

Svensk frivillighet i internationell belysning – en inledning

TOMMY LUNDSTRÖM & LARS SVEDBERG

Detta är en introduktions- och översiktsartikel som försöker fånga in några avgörande karaktäristika hos den svenska frivilligsektorn och sätta in dessa i ett internationellt perspektiv. Ett försök görs också att beakta något av det frivilliga sociala arbetets specifika betingelser och utformning. Här diskuteras dessutom utvecklingstendenser för sektorn i sin helhet, liksom för de sociala delarna.

Det här numret av Socialvetenskaplig tidskrift skall handla om den frivilliga, eller ideella, sektorn. Här återfinns artiklar som med både empiriska och teoretiska utgångspunkter behandlar frågor som rör området i sin helhet men också ett antal texter som mer bestämt närmar sig organisationer inom det sociala fältet. Vårt syfte med denna inledning är att i mycket grova drag teckna en bild av kunskapsläget, både för hela sektorn och mer specifikt för det sociala

Tommy Lundström är universitetslektor och docent i socialt arbete vid Socialhögskolan på Stockholms universitet. Han har också varit verksam i ett större projekt vid forskningsavdelningen på Sköndalsinstitutet, Ersta Sköndal högskola.

Lars Svedberg är universitetslektor och filosofie doktor i socialt arbete. Han arbetar för närvarande som föreståndare vid forskningsavdelningen på Sköndalsinstitutet, Ersta Sköndal högskola.

området. Detta inkluderar en presentation av resultat från några internationellt komparativa studier. Vidare vill vi bidra med en analys av de ideologiska diskussioner som förts om frivillighetens betydelse för social välfärd. Avslutningsvis presenterar vi ett försök till typologisering av organisationer på det sociala fältet, som särskilt tar hänsyn till de utvecklingstendenser vi sett under senare år och som leder fram till några funderingar om sektorns framtid.

Det finns ingen enighet om hur det fenomen vi diskuterar skall benämnas, inte heller hur det skall avgränsas. Genom att redan i den inledande meningen använda uttrycken ideell och frivillig blir marken om inte minerad så i varje fall ideologiskt värdeladdad. Med uttrycket »frivillig« vill vi för vår del knyta an till en internationell begrepps-

apparat, som kan ifrågasättas och diskuteras men som nu får allt större genomslag, inte minst inom nordisk forskning. Uttrycket frivillig har dock tydliga begränsningar och är dessutom sammankopplat med en anglosaxisk filantropisk tradition som Håkon Lorentzen visar i sin artikel i detta nummer av Socialvetenskaplig tidskrift. Med uttrycket »ideell« står vi på fast svensk mark men också denna beteckning för med sig en del svårigheter när det gäller att göra vissa typer av avgränsningar. För oss är det vidare av grundläggande vikt att inte sammanblanda det vi kallar frivilligsektorn med det som sker inom familjen och de informella nätverken. Det uppstår naturligtvis åtskilliga gränsdragningsproblem, inte minst genom nya mer lösliga och tillfälliga organisationsformer som nu växer fram. Vi avser emellertid inte att fördjupa oss i dessa spörsmål här.

Forskning i Sverige

Traditionellt har den svenska forskningen om den frivilliga sektorn varit sig själv nog och inte riktat sig utanför landets gränser. Den har framförallt ägnat sig åt det specifikt svenska, nämligen folkrörelserna och fokuserat på deras betydelse för demokratins utveckling och stabilitet. På det här området finns i huvudsak en historiskt och statsvetenskapligt inriktad forskningstradition. Den förstnämnda har särskilt inriktat sig på folkrörelsernas framväxt vid förra sekelskiftet, medan en viktig del av den sistnämnda utgått från kvantitativa undersökningar där medlemstal och medlemsaktivitet varit centrala variabler.

Under senare år kan vi emellertid notera ett växande intresse för internationell teori-

bildning, både klassisk och ny, samt för komparativa ansatser. I detta avseende märks ett intresse för nya sociala rörelser, som miljörelsen (se t.ex. Jamison, Eyerman & Cramer 1990). Här återfinns också Håkan Thörns (1997) avhandling med sin breda teoretiska granskning av sociala rörelser och av hur de beskrivs och tolkas, både i klassisk och ny samhällsvetenskap. Lars-Erik Olsson knyter bland annat an till denna tradition i sin artikel om frivilligorganisationers uppkomst i detta nummer av tidskriften. I spåren på välfärdsstatens och de stora organisationernas kris har det också vuxit fram en internationellt förankrad kritisk neokorporativistisk forskning – ofta med rötterna i statskunskap – som uppmärksammat och förhållit sig kritisk till de starka banden mellan staten och de ideella organisationerna (se t.ex. Lewin 1992; Rothstein 1992). En artikel på detta tema återfinns i detta nummer genom Jan Magnussons text om frivilligorganisationers arbete med hiv/aids-frågor. Ett ytterligare exempel på internationellt inflytande är det både politiska och vetenskapliga intresset för begreppet civilt samhälle. En viktig frågeställning som diskuteras är gränsdragningarna mellan marknad, stat, familj och ideella organisationer (se t.ex. Trägårdh red. 1996). I sin artikel i detta nummer presenterar Håkon Lorentzen bland annat moderna idéströmningar med anknytning till diskussionen om civilt samhälle. Det finns också ett nytt intresse för att studera organisationslivets betydelse för demokratin ur delvis nya perspektiv. Begreppet socialt kapital används ofta i dessa sammanhang. Detta begrepp är centralt i Bo Rothsteins artikel i detta nummer av tidskriften. Till sist kan nämnas att en utgångs-

punkt för att diskutera samhällets strukturer, där frivilligorganisationerna ofta blir av central betydelse, är organisationsteori vars disciplinära förankring man kan hitta bland annat i företagsekonomi (se t.ex. Sjöstrand 1995) och sociologi (se t.ex. Ahrne 1990).

Om vi förflyttar oss mer specifikt till forskning om frivilligsektorns betydelse på det sociala fältet kan det vara värt att notera att också här har det vuxit fram historiskt inriktad forskning som delvis brutit med tidigare ansatser, utgått från andra perspektiv och betonat andra aspekter – bland annat feministiska (se t.ex. Jordansson 1992; Sjöberg & Vammen 1995). För övrigt har studier på detta område varit mycket fåtaliga. Under 1990-talet har vi emellertid sett en stark tillväxt av kunskapen om de socialt inriktade delarna av frivilligheten. Vår avsikt är att kunna förmedla något av detta genom de texter som presenteras i detta nummer.

Ett uttryck som tycks få allt större betydelse inom EU – men ännu inte i Sverige – är »social ekonomi«. Det har oklara gränser men inkluderar organisationer och verksamheter vilka på olika sätt bidrar till samhällets välfärd, både i ekonomiska och sociala termer. Hit brukar man bland annat räkna nykooperationen som i Sverige tycks ha en växande betydelse just på det sociala fältet: inom barnomsorg, bland handikappade men också i direkt behandlingsverksamhet (Stryjan & Wijkström 1996). Ett exempel på det sistnämnda är arbetskooperativet Basta som behandlas i Jan-Håkan Hanssons och Filip Wijkströms artikel i detta nummer.

Trots den kunskapsstillväxt som skett under senare år vill vi ändå peka på brister när det gäller forskning om: – den svenska ideel-

la sektorn i förhållande till andra länder, – sektorns betydelse på det sociala fältet, samt – sektorns betydelse för människors välfärd i bred mening.

Ställningstaganden till frivilligt socialt arbete

I den svenska diskussionen fanns det under ett antal decennier en närmast arketypisk – men oftast inte explicit uttalad – föreställning om att anse delar av den ideella sektorn och framförallt den med social inriktning representerade något förgånget och något som var på väg bort och ut ur samhällsbilden. Dessa föreställningar har naturligtvis haft direkta kopplingar till det moderna projektet i allmänhet och till välfärdsstatsprojektet i synnerhet. Låt oss här som exempel hänvisa till Alva Myrdal som i *Folk och familj* från 1944 kan sägas presentera en sådan långt driven föreställningsvärld där *socialt inriktade* frivilligorganisationer inte längre har någon plats i en av staten utbyggd och arrangerad välfärd. Sådana föreställningar har naturligtvis haft betydelse för det bristande forskningsintresset. Utan att fördjupa oss i det myller av komplexa historiska och politiska förutsättningar och utvecklingslinjer som legat bakom denna övergripande inriktning vill vi peka på ytterligare några specifika faktorer som kan antas ha haft stor betydelse när det gäller bristen på uppmärksamhet av de socialt inriktade delarna av sektorn.

