

SKÖNDALSINSTITUTETS
ARBETSRAPPORTSERIE

NR 10

ERSTA SKÖNDAL HÖGSKOLA

10

SKÖNDAL INSTITUTE
WORKING PAPERS

NO 10

ERSTA SKÖNDAL UNIVERSITY COLLEGE

Givande och tagande

Interaktion mellan frivilliga organisationer och kommuner

LARS-ERIK OLSSON

Sköndalsinstitutet
1998

Lars-Erik Olsson
Sköndalsinstitutet
128 85 SKÖNDAL

98-11-30

leolsson@sociology.su.se
08/6050919 (arb)
08/57143228

Givande och tagande

Interaktion mellan frivilliga organisationer och kommuner

INLEDNING	4
En politisk möjlighetsstruktur	5
Frivilliga organisationers roller i förhållande till kommunen	5
Frivilliga organisationers behov av resurser	7
Maktresurser	7
Storlek och flexibilitet	9
Professionalism.	10
Legitimitet	11
Organisatorisk tröghet	12
Sammanfattande diskussion	13
FALLSTUDIER	16
Sverige	16
Allmän beskrivning	16
Ekonomiska förhållanden	16
Ekonomi och relationer	17
Danmark	20
Allmän beskrivning	20
Ekonomiska förhållanden	21
Ekonomi och relationer	21
Norge	23
Allmän beskrivning	23
Ekonomiska förhållanden	24
Ekonomi och relationer	25
Frankrike	26
Allmän beskrivning	26
Ekonomiska förhållanden	27
Ekonomi och relationer	27
Nederländerna	28
Allmän beskrivning	28
Ekonomiska förhållanden	28
Ekonomi och relationer	28
Storbritannien	29
Allmän beskrivning	29
Ekonomiska förhållanden	30
Ekonomi och relationer	30
Tyskland	32
Allmän beskrivning	32
Ekonomiska förhållanden	33
Ekonomi och relationer	33
USA	34
Allmän beskrivning	34

Ekonomiska förhållanden	34
Ekonomi och relationer	34
Sammanfattning av fallstudierna	35
ANALYS	38
“Från röst till service”	38
Kontroll och makt	39
Minskning av de generella bidragen	40
Oberoende men beroende	40
Kontraktskultur och professionalisering	41
Påskyndar kommunen nybildandet av frivilliga organisationer?	41
De personliga relationernas betydelse	41
Avslutning	42
REFERENSLISTA	45

Inledning

Det har under senare år förts en debatt om att frivilliga organisationer anpassar sig eller till och med har varit tvingade att anpassa sig till statens och kommuners regelverk för att både få bedriva verksamhet och för att få ekonomiskt stöd (se till exempel Lorenzon, 1993, Sunesson, 1989). De frivilliga organisationerna har i debatten ibland betraktats som "offer" för en växande och kontrollerande statsapparat. Klausen och Selle (1996) hävdar dock att de frivilliga organisationerna – folkrörelserna – historiskt har vuxit fram i gynnsamt förhållande till och i samspel med staten och att staten har påverkats av de frivilliga organisationerna i uppbyggnaden av välfärdsstaten (se även Selle, 1993).

Syftet med den här rapporten är att ur ett sociologiskt perspektiv försöka att analysera förhållandet – interaktionen – mellan frivilliga organisationer och kommuner. Rapporten påbörjas med en diskussion om kommunen och kommunens möjlighet att skapa en gynnsam miljö för frivilliga organisationer. Därefter följer en kort beskrivning av olika roller som en frivillig organisation kan ha i förhållande till kommunen. Jag kommer vidare att redogöra för vad som kännetecknar en frivillig organisation och en kommunal organisation och hur detta kan påverka interaktionen. För att förstå organisationers handlande och speciellt frivilliga organisationers är behovet av resurser – i en vid mening – centralt i denna rapport.

Rapporten avslutas med en genomgång av länder som ekonomiskt, kulturellt och socialt liknar Sverige (Danmark och Norge), och av några andra länder som kan tjäna som en kontrast till Sverige (Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och USA). Fallstudierna kommer framförallt att fokuseras kring de ekonomiska relationerna mellan kommun och frivilliga organisationer, det vill säga typ av bidrag, villkor kring bidrag och beroendeproblematiken. Jämförelsen mellan olika länder tenderar dock att vara problematisk av flera skäl. För det första är forskning kring interaktion mellan kommuner och frivilliga organisationer ringa utvecklad. Den forskning som finns att tillgå på området behandlar förhållandet mellan frivilliga organisationer och staten (även om detta tema är sparsamt). För det andra är den tillgängliga forskningen avsedd i första hand för helt andra syften, vilket gör att "fallen" tenderar att bli anekdotiska, det vill säga tillfälliga nedslag i tillgänglig forskning. Fallen kan därför bara fungera som illustration av det mångfacetterade problemet – interaktionen mellan frivilliga organisationer och kommuner.

Jag kommer att använda begreppet frivillig organisation. När jag refererar till andra författare kommer jag dock att använda de begrepp som de använder. För en utförlig diskussion kring begrepp som ideell förening, frivillig organisation, frivillig sektor och så vidare, se till exempel Blennberger (1993b).

En politisk möjlighetsstruktur

Staten och kommunen bidrar med ramar för att nya frivilliga organisationer skall kunna bildas och för att redan befintliga organisationer skall kunna bedriva sin verksamhet (se till exempel Archambault, 1997). Staten och kommunen kan med sina regler och sin möjlighet att utöva makt och kontroll, både underlätta eller försvåra för frivilliga organisationer (se till exempel Lofland, 1996, McAdam et al, 1988). Staten kan stifta lagar och kommuner kan anta policies eller bidragsregler som hämmar eller gynnar verksamhet. I Sverige har till exempel stat och kommun stött de frivilliga organisationerna bland annat genom verksamhetsbidrag, genom att tillhandahålla lokaler, statliga lönebidrag men också genom att de frivilliga organisationerna fått möjlighet att arrangera olika typer av spel som till exempel bingo och lotterier (Lundström och Wijkström, 1995). Ahrne (1994) menar att de uppgifter som staten utför och har tagit på sig, kan ses som ett resultat av kompromisser. Dessa kompromisser kan vara politiska, kan vara uppgörelser med andra organisationer och kan vara influerade av medborgarna. Staten och kommunerna har således inget monopol på att skapa regler och lagar. I en demokrati befinner sig staten och kommunen som organisationer i en ständig interaktion med sin omvärld, det vill säga i första hand med andra organisationer.

