det offentliga. Det är som företrädare för frivilligorganisationerna påpekar en avgörande skillnad mellan att få stöd och ha överenskommelser med det offentliga och att utföra specifikt bestämda uppgifter på beställning. Risken att det offentliga *invaderar frivilligverksamheterna* är uppenbar. Allt för stora krav på insyn och kontroll kan lätt bli till ett hot både mot handlingsfriheten och den egna metodiken. Med detta följer också en uppenbar risk att man förlorar de frivilligas engegengang. De vill som Habermann påpekar arbeta för "den egna saken" och inte för kommunen.⁴⁰

Hegland – som har varit med och beviljat medel till och utvärderat försöks- och experimentverksamheter – har pekat på att samtidigt som frivilligprojekt ofta är mer oförvägna och mer gränsöverskridande än offentligt arrangerade satsningar så är de också mindre stabila. Och detta skapar otrygghet i den offentliga apparaten. Både verkliga framgångar och haverier och misslyckanden tenderar att bli fler bland frivilligprojekten än bland det offentligas satsningar. Hegland pekar på det paradoxala i att man från det offentliga ofta ställer sig kritisk till att frivilligverksamheterna är så små, har så lite stabila resurser och därmed blir bräckliga, medan det ju, som författaren påpekar, är just dessa och andra skillnader som utgör den grundläggande poängen med frivilligverksamheter. Han pekar slutligen på eldsjälarnas utsatta position och menar sig ha sett att de offentliga kommunala verksamheterna och lokalmiljöerna ofta har ytterligt svårt att hantera och respektera detta slags personer. Om det inte finns möjligheter att få stöd från andra instanser och nivåer kommer jantelagen lätt att slå till med all kraft.⁴¹

Habermann diskuterar i ett nytt arbete ingående begränsningar och möjligheter med det utvecklade samarbete mellan frivilligverksamheter och det offentliga som nu växer fram i Danmark. Författaren ger uttryck för en behärskad optimism men menar att ett nytt skede har inträtt. Dels genom att det offentliga "monopolet" vad gäller utförandet av sociala insatser eller tjänster inte längre är för handen. Dels genom att samarbetet ofta har flyttat ned från ett abstrakt organisationsplan till ett konkret personplan. Detta skapar nya betingelser såväl för det offentliga som för frivilligorganisationerna. När man har åtskilda arbetsfält, kan man ibland fortsätta att arbeta efter en traditionell *tvåkulturmodell*, där man i stort lämnar varandra ifred. När man däremot skall

verka inom samma områden krävs vad vi, fritt efter Habermann, skulle kunna kalla en *konkret arbetsfördelningsmodell*, där två kulturer tvingas att närma sig varandra och ingå en direkt och resurskrävande dialog. Detta samarbete kommer naturligtvis att leda till konflikter och problem men borde också kunna utveckla och berika det sociala arbetet och leda till att medborgarna får ett bättre stöd.⁴²

En kommentar

Sammantaget kan vi konstatera att en process har kommit i gång där det frivilliga sociala arbetet har kunnat utvecklas och blivit synliggjort. Från att ha varit ett arbete som pågått i det tysta och utan att få någon större uppmärksamhet, har man på ett helt annat sätt än tidigare lyckats nå ut med, artikulera och förmedla sina erfarenheter. Ett intensivt försöks- och utvecklingsarbete pågår sedan ett antal år. Vi har försökt att återge något av detta dynamiska skeende och försökt ringa in något av den kontext i vilket det här äger rum. Vi kan också konstatera att det verkar finnas en spännande dynamik och utvecklingspotential såväl i de många självhjälpgrupper som kommit till stånd som i de frivilligcentraler som nu växer upp över hela Danmark och i det center för utveckling av frivilligt socialt arbete som nu får möjlighet att utvecklas.

Hur än den fortsatta utvecklingen kommer att se ut kan vi konstatera att ett närmande skett och sker mellan frivilligvärlden och det offentliga. Samtidigt har en "partnerskapsideologi" lanserats som den ideala formen för samarbete. Den förutsätter som Habermann påpekar ett likvärdigt förhållande mellan parterna som knappast är för handen. Hon har understrukit att bland annat alla invändningar och kritik från vårdprofessionerna och fackföreningsrörelsen gör alla tankar om ett likvärdigt partnerskap till en illusion.⁴³

Begränsningen med det här slaget av satsningar ligger, naturligt nog, i bristen på grundläggande kritiska ifrågasättanden av såväl frivilligarbetets fundament som dess former och innehåll. Det verkar också finnas behov av ett skarpare utmejslande av områdets begränsningar. Teoretiska ansatser verkar – med några undantag – i stort sett lysa med sin frånvaro. De erfarenhetsbaserade slutsatser man drar kring frivilligarbetet tycks väl grundade men har uppenbara begränsningar om man vill kunna dra några mer bestämda slutsatser eller göra jämförelser över tid eller med andra länder. I än större utsträckning än kring frivilligorganisationerna verkar det saknas grundläggande forskning, inte minst kritisk sådan, kring frivillighet, de frivilligas insatser och tjänster och deras relationer till "klienter" och "brukare". Fastän både det praktiska arbetet och den systematiska metodutvecklingen verkar ha kommit längre i Danmark än någon annanstans i Norden får vi intrycket av att mycket återstår att göra för *forskningen* på det danska frivilligfältet.

NOTER

- ¹Se t ex Habermann 1987:36.
- ²Se Andersen 1971:54.
- ³Se t ex Habermann 1992:1.
- ⁴Ovanstående presentation bygger, förutom på anförda referenser, på Koch-Nielsen 1992, Salonen-Soulie 1991 och Marklund 1982.
- ⁵Se Abrahamson 1993, Fisker 1992 och Salonen-Soulie a.a.
- ⁶Se Högsbro & Abrahamson 1989 och Adamsen odaterad.
- ⁷Se Högsbro & Abrahamson a.a.
- ⁸Se Salonen-Soulie a.a.:135.
- ⁹Se Koch-Nielsen a.a.
- ¹⁰Se Lorentzen 1990 och Wallin 1992.
- ¹¹Se "Social vejviser - frivillige organisationer på det sociale område" 1990 och Jeppesen & Höeg 1987.
- ¹²Se Jeppesen & Höeg a.a.
- ¹³Uppgifterna om organisationerna är förutom från Jeppesen & Höeg a.a. hämtade från Habermann & Parsby 1987, Koch-Nielsen 1992 och "Social vejviser - frivillige organisationer på det sociale område" 1990.
- ¹⁴Se Habermann 1992 och 1992a. Det ovan beskrivna starka beroendet av den offentliga sektorns stöd har lett t ex Bundesen (1992) att ifrågasätta rimligheten i att kalla dessa i stor utsträckning samhällsfinansierade verksamheter med professionell personal för frivilligorganisationer.
- ¹⁵Se Habermann & Parsby a.a.
- ¹⁶Se t ex Habermann 1993.
- ¹⁷Se Klausen 1989 och 1992.
- ¹⁸Se Watt Boolsen 1988. Vi vill här understryka att de siffror vi redovisat utgör uppskattningar, eftersom både begreppsapparat och materialredovisning lämnar mycket i övrigt att önska ifråga om klarhet.
- ¹⁹Se Jensen m fl 1987:21-58.
- ²⁰Se Habermann 1992.
- ²¹Se Klausen 1989.
- ²²Se Habermann 1993.
- ²³Se Habermann a.a.
- ²⁴Se Ravn 1988:58.
- ²⁵Se Koch-Nielsen a.a.
- ²⁶Se Muff 1991:1:6.
- ²⁷Exempel på ambitiös och intresseväckande dokumentation är Habermanns båda böcker om frivilligarbete från 1987 och 1993. Presentationen av satsningen på frivilligarbete bygger på: "Kontaktudvalget til det frivilligesociale arbejde Årsberetning 1990-1991", "Årsmøte 1992 - Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde", "Frivilligt socialt arbejde og de professionelle - Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde" från 1988, "Bruk og misbrug af frivilligt arbejde - Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde" från 1991 och "Lokale partnerskaber - nye veje i socialpolitiken - Center for frivilligt arbejde" från 1989.
- ²⁸Se Mehlbye & Nygaard Christoffersen 1992.
- ²⁹Se t ex "Kontaktudvalget Årsberetning 1990-1991", Mehlbye & Nygaard Christoffersen a.a. och Högsbro 1992.
- ³⁰Se t ex Högsbro 1989 och Wallin a.a.
- ³¹Muntlig uppgift från Ulla Habermann vid Center for frivilligt socialt arbejde. Denna uppgift ligger någorlunda i linje med Mehlbyes & Nygaard Christoffersens, a.a.:16.
- ³²Se Adamsen a.a, Fisker a. a. och Adamsen & Fisker 1989.
- ³³Se t ex Adamsen a.a, Summa summarum nr 6 1992 och Nilsson & Sunesson 1989.
- ³⁴Se Flex & Koch-Nielsen 1992, Hegland 1991 och Habermann 1992a.

- 35Se Habermann 1992 a:70.
- 36Se Salonen-Soulie a.a:157.
- 37Se Habermann 1988:45.
- 38Se Fisker a.a.
- 39Se Högsbro a.a.
- 40Se Habermann 1992a.
- 41Se Hegland i "Bruk och misbrug av frivilligt arbejde".
- 42Se Habermann 1993.
- 43Se Habermann a.a:148.

NOTER

35 Se Habermann 1992 a:70.
36 Se Salonen-Soulie a.a:157.
37 Se Habermann 1988:45.
38 Se Fisker a.a.
39 Se Högsbro a.a.
40 Se Habermann 1992a.
41 Se Hegland i "Bruk och misbrug av frivilligt arbejde".
42 Se Habermann 1993.
43 Se Habermann a.a:148.

34 Se Fisker & Koch-Nielsen 1992, Hegland 1991 och Habermann 1992a.
33 Se Adamsen a. Fisker a. och Adamsen & Sørensen 1989.
32 Se Adamsen a. Fisker a. och Adamsen & Sørensen 1989.
31 Miljørapport 1992 fra Högskolecenteret ved Center for frivilligt socialt arbejde, Dronning
Luises Vej 15, 8000 Ålborg, Danmark.
30 Se Habermann 1992.
29 Se Habermann & Sørensen 1992.
28 Se Habermann & Sørensen 1992.
27 Se Habermann & Sørensen 1992.
26 Se Habermann & Sørensen 1992.
25 Se Habermann & Sørensen 1992.
24 Se Habermann & Sørensen 1992.
23 Se Habermann & Sørensen 1992.
22 Se Habermann & Sørensen 1992.
21 Se Habermann & Sørensen 1992.
20 Se Habermann & Sørensen 1992.
19 Se Habermann & Sørensen 1992.
18 Se Habermann & Sørensen 1992.
17 Se Habermann & Sørensen 1992.
16 Se Habermann & Sørensen 1992.
15 Se Habermann & Sørensen 1992.
14 Se Habermann & Sørensen 1992.
13 Se Habermann & Sørensen 1992.
12 Se Habermann & Sørensen 1992.
11 Se Habermann & Sørensen 1992.
10 Se Habermann & Sørensen 1992.
9 Se Habermann & Sørensen 1992.
8 Se Habermann & Sørensen 1992.
7 Se Habermann & Sørensen 1992.
6 Se Habermann & Sørensen 1992.
5 Se Habermann & Sørensen 1992.
4 Se Habermann & Sørensen 1992.
3 Se Habermann & Sørensen 1992.
2 Se Habermann & Sørensen 1992.
1 Se Habermann & Sørensen 1992.

LITTERATUR

Kapitel 9

- Abrahamson P. (1993). Socialpolitikmodeller i Europa: forskelle og konvergens. *Nordiskt socialt arbete*, 13, (1), 3-14.
- Abrahamson P. & Högsbro K. (1989). *Socialpolitik, sociale bevaegelser og selvhjaelp i Norden*. Arbejdspapirer fra Nordisk Sommeruniversitet nr 30, Nordiska sommaruniversitetet 1989.
- Adamsen L. (odaterad). *Forsögs- og udviklingsstrategien inden for sundheds- og socialområdet i Danmark Tendenser, problemstillinger og barrierer*. Opublicerad stencil.
- Adamsen L. & Fisker J. (1989). Forsöks- og udviklingsprojekter - videreförelse og erfaringsanvendelse. I *Lokale partnerskaper*. Center for frivilligt arbejde.
- Andersen B. R. (1973). *Grundprincipper i socialpolitiken*. Albertslund, Det danske forlag.
- Bundesen P. (1992). Fra velfærdsstat til velfærdspluralisme? *Nordiskt socialt arbete*, 12, (4), 43-55.
- Brug og misbrug af frivilligt arbejde*. (1991). Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Fisker J. (1992). *Experiment as a Strategy for Change?* Köpenhamn, AKF Forlaget.
- Flex K. & Koch-Nielsen I. (1992). *Kommunerna og SUM-programmet*. Köpenhamn, Socialforskningsinstituttet rapport 92:11.
- Frivilligt socialt arbejde og de professionelle* (1988). Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Habermann U. (1987). *Det tredje netværk*. Köpenhamn, Akademisk Forlag.
- Habermann U. (1988). Hvorfor frivilligt arbejde? - et social- og fagpolitisk oplæg. I *Frivilligt socialt arbejde og de professionelle*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Habermann U. (1992). *Key Issues Concerning Volunteering in Denmark*. Paper presenterat vid "Paneuropeiska forskningsseminariet kring frivillighet" i London 21/10-23/10 1992.
- Habermann U. (1992a). SUM-programmet og det frivillige arbejde. *Summa summarum*, 3, (6), 65-70.
- Habermann U. (1993). *Folkelighed og frivilligt arbejde*. Köpenhamn, Akademisk Forlag.
- Habermann U. & Parsby I. (1987). *Myter og realiteter i det frivillige sociale arbejde*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.

- Hegland T. J. (1991). Forskningserfaringer om grænser for samarbejdet. I *Brug og misbrug af frivilligt arbejde*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Högsbro K. (1989). Hvor står det frivillige sociale arbejde i dag. I *Lokale partnerskaber - nye veje i socialpolitikken*, Center for frivilligt arbejde.
- Högsbro K. (1992). *Sociale problemer & selvorganiseret selvhjælp*. Frederiksberg, Samfundslitteratur, (Avh.).
- Jensen M. K. m fl (1987). *Sociale netværk og socialpolitik*. Köpenhamn, Socialforskningsinstituttet, publikation 163.
- Just Jeppesen K. & Höeg D. (1987). *Private hjælpeorganisationer*. Köpenhamn, Socialforskningsinstituttet, publikation 160.
- Klausen K. K. (1989). *Organizational Development and Environmental Change*. Politologiske skrifter fra institut for erhversret och politologi nr 6/1989, Odense universitet.
- Klausen K. K. (1992). *Paragovernmental Organizations, the Extension of the Welfare State*. Politologiske skrifter fra institut for erhversret og politologi nr 4/92, Odense universitet.
- Koch-Nielsen I. (1992). *Den tredje sektor som komplement til velfærdsstaten*. Paper presenterat vid det sjunde nordiska socialpolitiska seminariet i Åbo, augusti 1992.
- Lokale partnerskaber - nye veje i socialpolitikken (1989)*. Center for frivilligt arbejde.
- Lorentzen H. (1990). *Forskerne og frivilligheden*. Paper presenterat vid FRIAs möte "Frivilligt arbete i Norden" i Kerteminde 2/5-4/5 1990.
- Marklund S. (1982). *Klass, stat och socialpolitik*. Lund, Arkiv förlag.
- Mehlbye J. & Nygaard Christoffersen M. (1992). *Selvhjælpsgrupper - omfang, karakter og erfaringar*. Köpenhamn, AKF Forlaget.
- Muff H. (1991). For kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde. I *Brug og misbrug af frivilligt arbejde*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Nilsson K. & Sunesson S. (1989). *Center for Social Udvikling - elsket men forladt*. Utgivningsort okänd, Center for Social Udvikling.
- Ravn L. (1988). Selvhjælpsgrupper i Kraeftens Bekaempelse. I *Frivilligt socialt arbejde og de professionelle*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Salonen-Soulie U. (1991). *Välfärdsstatens socialservice under förändring*. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten, Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning Ser. A 329, Åbo akademi.
- Social vejviser - frivillige organisationer på det sociale område (1990)*. Köpenhamn, Socialministeriet.
- Summa summarum (1992)*. 3, (6).