Med ett statsdominerat välfärdssystem som det svenska har det varit lätt att förbise de insatser som gjorts utanför detta system. Vid beskrivningar av och forskning om de skandinaviska välfärdsstaterna har det varit

påfallande hur man systematiskt förbigått frivilligsektorn och den informella sektorn, oberoende av om det rört sig om områden där frivilligsektorn eller den informella sektorn haft en mycket liten omfattning, viktiga »nischfunktioner« eller bistått med avgörande insatser. Det kan bland annat förklaras med specifika välfärdsstatsforsknings-traditioner men också med klara ideologiska ställningstaganden från forskares och andra författares sida. Under välfärdsstatens guldålder fick vi också historiska beskrivningar av den socialt inriktade frivilligheten som starkt och ensidigt betonade de paternalistiska och filantropiska dragen. I ett historiskt skede med en närmast oreserverad tilltro till alla slags vårdprofessioner sågs de flesta frivilliginsatser dessutom som en rest från en svunnen tid som snarast borde ersättas med professionella insatser. Till detta kom att frivilligsektorn själv ofta intog en påfallande låg profil.

Vid början av 1990-talet skedde en snabb förändring och vi fick ett starkt ökat intresse för den ideella sektorns betydelse på det sociala området. En viktig förklaring var naturligtvis den hårdnande samhällsekonomiska situationen med ett ökat tryck på statsbudgeten. En annan förklaring att ett delvis nytt ideologiskt klimat som hade utvecklats redan under 1980-talet slog igenom också på detta område under 1990-talets första år. Med detta följde både en kritik av välfärdsstaten i allmänhet och av dess specifika utformning i synnerhet. Det är värt understryka att denna kritik till en början kom både från höger och vänster. Så småningom kom debattlinjerna att bli lite tydligare och debattörerna kunde delas in i några olika inriktningar, till exempel: en »tillskyndarlin-

je«, en »motståndarlinje« och en »den tredje ståndpunktens« linje (se Svedberg 1996).

Tillskyndarlinjens företrädare representerade en vittförgrenad skara debattörer. Å ena sidan de som i nyliberal anda använde frivilligsektorn som ett verktyg för att i ett visst debattläge och med delvis nya medel visa på sitt ogillande av den svenska välfärdsstatsmodellen. Grunden var både ideologisk och krasst ekonomisk; en större valfrihet samt en billigare och mer personlig omsorg skulle uppnås samtidigt som man menade att välfärdsstatens resurser inte visat sig räcka till. Såväl USA som det kontinentala Europa lyftes fram som föredömen. Å andra sidan fanns de mer värdekonserverade präglade, som sade sig inte vilja radera den socialpolitiska grundmodell vi hade byggt upp men som ändå menade att den fått olyckliga konsekvenser och att dess tillkortakommanden var uppenbara. Här gällde det framförallt att åter betona frivillighetens och familjens viktiga funktioner och potential. Frivilligsektorns grundläggande och viktigaste uppgift sades vara att »... skapa gemenskap, helhet och struktur i människors liv.« (Davidson, 1994). Vid sidan av detta kan emellertid sektorn fylla många olika roller i förhållande till offentliga verksamheter menade man. Staten har till uppgift att underlätta samarbetet över sektorsgränserna för att mer fullödigt utnyttja olika resurser i samhället. Här framträdde en ideologisk och social argumentation, där man inte såg några grundläggande motsättningar eller avgörande svårigheter i samspelet mellan det offentliga och det frivilliga eller mellan frivilligsektorns företrädare och utförarroller.

Motståndarlinjens företrädare består av en relativt enhetlig skara debattörer med röt-

terna i den socialdemokratiska mittfåran eller till vänster om socialdemokratin. Här var det inte det moderna frivilligarbetet i sig som stod i centrum för intresset vid debattens startpunkt, utan snarare de faror som en ökad uppmärksamhet men framförallt en stigande tilltro till frivilligheten skulle föra med sig i ett längre och lite vidare perspektiv. Vissa förespråkare menade att den ökade uppmärksamheten skulle ses som ett led i och alibi för en fortgående demontering av välfärdsstaten. En ökad satsning på frivilligarbete skulle leda till en avpolitisering av vården och omsorgen, till en cementering av traditionella könsroller och till ett på sikt hårdare samhällsklimat. I den här gruppen hittar man mycket sällan någon egen artikulerad syn på frivilligheten, dess roller och funktioner. Vid något enstaka tillfälle kan man emellertid finna en mer uttalad hållning till det frivilliga sociala arbetet och dess samspel med det offentliga: »Men givetvis vore det absurt att generellt ta avstånd från frivilligt socialt arbete. Överallt i det svenska samhället utträttas fantastiska saker av ideella krafter – inom idrottsrörelsen, Frälsningsarmén, olika klientorganisationer och så vidare. Jag menar istället att de grundläggande behoven i samhället ska skötas av det offentliga. Först då får människor energi över till olika former av frivilligt engagemang som kommun och lands-ting aldrig kan överta.» (Greider 1995). Denna grupperings kraft läggs på en ideologisk och social argumentation.

Bland *den tredje ståndpunktens* företrädare – där återfinns såväl liberala som socialdemokratiska men inte minst frivilligsektorns egna representanter – argumenterar man för en välfärdsstat byggd på universalism, där samhället har det yttersta och av-

görande ansvaret. Frivilligheten skall inte stå som garant för medborgarnas välfärd, det är det offentliga ansvar. Här, liksom bland de värdekonserverna, betonas emellertid frivillighetens egenvärde och dess unika kvaliteter. Frivilligheten kan, menar man, bidra till en mångfald som behövs för att utveckla välfärden och för att möta varierande individuella behov. Den komplementära och i viss mån alternativa rollen utgör ledstjärnan. Det har också formulerats så här: »Vi är ett komplement, ett alternativ och i vissa delar en föregångare men inte en ersättare till den offentliga verksamheten. En extra välfärdsförstärkare om man så vill.» (Pettersson 1994). Komplement men inte ersättning kan göras till denna grupperings valspråk.

Man kan av den här korta och fragmentariska karaktäristiken få intryck av att det funnits stora och öppna motsättningar kring dessa frågor. Så är ju vanligtvis inte fallet i Sverige och inte heller på detta område. Det är samtidigt viktigt att understryka att det finns en klar motsättning mellan å ena sidan den nyliberala falangen inom tillskyndarlinjen och motståndarlinjen, både vad gäller synen på frivilligsektorn och den offentliga sektorn. Motsättningarna gäller i liten utsträckning det ömsesidiga stöd – eller folkrörelsebaserade sociala arbete – som förekommer i stor utsträckning i Sverige, utan istället insatser som mer entydigt görs för andra. Efter att diskussionen var relativt intensiv under en kort tid, blev inläggen mer glesa. Det blev inte helt tyst kring området på samma sätt som det tidigare varit men man kan säga att debatten aldrig fick vare sig någon riktig bredd eller djup.

Sammanfattningsvis kan vi slå fast att det

inte längre var alldeles tyst kring sektorn men att det varken var företrädarrollen eller inflytande- och demokratispekterna som kom att uppmärksammas, istället var det hjälp- och serviceaspekterna eller *utförarrollen* om man så vill. Tyngdpunkten hade kommit att förskjutas mot de frivilliga insatserna i allmänhet och det sociala hjälparbetet i synnerhet. Ett *nyttoperspektiv* hade fått en framträdande plats, om än inte oftast i det öppna samtalet så i alla fall i en starkt närvarande undertext.

I detta sammanhang kan vi konstatera att det statsbärande partiet – SAP – under 1990-talet inte förmått, eller inte velat, utveckla någon egen sammanhållen syn på eller anlägga något slag av offensiv strategi i förhållande till den ideella eller frivilliga sektorn. Man desarmerade snabbt och beslutsamt de lite valhänta borgerliga initiativ som tagits i början på 1990-talet men ersatte dem inte med något självständigt långsiktigt program. Inte heller har man satsat några resurser på forskning och kunskapsutveckling, trots att man presenterade en utredning som föreslog en sådan inriktning (Amnå 1995). Detta skiljer det svenska socialdemokratiska partiets agerande från till exempel de danska och norska systerpartiernas men är kanske framförallt uttryck för en specifik svensk diskurs, som också omfattas av de borgerliga partierna och där det frivilliga arbetet knappast ens erövat en plats på den politiska dagordningen eller i det massmediala samtalet mot slutet av 1990-talet.