Om ett samhälle skall ha ett rikt föreningsliv bestäms på ett indirekt sätt av statens och kommunens politik. Studier visar att ett rikt föreningsliv främjar nybildandet av nya frivilliga organisationer (Lofland, aa, McAdam et al, aa). En viktig orsak är att de gamla organisationerna fungerar som en träningsskola för ledare och medlemmar: man skaffar sig kunskap om hur man driver en frivillig organisation. Dessutom fungerar de gamla organisationerna som ett viktigt nätverk för människor: människor vet vilka de skall ta kontakt med i olika frågor.

Frivilliga organisationers roller i förhållande till kommunen

Erik Blennberger (1993) diskuterar de olika roller som frivilliga organisationer med en social inriktning på sin verksamhet kan ha i förhållande till den offentliga sektorn. Han kallar dem *avantgarde*, *komplement*, *alternativ* och *ersättning*. En frivillig organisation som Blennberger betecknar som *avantgarde* är verksam inom nya områden där den offentliga sektorn inte har etablerat sig. *Komplement* är frivilliga organisationer som fungerar dels som parallell resurs till offentlig sektor, dels som extra "välfärdsförstärkare". *Alternativ* är frivilliga organisationer som bedriver

likartad verksamhet eller konkurrerande verksamhet till den offentliga sektorn. Den sista rollen är *ersättning*, vilket betecknar verksamhet som den frivilliga organisationen har i stället för eller planerar att ta över från den offentliga sektorn.

Frivilliga organisationer har under historien ofta haft en pionjärroll i förhållande till staten och utvecklat verksamhet som sedermera har övertagits av staten (se till exempel Klausen och Selle, 1996). Inom det sociala fältet fanns det runt sekelskiftet en statsvänlighet bland de olika organisationerna, vilket bland annat gjorde att: "Ledande representanter för de filantropiska organisationerna fick ofta uppdrag som utredare och som tjänstemän i den växande byråkratin" (Lundström och Wijkström, 1995, sid 32). Staten och kommunen övertog viss verksamhet, till exempel inom hemtjänst och på barnhem, som tidigare hade bedrivits i frivilliga organisationers regi. De frivilliga organisationerna och deras verksamhet har också betraktats som ett värde i sig själv och stat och kommun har stött deras verksamhet med generella bidrag, men samtidigt har de frivilliga organisationerna kunnat behålla en självständig roll. Idag håller detta synsätt på att förändras och bidragen blir alltmer riktade och kraven på kontroll ökar. Lundström och Wijkström (aa) kallar detta en rörelse från röst till service. Det är dock oklart hur denna förändring kommer att påverka de frivilliga organisationerna och deras verksamhet. Lundström och Wijkström menar vidare att det idag finns en enighet om att den ideella sektorn skall ha en komplementär roll i förhållande till den offentliga sektorn, men att bakom enigheten pågår det diskussioner om vad välfärdsstaten och vad medborgarna själva skall organisera.

Schwartz och Paul (1992) gör en annan distinktion mellan sociala rörelser¹ som har ett brett socialt stöd och lite eller inget organiserat motstånd (consensus movement) och rörelser som bildats för att förändra de gällande sociala strukturerna, i motstånd till den politik som bedrivs, eller för att förändra balansen mellan olika maktgrupperingar (conflict movement). Enligt Schwartz och Paul har dessa två typer av rörelser olika sätt att anskaffa resurser på. En rörelse som bildats i konflikt med rådande sociala förhållanden är i större grad beroende av sina medlemmar och deras resurser för att bedriva sin verksamhet. Den andra typen av rörelse (consensus) är inte i samma utsträckning beroende av sina medlemmar, utan kan anskaffa resurser från bland annat stat och kommun. Schwartz och Paul menar att en "consensus-rörelse" har lättare att anskaffa resurser från olika bidragsgivare och detta gör att de blir beroende av dem. Detta beroende tenderar att göra "consensus-rörelser" strategiskt rigida, vilket gör att de har svårt att tackla motgångar. Många frivilliga organisationer kan dock vare sig betecknas som "consensus-rörelser" eller "conflict-rörelser" utan befinner sig någonstans mellan att ha ett starkt samhälleligt stöd och att vara i konflikt med samhället.

Frivilliga organisationers behov av resurser

Behovet av olika typer av resurser kan ses som grunden till interaktionen mellan frivilliga organisationer och kommunen. Ahrne och Johansson (1994) säger att alla organisationer är beroende av andra organisationer. Organisationer behöver resurser för att utföra sina aktiviteter och nå sina mål. Min utgångspunkt är att alla typer av organisationer, till exempel privata företag, offentlig verksamhet och frivilliga organisationer, försöker att påverka varandra för att kunna erhålla de önskade resurserna. Eftersom de önskade resurserna oftast finns hos andra organisationer, befinner sig alltid en organisation i en osäker situation. Inom organisationerna försöker man att minska denna osäkerhet, eller uttryckt på följande vis:

De flesta organisationer strävar efter att kontrollera och forma sin omgivning...
(Ahrne et al, 1996, sid 23).

De kollektiva resurserna är kärnan i en frivillig organisations verksamhet. Resurserna ger organisationen kontinuitet (Ahrne, 1994). Resurser kan vara pengar, människors tid, människors kunskap, kontakter och ledare. Ahrne och Johansson (1994) menar att resurser ofta är materiella, men de kan även vara imateriella som personers kunskap. Utan gemensamma resurser existerar det inte någon organisation. Resursmobiliseringsteoretiker (se till exempel McCarthy och Zald, 1994) har försökt att klargöra en social rörelses resurs- och omgivningsberoende. Johansson (1997) menar att en organisations omgivning i första hand består av andra organisationer, vilket gör omgivningen mer konkret än till exempel begrepp som samhälle och system (se även Ahrne, 1994). En frivillig organisation behöver på olika sätt försäkra sig om en kontinuerlig resurstillgång för att kunna bedriva sin verksamhet. Den frivilliga organisationens struktur och handlingsätt påverkas av hur organisationen väljer att finansiera sin verksamhet, och detta förhållande kan inte förändras på kort sikt (jfr Schwartz och Paul, 1992).

Maktresurser

¹ En social rörelse är till exempel miljörörelsen och omfattar allt från ett nätverk till en frivillig organisation med anställd personal.