Watt Boolsen M. (1988). *Frivillige i socialt arbejde*. Köpenhamn, Socialforskningsinstituttet, Rapport 88:2.

Årsberetning 1990 - 1991 (1992). Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.

Årsmøde 1992 (1992). Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.

Wallin G. (1992). Den nya danska folkrörelsen: någon att tala med. *SSR-tidningen* nr 18, 13-17.

Informationsmaterial från Sveriges ambassad i Köpenhamn.

från de senaste åren. I dessa länder har
 borgerliga viktiga roller i samhället
 det sålunda varit betydelsefulla i
 liska länder i vår undersökning av
 fullständighet. Vi har inte heller
 vetenskaplig berättelse.

I följande kapitel presenteras
 kapitlet presenteras länder som
 socialpolitik och när det gäller
 länderna är Frankrike, Tyskland
 representera Centralamerika (Costa
 inbegripet i detta begrepp). I såväl
 den frivilliga sektorns historia som
 har den frivilliga sektorn utvecklat
 sektorn ut? Hur omfattande är den?
 karaktär har den? Vilken roll
 producenter av sociala välfärd?

De länder som presenteras i kapitlet
 Emellertid skiljer de sig också
 Frankrike och Tyskland utmärks av
 kooperativ modell,¹ men det finns
 när det gäller politisk struktur, ansvar
 och ansvarfrågor inom alla tre
 organisation och genomförande
 gäller social välfärd, med en
 långtgående decentralisering när
 inriktade frivilliga sektorn har
 länderna. Det gäller dess roll och
 spelar för att tillgodose samhällets

Det finns sålunda betydelsefulla
 samtliga tre spelår dock de har
 viktig roll för sjukvård och social
 sektorn också ett annat drag gäms

Wan Boosen, M. (1988). *Vereniging van Kerken in Nederland*.
 Socialistische Beweging, 1988, 25-27.
 Akerboom, J. (1997). *Vereniging van Kerken in Nederland*.
 Kerken, Kerken, Kerken, 1997, 1-10.
 Akerboom, J. (1997). *Vereniging van Kerken in Nederland*.
 Kerken, Kerken, Kerken, 1997, 1-10.
 Wallin, G. (1997). *Vereniging van Kerken in Nederland*.
 Kerken, Kerken, Kerken, 1997, 1-10.

10 Utblickar mot några länder i Centraleuropa

Eva Jeppsson Grassman

Kan Sverige lära något av andra länder när det gäller organisation och genomförande av vård och social service? Detta är en fråga som fått ökad aktualitet under de senaste åren. I många europeiska länder spelar de frivilliga organisationerna en viktig roll inom sjukvård och social service. För vårt uppdrag har det sålunda varit betydelsefullt att inkludera några utblickar mot andra europeiska länder i vår undersökning av den frivilliga sektorn. Vi gör inga anspråk på fullständighet. Vi har inte heller haft möjlighet till en komparativ ansats i vetenskaplig bemärkelse.

I föregående kapitel presenterades ett nordiskt grannland – Danmark. I det här kapitlet presenteras länder med annan tradition – i fråga om samhällstruktur, socialpolitik och när det gäller den frivilliga sektorns ställning. De länder som diskuteras är Frankrike, Tyskland och Storbritannien. Tillsammans får de representera Centraleuropa (även om Storbritannien kanske normalt inte inbegrips i detta begrepp). I kapitlet diskuteras kortfattat frågor som: Vilken är den frivilliga sektorns historiska bakgrund i de olika länderna? Vilken ställning har den frivilliga sektorn idag och hur ser dess relation till den offentliga sektorn ut? Hur omfattande är den socialt inriktade frivilliga sektorn och vilken karaktär har den? Vilken roll spelar de frivilliga organisationerna som producenter av social välfärd – inom sjukvård, social service och omsorg?

De länder som presenteras i kapitlet är alla tre moderna välfärdssamhällen. Emellertid skiljer de sig också åt i viktiga avseenden. Visserligen är både Frankrike och Tyskland exempel på välfärdssamhällen av en centraleuropeisk korporativ modell,¹ men det finns stora skillnader mellan länderna till exempel när det gäller politisk struktur och tradition. Detta får konsekvenser för makt och ansvarsfrågor inom alla områden, inte minst för välfärdspolitikens organisation och genomförande. Storbritannien har en annan tradition när det gäller social välfärd, med ett statligt, enhetligt system men där en relativt långtgående decentralisering påbörjats under de senaste åren. Den socialt inriktade frivilliga sektorn har kommit att få olika ställning i de studerade länderna. Det gäller dess relationen till den offentliga sektorn, och den roll den spelar för att tillgodose samhällets behov av sjukvård och social service.

Det finns sålunda betydelsefulla skillnader mellan de länder som redovisas. I samtliga tre spelar dock de socialt inriktade frivilliga organisationerna en viktig roll för sjukvård och social service. I alla tre länderna har den frivilliga sektorn också ett annat drag gemensamt. Den har under det senaste decenniet

fått en alltmer artikulerad och framskjuten ställning, både som tema i samhällsdebatten och som "producent" inom det sociala fältet. Det gäller särskilt för Frankrike och Storbritannien. Förväntningarna från samhällets sida på de frivilliga organisationerna har ökat påtagligt. Det är förväntningar som handlar om att organisationerna inte bara ska komplettera den offentligt organiserade servicen utan också ska ersätta offentlig service, genom att tillhandahålla ett billigare och effektivare utbud av service och verksamheter. Detta drag är särskilt tydligt i Storbritannien. I alla tre länderna pågår en debatt om välfärdssystemens framtida utformning.

Frankrike

I Frankrike kom "économie sociale" att 1982 antas som officiellt begrepp för att beskriva den frivilliga sektorn och dess verksamhet. I begreppet inkluderas kooperativ, "les mutuelles" – frivilliga försäkringskassor för ömsesidig hjälp –, samt de ideella föreningarna – "les associations". "Economie sociale" är sålunda ett något vidare begrepp än vad som vanligtvis avses med den frivilliga sektorn.

Förhållandet mellan statsmakterna och den frivilliga sektorn präglas i viss utsträckning ännu i dag av en ömsesidigt avvaktande hållning, med latent, periodvis uppblående, konflikter. Konkurrensförhållanden råder ofta och den frivilliga sektorn utgör i en del avseenden en ideologisk motpol till staten. Orsakerna till dessa förhållanden är historiska.

Under franska revolutionen utfärdades en lag – la loi Chapelier (1791) – som förbjöd skråväsendet och andra föreningar. Ingenting skulle få komma i vägen för medborgarnas engagemang och uppslutning kring den enade nationen. Denna politik fördes vidare av postrevolutionära regimer. Denna jakobinska tradition som främjade en stark centralstat och närde misstänksamhet mot rörelser av olika slag, har präglat den franska maktstrukturen och den politiska kulturen in i våra dagar.

1864 avskaffades dock mötesförbudet och 1901 kom den viktiga lag genom vilken föreningsväsendet legaliserades och reglerades. Denna lag – La loi du 1er Juillet 1901 – har ett starkt symbolvärde i Frankrike och den franska medborgaren i gemen känner till dess innehåll. För att få officiell status måste nybildade föreningar inregistreras hos polismyndigheten.

Den katolska kyrkan gavs redan under Napoleontiden en undantagsställning. 1905 skildes den officiellt från staten. Enligt franskt tänkesätt utgör den katolska kyrkan och dess organisationer republikens speciella motpol. Motsatsen till "katolsk" är i Frankrike inte "protestantisk" utan "laïque", det vill säga det konfessionslösa, av republiken inrättade. Den frivilliga sektorn är sålunda enligt fransk mentalitet i stor utsträckning detsamma som det katolska. Det är också i förhållandet mellan republiken och katolska kyrkans

organisationer som en av de mer uppsplitande konflikterna om den frivilliga sektorns ställning kommit till uttryck. Den handlade om friskolorna, vilka så gott som samtliga är i katolsk regi. Denna konflikt, som rörde skolornas grad av autonomi och deras finansiering, har intagit en central plats i samhällsdebatten under en stor del av 1980-talet. Ungefär 20 % av all undervisning på grundskolan och på gymnasienivå drivs i katolsk regi.

Den frivilliga sektorns utveckling och omfattning

Under 1900-talet har föreningslivet utvecklats mycket påtagligt, särskilt efter 1960. Det är emellertid under 1980-talet som antalet nybildade föreningar ökat i accelererande takt. Mellan slutet av 1970-talet och 1990 bildades i genomsnitt omkring 30 000 nya frivilliga organisationer per år, medan det därefter handlat om ungefär 60 000 nya organisationer per år.²

Antalet frivilliga organisationer uppskattas nu till mellan 500 000 och 700 000. 1990 representerade sysselsättningen inom den frivilliga sektorn 6 % av landets totala sysselsättning. Under de första fem åren av 1980-talet ökade också antalet anställda inom den frivilliga sektorn med 33 %. Särskilt markant var nyanställningstakten inom den socialt inriktade frivilliga sektorn. Under samma period genomfördes nedskärningar inom såväl den privata som den offentliga sektorn. Den frivilliga sektorn var således den samhällssektor inom vilken anställningstillväxten var starkast under 1980-talet.³ Sedan början av 1980-talet har också statens och kommunernas ekonomiska stöd till de frivilliga organisationerna ökat påtagligt. Under perioden 1980-89 ökade exempelvis antalet föreningar som fick kommunalt stöd med 25 %.⁴

Decentralisering, nyfattigdom och socialisternas politik

Det finns sannolikt ett flertal förklaringar till den beskrivna utvecklingen. Några viktiga förklaringar står emellertid att finna i *decentraliseringen*, i den "nya fattigdomen" och i den politik i förhållande till den frivilliga sektorn som *socialisterna* fört.

1983 genomfördes en stor decentraliseringsreform i Frankrike, med formellt sett långtgående konsekvenser för politisk maktstruktur, administration och skattesystem. Viktiga funktioner som tidigare legat inom statens ansvarsområde flyttades nu ned på lokal nivå: till regionstyrelserna, landstingen och kommunerna. Detta kom bland annat att innebära att kommunerna fick ta ansvar för en mängd för dem nya uppgifter, till exempel inom det sociala området. Denna reform genomfördes emellertid under en period av ekonomisk stagnation i Frankrike. Arbetslösheten hade nått upp till nästan 10 % – en nivå som den sedan behållit. Kommunernas finanser var dåliga, samtidigt som de

sociala problemen i samhället ökade.

Fattigdomen "återupptäcktes" i Frankrike under dessa år. Särskilt den kalla vintern 1984-85 blev en vändpunkt. Då frös uteliggare ihjäl på gatorna och köerna ringlade sig fram till de sopkök som Frälsningsarmén och andra organisationer i hast återupprättat. Komikern Coluche och andra TV-personligheter öppnade "restaurants du coeur" – hjärtats restauranter – där fattiga gratis kunde få äta sig mätta. Många gamla välgörenhetsorganisationer fick nu anledning att återuppta sin verksamhet i större skala. Denna situation ledde till en livlig samhällsdebatt. Kritiska röster höjdes som menade att välfärdssamhället långt ifrån var färdigbyggt.

Den modell för social välfärd som utvecklats i Frankrike tillhör den typ som Esping-Andersen⁵ kallat för den centraleuropeiska korporativa modellen. Enkelt uttryckt kan denna modell sägas karaktäriseras av välfärd genom intjänade rättigheter för dem som har anknytning till arbetsmarknaden, å ena sidan, och selektivt bistånd till behövande grupper i övrigt. Familjen har det primära ansvaret för individens ekonomiska och sociala välfärd.

Genom den ökande långtidsarbetslösheten stod nu allt större grupper utförsäkrade utan ekonomisk trygghet. Arbetsmarknadspolitiken var också dåligt utbyggd. Trots att de frivilliga organisationerna redan tidigare verkade inom det sociala fältet var det först nu som deras roll och möjligheter började diskuteras på allvar. Den anda av "ny solidaritet" som i högre grad måste genomsyra samhället borde ta stöd av de frivilliga organisationerna och i mycket större utsträckning bygga på frivilliga insatser, sades det officiellt.

"Den nya solidariteten" blev ett officiellt mål för socialisterna, som fått regeringsmakten 1981. Ett aktivt föreningsliv var enligt deras budskap inte bara en förutsättning för den nya solidariteten utan också en väg till ett mer demokratiskt samhälle.⁶

Efter sitt maktövertagande ökade socialisterna snabbt det ekonomiska stödet till den frivilliga sektorn. Begreppet "économie sociale" antogs officiellt, och vissa statliga funktioner inrättades som skulle handlägga frågor som rörde den frivilliga sektorn, till exempel en statssekreterarpost för "l' économie sociale", direkt underställd premiärministern, samt ett nationellt råd – "Conseil national de la vie associative" – med konsultativ status i förhållande till regeringen.

Sedan början av 1980-talet präglas sålunda förhållandet mellan de frivilliga organisationerna och den offentliga sektorn av ett betydligt tätare samröre än vad som tidigare varit fallet.⁷ Kommunerna samarbetar nu i större utsträckning med de frivilliga organisationerna om att exempelvis tillhandahålla social service inom olika områden. I många fall innebär det att kommunerna genom avtal uppdrar åt frivilliga organisationer att tillhandahålla social service, ofta inom verksamheter som den offentliga sektorn inte själv vill ha verksamhetsansvar för.

En viktig funktion som den frivilliga sektorn kommit att få är emellertid också som skapare av nya arbetstillfällen.⁸ De frivilliga organisationerna har fått en allt större betydelse, inte bara i rollen att skapa vanliga anställningar,

utan också när det gäller att tillhandahålla beredskapsarbeten och praktikplatser som ett led i arbetsmarknadsutbildningen. Ett exempel på den "partnerroll" de frivilliga organisationerna tilldelats finns i den lag om rätten till minimiinkomst (RMI) som trädde i kraft 1988, genom vilken för första gången alla medellösa i befolkningen omfattas av rätt till socialhjälp. Förutsättningen för att den hjälpsökande ska få hjälpen är att han/hon ingår ett kontrakt om "återanpassning" med myndigheterna. När det gäller detta konkreta återanpassningsarbete har de frivilliga organisationerna tilldelats en aktiv och betydelsefull roll på det lokala planet.⁹

De frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn

De socialt inriktade, frivilliga organisationerna i Frankrike verkar huvudsakligen inom sjukvården och den del av det sociala fältet som kallas för "action sociale". Detta är ett vitt begrepp som inte bara innefattar traditionella verksamheter som äldreomsorg, institutionsvård för handikappade, och så vidare, utan också bland annat verksamhet vid fritidsgårdar, inom närmiljöprojekt och verksamhet i kulturföreningar med sociala ambitioner. De frivilliga organisationerna driver socialt inriktade verksamheter i olika former: de genomför egna program eller utför uppdragsverksamhet åt den offentliga sektorn.

När det gäller den finansiella relationen till staten skiljer man på två typer av frivilliga organisationer:

De autonoma organisationerna, vilka antingen inte får några bidrag från samhället alls eller får mindre verksamhetsbidrag.

De organisationer som får offentliga medel för att finansiera merparten av sin verksamhet. Förutom verksamhetsbidrag ges då ofta också öronmärkta medel för specifika program.

Många organisationer inom den sociala sektorn är "associations gestionnaires" (uppdragsutförande organisationer) åt vilka samhället genom olika typer av avtal gett i uppdrag att tillhandahålla social service eller sjukvård. Dessa organisationer får i stor utsträckning medel från socialförsäkringssystemet såsom ersättning för utförda tjänster. Uppdragsförhållanden mellan samhället och de socialt inriktade frivilliga organisationerna har funnits under hela efterkrigstiden.

Ungefär 90 000 organisationer är verksamma inom sjukvården och inom det sociala området. De kan indelas i tre kategorier:

- 1 "Les mutuelles", det vill säga de frivilliga försäkringskassorna för ömsesidig hjälp. Dessa gigantiska organisationer med tillsammans omkring 30 miljoner försäkrade medlemmar regleras i särskilda lagar. Kassorna har sina rötter i 1800-talets andra hälft och bildades av småborgare och bättre situerade arbetare. I takt med att det obligatoriska socialförsäkringssystemet byggdes ut har dessa kassor förlorat sin ursprungliga betydelse. Men hälften av alla fransmän har ännu idag tilläggsförsäkringar genom "les

mutuelles".¹⁰ Kassorna driver emellertid också ett stort antal inrättningar inom hälso- och sjukvård och den sociala sektorn: kliniker, syncentraler, apotek, konvalescenthem, institutioner för handikappade och äldre.