Inom det sociala området tvingades den socialdemokratiska regeringen – genom den parlamentariska kommittés arbete som granskat socialtjänsten – att göra några

ställningstaganden. I *Proposition 1996/97:124* framstår bristen på en sammanhållen syn på de socialt inriktade delarna av den ideella sektorn tydligt. Regeringen går en försiktig balansgång. Å ena sidan talar man om det viktiga arbete som utförs och pekar ut några enskilda organisationer och organisationstyper. Å andra sidan om det offentliga ansvar. Man skriver att det offentliga inte bör ge upp när det gäller de mest utsatta, samtidigt som frivilligorganisationerna sägs göra utomordentliga insatser för just dessa. Om frivilligorganisationerna gör man också följande uttalande: »...de behöver utveckla sitt arbete, bli bättre på att formulera sina mål och utvärdera resultatet av sina ansträngningar. I det utvecklingsarbetet kan samhället ge stöd och dela med sig av sina erfarenheter.» Vid sidan av den paternalistiska välvilja som här visas upp finns inte så mycket av offensiva uttalanden eller åtaganden.

Frivilligsektorn i internationell jämförelse

Ett i internationella forskningssammanhang tidigare vanligt antagande har varit att den svenska frivilligsektorn är mindre än i motsvarande länder, åtminstone om man mäter dess ekonomiska betydelse eller dess kapacitet när det gäller att mobilisera människors frivilligengagemang (Boli, 1991; James, 1989). Sådana antaganden har byggt på teoretiska spekulationer snarare än på empiriska observationer. Tanken har varit att i Sverige har den ideella sektorn som helhet trängts tillbaka av en starkt expansiv välfärdsstat som onödiggjort och/eller förhindrat ideellt engagemang och frivillig organisering.

De senaste åren har en serie studier visat att ett sådant antagande inte håller. Den svenska sektorn är nämligen väl så stark som i andra jämförbara industriländer vare sig man mäter storlek i ekonomiska termer, i befolkningens deltagande i frivilligaktiviteter eller i antalet medlemskap i frivilligorganisationer. Det är viktigt att understryka betydelsen av att arbeta med olika typer av mått, eftersom det sätt vi väljer att mäta frivilligsektorn har en tendens att avspegla förväntningar på vad vi tänker oss att den är eller böra vara, eller vilka förväntningar som finns på vad den skall åstadkomma. Särskilt det amerikanska forskningsintresset har påverkats av förhoppningar om att sektorn skall kunna bidra genom produktion av arbetstillfällen och (gratis) välfärd, medan svensk forskning fram till början av 1990-talet i stort sett helt koncentrerat sig på sektorns betydelse för demokratin och den demokratiska skolningen.

I »The Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project«, där vi medverkat, har man bland annat systematiskt jämfört frivilligsektorn i olika länder. Jämförelserna har framförallt utgått från sektorns ekonomiska betydelse och en viktig variabel har varit sektorns omsättning, som andel av respektive lands BNP. Även med den typen av mått, där ju sektorns produktion i form av till exempel sjukvård får särskilt starkt genomslag (och inte dess betydelse för att mobilisera medborgarna eller för demokratin), så visar det sig att den svenska sektorn inte alls är liten, tvärtom. Den svenska frivilligsektorn omsätter omkring fyra procent av BNP, vilket placerar Sverige högt upp bland de andra västeuropeiska industriländerna som ingår i studien. Motsvarande siffror är

för Storbritannien knappt fem procent, Tyskland knappt fyra procent, Frankrike drygt tre procent och Italien två procent. Med den här typen av mått får USA en framskjuten plats med drygt sex procent, medan Japan får drygt tre procent och Ungern drygt en procent (Lundström och Wijkström, 1997).

Mer i linje med vad man kan förvänta sig mot bakgrund av den svenska folkrörelsetraditionen, med sin starka betoning av medlemskapets betydelse, är att svenskar i så hög utsträckning är medlemmar i frivilligorganisationer. Nästan alla är medlem i någon organisation, och detta tillsammans med det höga antalet medlemskap per capita gör att Sverige, ligger långt fram i detta avseende (Lundström och Wijkström, 1997; Curtis, Grabb and Baer, 1992). På annan plats i det här numret visar Eva Jeppsson Grassman bland annat att även mätt i termer av andel aktiva i befolkningen, så ligger den svenska frivilligsektorn högre än i andra europeiska länder.

Det faktum att välfärdsstaten inte trängt undan frivilligsektorn, utan att frivilligsektorn expanderat samtidigt med välfärdsstaten, får emellertid inte leda till slutsatsen att frivilligsektorn lever sitt eget liv vid sidan av andra samhällssektorer. Tvärtom, de skandinaviska välfärdsstaterna utmärks av en hög grad av närhet och beroende mellan välfärdsstaten och frivilligsektorn (Kuhnle och Selle, 1992a, b). Den svenska välfärdsstatens särdrag och särskilt dess dominans inom det vi är vana att betrakta som välfärdens kärnområdena – skola, sjukvård och det sociala fältet – verkar ha mycket stor betydelse för den svenska sektorns sammansättning. På motsvarande sätt påverkas orga-

nisationernas inre liv, deras praktik och politik, av närheten till staten. Anna Meeuwisse och Sune Sunesson diskuterar i sin artikel i detta nummer några konsekvenser av denna närhet för olika typer av organisationer på det sociala fältet, med hjälp av begreppet kooperering.

När man granskar sektorns omsättning i ekonomiska termer, domineras den i länder som Tyskland och USA av organisationer verksamma inom det som i Sverige utgör välfärdsstatens kärnområden. Ofta rör det sig om starkt professionaliserade organisationer som bedriver exempelvis sjukvård på statens uppdrag. I Sverige domineras sektorn i stället av organisationer på kultur- och fritidsområdet (framförallt idrottsorganisationer), men också av fackliga organisationer. Dessa skillnader mellan Sverige och länder som USA och Tyskland kommer starkast till uttryck när man mäter sektorn i ekonomiska termer, här slår ju exempelvis de stora sjukvårdsarrangemangen igenom mycket kraftfullt i USA och Tyskland (se Lundström och Wijkström, 1997). Samma mönster uppträder emellertid också om man mäter befolkningens engagemang inom olika delsektorer. Sett i jämförelse med ett större antal olika europeiska länder är svenskar i signifikant lägre omfattning engagerade i frivilligt socialt arbete, medan aktiviteten på motsvarande sätt är högre inom idrotts- och fritidsorganisationer.

Inom den frivilligforskning (framförallt amerikansk) som fokuserat på sektorns betydelse som serviceproducent, särskilt inom välfärdens kärnområden, men som också haft pretentioner på att uttala sig om sektorn som helhet, finner man i huvudsak två teoretiska förklaringsmodeller till sektorns

storlek och sammansättning (se Salamon och Anheier, 1996). Den första är en i grunden nationalekonomisk konkurrensmodell vars bärande tanke är att samhällen med hög grad av heterogenitet i kulturellt och religiöst avseende också har stora frivilligsektorer. I sådana samhällen finns i större utsträckning än i homogena nationer en efterfrågan på ett diversifierat utbud som inte kan tillfredsställas av (den monopolistiska) staten och inte eller av marknaden. Den sistnämnda betraktas utifrån detta synsätt, inte av konsumenterna som en »pålitlig« producent av tjänster. Detta eftersom många »välfärdstjänster« bygger på tillit, som är svår att leva upp till för organisationer vars yttersta mål är att skapa största möjliga vinst till sina ägare. Möjligen är det just den typen av misstänksamhet som drabbar privata producenter av äldreomsorg i 1990-talets Sverige och som – om teorin håller streck – inte i samma utsträckning skulle drabba frivilligorganisationer, vars motiv för att driva sådan verksamhet skulle skilja sig från den privata marknaden. Som vi varit inne på är också konkurrens mellan staten och frivilligsektorn ett viktigt inslag i den här typen av teorier. Ofta bygger resonemangen på en tanke om att efterfrågan är konstant och att statliga satsningar inom specifika områden därför innebär att frivilligsektorn slås ut.

Konkurrensteorier av detta slag bidrar inte i särskilt hög utsträckning till att förklara den svenska sektorns storlek och ger bara en fläckvis förståelse av dess sammansättning. Vi har redan pekat på att den svenska välfärdsstaten knappast konkurrerat ut den ideella sektorn som helhet. Inte heller tycks befolkningens heterogenitet vara en särskilt

bra prediktor på sektorns storlek. Tills för tjugo år sedan kunde Sverige och de andra nordiska länderna beskrivas som etniskt och kulturellt homogena nationer, men med starka frivilligsektorer.