För att man skall kunna förstå organisationers handlingsätt är det viktigt att konstatera att alla organisationer är beroende av andra organisationer för att få information och resurser för sin verksamhet. "Relationer mellan organisationer har alltid ett syfte, de är aldrig ett mål i sig. Mellanorganisatorisk interaktion är med andra ord instrumentell" (Johansson 1997, sid 84). Organisationer kan ha olika möjlighet att försäkra sig om nödvändiga resurser. Roine Johansson (1997) talar om organisationers makt och maktresurser och han menar att en organisations resurser utgör dess maktbas i förhållande till andra organisationer. För att uppnå sina mål och för att få resurser kan en organisation endera konkurrera eller samarbeta (Ahrne och Johansson, 1994). De beskriver fyra former av interaktion. Den första är *konflikt* (conflict), vilket betyder att organisationer strider om en resurs som en eller båda organisationerna har kontroll över. Den andra formen är *konkurrens* (competition), där två organisationer kämpar om resurser som ingen av organisationerna kontrollerar. Den tredje formen av interaktion är *utbyte* (exchange), vilket handlar om ett samarbete, där en eller båda organisationerna har kontroll över en resurs. Den fjärde formen av interaktion är *karteller* eller *allianser* (collaborate), där ingen av organisationerna har kontroll över resursen, men de samarbetar för att åstadkomma ett gemensamt mål.

Johansson (aa) beskriver att makt grundas på hur beroende någon part är av en annan organisation. Hur beroende en organisation är av en annan organisation avgörs dels av om det finns alternativ till det organisationen har behov av och dels av hur mycket man eftersträvar det den andra organisationen kontrollerar (se även Thompson, 1988). Thompson menar vidare att om en organisation är beroende av en annan organisation, försöker den att förvärva makt i förhållande till den andra organisationen. Det billigaste sättet enligt honom är att skaffa sig prestige. Man kan även samarbeta, men då får man vara beredd att göra eftergifter, men fördelen är att osäkerheten reduceras. En organisation kan därför ha makt gentemot en organisation (som är beroende av dess resurser), men vara mer eller mindre maktlös gentemot en annan. Johansson säger att "Maktresurser fungerar inte i allmänhet, utan är kontextbundet. Det är därför makt inte är något som någon 'har'" (aa, sid 41). En organisation kan därmed ha makt i ett sammanhang och sakna makt i ett annat. Inom en organisation är makten mer stabil än maktrelationer mellan olika organisationer (Johansson, aa). Maktrelationer mellan organisationer kan förändras.

Oäkerheten för en organisation finns framförallt i en organisations omgivning, det vill säga i relation till andra organisationer. Thompson (1988) beskriver hur en organisation försöker att reducera osäkerheten i förhållande till andra organisationer, det vill säga att på olika sätt försöka att kontrollera andra organisationer. Till exempel kan ett industriföretag kräva att deras underleverantörer skall leverera sina varor i enlighet med internationella kvalitetsstandarder. Det kan vara en standard som påvekar hela underleverantörens sätt att organisera och utföra

verksamheten, men underleverantörer godkänner denna standard därför att det säkrar företagets produktion. På samma sätt kan en offentlig organisation försöka att anpassa andra organisationer till sina regler och handlingsätt. Hur väl den offentliga organisationen lyckas är beroende av hur mycket den andra organisationen är beroende av den offentliga organisationen. Staten och kommunen har en stor mängd resurser vilket ger dem en stark förhandlingsposition som de ibland inte kan utnyttja därför att deras resurser är låsta och inte alltid så flexibla (se till exempel Ahrne et al 1996). Micheletti (1994) hävdar att staten genom sina lagar och ekonomiska bidrag anger ramarna för frivilliga organisationers verksamhet. Hon menar att föreningsbidragen har styrt organisationers verksamhet genom att man anpassat sig för att komma i fråga för bidragen, ibland i strid med den egna organisationens mål.

Storlek och flexibilitet

En organisations styrka är bland annat beroende av hur stor den är. "Att vara många är oftast bättre än att vara få..." (Johansson, 1997, sid 141). Det är lättare att ställa krav på en annan organisation om man är stor. Man kan därför anta att frivilliga organisationer med många medlemmar har en starkare förhandlingsposition gentemot kommunen än frivilliga organisationer med få medlemmar. Men det räcker inte med att man är stor, till exempel har många medlemmar, man måste också kunna disponera sina resurser på ett flexibelt sätt. Johansson säger: "Så är till exempel pengar användbara i betydligt fler sammanhang än armstyrka" (aa, sid 143). Kerstin Isaksson har i en studie undersökt förhållandet mellan kommun och frivilliga organisation och hon konstaterar:

Man kan inte komma 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. (Isaksson, 1993, sid 189)

Storleken på resurserna avgör således en organisations makt, men samtidigt krävs det att resurserna är flexibla. Det är troligt att en kommun förfogar över stora maktresurser, men att dessa resurser är bundna på olika sätt i kommunens olika verksamheter. En frivillig organisation förfogar sällan över stora resurser, men kan snabbt mobilisera sina medlemmar kring en viktig fråga. Beslutsgången inom kommunen är sannolikt mer komplicerad än inom den frivilliga organisationen. En frivillig organisation kan antas ha mindre maktresurser än en kommun, men

kan kompensera detta genom att deras maktresurser kan omgrupperas på ett mer flexibelt sätt (se Johansson, aa).

En annan aspekt på storlek som framförts, är att den dominerande organisationens sätt att organisera påverkar den beroende organisationen (se till exempel Henriksen, 1996). Man skulle kunna anta att kommunen är den dominerande organisationen (stora maktresurser) och deras sätt att organisera sin verksamhet skulle sprida sig till frivilliga organisationer som är beroende av kommunens resurser. Lorentzen (1993) har undersökt om offentlig verksamhet har påverkat de frivilliga organisationerna sätt att organisera sin verksamhet, men han fann att de frivilliga organisationerna ofta var för små för att kunna bygga upp de strukturer som den offentliga verksamheten har.

Professionalism.

Att tillhöra en profession² ger tillträde till en arena där man talar samma språk, vilket ger makt både inom organisationen och i förhållande till andra organisationer (Ahrne et al, 1996, sid 198). Men en professions makt är inte för alltid given, utan nya grupper av professionella växer fram och ställer krav. Kraven på utbildning och expertis har ökat i de yrken som arbetar med människor under 1900-talet. Anna Meeuwisse och Sune Sunesson (1998) hävdar att yrkesföreträdare inom det sociala arbetet har strävat efter att bli en profession och få rätten att dominera sitt yrkesfält. Lorentzen (1993) menar att denna strävan att få dominera ett helt yrkesfält kan påverka den frivilliga organisationens sätt att bedriva sin verksamhet, genom att man accepterar professionens arbetsmetoder, normer och kunskapsproduktion. Lorentzen fann i fallstudier av frivilliga organisationer i Norge inom det sociala området och hälsoområdet, att professionella kan påverka den frivilliga organisationen i större grad än offentlig styrning. Han menar att om frivilliga organisationer inte har en egen ideologi – för behandling och arbete – kommer de professionellas sätt att problematisera och tänka att bli det förhärskande.