- 2 De stora generalistorganisationerna, med eller utan religiös anknytning. Några av dessa är de följande:

Franska Röda korset som har en vittförgrenad verksamhet inom Frankrike, med utbildningsanstalter, institutionsvård, öppenvårdsmottagningar, hemtjänst för äldre, sjukvårdsenheter på fängelser, samt mycket annan verksamhet.

Frälsningsarmén som framför allt verkar för fattiga, utslagna och hemlösa. Den driver bland annat inackorderingshem, natthärbergen, rehabiliteringscentra och soppkök.

Secours Catholique (Caritas France) som är katolska kyrkans diakonala organisation. Den verkar också bland fattiga och utslagna men har dessutom en tydlig inriktning på familjearbete.

ATD-Quart Monde som har anknytning till katolska kyrkan. Organisationen verkar bland fattiga inom och utanför Frankrike. Den arbetar bland annat med utbildning och arbetsinriktad rehabilitering. Rörelsen grundades av den katolska prästen Joseph Wrésinski. Verksamheten bygger i stor utsträckning på frivilliga insatser.

Secours Populaire Français som när den skapades 1938 utgjorde en ombildning av en tidigare organisation, *Secours Rouge* – "Röda hjälpen". Den socialt inriktade verksamheten utvecklades påtagligt vid krigsslutet för att hjälpa krigets offer inom landet. Organisationen står nära kommunistpartiet. Idag driver *Secours Populaire Français* en vittförgrenad hjälpverksamhet.

Vid sidan av dessa stora organisationer finns 1000-tals mindre organisationer, inriktade på bistånd, rehabilitering eller vuxenutbildning, eller andra former av socialt inriktad verksamhet. Många har en lång tradition.

- 3 Nya typer av organisationer har under de senaste 20 åren vuxit fram med inriktning på det sociala fältet. Precis som i andra länder handlar det till exempel om föreningar av självhjälpskaraktär, identitetsrörelser, kriscentra av olika slag. Under 1980-talet har dock föreningslandskapet inom denna kategori utökats med ett antal humanitära föreningar av en speciell typ: enskilda yrkesgrupper har gått samman och bildat föreningar genom vilka de på frivillig basis ställer sin yrkeskompetens till förfogande för utsatta grupper inom och utanför Frankrike. Några av de mer uppmärksammade är läkarföreningarna *Médecins du Monde*, *Médecins sans Frontières*. Motsvarande föreningar finns också för lärare, apotekare, arkitekter, samt flera andra yrkesgrupper.

De frivilliga organisationerna (de frivilliga försäkringskassorna undantagna) stod 1982 för 51 % av det totala serviceutbudet inom sjukvård, social service och omsorg. Mer aktuella uppgifter saknas. Inom vissa områden har de frivilliga organisationerna nästan monopolställning. Det bästa exemplet på

detta är området vård, utbildning och annan service till handikappade barn och ungdomar. Här står dessa organisationer för 90 % av det totala serviceutbudet.

Finansiering

De frivilliga organisationernas finansieringsstruktur varierar, men det finns ett generellt inslag av ökande ekonomiskt stöd från den offentliga sektorn. Frivillig verksamhet inom hälso- och sjukvård samt inom viss social service finansieras till drygt 75 % av socialförsäkringssystemet, som ersättning för utförda uppdrag. Socialt inriktade verksamheter – "action sociale" – har ofta stöd från både staten och kommunerna. I övrigt finansieras verksamheten genom medlemsintäkter, gåvor och donationer. Organisationer inom den sociala sektorn har som regel legal status som föreningar i det allmännas intresse (Organismes d'Interêt Général). Gåvor till dessa föreningar är förenade med skatteavdrag för givaren. Vissa större socialt inriktade organisationer har en speciell status som "RUP" (Associations Reconnues d'Utilité Publique). Gåvor till dessa är förenade med mer fördelaktiga skatteavdrag. Endast RUP-organisationer får utan särskild prövning ta emot donationer samt testamenterade medel.

Frivilliga insatser

Frivilliga insatser inom organisationerna var under lång tid på tillbakagång i Frankrike. Många organisationer såg som ett viktigt mål att kunna ha anställd personal och gärna också kunna anställa de som var frivilligt verksamma inom organisationen.¹¹ Under 1980-talet kom emellertid frivilligt arbete att uppvärderas inom ramen för den anda av "ny solidaritet" som ovan beskrivits.

1991 genomfördes för första gången en riksrepresentativ studie av det franska folkets frivilliga insatser.¹² 19 % av fransmännen som var 18 år eller äldre, hade utfört frivilligt arbete under året före mättillfället. Denna siffra måste betraktas som överraskande låg. Kanske utgör den en illustration till ett kännetecknande drag hos det franska föreningslivet: arbetet utförs ofta av en liten kärntrupp frivilliga – "des militants associatifs" – utan något utbrett "folkligt", frivilligt deltagande. De socialt inriktade organisationernas verksamhet bygger i stor utsträckning på anställda medarbetare.

I Frankrike finns det på länsnivå ett 50-tal centra för frivilligt arbete. Dessa centra hjälper till att utveckla det frivilliga arbetet genom att slussa de frivilligt intresserade vidare till rätt föreningar, informera om frivilligt arbete, med mera. På riksnivå finns ett samarbetsorgan för dessa centra: Centre National du Volontariat.

Tyskland

I detta avsnitt diskuteras den frivilliga sektorn i Tyskland vilket i praktiken betyder Västtyskland. Från det forna DDR finns det ännu så länge få tillgängliga data i denna fråga.

Den frivilliga sektorn i Västtyskland rekonstruerades efter andra världskriget. Det fanns dock rester av ett vittförgrenat föreningsliv att knyta an till: tiden före nationalsocialisternas maktövertagande – under Weimarrepubliken (1919-1933) – var en epok då förenings- och organisationslivet kraftigt expanderade. Tyskland idag beskrivs av vissa författare som en *nykorporativ* stat.¹³ Föreningslivet är en integrerad del av samhällets maktstruktur – ekonomiskt och politiskt – med stabila allianser i förhållande till staten och de politiska partierna. Det finns idag knappast något "föreningsfritt område" av samhällslivet. Många av de stora frivilliga organisationerna har en partipolitisk eller religiös anknytning. Ett typiskt inslag i föreningslivet är också mångfalden av yrkesföreningar, industriföreningar och andra ekonomiska intresseföreningar (Wirtschaftsverbände), vissa med rötter i det medeltida skråväsendet¹⁴. Dessa Wirtschaftsverbände är betydelsefulla medaktörer i statliga utredningar och maktfaktorer i den lagstiftande processen.

Subsidiaritetsprincipen

Inom social välfärd samt hälso- och sjukvård har den frivilliga sektorn i Tyskland en utomordentligt stark position, och dess förhållande till staten präglas av långtgående samförstånd och samarbete.

Den modell för social välfärd som utvecklats i Tyskland under efterkrigstiden är, precis som i Frankrike, av centraleuropeisk, korporativ typ (se vidare avsnittet om Frankrike). En betydande del av den icke försäkringsanknutna sociala välfärden i Tyskland bygger på subsidiaritetsprincipen: hjälp och stöd ska tillhandahållas på "så låg nivå som möjligt", det vill säga i första hand inom familjen och det sociala nätverket. Endast när dessa inte förmår tillgodose individens behov skall en högre instans ingripa, det vill säga samhället. Subsidiaritetsprincipen har sitt ursprung i katolsk moralfilosofi. Den är betydelsefull för förståelsen av den frivilliga sektorns privilegierade ställning i Tyskland. Men subsidiaritetsprincipen har också kommit att tillämpas på politisk nivå och utgör en grundläggande organisatorisk princip för samhällskonstruktionen och lagstiftningen. Det tyska delstatssystemet och den frivilliga sektorns speciella position härrör från samma idémässiga tradition, i vilken misstron mot centralstaten utgör ett starkt inslag.

Tyskland är idag en federal republik av delstater, "Länder", vilka har långtgående självstyre. Detta moderna delstatssystem introducerades efter andra världskriget. Det politiska parti – kristdemokraterna – som verkade för inför-

det av en federal stat var också det som förespråkade subsidiaritetsprincipen vid stiftandet av lagar. Under 1950- och 60-talen lyckades de styrande kristdemokraterna med kyrkornas hjälp organisera hela området för social välfärd i stor utsträckning efter subsidiaritetsprincipen: Problem skulle lösas på så låg nivå som möjligt. Staten skulle ha ett övergripande tillsynsansvar, men i övrigt endast ingripa i sådana frågor som inte kunde lösas på lokal respektive "Länder"-nivå. Det "lokala" inom detta område kom redan från början att stå för de stora frivilliga organisationerna, främst de med kyrklig anknytning. Subsidiaritetsprincipen infördes i alla nya lagar inom det sociala området som antogs under åren 1950-1975.¹⁵ I dessa tillerkänns också de frivilliga organisationerna en betydelsefull och självständig roll.

I exempelvis Socialtjänstlagen (Bundessozialhilfegesetz) stipuleras att myndigheterna måste samverka med kyrkan och dess organisationer samt med övriga stora frivilliga organisationer inom det sociala området, i frågor som rör socialtjänstens organisation och serviceutbud, "alltmedan de erkänner och respekterar de frivilliga organisationernas rätt att självständigt avgränsa och utföra sina uppdrag". Vidare fastställs att om människors behov av social service kan tillgodoses genom de frivilliga organisationernas försorg, ska myndigheterna avstå från att organisera sådan service, det ekonomiska biståndet undantaget.

Detta innebär i praktiken att de frivilliga organisationerna på lokal nivå har en "kvasimonopolställning" med stöd av lagen.¹⁶ Sedan 1961 får inte kommuner eller andra tänkbara aktörer starta sociala verksamheter inom områden som omfattas av subsidiaritetsprincipen, såsom exempelvis verksamhet för barn och ungdom, om någon av de frivilliga organisationerna på orten planerar att göra det. Under alla förhållanden måste den som önskar starta något nytt inom dessa områden ha de frivilliga organisationernas tillstånd. En konsekvens av detta är att befolkningens valfrihet i vissa hjälpsituationer kraftigt begränsas.

De stora välfärdsorganisationerna

De frivilliga organisationerna i Tyskland kallas för "Verbände", förbund, och är oftast organiserade enligt principen lokalförening, förbund på Länder-nivå och högst upp i toppen ett riksförbund, "Spitzenverband". De starka och inflytelserika riksförbunden på nationell nivå ger föreningslivet dess speciella karaktär. Tyskland har beskrivits som "en decentraliserad stat med ett centraliserat civilt samhälle".¹⁷

De frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn – "Die freien Wohlfahrtsverbände" – har också den beskrivna organisationsstrukturen. I praktiken är det sex stora organisationer som av samhället tillerkänns den privilegierade ställningen som subsidiaritetsprincipen medför och som delat upp det "tillgängliga territoriet" inom det sociala området mellan sig:

Caritas: Det är den katolska kyrkans sociala organisation. Dess verksamhet är

mycket omfattande och Caritas är en av Tysklands största arbetsgivare.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche: Det är den protestantiska motsvarigheten till Caritas inom det sociala området.

Arbeiterwohlfahrt: Denna organisation bildades 1919 och har sedan tillkomsten en koppling till det socialdemokratiska partiet.

Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland bildades 1917 för och av den judiska befolkningen.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband: Detta är en sammanslutning av många mindre organisationer utan religiös anknytning. Här återfinns "fria" sjukhus som inte har någon koppling till de stora organisationerna, "utbrytarorganisationer", självhjälpgrupper, med flera.

Deutsches Rotes Kreuz, det vill säga Röda korset.

Samtliga sex organisationer har riksförbund och tillsammans har de tusentals föreningar på delstatlig och lokal nivå. Tillsammans har dessa stora organisationer en paraplyorganisation: *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege*.

Dessa frivilliga organisationer har en mycket stor andel av "marknaden" inom de sektorer där subsidiaritetsprincipen gäller. De sex stora organisationerna drev 1990 totalt nästan 70 000 institutioner inom områdena sjukvård samt social service och omsorg.

70 % av all social service som riktar sig till barn, ungdom eller familjer tillhandahölls av de frivilliga organisationerna, liksom 60 % av äldreomsorgen. Arbetsvård inklusive skyddade verkstäder drevs till 90 % i regi av de frivilliga organisationerna. Ungefär 35 % av sjukvården drevs i regi av de stora välfärdsorganisationerna.

Drygt 27 000 mindre, lokala frivilliga organisationer arbetade i anslutning till de stora välfärdsorganisationernas institutioner.

Sedan början av 1970-talet har antalet anställda inom den frivilliga sektorn expanderat kraftigt. Denna expansion har i stor utsträckning gällt de socialt inriktade organisationerna. 1990 sysselsatte enbart de stora välfärdsorganisationerna 2,7 % av arbetskraften.¹⁸ (Efter Tysklands återförening har de frivilliga organisationerna också börjat verka i det forna DDR i större omfattning. Antalet anställda inom välfärdsorganisationerna ligger nu på närmare en miljon personer, inklusive deltidsanställda, enligt uppgifter från Bundesministerium für Familie und Senioren).

De sex stora välfärdsorganisationerna har samtliga ungefär samma finansieringsstruktur: mellan 15-40 % av deras budget finansieras via generella verksamhetsbidrag från den offentliga sektorn. Resten kommer från avgifter (patientavgifter och ersättning från samhället för utförd service) samt privata donationer och medlemsavgifter.

De stora frivilliga organisationerna har med andra ord en integrerad och institutionaliserad position i det tyska samhället. Förhållandet mellan staten och de frivilliga organisationerna präglas av ömsesidigt beroende. De kan knappast beskrivas som "rörelser" i modern tappning. Istället är det moderna alternativ-

rörelser av olika slag som under de senaste decennierna aktualiserat "nya", angelägna samhällsfrågor: miljö- och fredsfrågorna, men också sådana frågor som våld mot kvinnor, olika patientgruppers speciella behov, och så vidare. Ad hoc-betonade aktionsgrupper av olika slag, som uppstår kring någon fråga och som kanske ganska snabbt försvinner igen, är också ett karaktäristiskt inslag i det moderna "föreningslandskapet".

Frivilliga insatser

Alternativrörelsens verksamhet bygger i stor utsträckning på frivilliga insatser. Även de stora välfärdsorganisationerna har emellertid i varierande omfattning haft frivilligt arbetande personer knutna till sig. 1990 uppskattades antalet frivilligarbetare – "Ehrenamtliche Helfer" – totalt i Västtyskland till omkring 1,5 miljoner personer vilka enligt egna skattningar i genomsnitt arbetade frivilligt omkring 15 timmar per månad.¹⁹

Någon riksomfattande undersökning av det frivilliga arbetets omfattning har dock inte genomförts sedan 1970-talet. Enligt uppgifter från Bundesministerium für Familie und Senioren har det frivilliga arbetet under senare år varit på tillbakagång. En av orsakerna, uppges det, är att frivilligt arbete, särskilt inom den sociala sektorn typiskt sett skötts av kvinnor som stått utanför arbetsmarknaden. Deschamps²⁰ hävdar att frivilligt arbete i efterkrigstidens Västtyskland länge varit ett tyst område, omgärdat av skepsis, rent av fientlighet, vilket berodde på nazismens bruk av obligatoriskt "frivilligt" arbete för ideologiska syften.

Sedan början av 1980-talet har – i takt med att behovet av offentliga nedskärningar ökat – frivilligt arbete aktualiserats i samhällsdebatten. Regeringen, med förbundskanslern Helmut Kohl i spetsen, har vid flera tillfällen gjort uppmärksammade uttalanden om behovet av en ny altruism och ett mer omhändertagande samhälle där alla delar på bördorna.

Storbritannien

Frivilliga organisationer med inriktning på social välfärd har en lång historia i England. Ett flertal av de "Charities" (välgörenhets/välfärdsorganisationer) som idag spelar en aktiv roll i välfärdspolitiken grundades på 1800-talet.