Däremot kanske man åtminstone delvis kan förstå utvecklingen inom välfärdsstatens kärnområden med hjälp av konkurrens-teorier och statliga monopoliseringsträvanden. Välfärdsstaten trängde undan och tog under en period över frivilligengagemanget inom specifika områden som social omsorg och socialt arbete. Detta har dock skett med bibehållandet av i huvudsak goda relationer till frivilligorganisationer och övertagandena har ofta till och med gjorts på organisationernas egna initiativ.

De amerikanska forskare som utgått från ett mer konsensusbetonat tänkande har istället betonat det ömsesidiga beroendet mellan frivilligsektorn och staten. Man tänker sig att statliga satsningar kommer området till godo, eftersom pengar tenderar att slussas över till ideella organisationer. Empiriska iakttagelser som ger stöd för ett sådant resonemang finner man särskilt under perioder då offentliga satsningar på välfärden ökat, som under 1960- och 1970-talet i USA (Salamon 1997).

I USA har samarbetsteorierna framförallt prövats på välfärdsstatens kärnområden, alltså socialvårds- och hälsoområdet. Samarbetet har inneburit att välfärdssatsningar kanaliseras via frivilligorganisationerna. I Sverige tycks det emellertid som vi visat knappast gå att få något stöd för samarbetsteorier på just dessa områden. Samarbetsteorierna tycks i Sverige däremot fungera bra på andra områden som kultur och fritid. Där har samarbetet mellan staten

och frivilligheten betytt att statliga och kommunala resurser, i form av organisationsbidrag, lönebidrag och inte minst stöd i form av tillgång till anläggningar – slussats över till frivilligorganisationer, som utfört själva verksamheten (Lundström och Wijkström, 1997).

Sammantaget antyder detta att teorier som haft ambitioner att på en övergripande, övernationell nivå kunna förklara den frivilliga sektorns storlek och sammansättning, knappast verkar ha särskilt mycket fog för sig. Det betyder emellertid inte att vi kan bortse från strukturella variabler när vi analyserar frivilligsektorn eller att komparativa studier är ointressanta. Tvärtom, den internationalisering som skett inom detta forskningsfält under senare år har bidragit till att synliggöra nationella likheter och olikheter. Däremot vill vi markera en misstänksamhet mot allomfattande teorier på detta fält. En analys av den ideella sektorn måste betona de nationella sammanhangen och de komplicerade historiskt-kontextuella processer som format dem (Jeppsson Grassman och Svedberg, 1995; Kuhnle och Selle, 1992a, b). När det gäller den svenska frivilligsektorn vill vi bara antyda några viktiga faktorer av betydelse i en sådan analys (se vidare Lundström och Wijkström, 1997). Sveriges långa tradition av statsvänlighet – som har en mycket längre historia än välfärdsstaten – är en mycket viktig faktor. Reformationen under 1500-talet och övertagandet av den katolska kyrkans tillgångar, inklusive den tidens sjukvård, är långt ifrån ointressant när vi skall analysera orsakerna till dagens internationellt avseende mycket starka statsdominans på detta område. Just statsvänligheten och den låga graden av miss-

tänksamhet mot staten är viktigt också för att förstå de svenska frivilligorganisationernas oftast positiva attityd till de övertaganden av frivilligarrangemang, särskilt på skolans och den sociala omsorgens område, som var vanliga från 1930- till och med 1960-talet.

Ytterligare en betydelsefull företeelse är den svenska folkrörelsetraditionen. Dess inflytande märks inte minst i det faktum att den svenska sektorn så totalt domineras av medlemsbaserade organisationer, där medlemsaktivitet och rörelsernas betydelse för demokratin är värden som framhålls och där måttet på framgång och inflytande just är höga medlemstal och omfattande deltagande. Det är värt att understryka att det också är sådana organisationer som har uppmuntrats genom den statliga politiken och genom bidragssystemen. Antalet medlemmar har varit ett viktigt underlag för att få statsunderstöd, och på motsvarande sätt betraktas organisationer som byggs upp enligt andra principer med viss misstänksamhet. Det gäller till exempel den i jämförelse med vår idealbild av svenska folkrörelser, ganska elitiskt uppbyggda organisationen Greenpeace.

Vi vill också framhålla betydelsen av den politik som karakteriserat bygget av välfärdsstaten från 1930-talet och framåt. En viktig faktor i detta sammanhang är de stora olikheter i politik gentemot frivilliga verksamheter inom välfärdsstatens kärnområden, jämfört med de som ligger utanför. För huvuddelen, om än långt ifrån alla, av verksamheterna på det sociala fältet har politiken fram till 1970-talet varit övertagande av serviceproducerande frivilligt drivna verksamheter. Det gäller områden som äldreomsorg,

barnomsorg, barnhem etc, där huvuddelen av verksamheterna kommit att ingå i vad som fram till och med 1970-talet närmast kan beskrivas som ett statligt monopol. För idrott- fritids- och ungdomsverksamhet, har i stället en viktig del av politiken utgjorts av ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer genom till exempel olika former av bidrag och anläggningsstöd.

Några grundläggande uppgifter om socialt inriktad frivillighet

I ett par breda kartläggande studier – dels en totalundersökning av socialt inriktade riksorganisationer, dels en kommunstudie av 200 lokala socialt inriktade föreningar som i sin tur var del i en internationell komparativ undersökning – fann vi att åtskilliga organisationer har gamla anor men att ett kontinuerligt tillskott har skett av både nya organisationer och nya typer av organisationer. Den socialt inriktade frivilligsektorn tycks kännetecknas av både stabilitet, kontinuitet och en viss dynamik. I ett jämförande europeiskt perspektiv karakteriseras emellertid det svenska socialt inriktade frivilligarbetet av en långsammare förnyelse och förnygring. Medelåldern är också hög bland de aktiva och man har problem att rekrytera yngre, något som emellertid också verkar vara fallet i många andra europeiska länder (se Svedberg 1993; Jeppsson Grassman & Svedberg 1995; Gaskin & Davis Smith 1995).

I den tidigare omnämnda totalundersökningen av socialt inriktade riksorganisationer fann vi att de hade omkring 2,5 miljoner medlemmar, av vilka omkring 500 000 upp-

gavs vara aktiva och göra insatser på en mer reguljär basis. Av de sistnämnda beräknades i sin tur omkring 200 000 göra direkta sociala insatser i snäv mening. Parentetiskt kan vi påpeka att data från de två befolkningsstudier vi genomfört konfirmerar de uppskattningar som gjorts av föreningslivet självt (se Jeppsson Grassman 1993; Jeppsson Grassman & Svedberg 1995). Därtill kommer tusentals anställda som gör direkta sociala insatser inom organisationernas ramar. Med dessa uppgifter vill vi bara visa på att direkta sociala insatser görs i en utsträckning som inte kan betecknas som försumbar. Vad består då detta frivilligarbete av? Jo, i första hand stödverksamheter av olika slag. Inom detta område finns allt från strikt organiserade aktiviteter – som till exempel en krisgrupp som bildats efter en olycka eller välorganiserade väntjänster - till något som kan beskrivas som vänskapsrelationer inom föreningslivets ramar. I andra hand bedrivs vad vi kallat biståndsverksamheter, till exempel ekonomisk hjälp och rättshjälp. I tredje hand behandlings- och omsorgsverksamheter. De ovan nämnda studierna tillsammans med till exempel arbeten av Nordfelt (1994), Johansson (1997a och b), Stål (1997) samt Holmberg och Bender (1998) visar vidare att den socialt inriktade delen av frivilligheten har en direkt och ibland till och med mycket stor betydelse inom vissa nischer av det sociala fältet, som till exempel i ungdomsverksamhet, i insatser för alkohol- och narkotikamissbrukare, i stöd- kris- och rådgivningsarbete av olika slag, i kontaktinsatser och inte minst för utsatta grupper som exempelvis misshandlade kvinnor, hemlösa och hiv/aids-sjuka.

Från ovanstående undersökningar har vi kunnat dra några slutsatser. Det lokala soci-

alt inriktade frivilligarbetets mest avgörande betydelse tycks återfinnas i de lösligt strukturerade verksamheter som uppstår inom föreningslivets ramar. Det sociala stödet eller den ömsesidiga hjälpen verkar vara mer eller mindre integrerad i övriga föreningsaktiviteter och består nästan uteslutande av icke-professionell aktivitet. En hel del av detta slags sociala frivilligarbete fångas därför inte upp med de internationella förståelseramar som betonar serviceproduktion. I den europeiskt komparativa studien såg vi att vedertagna internationella begrepp såsom »service« och »klient« men också »insats« inte sällan saknar relevans i svensk frivillighet. En del av det socialt inriktade frivilligarbetet blir svårt att avgränsa då det i en svensk förenings- och folkrörelsetradition inte ens artikuleras som socialt. Oberoende av inriktning och storlek verkar dessutom de flesta organisationer stå i ett nära samspel med staten eller dess lokala organ.