Anna Meeuwisse och Sune Sunesson (1998) hävdar dock att det är alltför enkelt att säga att frivilliga organisationers verksamhet bedrivs amatöristiskt och att det offentliga sociala arbetet bedrivs med professionalism. De säger vidare: "Frivilliga organisationer har spelat en viktig roll för det sociala arbetets professionalisering" (aa, sid 172). Lars Skov Henriksen (1996) menar vidare att handlings sättet i en frivillig organisation påverkas av praxis i den offentliga

² Jag använder följande synsätt på profession. "En profession är en yrkesgrupp som är väl avgränsad och som har monopolställning på att utföra vissa typer av arbetsuppgifter. En professions yrkesutövande bygger på vetenskaplig

organisationen, men att påverkan också är omvänd. Det frivilliga sociala arbetet har under senare år alltmer uppmärksammats, och man har från de professionellas sida visat intresse för hur man arbetar med sociala frågor inom frivilliga organisationer (Meeuwisse och Sunesson, aa).

Ett annat sätt att se på professionella har Suzanne Staggenborg (1988), som menar att professionella är anställda av den sociala rörelsen. Staggenborg hävdar att anställda ledare kan vara mer effektiva att samla in resurser än frivilliga ledare. Detta beror bland annat på att de anställda ledarna vill försäkra sig om att kontinuerligt få lön. Hon menar att de professionella ledarnas strävan efter att skapa ett kontinuerligt resursflöde, inte behöver stå i motsats till organisationens syfte och mål.

Legitimitet

Det är få organisationer som väljer att gå sin egen väg. Henriksen (1996) talar om den stängda och självlegitimerande organisationen. En stängd och självlegitimerande frivillig organisation är i princip helt beroende av sina medlemmar för att bedriva sin verksamhet, se till exempel AA. Fördelen för denna typ av organisation är att den utan inblandning av annan organisation kan handla i enlighet med sin ideologi. Men för de flesta frivilliga organisationer är inte detta möjligt utan att de är beroende av stat och kommun för att kunna bedriva sin verksamhet. Den frivilliga organisationen befinner sig då i interaktion med en annan organisation och kan behöva anpassa sig för att erhålla det önskade. Att ge en frivillig organisation bidrag är också att ge den en form av godkännande genom att den frivilliga organisationen uppfyller gällande normer (se till exempel Micheletti, 1995). Lorenzten (1993) beskriver att frivilliga organisationer och deras aktiviteter i princip bara behöver godkännas av sina egna beslutsorgan. Den frivilliga organisationen kan ha sin egen uppfattning om hur verksamheten skall bedrivas, och den uppfattningen kan vara skild ifrån statens normer. Vid ett samarbete mellan frivilliga organisationer kan det uppstå oklarheter om vilka normer och regler som skall gälla. Den offentliga verksamhetens normer kan tänkas ha företräde med tanke på att det är offentlig verksamhet som sannolikt är huvudfinansierad. Frivilliga organisationer kan dock samarbeta med offentlig verksamhet och samtidigt kritisera den (Meeuwisse och Sunesson, 1998).

kunskap. Utvecklandet och utlärandet av denna kunskap kontrolleras i stort sett av professionen själv” (Ahrne et al, 1996, sid 197).

Organisatorisk tröghet

Organisationer förändras långsamt. Kanske stelnar organisationen i sina former och handlingsmönster redan i det ögonblick den skapas (Ahrne och Papakostas, 1994). Olika typer av organisationer har olika tröghet. Privata företag kan förändras lättare än både frivilliga organisationer och staten. Staten och frivilliga organisationer är mer geografiskt bundna än privata företag, och det privata företags centrala resurs är kapital och inte medlemmar (Johansson, 1997). Roine Johansson beskriver vidare att offentliga organisationer ofta är mer låsta i sina uppgifter och att de har mer otacksamma uppgifter än frivilliga organisationer och privata företag. Johansson säger:

I och med att staten inte kan dra sig ur – man kan inte bara lägga ned nationalstaten – blir den så att säga sin egen historias fånge. Staten är som ett hus som aldrig kan rivas, men hela tiden renoveras och byggs om eller byggs ut av olika arkitekter, den är en produkt av tidigare överenskommelser och kompromisser mellan en massa organisationer och intressen, och i varje nu måste man hålla till godo med en given politisk och administrativ struktur och göra det bästa av situationen (Johansson, 1997, sid, 100).

På samma sätt kan man förmoda att kommunen som organisation fungerar, även om kommunen är mindre trögrörlig än staten. Johansson beskriver dock att staten – därmed även kommunen – kan förändras under en kort historisk stund, något han kallar formativa ögonblick.

Inom varje organisationstyp finns det ett speciellt förhållningssätt, vilket betyder att en frivillig organisation inte fungerar på samma sätt som en kommunal organisation, även om det finns likheter (Ahrne, 1994, Sjöstrand, 1995). Göran Ahrne (1990) menar att interaktionen mellan organisationer från olika sektorer ser ut på ett annat sätt än interaktionen mellan organisationer inom samma sektor. "Organizations from different sectors are not striving for the same goals, so they are not competing with each other. Instead they make demands on each other" (aa, sid 125). En organisations relation till en annan organisation präglas dessutom enligt Johansson (aa) av en viss kontinuitet oavsett om individer byts ut på olika positioner.

Det finns en rad olikheter mellan en frivillig organisation och kommunen. Den frivilliga organisationen har ett frivilligt medlemskap medan människor är tvungna att vara "medlemmar" i en viss kommun. En frivillig organisation kan starta ny verksamhet och lägga ned verksamheten när den önskar. Kommunen har en helt annan långsiktighet och skyldighet. Många av kommunens skyldigheter är reglerade i lagstiftningen och kan inte läggas ned. En frivillig

organisation arbetar oftast med en begränsad uppgift och kan bli specialister inom området. Kommunens uppgifter spänner över en mängd områden. De som blir medlemmar i en frivillig organisation är sannolikt engagerade och motiverade av organisationens verksamhet. I kommunen kan det vara svårt att uppbåda samma intresse på grund av kommunens breda arbetsfält (Johansson, 1997). Ahrne (1989) beskriver vidare att statens verksamhet har tillkommit genom olika intressekonflikter och kompromisser. Han skriver:

Kompromisskaraktären hos reglerna för den byråkratiska verksamheten gör att den framstår som en självständig maktapparat, eftersom man inte så lätt ser andra intressenter av verksamheten än byråkraterna (Ahrne, 1989, sid, 183).