De frivilliga organisationernas ställning i det brittiska samhället har genomgått flera stora förändringar under det senaste århundradet, i takt med samhällsutvecklingen. Dess förmåga till anpassning till förändrade samhällsvillkor har varit stor, hävdar flera författare.²¹ Förhållandet mellan den frivilliga sektorn och statsmakterna har genomgått en utveckling i vilken tre olika faser kan avgränsas:

- 1 Under 1800-talet hade de frivilliga organisationerna en dominerande roll när det gällde social välfärd. Samhällets insatser inom området var restriktiva och marginella. I praktiken fungerade de som ett komplement till de insatser som genomfördes av de frivilliga organisationerna – filantropiska föreningar bland de besuttna och "kassor för ömsesidig hjälp" (Friendly Societies samt kooperativa föreningar) inom arbetarklassen. Före sekelskiftet stod det dock klart att samhället måste ta ett större ansvar bland annat för de massiva sociala problem som industrialismen fört med sig.
- 2 Det var dock inte förrän efter andra världskriget som det egentliga välfärdssamhället byggdes upp. Med Beveridgeplanen som grund skapades ett i huvudsak statligt välfärdssystem inom sjukvård och socialförsäkringar. Socialvården reformerades också.

Genom dessa reformer flyttades ansvaret för den sociala välfärden över från den frivilliga sektorn till samhället. Vissa organisationer stod därmed utan arbetsuppgifter.

Men den frivilliga sektorn hämtade sig snabbt. Den expanderade i takt med att välfärdssamhället byggdes ut. Samhällets ekonomiska stöd till den frivilliga sektorn ökade också successivt. Den frivilliga sektorn kom nu att få rollen som komplement till samhällets välfärdspolitik, genom att erbjuda parallella tjänster eller genom att erbjuda social service utöver det som samhället tillhandahöll.

De frivilliga organisationerna hittade sina egna "nischer": till exempel familjerådgivning, medborgarrådgivning, SOS-telefonlinjer – verksamheter som sedan förblivit inom den frivilliga sektorns ansvarsområde. Nya typer av organisationer, till exempel patientorganisationer, självhjälpsgrupper, "påtryckargrupper" (advocacy groups) och många andra, växte också snabbt fram, inte minst tack vare den möjlighet de fick till statligt stöd. Detta innebar att den sociala sektorn i sin helhet kom att expandera påtagligt.²²

- 3 Början till en ny epok märktes redan i mitten av 1970-talet, efter oljekrisen och den påföljande lågkonjunkturen. Det var dock när Margaret Thatcher blev premiärminister 1979 som fundamentala förändringar av välfärdssamhället började genomföras. Thatcher-regeringen satte som mål att skära ned samhällets åtaganden inom välfärdspolitikerna. Den offentliga sektorns "monopolställning" inom sjukvård och social service skulle ersättas med mer marknadsorienterade lösningar, mer ansvar för individen och familjen själv samt mer välgörenhet och frivilligt arbete.²³ Honnörsbegrepp blev "welfare pluralism", "active citizenship" och "community". I denna nya situation förväntades de frivilliga organisationerna spela en aktiv roll som utförare av sociala välfärdstjänster.

De frivilliga organisationernas ställning förändrades radikalt under 1980-talet. Nu var de inte längre bara ett komplement till offentlig service utan förväntades inom vissa områden istället utgöra en ersättning för denna och axla

en mer marknadsinriktad utförrroll, i konkurrens med andra aktörer.²⁴

Genom den nya lagen om social service i närmiljön – The Community Care Act – som trädde i kraft 1 april 1993, har de successivt genomförda förändringarna formaliserats. De lokala myndigheterna får hädanefter ett övergripande och samordnande ansvar för att omsorg och social service tillhandahålls. När det gäller utförandet av dessa tjänster ska dock myndigheterna i första hand ha rollen som "enabling authorities" – initiativtagare till och upphandlare av tjänster från andra aktörer. I förarbetena till den nya lagen åläggs de lokala myndigheterna att i ökad omfattning arbeta på kontraktbasis med de frivilliga organisationerna.

Den frivilliga sektorns omfattning och karaktär

I Storbritannien finns ingen central myndighet som registrerar alla frivilliga organisationer. Bedömningar av den frivilliga sektorns omfattning bygger sålunda till viss del på uppskattningar.²⁵ Beroende på hur den frivilliga sektorn avgränsas varierar det uppskattade antalet till mellan 300 000 och 500 000 organisationer.

Bland de socialt inriktade organisationerna intar de som har legal status av "charity" en speciell ställning. Den första lagstiftningen kring charities går tillbaka till 1601. Nuvarande charity-lag är från 1960. Charity-status medför påtagliga förmåner för en frivillig organisation: den ger möjlighet till mer omfattande skattebefrielse än vad som gäller för andra frivilliga organisationer. Endast registrerade charities har en garanterad rättighet att ta emot medel från stiftelser. Vissa typer av donationer och gåvor från allmänheten är förenade med skatteavdrag för givaren bara om den mottagande organisationen har charity-status.²⁶ Ansökan om charity-status görs hos det statliga organet för denna fråga – the Charity Commission.

För att kvalificera sig som charity måste organisationen verka för något av följande fyra mål: fattigdomens bekämpande, utbildningens främjande, religionens befrämjande eller andra syften som tjänar allmänheten. Till den sista kategorin räknas bland annat verksamheter som riktar sig till sjuka, handikappade, barn och ungdom, men också verksamhet som har med miljö- och kulturvård att göra. Det finns idag cirka 166 000 registrerade charities.

Ingen vet exakt hur många som är anställda inom den frivilliga sektorn. Uppgifterna varierar från cirka 200 000 till 500 000.²⁷ De anställda inom den frivilliga sektorn representerar 1-2 % av arbetskraften, vilket är en lägre andel än motsvarande i Tyskland och Frankrike. Å andra sidan är frivilliga insatser mycket utbredda inom brittiskt organisationsliv och dessa bär i större utsträckning upp arbetet inom organisationerna än i de två andra länderna.

Frivilliga organisationer inom den sociala sektorn

Årligen sammanställs detaljerade uppgifter om de 400 största charity-organisationerna. Den senaste sammanställningen²⁸ visar att de organisationer som toppade listan ur inkomstsynpunkt var en gigantisk miljö-och kulturvårdsorganisation (The National Trust), The Royal Lifeboat Institution, som arbetar med kustbevakning och sjöräddning, samt två stora fonder för forskning om cancer. Några organisationer som arbetar med direkta sociala insatser fanns emellertid också med bland de tolv främsta, nämligen:

Oxfam som är en humanitär organisation som arbetar med såväl långsiktigt utvecklingsarbete som katastrofhjälp, både inom och utanför det egna landet. Frälsningsarmén som arbetar inom ett brett socialt fält med natthärbergen, inackorderingshem, soppkök, rehabiliteringscentra och ålderdomshem, med mera.

Bernardo's som bedriver arbete inriktat på barn och familjer med speciella behov, brett över hela samhället. Ett av deras specialområden under senare år har varit att hjälpa familjer drabbade av hiv/aids.

Help the Aged som fungerar som samordnande organisation inom äldreområdet. Genom utvecklingsarbete, samt ekonomiskt stöd och igångsättningshjälp till nya organisationer inom äldreområdet, verkar organisationen bland annat för att gamla i högre grad ska kunna bo kvar i hemmet.

De stora charity-organisationerna utgör bara en del av alla de många organisationer som är verksamma inom den sociala sektorn. Det är dock svårt att sammanfatta den vittförgrenade verksamhet som olika typer av socialt inriktade frivilliga organisationer bedriver inom många områden. Tre exempel får tjäna som illustration: verksamhet inom community care, rådgivningsbyråer samt arbetsmarknadsutbildning.

Under 1980-talet har principen om *community care* successivt introducerats. Principen innebär långtgående decentralisering till närmiljön av omsorg och social service, med hemtjänst för äldre och hemsjukvård som viktiga inslag. I takt med denna förändring har de frivilliga organisationerna fått ett ökat ansvar bland annat för äldreomsorg, handikappvård samt vård och rehabilitering av drogmissbrukare. De frivilliga organisationernas arbete på lokal nivå samordnas av "intermediary bodies" (se nedan).

Rådgivningsbyråernas antal och verksamhet har expanderat mycket påtagligt under senare år. De första byråerna för medborgarrådgivning skapades under kriget för att hjälpa människor att hitta rätt i alla de speciallagar som då gällde. Dessa rådgivningsbyråer har sedan fått en allt större betydelse för rådgivning i frågor som rör myndighetskontakter, lagar och förordningar. Det finns nu drygt 1 400 byråer i hela landet, och mellan 1986-91 ökade antalet rådgivnings-sökande med 40 %. Motsvarande tendenser har också iakttagits för andra typer av rådgivningsbyråer – till exempel familjerådgivning och rättshjälpscentra. En anledning till det ökade trycket är landets ekonomiska situation och de offentliga nedskärningarna, vilka fört med sig ökad fattigdom, ökat antal konkurser,

fler vräkningar, samt andra problem.

Det tredje området som får illustrera den frivilliga sektorns verksamhet är *arbetsmarknadsutbildningen* där frivilliga organisationer spelat en betydelsefull roll under många år. 25 % av all arbetsmarknadsutbildning drivs i regi av frivilliga organisationer som har specialiserat sig på arbetshandikappade med speciella behov.

De socialt inriktade organisationernas finansieringsstruktur varierar beroende på verksamhetens inriktning. Ett generellt mönster är dock att statliga och lokala bidrag till frivilliga organisationer ökade under lång tid, för att stagnera under de allra senaste åren, trots den officiella välfärdspluralistiska målsättningen.²⁹ Ett annat mönster är att överföringarna från samhället i allt större utsträckning utgörs av kontraktbaserad ersättning för utförda tjänster i stället för som förut av generella verksamhetsbidrag.

En sammanställning av uppgifter om de 400 största charity- organisationerna visar att drygt 50 % av deras inkomster kom från "gåvor": donationer, testamenten, penninginsamlingar, sponsring från företag. Övriga 50 % av inkomsterna kom dels från samhället i form av verksamhetsbidrag och ersättning för utförda tjänster, dels från egna intäkter i form av avgifter och från kommersiell verksamhet.³⁰

Intermediary bodies

Den statliga myndighet som har ansvar för den frivilliga sektorn är the Voluntary Service Unit som lyder under Home Office (Inrikesdepartementet). Dess uppgift är att samordna kontakterna mellan departementen och mellan den frivilliga sektorn och berörda department, att stimulera till samarbete inom sektorn samt bidra till finansieringen av vissa delar av den frivilliga sektorns verksamhet.

Denna enhets motpart inom den frivilliga sektorn är framför allt det som i Storbritannien kallas för "intermediary bodies". Det är fråga om organisatoriska enheter som fungerar som sammanlänkande organ mellan de frivilliga organisationerna och/eller mellan organisationerna och samhället i övrigt. Många av dessa har riksförbundscharaktär. Andra är samarbetsorgan som har till uppgift att generellt sett samordna och utveckla den del av den frivilliga sektorn som berör det egna verksamhetsområdet, till exempel alla organisationer inom äldreomsorgen.

På det lokala planet verkar local development agencies (LDAs) som samordnare av de frivilliga organisationernas insatser på orten och som mellanled i förhållande till de lokala myndigheterna. Detta innebär bland annat att dessa centra arbetar med att kartlägga lokalsamhällets behov av social service och att utveckla matchande åtgärdsprogram i regi av de frivilliga organisationerna.

Lokalt verkar också omkring 350 Volunteer Bureaux (frivilligcentraler) som har till uppgift att utveckla det frivilliga arbetet på orten genom att rekrytera

och utbilda frivilligarbetare och förmedla kontakter till lämpliga organisationer.

På det nationella planet finns the *National Council for Voluntary Organisations* (NCVO) som paraplyorganisation för de frivilliga organisationerna. Den fungerar som ett resurscentrum för den frivilliga sektorn, kanaliserar statliga medel till speciella satsningar inom den egna sektorn samt representerar de frivilliga organisationerna på nationell nivå i policy-frågor och reformarbete.

1973 skapades ett nationellt resurscenter för frivilligt arbete – *The Volunteer Centre*, vars uppgifter är att bedriva rådgivning, information, utbildning och forskning kring frivilligt arbete. Ett flertal större undersökningar har genomförts i dess regi, bland annat två undersökningar av det frivilliga arbetets omfattning i Storbritannien.

De socialt inriktade frivilliga organisationernas aktuella ställning

De frivilliga organisationernas ställning i det brittiska samhället har radikalt förändrats under det senaste decenniet. Såsom tidigare påtalats har samhället minskat sina åtaganden i välfärdspolitiken till förmån för ett mer pluralistiskt system i vilket offentliga och privata organisationer konkurrerar med varandra på "välfärdsmarknaden". De frivilliga organisationerna, som tidigare haft en mer fristående position har nu alltmer fått ett nära, kontraktbaserat förhållande till den offentliga sektorn: som utförare av sociala service-tjänster åt beställaren-myndigheten. Inom ett flertal områden ersätter de frivilliga organisationerna sålunda samhällets organ. Denna utveckling, som kallas för "contracting out", har mottagits positivt av vissa organisationer. För andra tyckts den nya "kontraktskulturen"³¹ snarare få negativa konsekvenser. Under alla förhållanden påverkar den i hög grad organisationernas förhållande till den offentliga sektorn och tycks få långtgående konsekvenser för organisationernas inre liv.

Intresset är stort, både inom och utanför Storbritannien, för de förändringar som genomförs, och de följs med uppmärksamhet av ett flertal forskare. Bilden av utfallet hittills tycks dock något motsägelsefull och inte lätt att sammanfatta. Vi presenterar här endast några av de reflexioner/slutsatser som flera olika forskare har kommit fram till³²

Det finns en tendens mot att frivilliga organisationers verksamhet "smalnar av". Detta innebär att organisationen prioriterar sådan verksamhet där den kan få ett entreprenadavtal med den offentliga sektorn medan andra verksamheter överges.

Små, socialt inriktade organisationer har svårt att hävda sig i konkurrensen med de större när det gäller att ingå kontrakt med den offentliga sektorn om utförande av social service.

"Kontraktskulturen" leder till ökat effektivitetsmedvetande i organisationerna men paradoxalt nog också till ökad byråkratisering.

Samhällets nya krav på prestationer från organisationer medför ökade krav på specialistkunskaper, vilket gör att organisationerna i allt större utsträckning måste ha anställd personal. Detta förhållande, samt ökat kostnadsmedvetande, tenderar att skapa spänningar mellan de anställda och de frivilligt aktiva. Enligt vissa uppgifter, utsätts de frivilligt aktiva för alltför stora krav från de anställdas sida.

Kontraktssystemet ökar, enligt flera bedömare, samhällets kontroll över den frivilliga sektorn och hotar dess självständiga ställning.

Frivilliga insatser

Såsom redan påpekats är frivilligt arbete utbrett i Storbritannien, och det finns "intermediary bodies" på olika nivåer som samordnar och utvecklar denna typ av arbete.

I de systemförändringar som genomförts under det senaste decenniet har frivilligt arbete kommit att få en central roll, både i den officiella diskursen och i faktisk arbetsfördelning inom den sociala sektorn. "Community" har blivit ett honnörord. Detta begrepp handlar här inte nödvändigtvis om decentraliserade, professionella insatser, utan tycks ofta få stå för informella hjälpinsatser från anhöriga och grannar, liksom för frivilliga insatser i allmänhet. Dessa insatser beskrivs i många fall som överlägsna de professionella. Skälet till att man alltmör velat betona från samhällets sida frivilliginsatsernas betydelse, har dock varit behovet av att skära ned kostnaderna för den sociala välfärden.

De facto arbetar britterna frivilligt i ökande omfattning. 1981 hade 44 % av den vuxna befolkningen arbetat frivilligt under den gångna 12-månadersperioden. 1991 var motsvarande siffra 51 %.³³ Frivilligt arbete var sålunda en väl utbredd tradition innan nedskärningarna drabbade den offentliga välfärden. Omkring 25 % av britterna hade utfört direkta sociala insatser inom organisationer. Inriktningen på direkta hjälpinsatser tycks med andra ord vara ett karaktäristiskt inslag i brittiskt frivilligt arbete.³³

Karand, Bethmann, D. (1992). *Organizational Change in the Public Sector*. London: Sage, 94.

Johnson, N. (1992). The change in voluntary organizations in the United Kingdom, 1945 to the present day. I S. J. Wilson (ed.), *Voluntary Organizations: A Handbook*. London: Sage, 11-20.

Knapp, M & Kendall, J. (1991). *Public Sector Change in the 1990s*. *Annals of Public Administration*, 15(2), 115-128.

Kramer, R.M. (1990). Change in public sector organizations. *Voluntas*, 1, (2), 33-59.