Låt oss emellertid understryka att den socialt inriktade delen av frivilligsektorn inte karaktäriseras av massiva och målinriktade insatser eller av strikt organiserade egenaktiviteter. Den är också betydligt mindre än sina motsvarigheter i åtskilliga andra västeuropeiska länder.

Olika typer av socialt inriktade organisationer

Ett vanligt sätt att särskilja de socialt inriktade organisationerna är att dela upp dem i två huvudgrupperingar. Å ena sidan sådana som tar sin utgångspunkt i egenorganisering och självhjälp, till exempel pensionärs- kvin-

no- och handikapporganisationer. Den här typen av organisationer har stått för en ansevärd del av tillväxten i det moderna svenska frivilligväsendet. Å andra sidan organisationer vars grundläggande uppgift är att organisera verksamheter och utföra insatser för andra, till exempel stadsmissionerna – som är en utlöpare av Svenska kyrkans diakoni – Röda Korset och BRIS. Dessa slags organisationer har ofta funnits under lång tid, även om det finns en viss förnyelse. Vissa verkar ha en god överlevnads- och omställningsförmåga. I den här sortens grundläggande karaktäristik betonas programmatiska aspekter och aktiviteter. Man kan naturligtvis välja andra utgångspunkter för en indelning och bör inte heller hårdra skillnaderna mellan dessa olika grupper. I våra studier har vi kunnat se att åtskilliga verksamheter och aktiviteter visat sig ha drag av båda organisationstyperna (se Jeppsson Grassman & Svedberg 1995 och 1996).

Vi vill påminna om att två, tidigare omnämnda, grundläggande betingelser för hela den frivilliga sektorns utformning, nämligen den svenska välfärdsstaten och folkrörelsetraditionen, naturligtvis får en helt avgörande betydelse också för den socialt inriktade frivillighetens övergripande utformning samt specifika struktur, utbredning och inriktning. Ett exempel på folkrörelsetraditionens stora betydelse är att även de direkt socialt inriktade verksamheterna kommit att i stor utsträckning bli föreningssanknutna, till skillnad mot i många andra europeiska länder. Medlemskap, medlemmars deltagande och egna aktiviteter liksom demokratiska beslutsformer har blivit hörnstenar också i stora delar av den socialt inriktade frivilligheten (se Lundström 1997;

Jeppsson Grassman & Svedberg 1996; Svedberg 1998).

I den skandinaviska forskningen kring frivilligsektorn i sin helhet har det funnits anmärkningsvärt lite av typologiseringsförsök av organisationsväsendet, med den svenske statsvetaren Engberg (1986) som ett av de få undantagen. Vi vill här göra ett sådant försök avseende socialt inriktade organisationer. Det tar, för det första, sin utgångspunkt i grundläggande betingelser och inriktning samt pekar, för det andra, ut organisationernas centrala verksamhetsområden. Dessutom förhåller vi oss till en teoretiskt skapad typologi som Selle och Øymyr (1995) har presenterat för att fånga upp förändringar i det skandinaviska frivilligorganisationsväsendet. En första dimension hos författarna avser aktivitet – där man skiljer på utåtriktade och inåtvända organisationer. En andra avser organisationens ideologi – där man skiljer på förändringsinriktade eller status quo-inriktade organisationer. En tredje tredje avser organisationsocialisering – där författarna skiljer på om organisationen får en stark och betydelsefull ställning i den enskildes liv eller om den är begränsad och svag. Vår avsikt med typologiseringsförsöket är att fördjupa den ovan genomförda grundläggande indelningen och peka på ett antal viktiga dimensioner samt på några nya utvecklingstendenser. Det empiriska underlaget för indelningen utgörs av ett antal studier som genomförts vid forskningsavdelningen på Sköndalsinstitutet (se Svedberg 1993, 1998; Jeppsson Grassman & Svedberg 1993, 1995, 1996; Svedberg & Östberg 1998; Johansson 1998; Nordfeldt 1994).

En skandinavisk icke-professionell och demokratisk styrd organisation

Denna grundläggande typ kan kortfattat karaktäriseras på följande sätt:

grundläggande betingelser och inriktning:

- egenorganisering/intresseorganisering
- folkrörelseinriktning/demokratiska beslutsstrukturer
- ideologiskt genomsyrad och samstämmig
- självhjälpsinriktning i första hand
- huvudsakligen ideella/obetalda insatser
- primärt utåtriktad vad gäller »aktivitet«
- förändringsinriktad vad gäller »ideologi«

verksamhetsområden:

- företrädar- och ombudsmannarbete
- utbildnings- och informationsaktiviteter
- sociala- och rekreationsaktiviteter
- direkta sociala insatser

Ett exempel på en sådan organisation är Pensionärernas riksorganisation (PRO). Per definition uppfyller den kriterierna för en folkrörelse med sitt mycket stora medlemsantal och många aktivister. Dessutom finns lokalföreningar över hela riket. En demokratisk beslutsordning genomsyrar organisationen på alla nivåer. Man har en väl utvecklad ideologi. De ideologiska diskussionerna verkar mer omfattande i de lokala PRO-föreningarna än på många andra håll och det tycks finnas en högre grad av samstämmighet i synsätt och ställningstaganden mellan lokala och centrala enheter än i andra organisationer.

PRO är en utpräglad intresseorganisation. Samtidigt som man är programmatiskt

utåtriktad lägger man emellertid mycken vikt vid de inåtriktade aktiviteterna och dessa utgör i stor utsträckning ryggraden i de lokala föreningarna. PRO är en sådan typ av organisation där de expressiva och socialt integrerande delarna är en nödvändig förutsättning för de utåtriktade instrumentella aktiviteterna (se också Selle & Øymyr 1995). Här finns ett komplext samspel mellan traditionellt föreningsarbete, påverkansarbete, utbildning och information, sociala aktiviteter och rekreation samt direkta sociala insatser.

Vi vill peka på två verksamhetsområden av principiell och teoretisk betydelse. Det är dels påverkansarbetet där man har en företrädarroll och dels de direkta sociala insatserna med en utförrarroll. När det gäller det förstnämnda området har PRO genom ett envetet agerande kommit att ingå såväl i den statliga utrednings- och beslutsapparaten på nationell nivå som i så kallade pensionsnärskåd på kommunal och landstingskommunal nivå. Samtidigt som dessa typer av arrangemang under senare år kommit att bli alltmer ifrågasatta och kritiserade som neokorporativa system har de vuxit i omfattning och betydelse för PRO, liksom för den andra stora organisationen på området SPF, och vissa andra socialt inriktade frivilligorganisationer. De *ökade integrationstendenserna* med staten har fört med sig vad som brukar kallas en koopteringsproblematik.

Vad gäller att göra direkta sociala insatser står man åter inför problemet att hitta en balans i förhållande till den offentliga sektorn, men för PRO är integrationstendenserna på detta område närmast obefintliga och insatserna kan betecknas som en komplementaritet på egna villkor. Man kan

se de så kallade väntjänstverksamheterna – de är idag av en relativt stor och rikstäckande omfattning – som ett ställningstagande för att såväl de offentliga välfärdsarrangemangen som de egna verksamheterna har en begränsad räckvidd. Samtidigt med dessa ställningstaganden betonas starkt att de inte får ersätta den offentliga äldreomsorgens ansvar och insatser. I vår lokalorganisationsstudie kunde vi notera en påfallande militant hållning och handlingsberedskap för att försvara det sistnämnda ställningstagandet i det konkreta väntjänstarbetet ute i Sveriges kommuner.

Här ser vi alltså ett exempel på en grundläggande typ av socialt inriktad frivilligorganisation där folkrörelsetraditionen har en fortsatt stark inverkan på såväl form som innehåll och som både är *utåtriktad* och *förändringsorienterad* samt får en *stark och betydelsefull ställning* i åtskilliga medlemmars liv, medan den får begränsad betydelse för andra. Möjligen bidrar förmågan att omorientera sig, att stå på flera ben samtidigt och att hålla den ideologiska diskussionen levande starkt till att organisationen kan vara utformad som den är. Låt oss peka på vad som kan vara ytterligare ett par viktiga faktorer och samtidigt betona att åldersstrukturen i denna typ av organisation möjligen utgör en inneboende fördel. Trots att PRO är en modern social organisation – i den mening att den är specialiserad och bygger på egenintresse – så är den samtidigt traditionell genom att den baseras på lokala aktiviteter och på tillit till de ideellt verk-samma medlemmarna. Det finns vad som kan kallas ett symmetriskt förhållande mellan organisation och medlem. Detta kan förklaras med programmatiska ställningstagan-

den men också med att det finns så få anställda. Antalet anställda har inte heller vuxit under senare år. Ytterligare en del av förklaringen till att organisationen kan behålla sin utformning är möjligen att man inte i avgörande utsträckning är beroende av ekonomiskt stöd från det offentliga och därmed kanske i större utsträckning än andra organisationer kan stå emot de tendenser till minskad autonomi och utökad integration med det offentliga som till exempel både Selle (1993) och Lorentzen (1992 och 1993) förutspått för socialt inriktade organisationer.