På samma sätt kan den kommunala byråkratin förefalla ha ett eget liv och verka vara svårpåverkad.

Sammanfattande diskussion

Frivilliga organisationer kan i högre grad tänkas vara beroende av kommuner än vice versa. Kommunen kan i stor utsträckning direkt och indirekt påverka föreningslivet på en ort genom att ge bidrag eller inte ge bidrag till frivilliga organisationer. När kommunen ger en frivillig organisation bidrag tillför den frivilliga organisationen resurser, men kommunen ger även den ett godkännande (legitimitet). De frivilliga organisationerna befinner sig dock inte i en "försvarslös" position, utan kan till exempel mobilisera sina medlemmar för att påverka kommunens politik. De frivilliga organisationerna kan även erbjuda kommunen sina tjänster. En frivillig organisation kan också välja att inte ta emot stöd från kommunen, därför att den inte vill ha kommunal inblandning. En frivillig organisation kan ha olika roller gentemot kommunen. Frivilliga organisationer har under välfärdsstatens utveckling ofta tagit initiativ till ny verksamhet, som sedermera har övertagits av stat och kommun. De frivilliga organisationerna har ofta själva verkat för att stat och kommun skall överta deras verksamhet. I många kommuner sker det dock inte längre någon expansion, utan kommuners verksamhet skärs tvärtom ned, och man diskuterar även om den kommunala servicen kan utföras på annat sätt och av andra organisationer. Frivilliga organisationer är i dag ett komplement eller alternativ till kommunal service, men sannolikt kommer frivilliga organisationer även i framtiden alltmer att ersätta kommunal service. Frivilliga organisationer som åtar sig att utföra kommunal service, får en mer tät relation och ett annat beroendeförhållande till kommunen än vad frivilliga organisationer under historien har haft.

Detta kan leda till att dessa frivilliga organisationer alltmer kommer att likna den kommunala verksamheten.

Frivilliga organisationer liksom alla organisationer är beroende av resurser för att kunna bedriva sin verksamhet. Resurser kan vara pengar, människors tid, människors engagemang, människors kunskap, ledare och ledares olika nätverk. Både kommuner och frivilliga organisationer försöker att påverka sin omgivning för att säkra sitt resursbehov. Kommunen besitter i förhållande till den frivilliga organisationen en stor mängd resurser, och den frivilliga organisationen är oftast mycket beroende av kommunen och dess resurser för sin överlevnad. Kommunen har därmed en starkare maktposition än den frivilliga organisationen och kan i stor utsträckning reglera förhållandet mellan dem. Men den frivilliga organisationen är inte maktlös. Den frivilliga organisationen kan sannolikt mobilisera sina medlemmar snabbt i en viktig fråga, den frivilliga organisationen kan ha större kompetens i ett ämne, de kan ha ett större engagemang, och den frivilliga organisationen kan ha gott anseende. Kommunen kan därför vara tvungen eller vara villig att lyssna på den frivilliga organisationen.

En annan viktig faktor som påverkar både kommun och frivilliga organisationer är professioner. Att anställa människor från en profession kan påverka verksamhetens art på ett märkbart sätt. Har inte den frivilliga organisationen en tydlig idé eller ideologi om hur arbetet skall utföras, vilka metoder som skall användas, kommer de professionella att få ett mycket påtagligt inflytande, och deras sätt att arbeta och tänka kommer att utöva starkt inverkan på arbetets utförande. Kommunen har inom det sociala fältet varit en stor arbetsgivare för grupper med professionsanspråk, men frivilliga organisationer har börjat bli en alternativ arbetsmarknad. Den frivilliga organisationens sätt att varsebli ett område, deras metoder och arbetssätt kan komma att få stå tillbaka när de anställer en person som kommer från en grupp med professionsanspråk. En viktig fråga är var personen kommer att ha sin identitet, i professionen eller i organisationen.

En kommun har åtaganden och uppgifter som kommunen inte kan avsäga sig och kommunen är bunden av tidigare beslut och kompromisser. En frivillig organisation är också bunden av sin historia, men är betydligt mer flexibel som organisationsform. Varje organisationsform har sin egenart och detta påverkar interaktionen mellan två typer av organisationer. En kommun är som organisation betydligt mer trög än en frivillig organisation, vilket är naturligt med tanke på kommunens verksamhet. Kommunens verksamhet kan inte upphöra från en dag till en annan. Beslutsfattandet i en kommun kan uppfattas vara långsamt och ha ett egenvärde i sig, men det kan också ses som en garant för att verksamheten skall bedrivas på

lång sikt. En frivillig organisation kan på ett helt annat sätt än kommunen påbörja och avsluta verksamhet med kort varsel, just därför att organisationen är frivillig.

Fallstudier

Sverige

Allmän beskrivning

Flera författare beskriver att frivilligsektorn i Skandinavien kännetecknas av en närhet till staten – som samtalspartner – men också ett finansiellt beroende (se till exempel Lundström och Wijkström, 1997). Statens stöd till frivilligsektorn är bland annat baserat på synen att frivilligorganisationerna har en viktig social funktion och att de bidrar till demokratisk fostran och samhälleligt engagemang. Men stödet varierar kraftigt mellan olika typer av organisationer.

Tommy Lundström och Filip Wijkström (aa) har belyst frivilliga sektorn i Sverige. Den största delsektorn bland frivilliga organisationer i Sverige när det gäller omsättning, är organisationer som rör kultur och rekreation (22,8 %) och fackföreningar och arbetsgivarföreningar (21 %). Därefter är de nästföljande i storlek organisationer som rör utbildning (13,3 %), boende (8,8 %), politik och intresseorganisationer (7,7 %) och social service (7,4 %). Det finns flera olika juridiska former för de frivilliga organisationerna. De flesta är dock organiserade som ideella föreningar; svarar ungefär för 80 % av den frivilliga sektorns omsättning, men även stiftelser (12 %) och ekonomiska föreningar (6 %) har en stor omsättning. I Sverige är den frivilliga sektorn förhållandevis liten internationellt sett inom välfärdsstatens domäner (utbildning, sjukvård och social service). Av frivillig sektorns totala omsättning motsvarar detta område 27 % i Sverige, vilket kan jämföras med 57 % i Storbritannien, 68 % i Frankrike, 70 % i Tyskland och 85 % i USA (aa). Men samtidigt är det viktigt att påpeka att vissa nischer inom det sociala fältet gör de frivilliga organisationerna betydande insatser i Sverige, till exempel inom ungdomsverksamhet, för alkohol- och narkotikamissbrukare, inom stöd-, kris- och rådgivningsarbete, inom kontaktarbete för utsatta grupper som misshandlade kvinnor, hemlösa och hivsmittade/aidssjuka (Lundström och Svedberg, 1998).