NOTER

- 1·Se vidare under avsnittet om Frankrike, med fotnot 5.
- 2·Mizrahi- Tchernonog (1991).
- 3·Archambault (1990).
- 4·Mizrahi- Tchernonog a.a.
- 5·Esping-Andersen (1990).
- 6·Veugelers & Lamont (1991).
- 7·Seibel (1990).
- 8·Archambault (1990); Seibel a.a.
- 9·Archambault (1993).
- 10·Archambault 1990; Laroque (1990).
- 11·Ferrand-Bechmann (1992).
- 12·Archambault, Bon & Le Vaillant (1992).
- 13·Anheier (1991) & Seibel a.a.
- 14·Anheier a. a.
- 15·Anheier (1992).
- 16·Anheier a.a.
- 17·Anheier (1991).
- 18·Anheier (1992).
- 19·Spiegelhalter (1990).
- 20·Deschamps (1992).
- 21·Beckford (1991); Johnson (1992).
- 22·Beckford a.a.
- 23·Kramer (1991).
- 24·*ibid.*
- 25·6 & Fieldgrass (1992).
- 26·Knapp & Kendall (1991).
- 27·Knapp & Kendall a.a.; 6 & Fieldgrass a.a.
- 28·Charity Trends 1991.
- 29·Knapp & Kendall a.a.
- 30·Charity Trends 1991.
- 31·Johnson a.a.
- 32·Billis & Harris (1992); Kramer (1990); Kramer & Grossman (1987); Taylor (1990).
- 33·Lynn & Davis Smith (1992).

LITTERATUR

Kapitel 10

- Anheier, H.K. (1991). West Germany: The ambiguities of peak associations. I R. Wuthnow (red), *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton, The Princeton University Press.
- Anheier, H. (1992). An elaborate network: profiling the third sector in Germany. I B. Gidron, R. Kramer & L. Salomon (red), *Gouvernement and the Third Sector*. San Fransisco, Jossey Bass.
- Anheier, H.K. & Seibel, W. (1993). *Defining the Nonprofit Sector: Germany*. Working paper no 6. Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Archambault, E. (1990). Public authorities and the nonprofit sector in France. I H. K. Anheier & W. Seibel (red), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, Walter de Gruyter.
- Archambault, E., Bon, C. & Le Vaillant, M. (1991). *Giving and Volunteering in France*. Paris, Université de Paris, Panthéon - Sorbonne. Laboratoire d'economie sociale.
- Beckford, J.A. (1991). Great Britain: Voluntarism and sectional interests. I R. Wuthnow (red), *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton, The Princeton University Press.
- Billis, D. & Harris, M. (1992). Taking the strain of change: U.K. local voluntary agencies enter the post-Thatcher period. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 21, 211-225.
- Charity Trends 1991*. London, Charity Aid Foundation.
- Dechamps, A. (1992). *Volunteering in Germany*. An Overview. Uppsats presenterad vid "The Pan-European Research Seminar on Volunteering in Europe". London 21-23 oktober, 1992.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Ferrand-Bechmann, D. (1992). *Bénévolat et Solidarité*. Paris, Syros-Alternatives.
- Johnson, N. (1992). The changing role of the voluntary sector in Britain from 1945 to the present day. I S. Kuhnle & P. Selle (red), *Gouvernement and Voluntary Organizations*. Aldershot, Avebury.
- Knapp, M & Kendall, J. (1991). Policy issues for the U.K voluntary sector in the 1990s. *Annals of Public Cooperative Economics*. 62, 711-731.
- Kramer, R.M. (1990). Change and Continuity in British Voluntary Organisations. *Voluntas*, 1, (2), 33-59.

- Kramer, R.M. (1992). The roles of the voluntary social service organizations in four European states: Policies and trends in England, the Netherlands, Italy and Norway. I S. Kuhnle & P. Selle (red), *Gouvernement and Voluntary Organizations*. Aldershot, Avebury.
- Kramer, R.M. & Grossman, B. (1987). Contracting for social service: process management and resource dependencies. *Social Service Review*, no 61, 32-55.
- Laroque, M. (1990). *Politiques sociales dans la France contemporaine*. Paris, STH.
- Lloyd, P.C. (1990). The relationship between voluntary associations and state agencies in the provision of social services at the local level. I H. K. Anheier & W. Seibel (red), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, Walter de Gruyter.
- Lorentzen, H. (1986). *De frivillige organisasjonene i England*. Notat 86:7. Oslo, Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning.
- Mizrahi-Tchernonog, V. (1991). *Gestion des politiques sociales locales. Analyse du recours communal aux associations*. Paris, Université de Paris, Panthéon-Sorbonne, Laboratoire d'economie sociale.
- Seibel, W. (1991). Governemnet and third sector relationship: the cases of France and West Germany. *Voluntas*, 1, 42-60.
- 6, Perri, & Fieldgrass, J. (1992). *Snapshots of the Voluntary Sector Today*. London, NCVO Publications.
- Spiegelhalter, F. (1990). *Der dritte Sozialpartner*. Bonn, Lambertus.
- Taylor, M. (1990). *New Times, New Challenges: Voluntary Organisations Facing 1990*. London, National Council for Voluntary Organisations.
- Veugelers, J. & Lamont, M. (1991). France: Alternative locations for public debate. I R. Wuthnow (red), *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton: The Princeton University Press.

samt

Dokument från Sveriges ambassader i Bonn, London och Paris: brev samt informationsmaterial och dokumentation från myndigheter.

Avslutning

Det primära syftet med rapporten har varit att göra en grundläggande kartläggning av frivilligsektorn, med tonvikt på socialt inriktade organisationer, verksamheter och insatser. Vi har dessutom försökt sätta in den svenska frivilligsektorns aktuella ställning och vår egen undersökning i ett vidare sammanhang; genom att ge en historisk bakgrund, jämföra med andra länder och redovisa aktuell forskning inom området. Av de uppgifter vi presenterat och de diskussioner som förts vill vi här i avslutningen peka på några centrala stråk.

En omfattande och mångfacetterad sektor

En första upptäckt vi gjorde i utredningsarbetet var hur omfattande och mångfacetterad den sociala frivilligsektorn är. Den rymmer organisationer och verksamheter av en mängd olika slag, vad gäller till exempel inriktning, metoder och värderingar. I rapporten har vi givit exempel på och beskrivit organisationer av de mest skilda slag. Samtidigt visar vi att de riksorganisationer som gör direkta sociala insatser präglas av hög grad av stabilitet och kontinuitet. Precis som i de europeiska länder vi beskrivit har den svenska frivilligsektorn under senare år berikats med nya typer av socialt inriktade organisationer, inte minst inriktade mot egenorganisering inom utsatta grupper. Det ser vi som uttryck för en folkligt förankrad vitalitet. Det verkar också finnas en vilja inom sektorn att leva i tiden och att utveckla och organisera efterfrågade verksamheter och insatser.

Vi har lagt tonvikten vid de verksamheter och insatser som utförs inom frivilligorganisationer – uppmärksammat utförarrollen om man så vill. I mindre utsträckning har vi uppehållit oss vid andra aspekter av organisationernas funktioner i samhället. Dessutom har vi visat att svenska folket i stor utsträckning utför frivilliga insatser. Det finns en föreställning att ett väl utbyggt välfärdsamhälle med en stark offentlig sektor passiviserar medborgarna och kanske till och med motverkar folkliga initiativ. Det finner vi inga som helst belägg för i vår undersökning. Det finns uppenbarligen inga hinder för en livaktig frivilligsektor i ett väl utbyggt välfärdssamhälle. Maktförhållandena i samhället tycks emellertid avspegla sig i det frivilliga arbetets organisation och innehåll. Resurssvaga grupper deltar i mindre utsträckning i de frivilliga verksamheterna. Det centrala inslaget i befolkningens frivilliginsatser visade sig inte vara så mycket att man vill hjälpa som att man vill ha inflytande och påverka. Antalet människor som utför frivilligt socialt inriktat arbete är ändå påfallande stort och utgörs framförallt av kvinnor. När vi lägger ihop antalet frivilliga personer

som gör direkta sociala insatser med antalet anställda inom organisationerna finner vi att verksamheterna har ett avsevärt omfång. Våra uppgifter pekar också mot att det frivilligt sociala arbetet har en uppenbar framtidspotential.

Relationen mellan frivilligsektorn och den offentliga sektorn är mångfaldig. De frivilliga organisationerna är i mycket stor utsträckning ekonomiskt beroende av offentliga medel för att bedriva sin verksamhet. Detta ligger i linje med förhållandena i andra europeiska länder, men verkar särskilt utpräglat för Sveriges del. Vi har berört möjligheter, begränsningar och faror med det starkt utökade samarbete som nu växer fram, främst mellan primärkommunerna och lokala frivilligorganisationer. Paradoxalt nog minskar bidragen till frivilligorganisationerna samtidigt som förväntningarna och kraven ökar. I rapporten diskuteras avsedd rollfördelning, med vilket vi menar frågan om vilken roll frivilligorganisationerna ser som önskvärd i förhållande till den offentliga sektorn. Vi särskiljer och ringar efterhand in fyra olika roller med uttrycken *avantgarde*, *komplement*, *alternativ* och *ersättare*. Våra undersökningsresultat visar att såväl frivilligorganisationernas ledare som de aktiva medlemmarna ofta tycks förespråka en stark offentlig sektor. Man ser sin egen roll gentemot den offentliga sektorn främst som ett komplement och ibland som ett alternativ men värjer sig mot att ersätta det offentligas insatser som garant för välfärden. Frivilligarbetet kan inte på något enkelt eller mekaniskt sätt bli en del av eller integreras i det offentligas verksamhet. Det är tänkbart att många av de frivilliga överhuvudtaget inte är intresserade av att relatera sin egen verksamhet till den offentliga sektorn.

Vi har dock kunnat konstatera att på kommunal nivå ökar trycket på de frivilliga organisationerna att bli verkställare av beställda insatser inom social service och omsorg. I andra länder där kontraktsförhållanden är vanligare pekar erfarenheterna på att sådana system kan både skapa nya möjligheter och medföra problem, som till exempel starka krav på anpassning och likformighet med offentliga verksamheter. Små organisationer kan också få svårt att göra sig gällande.

Sammanfattningsvis kan sägas att vår undersökning visar på att det inom frivilligorganisationernas ramar utförs omfattande sociala insatser av en mängd olika slag. De består till exempel av humanitärt arbete inriktat på både kortsiktig stöd och långsiktig omsorg, rådgivning och kamratstödsinsatser för många olika slags grupper samt målinriktad rehabilitering av ett brett spektrum av människor.

Låt oss understryka att frivilligsektorn i allmänhet och den socialt inriktade delen i synnerhet är utsatt för betydande "ideologiska investeringar", från såväl kritiker som entusiastiska förespråkare för sektorn. Vi hoppas att våra kartläggningar och kunskapsmanställningar kan bidra till att klargöra och kanske nyansera debatt och samtal.

Behov av forskning och utbildning

Utöver att granska verksamheter och insatser på det sätt som vi gjort, behöver man anlägga ytterligare ett flertal grundläggande perspektiv för att få en helhetsbild av den socialt inriktade frivilligsektorn. Inte minst behövs ingående studier av organisationernas ekonomiska villkor och vilken betydelse dessa villkor får på olika plan. Det gäller också för juridiska spörsmål av olika slag. Dessutom behövs forskning som belyser organisationernas aktuella plats och roll i samhällsutvecklingen och i socialpolitiken samt hur organisationerna samspelar med övriga samhällssektorer.

Vad vi gjort är en första mer allmänt inriktad kartläggning. Som en följd av denna väcks ett antal frågeställningar för fortsatt forskning. Vi vill aktualisera fyra huvudperspektiv. Det första kan då vara ett *organisationsperspektiv*. Bland annat behövs ett teoretiskt baserat forskningsarbete för att på ett nyanserat och klargörande sätt kunna kategorisera och karaktärisera socialt inriktade frivilligorganisationer. Det är en mycket angelägen uppgift, bland annat för att man bättre skall kunna förklara de förändrade roller som åtskilliga av organisationerna antagligen står inför.

Ett andra huvudperspektiv kan vara att studera *dem som gör frivilliga insatser*, både som individer och som grupper. Det är ett påfallande eftersatt forskningsområde, såväl i ett nordiskt som i ett vidare internationellt perspektiv. Några grundläggande frågor rör motiv och drivkrafter till att arbeta frivilligt, till exempel frågor om altruism och egenintresse samt könsspecifika faktorer och yrkesuppgifters betydelse för val av frivilliginsatser. Att studera ledarskap och rekrytering till frivilligorganisationer är också angeläget. Av principiellt stor betydelse är också studier av den allt viktigare egenorganiseringen i form av till exempel självhjälpgrupper, klient-, patientföreningar och så kallade jourverksamheter av olika slag.

En tredje ansats kan vara att studera *de individer och grupper som tar emot insatser*. Det finns ett grundläggande behov av att försöka fånga frivilliginsatsernas betydelse i sig och i relation till andra instansers insatser.

Ett fjärde forskningsområde kan utgöras av *ideologi och frivillighet*. Vilka värderingar och ideologier finns inom olika frivilligorganisationer och hur förhåller sig dessa värderingar till organisationernas faktiska verksamhet. En annan väsentlig frågeställning är vilken betydelse frivilligsektorn har i olika socialpolitiska inriktningar och ideologiska traditioner.

För att forskningen skall kunna bidra till utveckling inom frivilligsektorn måste bryggor slås till det praktiska arbetet. Det är angeläget att ett nära samspel mellan forskning, utvecklingsarbete och praktiska insatser kommer till stånd. Att hitta framgångsrika former för detta ser vi som en grannliga och central uppgift för bland annat det nationella center för frivilligt socialt arbete som nu inrättas. Samtidigt vill vi peka på risken för att forskning kring frivilligsektorn kan identifiera sig med frivilligvärlden och anta en alltför okritisk

supporterroll. Denna risk förstärks genom att det tycks finnas en ovana och viss ovilja inom frivilligsektorn att låta sig utsättas för en mer förutsättningslös granskning, på det sätt som sker med den offentliga sektorn.

Bland annat mot bakgrund av våra nordiska grannländers erfarenheter menar vi att den socialt inriktade frivilligsektorn är i stort behov av djärva och långsiktiga satsningar på försök, projekt och systematiskt utvecklingsarbete, inte minst vad gäller samspelet mellan frivilligverksamheter och offentliga verksamheter. Naturligtvis har frivilligorganisationerna själva en avgörande roll i detta sammanhang, men erfarenheterna från andra länder visar också att kommunerna men kanske framförallt statens agerande och engagemang kan få stor betydelse.

För att få till stånd ett någorlunda systematiskt och framgångsrikt forsknings- och utvecklingsarbete behövs ekonomiskt stöd. Från våra nordiska grannländer Danmark och Norge har vi sett hur i synnerhet staten men också andra finansierare gått in och långsiktigt bidragit med ett sådant stöd. Det har lett till en påfallande vitalitet och utvecklingsoptimism inom sektorn.

Utan att ha en naiv tilltro till kunskapens betydelse tror vi att det är mycket viktigt att satsa på utbildning om frivilligsektorn. Det råder en närmast generande frånvaro av utbildningsinsatser på detta fält bland de sociala, vård- och omsorgsinriktade utbildningarna i Sverige. Socialarbetare och andra vårdarbetare lär sig med andra ord redan från början att frivilligsektorn är något man inte behöver beakta eller kontinuerligt samarbeta med. Vi tror också att det finns mycket att vinna på gemensamma utbildningsinsatser för den offentliga sektorns personal och de aktiva inom frivilligsektorn.

Några reflexioner om frivilligsektorns framtid

Statliga initiativ i samarbete med frivilligsektorn verkar kunna öka frivilliginsatserna. Framst får dock frivilliginitiativen sin betydelse som uttryck för folkligt spontana idéer och intressen. Då sådana sammanslutningar bildats söker de ofta stöd av samhället, främst av ekonomiskt slag. Det är angeläget att ge sådana initiativ stöd, samtidigt som vi i rapporten diskuterat problem med att i alltför stor utsträckning bli ensidigt beroende av offentlig finansiering. Vi vill å andra sidan understryka att internationell forskning pekar mot att starkt reducerade bidrag från det offentliga kan få förödande konsekvenser för frivilligsektorn.