En frivilligorganisation av anglo-saxisk typ

Ytterligare en organisationstyp kan ges ovannämnda beteckning och kortfattat karaktäriseras på nedanstående sätt:

grundläggande betingelser och inriktning:

- idéburen men inte i en folkrörelsetradition/inga demokratiska beslutsstrukturer
- ideologiskt genomsyrad och i huvudsak homogen
- insatser för andra
- professionella verksamheter med få/inga ideellt verk-samma
- entydigt utåtriktad organisation vad gäller »aktivitet«
- i huvudsak icke-förändringsorienterad vad gäller »ideologi«

verksamhetsområden:

- direkta sociala insatser av humanitärt slag
- direkta sociala insatser med tydligt professionellt anslag

Låt oss här exemplifiera med Stockholms

Stadsmission som är en idébaserad organisation där man gör insatser för andra. I sin uppbyggnad och inriktning liknar den anglo-saxiska och kontinentala frivilligorganisationer inriktade mot vård och omsorg. Det innebär bland annat att den karaktäriseras av en professionell hjälporganisering, där utbildning och kunskap fått en central plats. Målsättningen är att som det sägs finnas till hands där välfärdsstaten sviker och där nya behov uppstår. Vi vill här ta upp några tydliga utvecklingsdrag som är viktiga såväl från principiell som teoretisk utgångspunkt.

Parallellt med det humanitärt inriktade arbetet bland de mest utsatta har organisationen också utvecklat insatser för socialt stabilara och mer väletablerade grupper i samhället. Professionsansatserna och anspråken har fått ett stort utrymme, med behandlings- och terapiinsatser av olika slag. På det här sättet har man kunnat uppnå en bredd i organisationen och följa med välfärdsstaten i dess utveckling, utan att överge det ursprungliga uppdraget; att hjälpa de mest utsatta. Mot denna bakgrund har man å ena sidan kunnat erövra en brett förankrad moralisk legitimitet för sitt långsiktiga arbete bland hemlösa, prostiuerade och andra utsatta men där professionaliteten i ansatserna varit ifrågasatta av vård- och omsorgsprofessionerna i den offentliga sektorn. Å andra sidan har man för andra verksamhetsområden erhållit en viss legitimitet av samma professioner.

Under 1980- och 1990-talet har emellertid två tendenser gjort sig märkbara i arbetet med de utsatta. Från Stadsmissionens sida pekade man med viss frenesi på att en ensidig prestations- och resultat-inriktning kommit att bli alltför dominerande i det of-

fentligas syn på hur man skulle arbeta. Denna inriktning har emanerat ur politiska beslut men har också haft stöd från vårdadministratörer och den offentliganställda personalen. De här tendenserna har delvis kommit att sammanfalla med allmänna nedskärningar och brist på offensiva satsningar. Välfärdsstatens tillkortakommanden har blivit uppenbara när det gäller de mest utsatta. Det som bland annat verkar skilja stadsmissionernas och andra frivilligorganisationers insatser från det offentliga är: kontinuiteten, närvaron, att tid ställs till förfogande och en viss lyhördhet för den enskildes unicitet.

Vad man såg som välfärdens svek mot de mest utsatta i samspel med ett minskat stöd till olika verksamheter ledde till en programmatisk strävan efter att minimera beroendet av stöd från det offentliga. Istället får man nu ett allt större stöd från enskilda och man tar samtidigt emot mer pengar från det privata näringslivet än tidigare. Det sistnämnda illustrerar ett nytt och växande fenomen inom skandinavisk socialt inriktad frivillighet. Vi kan nu åse hur nya integrationstendenser och en ny kooperingsproblematik växer fram, nämligen i förhållande till det privata näringslivet.

Stockholms Stadsmission är i Selles och Øymyrs termer *utåtriktad* och *i huvudsak ej förändringsorienterad*. Det här slaget av organisationer verkar fortsätta att spela en pionjärroll, när man från och till uppmärksammar nya svårigheter för grupper av människor och försöker göra något åt dem. Till detta har man under senare år möjligen fått en ny roll som stabilisator när politisk instabilitet och brist på långsiktighet i satsningar leder till att vakuum och ibland till och med

kaos kan uppstå i stödet till de mest utsatta. Sammantaget kan vi slå fast att denna sorts organisationer verkar fylla nischfunktioner i en skandinavisk välfärdskontext, framförallt inom områden där man inte satsat välfärdens resurser eller inte förmått att uppfylla grundläggande behov.

En modern ad-hoc-organisation

En tredje typ kan ges ovanstående beteckning och karaktäriseras på följande sätt:

Grundläggande betingelser och inriktning:

- organisation som inte är idébaserad/ingen demokratisk beslutsstruktur
- olika slag av huvudmän
- inte ideologiskt genomsyrad eller samstämmig
- uteslutande lokalt förankrad
- nära kopplingar till offentlig vård och omsorg
- snävt uppgiftsorienterad i avsikt att göra insatser för andra
- professionellt ansvariga och ideella/obetalda utförare
- utåtriktad organisation avseende »aktivitet«
- icke-förändringsinriktad vad gäller »ideologi«

verksamhetsområden:

- direkta sociala insatser
- diverse aktiviteter

Det här är ett nytt fenomen i den skandinaviska frivillighetens landskap som nu växer fram parallellt i Danmark, Norge och Sverige. Så kallade frivilligcentraler utgör den tydligaste exponenten för denna inriktning. Idag finns det nästan ett hundratal fri-

villigcentraler runt om i Sverige, med delvis olika inriktning och med olika huvudmän. Några gemensamma och centrala karaktäristika är emellertid att de alltid har lokal förankring, att man nästan alltid har nära kopplingar till den offentliga vård- och omsorgsapparaten, att man tillhandahåller vissa efterfrågade sociala tjänster, att huvuddelen av aktiviteterna bygger på obetalda volontärer och att det oftast finns en löneanställd föreståndare eller samordnare. Den avgörande aktiviteten består i att organisera så kallad väntjänstverksamhet med punktinsatser eller insatser av mer regelbunden karaktär, till exempel hembesök. Till detta kan komma andra slags insatser eller aktiviteter.

Det finns ingen automatisk koppling till lokalt föreningsliv. Av den starka folkrörelsetraditionen finns så gott som inga spår. De aktiva volontärerna har ett mycket litet inflytande eller inget inflytande alls över verksamheternas utformning, trots att de avgörande insatserna kommer från dessa. Lokalt verksamma politiker eller chefstjänstemän har ofta tagit initiativet – tillsammans med någon eller några engagerade medborgare – och velat skapa ett komplement till de egna verksamheterna. Hand i hand med välfärdsstatens representanter och ofta på dess direkta uppdrag tar man på sig sociala insatser som varken den offentliga vård- och omsorgsapparaten eller de etablerade frivilligorganisationerna velat ta sig an eller mäktat med. Dessa verksamheter tenderar att få en »restfunktion«, det vill säga de får göra det andra inte gör. Samtidigt verkar frivilligcentralerna ha lyckats dra till sig eldsjälar, både bland de anställda och bland de obetalda volontärerna. Frivilligcentralerna har också varit skickliga på att utnyttja media, både

på lokal och nationell nivå. I detta avseende kan man sägas representera en modern – men internationellt väl etablerad – typ av frivilligarbete.

Frivilligcentralerna tycks knyta till sig frivilliga som inte vill gå med i en stor organisation. Man vill inte bli delaktig i en organisations hela ideologi och program, utan istället göra en avgränsad insats och möjligen få en viss social gemenskap.