Ekonomiska förhållanden

Intäkterna till den frivilliga sektorn kommer genom egna intjänade medel till 59,7 %, 28,8 % kommer från olika bidrag och medel från offentlig sektor och 11,5 % genom privata gåvor. Men detta förhållande varierar kraftigt mellan olika delsektorer. Mest beroende av medel från offentlig sektor är organisationer inom hälsovården (87,1 %), social service (70,7 %) och utbildning (53,7 %). Minst beroende av medel från offentlig sektor är fackföreningar och arbetsgivarföreningar (5,3 %) organisationer inom boendeområdet (10,8 %) samt miljöorganisationer (13,9 %). Sverige har en förhållandevis låg nivå av offentlig finansiering i förhållande till andra länder. I Sverige och USA bistår offentlig verksamhet med cirka 30% av inkomsterna i frivillig sektorn, i Storbritannien 40 %, i Tyskland 68 % och i Frankrike 59% (aa).

Lars Svedberg (1993a) har gjort en totalundersökning bland 56 socialt inriktade riksorganisationer och han fann att 95 % fick stöd av staten, 90 % av kommuner och 80 % av landstingen. För hälften av organisationerna täckte de offentliga bidragen mer än 2/3 av organisationernas totala kostnader. Organisationer som i stor utsträckning är beroende av offentliga bidrag är identitetsrörelser³, och de har en låg andel aktiva medlemmar. Bland den resterande hälften var den egna finansieringsgraden hög och de offentliga bidragen utgjorde bara 1/10 eller mindre av deras totala utgifter. Dessa organisationer är ofta stora och medlemsavgiften utgör en viktig finansieringskälla. Åke Bergmark (1994) hävdar i en undersökning som han genomförde i sex kommuner att de organisationer som mottar stöd från kommunen oftast är helt beroende av detta stöd för att kunna bedriva sin verksamhet.

Ekonomi och relationer

Lundström och Wijkström (aa) har bland annat undersökt vilket förhållande de frivilliga organisationerna har i förhållande till stat och kommun. De flesta organisationer menade att stat och kommun inte ansåg att deras verksamhet var tvivelaktig. Men det fanns ändå många som instämde i (19 %) att stat och kommun var tveksamma till deras verksamhet. Författarna menar att sedan mitten av 1980-talet och speciellt efter välfärdsstatens kris har intresset för den frivilliga sektorn ökat, men man är osäker på hur detta skall påverka interaktionen mellan offentlig sektor och frivillig sektor. Man menar dock att det finns ett ökat intresse för frivillig sektor som tjänsteproducent. Intresset för frivilligorganisationer har på samma vis ökat på kommunnivå, samtidigt som de generella bidragen har minskat. Kommunerna har också tenderat att styra sina

³ Identitetsrörelser är enligt Svedberg (1993a) till exempel handikapporganisationer, patientorganisationer, kvinnoorganisationer, invandrarsorganisationer, pensionärsorganisationer.

bidrag och medel till mer specificerade ändamål. 40 % av organisationerna i undersökningen hade blivit erbjudna att ta över verksamhet som tidigare hade bedrivits av offentlig sektor.

Åke Bergmark (aa) har funnit fyra typer av stödformer. För det första *föreningsbidrag*, generella årliga kommunala bidrag, utan specifika krav på motprestation. Den andra stödformen kallar han *subventioner*, vilket framförallt handlar om att lokaler ställs till förfogande. Den tredje formen är *entreprenad*, där ersättning utgår för en reglerad verksamhet. Och den fjärde formen är *köpta tjänster*, till exempel institutionsplatser för missbruksvård.

För att kommunen skall betala ut föreningsbidrag, skall föreningen inkomma med en ansökan varje år. Ansökan skall innehålla sökt belopp, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan för bidragsåret samt ekonomisk redovisning. Politikerna fattar beslut efter att tjänstemän förberett ärendet. Bergmark (aa) menar att procedurerna var ungefär likadan i de undersökta kommunerna. Däremot var det skillnad när det gäller var i organisationen ansökningarna behandlades och hur samlat beslutsprocessen var inom kommunen, det vill säga om besluten fattades av en eller flera enheter. Bergmark fann tre grundmodeller. I den första modellen fattades bidragsbesluten av en sammanhållen och centraliserad enhet, i den andra i olika delnämnder och i den tredje modellen fattades bidragsbesluten i en lång rad förvaltningar och nämnder.

Bergmark (1994) fann att vissa frivilliga organisationer var kritiska till hur kommunens uppföljning och utvärdering av bidragsgivningen sköttes. Man menade att politikernas tal om effektivitet var retorik och insynen begränsades till formalia i form av ekonomiska sammanställningar och verksamhetsberättelser. Utvärderingen var enligt dessa frivilliga organisationer närmast obefintlig. Istället för att kommunen gjorde utvärderingar producerade de frivilliga organisationerna själva dokument och tävlade med andra frivilliga organisationer, utan att kommunen och kunde avgöra graden av seriositet. En annan kritik som de frivilliga organisationerna framförde i intervjuerna var att man ansåg att politikerna verkade gynna föreningar som partimässigt stod dem nära eller att man gynnade verksamheter som var opinionsmässigt korrekta, men här tillägger Bergmark, att det inte har framkommit några bevis för att detta verkligen är sant. Ett annat problem som lyfts fram i undersökningen är att det kan vara svårt för tjänstemännen att kunna sätta sig in i alla typer av organisationer som söker bidrag. Sakkunskap saknades, vilket kunde påverka ett beslut.

Bergmark (aa) redovisar även att det har skett en utveckling mot fler avtal, entreprenader och köpta tjänster. Kommunerna har varit aktiva att erbjuda föreningar att ta över kommunal verksamhet på entreprenad, i ett skede där föreningsbidragen generellt har minskat. Det har även

indirekt riktats hot om ytterligare nedskärningar av föreningsbidragen om inte föreningen har åtagit sig entreprenadverksamhet. Hoten har dock inte verkställts.