Utifrån våra studier av kommunala förhållanden vill vi understryka behovet av en mer uttalad och långsiktig kommunal politisk strategi, som rymmer ställningstaganden till olika slag av rollfördelning mellan frivilligsektor och offentlig sektor. En sådan medveten plan skulle bättre kunna tillvarata frivilligsektorns särart och bereda mark för ett fruktbart samspel. Det skulle tydligare kunna skilja ut frivilligorganisationernas möjligheter och begränsningar både

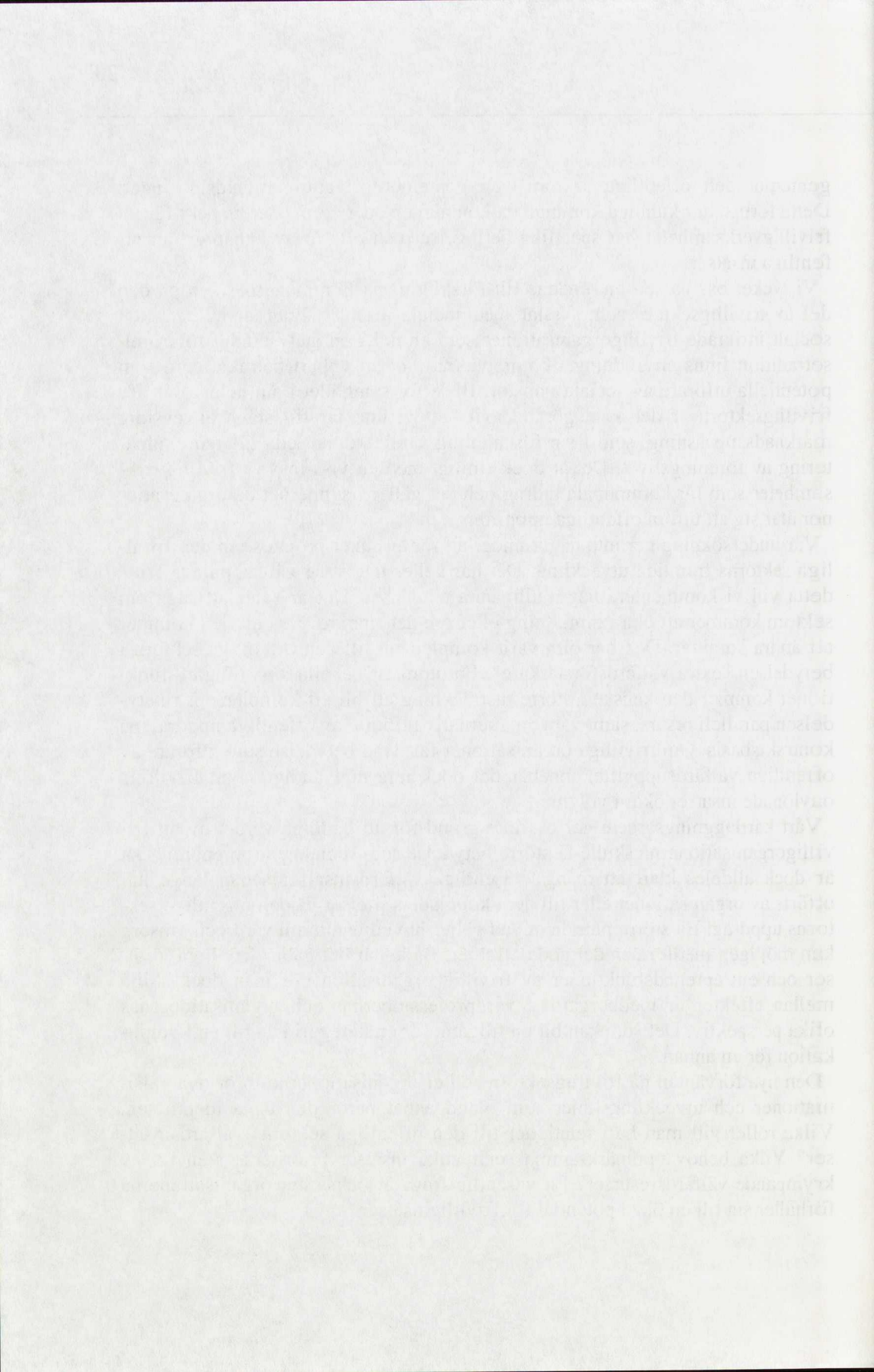
gentemot den offentliga sektorn och gentemot privata marknadslösningar. Detta förutsätter kunniga kommunala kontaktpersoner som visar respekt för att frivilligverksamheter har specifika betingelser och ofta är av annan art än offentliga insatser.

Vi tycker oss ha sett en tendens till förskjutning i kommunernas syn på den del av frivilligsektorn som sysslar med sociala insatser. Från att ha betraktat socialt inriktade frivilligorganisationer som en del i en självständig folkrörelsetradition finns en glidning i kommunerna mot att enbart betrakta dem som potentiella utförare av sociala tjänster. Både för samhället i sin helhet och för frivilligsektorn är det av avgörande vikt att vi inte får till stånd en ensidig marknadsanpassning, som i sin förlängning skulle kunna leda till ren exploatering av föreningslivet. Det är dock rimligt med en viss insyn i frivilligverksamheter som får kommunala bidrag och det gäller i synnerhet då organisationer åtar sig att utföra offentliga uppgifter.

Vår undersökning ger inte något underlag för en säker prognos om den frivilliga sektorns framtida utveckling. Det har heller inte varit vårt uppdrag. Trots detta vill vi kommentera några allmänna tendenser. Det är svårt att säga om sektorn kommer att öka i omfattning eller om det snarare är så att den kommer att ändra karaktär. Den har ofta varit komplement till den offentliga sektorn i betydelsen "extra välfärdsförstärkare". Förutom att behålla sina tidigare funktioner kommer den kanske i större utsträckning att bli ett komplement i betydelsen parallell resurs, samt vara en alternativ utförare av offentliga uppdrag på kontraktbasis. Om frivilliga organisationer får ökad betydelse som utförare av offentliga välfärdsuppgifter innebär det dock inte nödvändigtvis att frivilliga oavlönade insatser ökar i volym.

Vårt kartläggningsarbete ger oss inte grund för att bedöma värdet av att frivilligorganisationerna skulle få större betydelse som sociala entreprenörer. Det är dock alldeles klart att många väsentliga välfärdsinsatser sedan länge har utförts av organisationer eller till dem kopplade stiftelser på den offentliga sektorns uppdrag. En större pluralism vad gäller huvudmän inom vård och omsorg kan möjligen medföra en del goda effekter. Både när det gäller frivilliga insatser och entreprenadsfunktioner av frivillig organisation bör man dock skilja mellan effekter ur medborgarnas, vårdprofessionernas och organisationernas olika perspektiv. Det som kan bli en tillgång för en kategori kan bli en komplikation för en annan.

Den nya förväntan på frivilligsektorn ställer organisationerna inför nya valsituationer och utvecklingslinjer som bland annat berör den egna identiteten. Vilka roller vill man ha i relationer till den offentliga sektorns välfärdsinsatser? Vilka behov uppmärksammas och vilka insatser prioriteras i en tid av krympande välfärdsresurser? En väsentlig fråga är också hur organisationerna förhåller sig till en ökad potential för frivilliginsatser.



LITTERATURFÖRTECKNING

- Abrahamson, P. (1993). Socialpolitikmodeller i Europa: forskelle og konvergens. *Nordiskt socialt arbete*, 13, (1), 3-14.
- Abrahamson, P. & Högsbro, K. (1989). *Socialpolitik, sociale bevaegelser og selvhjaelp i Norden*. Arbejdsrapporter fra Nordisk Sommeruniversitet nr 30, Nordiska sommaruniversitetet 1989.
- Abukhanfusa, K. (1987). *Piskan och moroten: Om könens tilldelning av skyldigheter och rättigheter i det svenska socialförsäkringssystemet 1913-1980*. Stockholm, Carlsson Bokförlag.
- Adamsen, L. (odaterad). *Forsögs- og udviklingsstrategien indenfor sundheds- og socialområdet i Danmark. Tendenser, problemstillinger og barrierer*. Opublicerad stencil.
- Adamsen, L. & Fisker, J. (1989). Forsöks- og udviklingsprojekter - videreförelse og erfaringsanvendelse. I *Lokale partnerskaber*. Center for frivilligt arbejde.
- Alexandersson, P. (1992). Orena lösningar, politiska reptrick. (Intervju med Lars Ingelstam.) *Väl & Ve* 92:7.
- Andersen, B. R. (1973). *Grundprincipper i socialpolitiken*. Albertslund, Det danske forlag.
- Anheier, H K. & Seibel, W. (red) (1990). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, Walter de Gruyter.
- Anheier, H. (1991). West Germany: The ambiguities of peak associations. I R. Wuthnow (red), *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton, The Princeton University Press.
- Anheier, H. (1992). An elaborate network: profiling the third sector in Germany. I B. Gidron, R. Kramer & L. Salomon (red), *Gouvernement and the Third Sector*. San Fransisco, Jossey Bass.
- Anheier, H.& Seibel, W. (1993). *Defining the Nonprofit Sector: Germany*. Working paper no 6. Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Archambault, E. (1990). Public authorities and nonprofit sector in France. I H. Anheier & W. Seibel (red), *The Third Sector: the Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, Walter de Gruyter.
- Archambault, E., Bon, C. & Le Vaillant, M. (1991). *Giving and Volunteering in France*. Paris, Université de Paris, Panthéon - Sorbonne, Laboratoire d'economie sociale.
- Barker, D. G. (1993). Values and Volunteering. I J. Davis Smith (red), *Volunteering in Europe. Opportunities and Challenges for the 90s*. Voluntary Action Research, second series, paper no 4. Berkhamsted, Volunteer Centre U.K.

- Beckford, J. A. (1991). Great Britain: Voluntarism and sectional interests. I. R. Wuthnow (red), *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton, The Princeton University Press.
- Berggren, H. & Nilsson, G. B. (1965). *Liberal socialpolitik 1853-1884*. Stockholm, Studia historica Upsaliensis.
- Berglund, H., Harriman, S., Jansson, K. & Sohlberg, S. (1991). *Gentjänsten - en möjlighet för svensk äldreomsorg!* Stencil, Lidingö kommun.
- Bergmark, Å. (1993). *Från bidrag till ersättning?* Manus. Utkommer som rapport 1 i Sköndalsinstitutets skriftserie om frivilligt socialt arbete.
- Billis, D. & Harris, M. (1992). Taking the strain of change: U. K. local voluntary agencies enter the post-Thatcher period. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 21, 211-225.
- Bjurman, E. L. (1990). "Intagen på Owiss tid: Om barn i fängelser och på räddningshus under 800-talet". G. Halldén (red) I *Se barnet: Tankegångar från tre århundraden*. Stockholm, Rabén & Sjögren.
- Blom, C. (1992). *Tiggare, tidstjuvar, lättingar och landstrykare: Studier av attityder och värderingar i skrän, stadgar, ordningar och lagförslag gällande den offentliga vården 1533-1664*. Lund: Lunds University Press.
- Blomberg, I. (1934). *Sinnesslövärdens historia i korta drag*. Stockholm.
- Blomberg, H. & Bäckman, G. (1992). *The Role of Voluntary Work in a Welfare State. The Case of Finland*. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo akademi, Socialpolitiska institutionen, Ser A:387.
- Blomdahl, U. (1990). *Folkrörelserna och folket*. Stockholm, Institutionen för framtidsstudier och Carlsson Bokförlag.
- Blomquist A. & Leonardz B. (1989). Årsredovisningen. Malmö, Liber.
- Bonniers svenska ordbok* 1986.
- Booth, W. (1990). *I mörkaste England och vägen ut*. Stockholm, FA-press förlag. Första upplaga 1890.
- Borg, P. A. (1990). "En resa i Fäderneslandet år 1811". *Nordisk tidskrift för dövstumundervisningen*. 2.
- Bramstång, G. (1964). *Förutsättningar för barnavårdsnämndens ingripande mot asocial ungdom*. Lund, Gleerups.
- Brante, T. & Fasth, E. (1982). *Termer i sociologi*. Stockholm, Liber Förlag.
- BRO historik* (1992). Bröstcancerföreningarnas riksorganisation. *Brug og misbrug af frivilligt arbejde*. (1991). Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Bundesen, P. (1992). Fra velfærdsstat til velfærdspluralisme? *Nordiskt socialt arbete*, 12, (4), 43-55.
- Charity Trends 1991*. London, Charity Aid Foundation.
- Clary, E. G., Snyder, M. & Ridge, R. (1992). Volunteers' Motivation: a functional strategy for the recruitment, placement and retention of volunteers. *Nonprofit Management & Leadership*. 2, (4), 333-350.
- Commission of the European Communities (1984). *The Extent and Kind of Voluntary Work in the EEC*. Bryssel.

- Cronenberg, O. (1985). *Röda Korset 1863-1915*. Umeå, Institutionen för idéhistoria.
- Dahlberg, B. H. (1893). *Bidrag till svenska fattiglagstiftningens historia intill midten af adertonde århundradet*. Uppsala, Uppsala universitet.
- Dechamps, A. (1992). *Volunteering in Germany. An Overview*. Uppsats presenterad vid "The Pan-European Research Seminar on Volunteering in Europe". London 21-23 oktober, 1992.
- Den svenska kyrkoordningen 1571*. (1971). Utg. av Sven Kjällerström Lund, Håkan Ohlssons förlag.
- Det här arbetar vi för* (odaterad). Broschyr för RSMH.
- DSFi 1985:6*. (Författad av Bohm, P.) Frivilligorganisationer - alternativ till den offentliga sektorn? Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Elmund, G. (1973). *Den kvinnliga diakonin i Sverige 1849-1861*. Lund, Biblioteca theologiae practicae.
- Engberg, J. (1986). *Folkrörelserna i välfärdssamhället*, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. (Avh.).
- Engberg, J. (1987). Folkrörelserna i välfärdssamhället. I SOU 1987:35, *Ju mer vi är tillsammans, del 3: Underlag för reformer samt förslag*.
- Engman, T. (1992). *Ett sätt att leva, RSMH, en klientrörelses tillkomst och framväxt*. Stockholm, Carlsson Bokförlag.
- Eriksson, T. (1967). *Kriminalvård: idéer och experiment*. Stockholm, Norstedts.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Ferrand-Bechmann, D. (1992). *Bénévolat et Solidarité*. Paris, Syros-Alternatives.
- Fisker, J. (1992). *Experiment as a Strategy for Change?* Köpenhamn, AKF Forlag.
- Flex, K. & Koch-Nielsen, I. (1992). *Kommunerna og SUM-programmet*. Köpenhamn, Socialforskningsinstituttet rapport 92:11.
- Folkrörelse- och föreningsguiden* (1993). Stockholm, Civildepartementet och CE Fritzes AB.
- Frivilligt socialt arbejde og de professionelle* (1988). Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Furuland, G. (1987). "En association i offentlighet och privatsfär". *Scandia*, 53, 99-128.
- F.V.O. 75 år*. (1964).
- F.V.O. 1889-1909*. u.å.
- F.V.O. 100 år, 1889-1989*. u.å.
- Föreningslagen (SFS 1951:308)*.
- Förhammar, S. (1991). *Från tärande till närande: Handikapputbildningens bakgrund och socialpolitiska funktion i 1800-talets Sverige*. Stockholm, Almqvist & Wicksell.

- Gans, H. (1972). "The positive functions of poverty". *American Journal of Sociology*, 78, 275-289.
- Geijerstam, G. af. (1973). *Anteckningar om arbetarförhållanden i Stockholm*. Lund, Studentlitteratur. Första upplaga 1894.
- Gellerstam, G. (1971). *Från fattigvård till församlingsvård: Utvecklingslinjer inom fattigvården och diakonin i Sverige 1871 - omkring 1915*. Lund, Lunds universitet.
- Gentjänster på Lidingö (1992). i *NU - Det liberala nyhetsmagasinet*, nr 23, (10), 4-5.
- Geremek, B. (1991). *Den europeiska fattigdomens betydelse*. Stockholm, Ordfronts förlag.
- Gerdin Gislason, A. & Porshage, M. (1992). *En uppföljning av Suseboprojektet*. Opublicerad stencil.
- Gidron, B. & Kramer, R. M. & Salamon, L (red) (1992). *Government and the Third Sector*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Greider, G. (1992). Moralisk elit vädrar morgonluft. *Dagens Nyheter* (B1) 24/12 1992.
- Guiden till invandrarnas organisationer och trossamfund* (1992). Statens invandrarverk.
- Habermann, U. (1987). *Det tredie netvaerk*. Köpenhamn, Akademisk Forlag.
- Habermann, U. (1988). Hvorfor frivillig arbejde? - et social- og fagpolitisk oplæg. I *Frivilligt socialt arbejde og de professionelle*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Habermann, U. (1992). *Key Issues Concerning Volunteering in Denmark*. Paper presenterat vid "Paneuropeiska forskningsseminariet kring frivillighet" i London 21/10 - 23/10 1992.
- Habermann, U. (1992a). SUM-programmet og det frivillige arbejde. *Summa summarum*, 3, (6), 65-70.
- Habermann, U. (1993). *Folkelighed og frivilligt arbejde*. Köpenhamn, Akademisk Forlag.
- Habermann, U. & Parsby, I. (1987). *Myter og realiteter i det frivillige sociale arbejde*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Handlingsprogram för Svenska Röda Korset inför 1990-talet*. (1986). Stockholm, Svenska Röda Korset.
- Hansmann, H. (1987). Economic Theories of Nonprofit Organization. I W Powell (red.). *The Nonprofit Sector A Research Handbook*. New Haven, Yale University Press.
- Hedley, R. & Davis Smith, J. (1992). *Volunteering and Society. Principles and Practice*. National Council for Voluntary Organisations. London, Bedford Square Press.
- Hedqvist, V. (1893). *Den kristna kärleksverksamheten i Sverige under medeltiden* Strengnäs.