Utifrån Selles och Øymyrs dimensioner kan vi konstatera att den här typen av verksamheter per definition är *utåtriktade* men *inte förändringsinriktade*. För de flesta volontärer får deltagandet en högst *begränsad betydelse*, medan det för andra får en avsevärd innebörd. Det här är ett slag av organisation som finns i ett oklart gränsland mellan det offentliga och det frivilliga och som fått beteckningen »välfärdshybrid« (se Lorentzen, Andersen & Brecke 1995). Till skillnad mot PRO finns det inget symmetriskt förhållande mellan organisation och aktiv medlem/frivillig. Och till skillnad mot organisationstyp nummer två så gör man visserligen insatser för andra men utan att organisationen som sådan är idéburen, på det sätt som vi är vana vid. Detta gör sådana här organisationer till mer ad-hoc-artade företeelser än de andra typer vi beskrivit och möjligtvis får de ett mer begränsat livslopp. Sammantaget vill vi ändå påstå att det här slaget av organisation kan ses som representant för ett »modernt« socialt inriktat frivilligarbete, där man utan ideologisk eller historisk förankring försöker att kombinera professionell kompetens med människors vilja att göra frivilliga obetalda insatser.

Vi vill understryka att trots att vi betonat olikheterna hos de organisationsformer vi

beskrivit så är svenska frivilligorganisationer sällan renodlade till sin karaktär. Åtskilda organisationer av så olika slag som å ena sidan handikappförbund och å andra sidan Röda Korset och Rädda Barnen har drag av både den första och andra organisationstypen. Den tredje typen är möjligen mer renodlad men har å andra sidan en betydligt mer perifer ställning, både vad gäller omfattning och inflytande. Samtidigt vill vi betona att vi också inom denna organisationsform har funnit att en viss ömsesidighet ibland utvecklas, på det sätt som ofta verkar förekomma i svensk socialt inriktad frivillighet. Tendenserna till en ökande specialisering, centralisering och professionalisering av skandinavisk frivillighet i sin *helhet* verkar som vi sett inte enkelt tillämpbara på svensk socialt inriktad frivillighet. Inte heller verkar organisationerna entydigt vara på väg mot minskad autonomi eller utökad integration med det offentliga. Autonomi- och integrationsfrågor verkar visserligen ha en central plats i alla de tre organisationstyperna men vi har också sett hur man genom olika grundläggande betingelser, traditioner, inriktning och verksamhetsformer kommit att handskas på helt olika sätt med dessa fenomen.

Frivilligsektorns framtid

Det har varit vanligt att förklara de traditionella stora folkrörelsernas död och ta det som utgångspunkt för en pessimistisk profetia om sektorns framtid. Det finns emellertid anledning att varna för alltför snabba slutsatser på detta område. De ändringar vi ser i medlemstal och medlemsaktivitet pekar på att många av de etablerade organisa-

tionerna fortfarande spelar en mycket viktig roll. Det tycks som om frivilligsektorn i sin helhet präglas av förvånansvärt stor stabilitet, där också nya rörelser har svårt att dra till sig stora medlemsskaror (SCB, 1996, 1997). På lång sikt kan man emellertid se klara tendenser till en förstärkning av de delar av frivilligsektorn som organiserar människors aktiviteter (t.ex. kultur och idrott) och en försvagning av vissa typer av idénriktade organisationer, idag gäller det särskilt de politiska partierna.

I Sverige har vi varit vana vid analyser av frivilligorganisationernas relationer till staten. Också i det här numret av Socialvetenskaplig tidskrift är det ett viktigt tema i flera av artiklarna. Mycket talar emellertid för att relationerna till den privata marknaden kommer att öka i betydelse. Vi ser redan idag exempelvis tecken på att konsulter som representerar marknadstänkande används i ökad utsträckning av frivilligorganisationer, även inom det sociala fältet. På idrottsområdet finns tydliga motsättningar mellan å ena sidan sådana som vill hålla fast vid en folkrelsetradition och å andra sidan sådana som vill »frigöra« elitidrotten från dess ideella balast. Paradoxalt nog tycks »marknadifieringen« av frivilligsektorn delvis ske via styrning och påverkan från den offentliga sektorn (Wijkström 1998), genom effektivitetskrav via kontrakt och genom exemplens makt.

Genombrottet för det moderna informationssamhället brukar beskrivas som en företeelse som förstärker en process där frivilligsektorns betydelse som en medierande kraft mellan medborgarna och staten får minskad betydelse. Frivilligsektorns roll som språkrör för medborgarna kommer i ett

sådant scenario att minska, medan dess betydelse för att organisera människors självförverkligande får större betydelse, åtminstone i relativa termer. Selle och Øymyr (1995) till exempel drar slutsatsen att organisationsväsendet i sin helhet i de skandinaviska länderna går mot allt större inåtvändhet, inte längre blir förändringsorienterat och att organisationerna får en allt mer begränsad betydelse i människors liv.

Det är med andra ord viktigt att skilja mellan frivilligorganisering som en arena för å ena sidan främjande av värden och intressen och å andra sidan som en arena för självförverkligande genom olika (fritids)aktiviteter. I denna artikel har vi emellertid visat att dessa båda sidor av frivilligheten kan härbärgeras i en och samma organisation. Socialt inriktade frivilligorganisationer utgör ofta mycket påtagliga exempel på denna dubbelhet, samtidigt som de knappast uppvisar några tecken på att sluta sig mot omvärlden. Som vi visat kombinerar de ofta arbetet för intressen och värden, alltså en förändringsorienterad inriktning, med aktiviteter som »bara« är till för medlemmarnas egen skull.

En faktor av betydelse för att främja organisationernas serviceinriktning är det som kallats den nya kontraktskulturen, det vill säga statens ökande tendens att vilja se frivilligorganisationerna som verkställare av politiska beslut (Selle, 1996). Det betyder med andra ord att man vill se organisationerna som utförare av tjänster, vilka betalas av skattepengar. Motiven till detta är en förhoppning om att frivilligorganisationerna skall utföra tjänsterna till lägre kostnader och på ett annorlunda sätt än statliga och privata motsvarigheter. På motsvarande sätt

märker vi tydligt en stark inriktning mot ökad styrning av det offentliga stödet till frivilligheten, ett ökat intresse för att beakta ekonomiska aspekter och betona sektorns ekonomiska betydelse. »Bidragen« till frivilligorganisationerna får mer och mer formen av ersättningar för vissa önskade eller beställda tjänster (Proposition, 1997/98:1 Bilaga 17; SOU 1998:38).

Erfarenheter från USA talar för att ökad användning av utkontraktering kan innebära förändringar av organisationernas karaktär. I USA talar man bland annat om ökad professionalisering (Smith och Lipsky, 1993). I Sverige skulle kontraktskulturen kunna innebära en press på frivilligorganisationernas folkrörelsekaraktär. Vi borde i så fall förvänta oss en ökning av både professionellt och ideellt obetalt arbete i form av direkta serviceinsatser och tjänster inom frivilligorganisationerna och en relativ minskning av de intresseinriktade insatserna. Man kan också uttrycka det så att utkontraktering kan leda till en tillväxt av sådana verksamheter som vi här kallar anglo-saxiska, men också av strikt nyttoinriktade organisationer. Detta kan komma att ta sig uttryck i nya typer av organisationer, vi har pekat på frivilligcentraler som exempel, att »gamla« organisationer knoppar av sig eller delar upp sig, som när representanter för Pingstkyrkan startar LP-stiftelsen, samt genom att organisationernas verksamhet i sig blir mer insatsinriktad. Att styra över redan existerande organisationers verksamheter

mot ensartade nyttoinriktade insatser låter sig emellertid inte göras på något enkelt sätt, det är långt ifrån självklart vilka möjligheterna överhuvudtaget är att styra medlemmars och andra aktivas engagemang och vilja att göra insatser. Kanske bidrar den inriktning som nu växer fram på bred front istället till ett minskat folkligt engagemang, inte minst i socialt inriktade organisationer av den grundläggande typ som vi här betecknat som skandinavisk, icke-professionell och demokratisk styrd.

Också inom det sociala fältet vill vi uppmana till stor försiktighet när det gäller att prognostisera snabba och genomgripande förändringar. Visserligen är det ekonomiska trycket en påtaglig realitet, men politiken gentemot de socialt inriktade frivilligorganisationerna har, som vi visat, intill helt nyligen präglats av antingen stor valhänthet eller ointresse. I de socialt inriktade frivilligorganisationerna märks, liksom på andra håll, en ökad skepsis mot den offentliga sektorns förmåga att lösa människors problem, men det har inte lett till att man velat ta över offentligt drivna arrangemang. Mycket talar för att eventuella neddragningar och privatiseringar av statligt och kommunalt driven verksamhet även fortsättningsvis framförallt innebär att privata företag och anhängare tar över, medan frivilligsektorn som tidigare om än i något ökad utsträckning kommer att spela en viktig roll i vissa nischer, för vissa typer av uppgifter samt som avantgarde och förnyare.

Summary

The Swedish voluntary sector in an international perspective – an introduction

The purpose of this article is to give an overview of the position of Swedish voluntary sector research and debate, especially in relation to an international perspective. Special attention is given to the role of the voluntary sector in the social welfare area.