Närheten till staten sker genom både formella och informella samtal och kontakter. Lundström och Wijkström (aa) menar att det är förhållandevis enkelt för en frivillig organisation att komma till tals med en politiker eller offentlig tjänsteman. På samma sätt fungerar det åt det andra hållet, det vill säga politiker och tjänstemän har goda kontakter inom de frivilliga organisationerna och där de kan pröva nya idéer och förankra politiska beslut, till exempel genom remissförfarande.

Åke Bergmark (1994) har gjort en sammanfattning av sin undersökning av det ekonomiska stödet till frivilliga organisationer i fem kommuner. Han menar att det har varit mycket svårt att kunna kartlägga stödet till frivilliga organisationer, och svårigheterna uttrycker han i sex punkter:

1. "Avsaknad av en central och samlad översikt i kommunerna" (aa sid 19). Bergmark menar att komplexiteten i hur föreningsbidragen är uppbyggda i kommunerna gjorde att man inom kommunerna saknade överblick.
2. "Avsaknad av en enhetlig begreppsbildning i de olika kommunerna" (aa sid 19). Bergmark fann en mängd olika begrepp för bidrag, till exempel generella bidrag, selektiva bidrag, grundbidrag, projektbidrag, utvecklingsbidrag, medlemsbidrag, med mera (se även Micheletti, 1995).
3. "Avsaknad av kommunala ekonomiska redovisningssystem där mottagarens organisatoriska eller juridiska status framgår" (aa sid 19).
4. "Skillnader i de kommunala organisationerna" (aa sid 19). Bergmark menar att det är svårt att jämföra data på grund av att de kommunala organisationerna kontinuerligt förändras, vilket bland annat inneburit att de administrativa rutinerna förändrats så att en överblick försvåras.
5. "Gränsdragningsproblem när det gäller olika stödformer" (aa sid 19). Bergmark menar att det inte går att avgöra vad som till exempel är bidrag och vad som är att betrakta som entreprenad.
6. "Svårigheter att fastställa verksamheternas karaktär" (aa sid 19).

Kerstin Isaksson (1993) har undersökt socialtjänsten och frivilliga organisationer i Västerås och Gällivare. I Västerås kommun uppger en av handläggarna som arbetar med föreningsbidrag att utvecklingen har gått mot ökad kontroll och insyn. Tidigare gavs bidragen schablonmässigt. Vissa organisationer specialbehandlas (till exempel Röda Korset och Länkarna). Politikerna i Västerås ställer allt större krav, till exempel på ansökningarnas utformning och på en ekonomisk

uppföljning av hur bidragen använts. Man säger att om den som får bidrag över en viss nivå måste acceptera en särskild revision. Man ger två typer av bidrag, generella bidrag och direkt riktade sociala bidrag (till äldre, handikappade och inom individ- och familjeservice eftersom huvuddelen av organisationerna arbetar med klientinriktad verksamhet). De generella bidragen minskade i undersökningen mellan åren 1991 och 1992, medan de direkt riktade sociala bidragen ökade något. I Gällivare kommun påbörjade man 1991 en översyn av föreningsbidragen. Kommunen prioriterar föreningar som gör en social insats. Bidragen minskade kraftigt under perioden 1990–1992. För att få bidrag krävde kommunen att ansökningarna skulle innehålla verksamhetsberättelse, uppgift om medlemsantal, uppgift om verksamhet, årsredovisning och revisionsberättelse. Kraven på formalia blev hårdare, och föreningar fick sina bidrag nedsjunka på grund av dåliga ansökningar. Vid en intervjuundersökning med företrädare för frivilliga organisationer menar organisationerna i Gällivare att man måste anpassa sig till kommunens krav för att få bidrag. Alla föreningar har fått minskat bidrag, utom en organisation som har påbörjat ett samarbete med kommunen. De stora organisationerna som Röda Korset, Frälsningsarmén och länorganisationerna tycker inte att de har behövt anpassa sin verksamhet i Västerås efter kommunens krav. Staffan Johansson (1998) menar dock att det är viktigt med formalia, men minst lika mycket betyder de personliga kontakterna mellan företrädare för kommun och frivilliga organisationer. Känslan av förtroende kan vara en viktig del i interaktionen mellan företrädare för kommun och frivilliga organisationer.

Danmark

Allmän beskrivning

Den danska staten finansierar, arrangerar och producerar välfärd, men frivilliga organisationer har sedan länge också varit med och producerat vård och omsorg. Sedan slutet av sjuttioalet och början av åttiotalet har det skett en förändring av synen på välfärdsstaten, och inom det danska samhället har man varit villig att pröva nya modeller där staten fått konkurrens. Man har velat förnya den offentliga välfärden utan att det skall kosta mer pengar. Danmark har cirka 400 riksorganisationer som arbetar inom det sociala området. Huvuddelen arbetar gentemot olika sjukdomstyper och handikapp samt barn, unga och familjer. Under de senaste 20 åren har det skett en tillväxt bland organisationer som arbetar med självhjälp (Svedberg, 1993b).

Ekonomiska förhållanden

Jörgen Anker (1995) har i en undersökning försökt kartlägga de frivilliga organisationer som arbetar med social verksamhet i Danmark. Analysen är gjord på 218 organisationer. De flesta organisationer är medlemsorganisationer. Många organisationer grundades redan vid början av seklet, men huvuddelen är grundande efter 1960. En fjärdedel av organisationerna omsatte under 1993 200 000 dkr, en tredjedel över 2 miljoner dkr. De yngre organisationerna har en lägre omsättning. 80 % av organisationerna mottar någon form av stöd från offentlig verksamhet. En fjärdedel av organisationerna har dock inga intäkter därifrån. Endast 5% av organisationerna baserar sin verksamhet enbart på medlemsavgifter. Medlemmarna är dock organisationernas största resurs. En tredjedel har inga anställda, men var fjärde organisation har mer än tio anställda.

Bjarne Ibsen (1995) har genomfört en undersökning av olika typer av föreningar och hur de finansierar sin verksamhet. En tredjedel av föreningarnas intäkter utgörs av offentligt stöd och 3/4 av föreningarna använder sig kommuners lokaler och faciliteter. I Ibsens undersökning är det framförallt föreningar som inriktar sig på vuxenundervisning, barn och ungdomar samt sång- och musikföreningar som är beroende av offentliga bidrag. För hobbyföreningar utgör de offentliga bidragen bara en liten del av intäkterna. Ibsen fann också att föreningar med en social inriktning hade en förhållandevis låg nivå av offentlig finansiering (jämför med Anker, 1995).