- Hegland, T. J. (1991). Forskningserfaringer om graenser for samarbejdet. I *Brug og missbrug af frivilligt arbejde*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde. Köpenhamn, Socialministeriet.
- Hemström, C. (1992). *Organisationernas rättsliga ställning*. Om ekonomiska och ideella föreningar. Stockholm, Nordstedts.
- Hemström, C. (1992a). *Ideell förening*. I Nationalencyklopedin 9. Höganäs.
- Herrmann, E. (1992). Vad är det för värdefullt med folkrörelser - avslutande reflexion. I S. Axelsson & T. Pettersson, *Mot denna framtid*. Institutet för Framtidsstudier och Carlsson Förlag.
- Himmelfarb, G. (1984). *The Idea of Poverty: England in the early industrial age*. London, Faber.
- Hirdman, Y. (1989). *Att lägga livet till rätta: Studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm, Carlsson förlag.
- Holgersson, L. (1977). *Socialvården en fråga om människosyn*. Stockholm, Tidens förlag.
- Humble, S. (1982). *Voluntary Action in the 1980s - A Summary of the Findings of a National Survey*. Berkhamsted, The Volunteer Centre.
- Högsbro, K. (1989). Hvor står det frivillige sociale arbejde idag. I *Lokale partnerskaber - nye veje i socialpolitikken*, Center for frivilligt arbejde.
- Högsbro, K. (1992). *Sociale problemer & selvorganiseret selvhjælp*. Frederiksberg, Samfundslitteratur, (Avh.).
- Höjer, K. I. (1952). *Svensk socialpolitisk historia*. Stockholm; P. A. Norstedt.
- Ideell organisation. Osignerad artikel i *Nationalencyklopedin 9*. Höganäs 1992.
- Independent Sector (1990). *Giving and Volunteering in the United States*, 1990 edition. Washington D. C.
- Intresseorganisation. Osignerad artikel i *Nationalencyklopedin 9*. Höganäs 1992.
- Isaksson, K. & Berglind, H. (1993). *Gentjänsten i praktiken*. Rapport från Socialstyrelsen (under tryckning).
- Jacobsson, L. O. (1975). *Omsorger i hundra år*. Lund, Landstinget.
- James, E. (red.). *The Nonprofit Sector in International Perspective*. New York, Oxford University Press.
- Janerud, L. m fl. (1980). *Istället för social service ...* Rapport 4, Metodbyrå 2, Stockholms socialförvaltning.
- Janerud, L. m fl. (1980a). *"Resurskatalogen"*. Stencil, Social servicecentral 4, Stockholms socialförvaltning.
- Jansson, T. (1985). *Adertonhundralets associationer*. Stockholm, Almqvist & Wicksell International.
- Jansson, T. (1991). Folkrörelser. I *Nationalencyklopedin 6*. Höganäs.
- Jensen, M. K. m fl (1987). *Sociale netvaerk og socialpolitik*. Köpenhamn, Socialforskningsinstituttet, publikation 163.
- Johansson, H. (1980). *Folkrörelserna i Sverige*. Stockholm, Sober förlag AB.
- Johansson, H. (1993). Föreningsväsendet växer fram. I *Folkrörelse- och föreningsguiden*, Civildepartementet och CE Fritzes AB.

- Johansson, L. (1991). *Caring for the Next of Kin*. Acta Universitatis Upsalien-sis (Avh.).
- Johnson, N. (1992), The changing role of the voluntary sector in Britain from 1945 to the present day. I. S. Kuhnle & P. Selle (red), *Governement and Voluntary Organizations*. Aldershot, Avebury.
- Jordansson, B. (1992). "Hur filantropen blev en kvinna: Fattigvård och väl-görenhet under 1800-talet". *Historisk tidskrift*, 4, 468-487.
- Jubileumstidskrift Frälsningsarméns socialtjänst 100 år* (1990). Stockholm, Frälsningsarméns förlag AB.
- Just Jeppesen, K. & Höeg, D. (1987). *Private hjelpeorganisationer*. Köpenhamn, Socialforskningsinstitutet, publikation 160.
- Jägerskiöld, S. (1955). "Från fattigvård till socialhjälp: En studie i socialrättens rättshistoria och begreppsbildning." *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 18, 249-274.
- Jørgensen, A. Th. (1922). *Filantropiens ledare och former under det nittonde århundradet*. Stockholm, P. A. Norstedts.
- Kanner, L. (1968). *Den psykiska utvecklingsstörningen: Vårdens och forsk-ningens historia*. Stockholm. Svenska Bokförlaget.
- Karasek, R. & Theorell, T. (1990). *Healthy Work*. New York, Basic Books.
- Klausen, K. (1989). *Organizational Development and Environmental Change*. Politologiske skrifter fra institut for erhversret og politologi nr 6/1989, Odense universitet.
- Klausen, K. (1989). *Phlegmatism, Passive Adjustment and Stress*. Paper presenterat vid "The ECPR Workshop on Needs, Contributions and Welfa-re", Paris.
- Klausen, K. (1990). *Organisatorisk inertti og mikrodynamiske processer*. Köpenhamn, Handelshögskolan i Köpenhamn och Samfundslitteratur. (Avh.).
- Klausen, K. (1991). *Om teoretiske problemer ved studiet af frivillige organisa-tioner*. Skrifter fra Institut for erhversret og politologi no. 2/1991, Odense universitet.
- Klausen, K.K. (1992). *Paragovernmental Organizations, the Extension of the Welfare State*. Skrifter fra Institut for erhversret og politologi no. 4/1992, Odense universitet.
- Knapp, M. & Kendall, J. (1991). Policy issues for the U. K. voluntary sector in the 1990s. *Annals of Public Cooperative Economics*, 62, 711-731.
- Koch-Nielsen, I. (1992). *Den tredje sektor som komplement til velfærdsstaten*. Paper presenterat vid det sjunde nordiska socialpolitiska seminariet i Åbo, augusti 1992.
- Kommittedirektiv 1992:81*. Bidrag till ideella organisationer.
- Kongl. Maj:ts nådige Förordning angående Hospitals och Barnhus Inrätt-ningarne i Riket, 11 april 1763*.
- Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning angående Fattigvården i Riket, 25 maj 1847, SFS 1847:23*.

- Kongl. Maj:ts nådiga Förordning angående Fattigvården, 9 juni 1871, SFS 1871:33.
- Kramer, R. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkley, University of California Press.
- Kramer, R. (1990). Change and Continuity in British Voluntary Organisations. *Voluntas*, 1, (2) 33-59.
- Kramer, R. (1992). The roles of the voluntary social service organizations in four european states: Policies and trends in England, the Netherlands, Italy and Norway. I. S. Kuhnle & P. Selle (red), *Gouvernement and Voluntary Organizations*. Aldershot, Avebury.
- Kramer R. M. & Grossman, B. (1987). Contracting for social service: process management and resource dependencies. *Social Service Review*, 61, 32-55.
- Kuhnle, S. & Selle, P. (red.). (1990), *Frivillig organisert velferd*. Bergen, Alma Mater Forlag AS.
- Kuhnle, S & Selle, P. (1992). *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot, Avebury.
- Kyrkolagen (SFS 1992:300).
- Lag om statlig inkomstskatt (SFS 1947:576).
- Laroque, M. (1990). *Politiques sociales dans la France contemporaine*. Paris, STH.
- Levenstam, T. (1981). *Kyrklig diakoni och samhällets sociala omsorgsarbete: Omkring 1850 - omkring 1975*. Älvsjö, Skeab/Verbum.
- Levenstam, T. (1992). *Prästfamiljernas villkor: Kontraktsänkekassor i Lunds stift under 300 år*. Lund, Verbum.
- Liedman, S-E. (1993). *Utmätning*. Värnamo, Arena.
- Lindqvist, R. (1990). *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati: Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900 - 1990*. Lund, Arkiv förlag. (Avh.).
- Lindstedt, G. (1918). *Öfversikt af den svenska fattigvårdens historia*, Riksdagen 1918. Bihang 2:2:7.
- Linton, J. (1992). *Behöver svensk välfärd frivilliga organisationer?* Examensarbete, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Lloyd, P. C. (1990). The relationship between voluntary associations and state agencies in the provision of social services at the local level. I. H K Anheier & W. Seibel (red), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, Walter de Gruyter.
- Lokale partnerskaber - nye veje i socialpolitikken* (1989). Center for frivilligt arbejde.
- Lorentzen, H. (1986). *De frivillige organisasjonene i England*. Oslo, Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning. Notat 86:7.
- Lorentzen, H. (1988). *Mellom byråkrati og bevegelse*. Institutt for Sosialforskning, INAS Rapport 3/88.
- Lorentzen, H. (1990). *Forskerne og frivilligheten*. Paper presenterat vid FRIAs möte "Frivilligt arbete i Norden" i Kerteminde 2/5 - 4/5 1990.

- Lorentzen, H. (1990). Staten, markedet og de frivillige organisasjonene. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 6, 177-193.
- Lorentzen, H. (1990). *Velferd og verdier*. Oslo, Institutt for Samfunnsforskning, rapport 90:8.
- Lorentzen, H. (1992). En framtid for frivilligheten? *Nordiskt socialt arbete* 92:2, 19-32.
- Lorentzen, H. (1993). *Frivillighetens integrasjon*. Institutt for Samfunnsforskning. Opublicerat manus.
- Lorentzen, H. & Selle, P. (1989). Kan vi stola på dei frivillige organisasjonane? I. H. Baldersheim m fl. *Sentral styrning og institusjonell autonomi*. Bergen, Alma Mater Forlag AS.
- Lynn, P. & Davis Smith, J. (1992). *The 1991 National Survey of Voluntary Activity in the U. K.* Berkhamsted, The Volunteer Centre.
- Marklund, S. (1982). *Klass, stat och socialpolitik*. Lund, Arkiv förlag.
- Mehlbye, J. & Nygaard Christoffersen, M. (1992). *Selvhjælpsgrupper - omfang, karakter og erfaringar*. Köpenhamn, AKF Forlaget.
- Mizrahi-Tchernonog, V. (1991), *Gestion des politiques sociales locales. Analyse du recours communal aux associations*. Paris, Université de Paris, Panthéon-Sorbonne, Laboratoire d'economie sociale.
- Mirvis, P. (1992). The Quality of Employment in the Nonprofit Sector: An update on Employee Attitudes in Nonprofits Versus Business and Government. *Nonprofit Management & Leadership*, 3, (1), 23-41.
- Montelius, A. (1907). *Samarbete mellan offentlig och enskild fattigvård, Fattigvård och folkförsäkring*, II:6. Stockholm, Centralförbundet för socialt arbete.
- Montell, E. (1982). *Sävstaholmsföreningen: En krönika om ett företag för de psykiskt utvecklingsstörda*. Stockholm, Sävstaholmsföreningen.
- Montgomery, A. (1934). *Svensk socialpolitik under 1800-talet*. Stockholm, Kooperativa förbundets bokförlag.
- Muff, H. (1991). For kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde. I *Bruk og misbrug af frivilligt arbejde*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Möller, G. (1928). *Trygghet och säkerhet åt Sveriges folk: Ett socialdemokratiskt program inför valen*. Stockholm, Tidens förlag.
- Möller, G. (1948). *Från Fattighus-Sverige till Social-Sverige*. Stockholm, Tidens förlag.
- Nilsson, K. & Sunesson, S. (1989). *Center for Social Udvikling - elsket men forladt*. Okänd förlagsort, Center for Social Udvikling.
- Norlander, K. (1992). "Att vara kvinnlig kapitalist: Anna Hierta-Retzius, Ebba Lind af Hageby och Liljeholmens Stearinfabrik", *Historisk tidskrift*, 4, 446-467.
- NOU 1988:17*. Frivillige organisasjoner.
- Närheten. Verksamhetsrapporter 1991; 1992*. När, Närprojektet.

- Ohrlander, K. (1992). *I barnens och nationens intresse: Socialliberal reformpolitik 1903 - 1930*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International. (Avh.).
- Olson, H-E, (1992). *Föreningarna och den ideella sektorn. En forsknings- och kunskapsöversikt*. Opublicerad stencil, Civildepartementet.
- Olsson, S. E. (1990). *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Lund, Arkiv förlag. (Avh.).
- Omtanke Rehabiliteringsarbete bland missbrukare* (odaterad). Broschyr från Frälsningsarméns socialtjänst.
- Onarheim, G. & Selle, P. (1990). *Frivillige organisasjoner som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. Bergen, LOS-senter, Notat 90:4.
- Oxenstierna, G. (1989). *Vad vill pensionärerna i Lidingö?* Rapport i socialt arbete 45. Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Pauli, E. (1905), "Välgörenhetsarbetet: Några ord om F. V. O.". *Social tidskrift*.
- Paulsen, M. (1992). Det finns inga folkrörelser, bara rörelser i folket. I *Rörelser i folket*. Rapport från regeringens seminarium den 21 oktober 1992 på Skeppsholmens kursgård, Saltsjö-Boo om folkrörelser och föreningsfrågor.
- Pestoff, V. (1991). Social service i kooperativ regi. I *Kooperativ årsbok 1991*.
- Pestoff, V. (1992). Third Sector and Co-Operative Services - An alternative to Privatization. *Journal of Consumer Policy* 15, 21-45.
- Petersson, O., Westholm, A. & Blomberg, G. (1989). *Medborgarnas Makt*. Stockholm, Carlsson förlag.
- Pettersson, L. (1992). Man kan inte sälja frivilliginsatser. I *Rörelser i folket*. Rapport från regeringens seminarium den 21 oktober 1992 på Skeppsholmens kursgård, Saltsjö-Boo om folkrörelser och föreningsfrågor.
- Prochaska, F. K. (1981). *Women and Philanthropy in nineteenth-century England*. Oxford, Clarendon Press.
- Qvarsell, R. (1988). *Kulturmiljö och idéspridning*. Stockholm, Carlsson Bokförlag.
- Qvarsell, R. (1992). "Om betydelsen av det personliga: Ett tema i det sociala arbetets idéhistoria". *Bortom trivaliseringen: Människan som väsen och oväsen*. Göteborg, Daidalos.
- Qvarsell, R. (1993). "Sundhetspolisens tid". *Socialmedicinsk tidskrift*, 2-3, 112-117.
- Ravn, L. (1988). Selvhjaelpsgrupper i Kraeftens Bekaempelse. I *Frivilligt socialt arbejde og de professionelle*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Rothstein, B. (1986). *Den socialdemokratiska staten*. Lund, Arkiv förlag.
- Salamon, L. (1987). Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government - Nonprofit Relations. I. W. Powell (red.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven, Yale University Press.
- Salamon, L. & Salamon, L. (1991). *Reference Manual of Project Material*. The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Institute for Policy Studies, The John Hopkins University.