The authors present some basic results from comparative research projects on the voluntary sector carried out in the latter part of the 1990s. It is shown that the size of the Swedish sector is as large as in other Western European countries, while the composition of the sector differs when compared to countries like Germany and the USA. In the latter countries the sector is dominated by organizations in health and social welfare, while the bulk of the Swedish

sector is found in the areas of culture, recreation and labour market.

As for the sector's importance in social welfare the authors point out that they can play an important role in certain niches and as an avant-garde in certain sub-fields. The characteristics of voluntary organizations within the area of social welfare are presented with the help of three ideal types: The Scandinavian, Non-professional, Democratic Organization, The Anglo-Saxon Voluntary Organization and The Modern Ad-hoc Organization.

Finally, the authors discuss some conceivable scenarios for the future of the Swedish voluntary sector.

Referenser

- Ahrne, Göran (1990) *Agency and Organization: Towards an Organizational Theory of Society*. London: Sage.
- Amná, Erik (1995) *Handlingsprogram för forskning Ideell verksamhet Förutsättningar, organisering och betydelse*. Ds 1995:30.
- Boli, Jon (1991) »Sweden: Is There a Viable Third Sector?« i Wuthnow R., red.; *Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Curtis, J. E., Grabb, E. G., & Baer, D. E. (1992) »Voluntary Associations Membership in Fifteen Countries: A Comparative Analysis«, *American Sociological Review*, 57, 139-152.
- Davidson, Inger (1994) Intervju med civilminister Inger Davidson i *Ett mjukare samhälle Informationstidning från Civildepartementet* om den ideella sektorn.
- Engberg, Jan (1986) *Folkrörelserna i välfärdssamhället*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet.
- Gaskin, Katharine & Davies Smith, Justin (1995) *A New Civic Europe*. London: The Volunteer Centre.
- Greider, Göran (1995). Ska vi tvingas till frivillighet. *Aftonbladet* 11/1 1995.
- Holmberg, Carin & Bender, Christine (1998). *Väld mot kvinnor och män i kris*. SoS-rapport 1998:6. Stockholm: Fritzes förlag.
- Häll, Lars (1994) *Föreningslivet i Sverige – en statistisk belysning*. Rapport nr. 86. Stockholm: SCB och Ideella beredningen.
- James, Estelle. (1989) »The Private Provision of Public Services: A Comparison of Sweden and Holland.« i James E., red.; *The Nonprofit Sector in International Perspective*. New York: Oxford University Press.

- Jamison, A., Eyerman, R. & Cramer, J. (1990) *The Making of the New Environmental Consciousness*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Jeppsson Grassman, Eva (1993) »Frivilliga insatser i Sverige – en befolkningsstudie« i *SOU* 1993:82.
- Jeppsson Grassman, Eva & Svedberg, Lars (1993) »Frivillig verksamhet på fältet – en närstudie av sju organisationer« i *SOU* 1993:82.
- Jeppsson Grassman, Eva & Svedberg, Lars (1995) »Frivilligt socialt arbete i Sverige« i Amnå E., red.,: *Medmänsklighet att hyra*. Stockholm: Libris.
- Jeppsson Grassman, Eva & Svedberg, Lars (1996) »Voluntary Action in a Scandinavian Social Welfare Context: The Case of Sweden« i *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 25, 415-427.
- Johansson, Göran (1997a) *Möta hiv, möta sig själv En studie av arbetet vid Stiftelsen Noaks Ark-Röda korset*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 5. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
- Johansson, Göran (1997b) *För mycke jag, för lite Jesus: LP-stiftelsens vård av missbrukare ur ett socialantropologiskt perspektiv*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 7. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
- Johansson, Göran (1998) »Det lilla extra« (under utgivning vid Sköndalsinstitutet)
- Jordansson, Birgitta (1992) »Hur filantropen blir en kvinna« i *Historisk tidskrift* nr 4, 468-501.
- Kuhnle, Stein. & Selle, Per (1992a) »Government and Voluntary Organizations: a Relational Perspective« i Kuhnle, S. & Selle P., red.: *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury.
- Kuhnle, Stein & Selle, Per (1992b) »Governmental understanding of voluntary organizations« i Kuhnle, S. & Selle P red.: *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury.
- Lewin, Leif (1992) *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- Lorentzen, Håkon (1992) »En framtid for frivilligheten« i *Nordiskt socialt arbete*, nr2, 19-32.
- Lorentzen, Håkon (1993) *Frivillighetens integration – staten og de frivillige velferdsproducentene*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Lorentzen H., Andersen, R. & Brecke J.-P. (1995) *Ansvar for andre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lundström, Tommy (1997) *Barnavårdsorganisationer vid två sekelskiften: Frivilligt barnavårdsarbete förr och nu*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 10. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip (1995) *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring*. Sköndalsinstitutets skriftserie, nr 4. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip (1997) *The Nonprofit Sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press.
- Myrdal, Alva (1944) *Folk och familj*. Stockholm: Nordfeldt, Marie (1994) *Frivilliga organisationers insatser för hemlösa*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 3. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
- Petersson, O., Westholm, A., & Blomberg, G. (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlsons.
- Pettersson, Lars (1994) i Nord S. & Pettersson L. *Den ideella sektorn Hot eller möjlighet*. Stencil, Röda Korset.
- Proposition 1996/97:124*. Ändring i socialtjänstlagen.
- Proposition 1997/98:1*. Budgetpropositionen för 1998.
- Qvarsell, Roger (1993) »Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete – en historisk översikt« i *SOU* 1993:82.
- Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Salamon, Lester M. (1997) »The United States«, i Salamon, L. M. och Anheier, H. K. red., *Defining the Nonprofit Sector*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M. & Anheier, Helmut K. (1996) *Social Origins of the Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*. Working paper 22. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- SCB (1996) *Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994. Levnadsförhållanden* Rapport nr 90.

- Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- SCB (1997) *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995. Levnadsförhållanden* Rapport nr 91. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Selle, Per (1993) »Voluntary Organisations and the Welfare State: The Case of Norway.« i *Vö-luntas* 4:1, 1-15.
- Selle, Per (1996) *Frivillige organisasjoner i nye om-gjevnader*. Bergen: Alma Mater.
- Selle, Per & Øymyr, Bjarne. (1995) *Frivillig organi-sering og demokrati. Det frivillige orga-nisasjonssamfunnet endrer seg 1940-1990*. Oslo: Samlaget.
- Sjöberg, Marja. Taussi. & Vammen, Tine red. (1995) *På tröskeln till välfärden: Vägörenhets-former och arenor i Norden 1800-1930*. Stock-holm: Carlssons.
- Sjöstrand, Sven-Erik (1995) »I samspel med andra Om organisering av ideell verksamhet« i Amnå E. red.: *Medmänsklighet att hyra?* Örebro: Li-bris.
- Smith, Steven R & Lipsky, Michael (1993) *Nonpro-fits for hire: The welfare state in the age of con-tracting*. London: Harvard University Press.
- SOU 1998:38. *Vad får vi för pengarna?* Stockholm: Fritzes förlag.
- Stryjan, Yohanan. & Wijkström, Filip (1996) »Co-operatives and Nonprofit Organizations in Swedish Social Welfare« i *Annals of Public and Coperative Economics*, 67:1, 5-27.
- Stål, Rolf (1997) *De mest utsatta. Om människors svårigheter och om sociala insatser*. Sköndalsin-stitutets skriftserie nr 6. Stockholm: Sköndals-institutet.
- Svedberg, Lars (1993) »Socialt inriktade frivillig-organisationer – några grundläggande karaktä-ristika« i SOU 1993:82.
- Svedberg, Lars (1996) »Frivilligheten som ideolo-giskt slagträ och faktisk verksamhet« i *Ojäm-likhet från vaggan till graven, på väg in i 2/3-samhället*. FKF Fakta.
- Svedberg, Lars (1998) *A Scandinavian voluntary tradition in transformation – the case of Swe-den*. (under utgivning vid Sköndalsinstitutet).
- Svedberg, Lars & Östberg, Franceska (1998) *Fri-villigcentralen Viljan – en fallstudie* (under ut-givning vid Sköndalsinstitutet).
- Thörn, Håkan (1997) *Modernitet, sociologi och so-ciala rörelser*. Diss. Skriftserie nr 62. Göte-borg: Sociologiska institutionen – Göteborgs universitet.
- Trägårdh, Lars (red) (1996) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS förlag.
- Wijkström, Filip (1998) *Different Faces of Civil So-ciety*. Diss. Stockholm: Handelshögskolan, EFI.