- Salamon, L. & Anheier, H. (1992). Toward an Understanding of the International Non-profit Sector: The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. *Nonprofit Management & Leadership*, 2, 311-323.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (1992a). *In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions*. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no 2. Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (1992b). *In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification*. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, no 3. Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Salonen-Soulie, U. (1991). *Välfärdsstatens socialservice under förändring*. Meddelande från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten, Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning Ser. A 329, Åbo akademi.
- Scharin, H. (1990). *Slagsta-hemmet och dess förhistoria 1870-1970*. Stockholm, Omsorgsnämnden, Stockholms läns landsting.
- Schulz von Schulzenheim, D. (1801). *Tal, om den offentliga vården, i hänseende til folkets seder och helsa, samt de fattigas lifbergning*. Stockholm.
- Seibel, W. (1991). Government and third sector relationship: the cases of France and West Germany. *Voluntas*, 1, 42-60.
- Perri, & Fieldgrass, J. (1992). *Snapshots of the Voluntary Sector Today*. London, NCVO Publications.
- Selle, P. (1993). Voluntary organisations and the welfare state: the case of Norway. *Voluntas* 4, (1) 1-15.
- Selle, P. & Svåsand, L. (1987). Cultural Policy, Leisure and Voluntary Organizations in Norway. *Leisure Studies*, 6, 347-364.
- Selle, P. & Ömyr, B. (1990). Velferdsproduksjon i lokalsamfunnet: Frivillig organisering eit alternativ til offentlig. I. P. Selle & S. Kuhnle *Frivillig organisert velferd*. Bergen, Alma Mater Forlag AS.
- Sills, D. (1968). Voluntary Associations: Sociological Aspects. I. D. Sills (red.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*.
- Skoglund, A-M, (1992). *Fattigvården på den svenska landsbygden år 1829*. Socialhögskolan, Stockholms universitetet (Avh.).
- Sociala verksamheter 1991*. (odaterad). Stockholms stadsmision.
- Socialtjänstlagen* (SFS 1980:620).
- SOU 1974:40*. Socialvården. Mål och medel.
- SOU 1986:19*. Aktuella socialtjänstfrågor.
- SOU 1987:33*. Ju mer vi är tillsammans. Betänkande av 1986 års folkrörelseutredning.
- SOU 1987:35*. Folkrörelseutredningen. Underlag för reformer samt förslag.
- SOU 1988:39*. Folkrörelseutredningen. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet.
- SOU 1993:71*. Organisationernas bidrag.

- Social vejviser - frivillige organisationer på det sociale område* (1990). Köpenhamn, Socialministeriet.
- Spiegelhalter, F. (1990). *Der dritte Sozialpartner*. Bonn, Lambertus.
- Statistiska Centralbyrån (1982). *Politiska resurser*. Levnadsförhållanden 1978, rapport 31, Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån (1986). *Politiska resurser*. Preliminära resultat från 1984 års undersökning av Levnadsförhållanden. Statistiska meddelanden B-e 40 SM 8601. Stockholm.
- Statistiska Centralbyrån (1992). *I tid och otid. En undersökning om kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91*. Levnadsförhållanden, rapport nr 79. Stockholm.
- Statskontoret 1991:6*. Statligt föreningsstöd.
- Stephan, P. (1991). Relationships among market work, work aspirations, and volunteering: the case of retired women. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 20, 225-236.
- Stockholmskooperativet för Independent Living*. (odaterad programförklaring). Stockholms stads arkiv, Föreningen Sävstaholmsskolorna, A1: Föreningsprotokoll, A2: Styrelseprotokoll.
- Summa summarum* (1992). 3, (6).
- Sundh, K. (1984). *Föreningarna och socialtjänsten*. Stencil, Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Sunesson, S. (odaterad), *Kooptation eller motoffentlighet. Strategier för de förtrycktas organisationer*. Stencil, Institutionen för socialt arbete, Lunds universitet.
- Sunesson, S. (1992). Förord. I T. Engman *Ett sätt att leva. RSMH, en klientrörelses tillkomst och framväxt*. Stockholm, Carlsson Bokförlag.
- Svenska Dagbladet (1991). Artikelserie 2/12 - 21/12 1991 kring temat välgörenhet.
- Swedner, H. (1990). *Om frivilligt socialt arbete*. Notat. Göteborgs universitet.
- Säfström, B. (1992). Hemlösa kvinnor i Stockholm får eget hus. *SSM Brevet*, 40, (4) 2.
- Söder, M. (1978). *Anstalter för utvecklingsstörda I-II*. Stockholm, Stiftelsen ALA.
- Söderberg, S. (1965). *Svenska Röda Korset: 1865-1965*. Stockholm.
- Taylor, M. (1990). *New Times, New Challenges: Voluntary Organisations Facing 1990*. London, National Council for Voluntary Organisations.
- Titmuss, R. M. (1973). *The Gift Relationship*. London, Penguin.
- de Tocqueville, A. (1971), *Journey to America*. New York, Anchor Books. Original 1831-1832.
- Thorwaldsson, K-P. (1993). "Partiet har fel människosyn." *Dagens Nyheter* (A4) 13/9 1993.
- Verksamhetsberättelse 1991* (odaterad) RSMH Spånga-Järva.
- Verksamhetsplanering 1992* (1992). RSMH Spånga-Järva.

- Veugelers, J. & Lamont, M. (1991), France: Alternative locations for public debate. I. R. Wuthnow (red), *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton, The Princeton University Press.
- Vestlund, G. (1981). *Hur vårdar vi vår demokrati?* Stockholm, Liber.
- Vogel, J. (1987). *Det svenska klassamhället*. Levnadsförhållanden 1975-85, Rapport nr 50. Stockholm, Statistiska Centralbyrån.
- Wallin, G. (1992). Den nya danska folkrörelsen: någon att tala med. *SSR-tidningen* nr 18, 13-17.
- Watt Boolsen, M. (1988). *Frivillige i socialt arbejde*. Köpenhamn, Socialforskningsinstituttet, Rapport 88:2.
- Watt Boolsen, M. & Holt, H. (1988). *Voluntary Action in Denmark and Britain*. Rapport nr 26. Köpenhamn, Socialforskningsinstituttet.
- Weiner, G. (1992). "De olydiga mödrarna: Konflikter om spädbarnsvård på en Mjölkdroppe". *Historisk tidskrift*, (1992), 4, 488-501.
- Westlander, G. (1976). *Arbetets villkor och fritidens innehåll*. Stockholm, PARådet.
- Widén, S. (1988). *Änkeomsorg i ståndsamhälle*. Åbo, Åbo akademi.
- Wirén, A. (1980). G. H. von Koch: *Banbrytare i svensk socialvård*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Wolvén, L-E. (1990). *Jakten på det goda livet. Om konsten att fånga välfärd och livskvalitet*. Stockholm, Rabén & Sjögren.
- Woodroffe, K. (1969). *From Charity to Social Work*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Wuthnow, R. (1991). *Acts of Compassion*. Princeton, Princeton University Press.
- Zetterberg, H. (1992). Var tid har sina reaktionärer. *Dagens Nyheter* (B2) 29/8 1992.
- Åberg, I. (1988). "Revivalism, philanthropy and emancipation: Women's liberation and organization in the early nineteenth century." *Scandinavian Journal of History*, 13, 399-420.
- Åman, A. (1976). *Om den offentliga vården*. Stockholm, Liber förlag.
- Årsberetning 1990-1991 (1992). Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.
- Årsmöde 1992. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Köpenhamn, Socialministeriet.

samt

Dokument från Sveriges ambassader i Bonn, Köpenhamn, London och Paris samt informationsmaterial och dokumentation från myndigheter.

Bilagor

Bilaga 1

Tabell 2 Genomsnittligt antal timmar inom frivilligt arbete per månad. Totalt samt efter kön och ålder.

	Totalt	Kön		Ålder			
		Män	Kvinnor	16-29	30-44	45-59	60-74 år
Bas: samtliga (n=1045)	6,2	7,3	5,2	4,5	8,1	6,0	6,3
Bas: de som arbetat frivilligt (n=501)	13,0	14,0	11,8	9,8	14,4	12,1	16,8

Tabell 8 Initiativtagare till den frivilliga insatsen (%). Totalt samt efter kön och ålder.

	Totalt	Män	Kvinnor	Ålder			
				16-29	30-44	45-59	60-74 år
Jag blev ombedd att engagera mig	62	62	62	58	69	64	53
Jag sökte mig själv till arbetet	31	31	36	39	29	29	39
Jag var med och startade verksamheten	12	13	11	12	11	14	12
Bas	(501)	(272)	(229)	(130)	(157)	(136)	(78)

Tabell 10 Andel (%) som kan tänka sig engagemang i nytt frivilligt arbete inom de närmaste fem åren.

Nytt frivilligt arbete	Totalt	Utfört för närvarande			
		Frivilligt arbete		Informellt socialt arbete	
		Nej	Ja	Nej	Ja
Nej	46	53	39	52	47
Ja	30	24	37	25	33
Tveksam/Vet ej	23	23	24	24	21
Bas	(1045)	(544)	(501)	(891)	(154)

Tabell 11 Andel (%) som kan tänka sig engagemang i nytt frivilligt arbete inom de närmaste fem åren. De fem oftast angivna organisationstyperna.

	Totalt	Män	Kvinnor
Idrottsorganisation	21	29	15
Miljöorganisation	13	13	15
Humanitär organisation	13	9	17
Föräldraförening	13	7	19
Kulturförening	11	8	13
Bas	(316)	(144)	(172)

Bilaga 2

Förteckning över de riksorganisationer som intervjuats för organisationsstudien i kapitel 4. Uttrycket inom parantes anger organisationernas egen alternativa kategoribestämning - utöver de som funnits som fasta svarsalternativ.

Organisation	Kategori som organisationerna själva hänför sig till
Afasiförbundet i Sverige	Handikapp- eller patientorganisation
Alkoholproblematikers Riksorganisation, ALRO	Klientorganisation
Anonyma alkoholister, AA	Annat (hjälp till självhjälpsorganisation)
Barnens Rätt i Samhället, BRIS	Humanitär hjälporganisation
Brottsofferjourernas Riksförbund	Humanitär hjälporganisation
Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation, BRO	Handikapp- eller patientförening
Chilenska Riksförbundet	Invandrarorganisation
De kristna samfundens nykterhetsrörelse, DKSN	Humanitär hjälporganisation
Evangeliska Fosterlandsstiftelsen, EFS	Grupp eller förening inom Svenska kyrkan
Frälsningsarmén, FA	Frikyrkligt samfund
Förbundet blödarsjuka i Sverige, FBIS	Handikapp- eller patientorganisation
Föräldraföreningen mot Narkotika, FMN-riks	Föräldraförening

Grekisk-ortodoxa kyrkan	Annat religiöst samfund
Grekiska Riksförbundet i Sverige, GR	Invandrarorganisation
Hörselskadades Riksförbund; HRF	Handikapp- eller patient-organisation
Länkens Kamratförbund	Humanitär organisation
Neurologiskt Handikappades Riksförbund, NHR	Handikapp- eller patient-organisation
Pensionärernas Riksorganisation, PRO	Pensionärsorganisation
Pingströrelsen (Filadelfiaförsamlingen i Stockholm)	Frikyrkligt samfund
Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare, RFS	Humanitär organisation
Riksförbundet för Döva-, Hörselskadade Språkstörda Barn, DHB	Handikapp- eller patient-och organisation
Riksförbundet för Familjers Rättigheter, RFFR	Klientorganisation
Riksförbundet för Hjälps åt Läkemedelsmissbrukare, RFHL	Klientorganisation
Riksförbundet för hjärt- och lungsjuka, RHL	Handikapp- eller patient-organisations
Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar, RBU	Handikapp- eller patient-organisation
Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, RFSL	Annat (sexualpolitisk organisation)
Riksförbundet för social och mental hälsa, RSMH	Handikapp- eller patient-organisation
Riksförbundet för trafik- och polioskadade, RTP	Handikapp- eller patient-organisation
Riksförbundet Hem och Skola, RHS	Föräldraförening

Riksförbundet mot alkohol- och narkotikamissbruk, RFMA	Nykterhetsorganisation
Riksförbundet mot Astma - Allergi, RmA	Handikapp- eller patientorganisation
Riksförbundet mot hjärnans kärlsjukdomar, STROKE	Handikapp- eller patientorganisation
Riksförbundet mot reumatism, RMR	Handikapp- eller patientorganisation
Riksföreningen Autism, RFA	Handikapp- eller patientorganisation
Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige, ROKS	Kvinnoorganisation
Romersk - katolska kyrkan	Annat religiöst samfund
Rädda Barnen	Humanitär organisation
Röda Korsets Ungdomsförbund	Humanitär organisation
S:t Lukasstiftelsen, SLS	Annat (ekumenisk organisation)
Svenska Alliansmissionen, SAM	Frikyrkligt samfund
Svenska Baptistsamfundet, SB	Frikyrkligt samfund
Svenska Diabetesförbundet, SD	Handikapp- eller patientorganisation
Svenska epilepsiförbundet, SEF	Handikapp- eller patientorganisation
Svenska Missionsförbundet	Frikyrkligt samfund
Svenska Missionsförbundets Ungdom, SMU	Frikyrkligt samfund
Svenska Psoriasisförbundet, Pso	Handikapp- eller patientorganisation
Svenska röda korset, SRK	Humanitär organisation

Svenskt förbund för stomiopererade, ILCO	Handikapp- eller patient-organisation
Sverigefinska Riksförbundet	Invandrarorganisation
Sveriges Blåbandsförbund, SBF	Nykterhetsorganisation
Sveriges dövas riksförbund, SDR	Handikapp- eller patient-organisation
Sveriges Pensionärsförbund, SPF	Pensionärsorganisation
Synskadades Riksförbund, SRF	Handikapp- eller patient-organisation
Sällskapet Länkarnas Riksförbund, SLRF	Annat (hjälp till självhjälps-organisation)
Verdandi - arbetarnas organisation för gemenskap och solidaritet	Annat (socialt arbetande organisation)
Örebromissionen, ÖM	Frikyrkligt samfund
Till detta kommer Svenska kyrkan	

Bilaga 3

Förteckning över personer som intervjuats för beskrivningarna i kapitel 5, 6 och 7

Kapitel 5

Frälsningsarmén

Socialchef, biträdande föreståndare och aktiv medlem

Stockholms Stadsmission

Direktor, socialchef, föreståndare och biträdande föreståndare

Bröstcancerföreningarna och deras riksorganisation (BRO)

Ordförande och anställd handläggare

RSMH

Projektledare

STIL

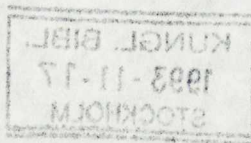
Kanslichef och vice ordförande

Kvinnogardet

Fyra frivilliga aktiva

Närprojektet

Projektledare, medlemmar i projektets styrgrupp och aktiv medlem



Kapitel 6

Personer som intervjuats i Västerås stad och Gällivare kommun:

Västerås stad

Tjänstemän

Direktörer och handläggare i Beställarstaben och ProAros. Avdelningschefer och handläggare i Vårdbas Missbruk och Vårdbas Ungdom. Handläggare på Föreningsbyrån.

Politiker från individ- och familjenämnd och äldre- och handikappnämnd som representerade Socialdemokratiska Arbetarpartiet, Moderata Samlingspartiet, Folkpartiet och Centerpartiet.

Gällivare kommun

Tjänstemän i Socialförvaltningen

Socialchef, administrativ handläggare, avdelningschefer inom individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, missbruksvård och handikappservice.

Politiker i socialnämnden som representerade Socialdemokratiska Arbetarpartiet och Folkpartiet.

Kapitel 7

Susebögästerna

Chef för socialtjänsten i Upplands Väsby

Västerås motorsällskap

Ordförande, projektledare och föräldrar

Gentjänsten i Brevik, Lidingö

Medlemmar ur projektets ledningsgrupp, projektledare.

Medlemmar ur förtroenderådet samt ett antal pensionärer som deltar i projektet.

Chefer inom äldreomsorgen, Lidingö kommun.



Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlämningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarspplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalkommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.
72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
75. Vissa mervärdskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. Fi.
76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
77. Kommunal tjänstexport och internationellt bistånd. C.
78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
79. Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. M.
80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmänna skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]
Statsförvaltningen och EG. [80]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarspflicht. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälsa- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]
Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprovare. [34]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I – Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdesskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. [75]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet. – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]
Översyn av arbetsmiljölagen. [81]
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

- Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor
och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst.
[17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

- Svenska regler för internationell omfördelning av olja
vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]

Civildepartementet

- Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis
räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola,
barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i
kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]
Ny marknadsföringslag. [59]
Organisationernas bidrag. [71]
Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det
kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]
Radikala organisationsförändringar i kommuner och
landsting. [73]
Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]
Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna.
[51]
Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]
Lag om införande av miljöbalken. [66]
Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs
yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]
Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. [79]
-