Ekonomi och relationer

I Danmark har staten under 1980-talet satsat pengar på att utveckla social- och hälsoområdet, och under perioden 1990–1992 avsattes 350 miljoner dkr i SUM-programmet (Socialministeriets Utvecklingsmidler). En av SUM-programmets uppgifter var att stödja samarbetet mellan frivilliga organisationer och offentlig verksamhet. År 1993 pågick det utvecklingsprojekt i 90 % av Danmarks kommuner (Svedberg, aa). Vid utvärdering av olika satsningar inom SUM-programmet har man funnit att små organisationer har haft det svårt att erhålla projektmedel, det har vidare varit svårt för organisationer att få stöd efter projektidens slut (se även Haberman, 1993) och det har varit svårt för de frivilliga organisationerna att få till stånd en utvärdering av deras insatser. Svedberg menar att för att ett bra lokalt frivilligarbete skall kunna skapas krävs det att den frivilliga organisationen inte enbart är beroende av medel från kommunen; det behövs också stöd från andra håll. Svedberg konstaterar att det i Danmark som i övriga Norden har funnits starka

band mellan frivilliga organisationer och den offentliga sektorn. De frivilliga organisationerna har bland annat fått driftsbidrag och andra former av stöd, men detta har ändå inte hindrat dem från att se sig själva som alternativ till den offentliga sektorn eller att kritisera den. Huvuddelen av organisationerna menar att man har en oberoende ställning i förhållande till staten, men man tar inte detta förhållande för givet. Det finns vidare tecken på att de äldre frivilliga organisationerna har en oförmåga att tänka i nya banor, det finns även signaler som tyder på avideologisering bland de frivilliga organisationerna och starka tendenser bland nya organisationer till professionalisering och institutionalisering.

Nya frivilliga organisationer som är inriktade på självhjälp har stött på vissa svårigheter i samarbetet med kommuner. Många av dessa organisationer anpassade sig till kommunens krav, fastän de upplevde dem oförenliga med organisationens egna mål. Ett annat problem som dessa självhjälpsorganisationer upplevde var att kommunerna hade en oförmåga att tänka i nya banor och att kommunens beslut snabbt påverkades av nya politiska strömningar (Svedberg, aa). Kommuner agerar med makt därför att de har resurserna. När staten minskar sina åtaganden gentemot de frivilliga organisationerna och kommunerna får överta statens roll, kan det betyda mindre frivilligt arbete. Kommunerna tenderar att prioritera sin egen verksamhet framför frivilligorganisationernas, speciellt i ekonomiskt svåra tider. Det uttrycks även en fara att de frivilliga organisationerna blir sociala entreprenörer och tar på sig specificerade uppdrag, vilket kan innebära en risk för den frivilliga organisationens särprägel. I frivilliga organisationer finns det ofta eldsjälar, och dessa personer kan ha svårt att få respekt i den offentliga och kommunala verksamheten. Ulla Haberman (1993) menar att stödet från SUM-programmet var helt avgörande för att projekt till exempel bland gruppen utstötta och sårbara skulle kunna starta.

Jørgen Anker (1995) fann i sin undersökning av danska frivilliga organisationer som arbetar med social verksamhet, att huvudparten har en samarbetsrelation med offentlig verksamhet. Många organisationer – 60 % – arbetar i olika tillfälliga projekt med samhällelig verksamhet. Omkring hälften av organisationerna deltar i olika samarbetsforum med offentlig verksamhet. Många kontakter sker också genom att det offentliga hänvisar klienter till frivilliga organisationer, till exempel vid missbruk. Nästan en fjärdedel av organisationerna har ingått en formell överenskommelse om att ta över offentlig verksamhet och utföra den på entreprenad. Mest utbredd är sådana överenskommelser mellan kyrkliga och humanitära organisationer, som också tillhör de äldsta typerna av organisationer. I fråga om styrning och kontroll menar en tredjedel av organisationerna att en tät relation med offentlig verksamhet ökar den offentliga styrningen och kontrollen. Lika många säger att de riskerar sin särprägel och styrka. Organisationerna avvisar att de skulle vara en del av den offentliga verksamheten. De är ett komplement och deras roll är att

påverka socialpolitiken och dess genomförande. Genom att samarbeta menade de frivilliga organisationerna att de fick möjlighet att påverka utförandet av den sociala politiken.

Lars Skov Henriksen (1996) beskriver förhållandet mellan danska frivilliga organisationer och offentlig sektor, vilket han har valt att göra med fallstudier i Aalborgs kommun. Han identifierar fem typer av relationer (jfr Blennberger, 1993). Den första är *entreprenörsrelationen*, som behandlar en relation byggd på förhandlingar och kontrakt med berörda parter. Den andra relationen kallar han *kritiskt samarbete*, vilket kännetecknas av nära relation mellan det offentliga verksamheten och den frivilliga organisationen, där den frivilliga organisationen har en stor frihetsgrad och möjlighet att påverka och avsluta samarbetet. Den tredje relationen är den *privata*, där relationen mellan det offentliga och den frivilliga organisationen är obetydlig. Den frivilliga organisationen är inte beroende av den offentliga verksamheten för sin finansiering. Den fjärde relationen är den *autonoma*, vilket han exemplifierar med självhjälpsgrupper. Den femte och sista typen av relation är *den stängda och självlegitimerande*, där organisationen själv väljer att tolka olika sociala problem och lösningar utan inblandning av andra aktörer. Alla typer av relationer – förutom den stängda och självlegitimerande – påverkas enligt Skov Henriksen av interaktionen med den offentliga verksamheten i form av anpassning till denna. Han menar att även om frivilliga organisationer påverkas av den offentliga verksamheten, påverkar också frivilliga organisationer statens politik.

Ulla Haberman (1993) fann i sin undersökning av projekten med frivilligförmedling (jämför frivilligcentral), att de personliga relationerna – tilltron – var av största betydelse för att projekten skulle lyckas. Politiker och tjänstemän behövde känna sig säkra på att skattemedlen användes på ett bra sätt. De frivilliga organisationerna fick arbeta med att kontinuerligt informera kommunen, och en annan viktig del var att politiker och tjänstemän fick vara med i verksamheten. Frivilliga organisationer har vidare inget monopol på att vara kreativa säger Haberman, och det finns en tendens till att romantisera den frivilliga sektorn.

Norge

Allmän beskrivning

Stein Kuhnle och Per Selle (1992, 1992b) menar att interaktionen mellan frivilliga organisationer och offentlig sektor i Norge har kännetecknats av ett intimt samarbete. De frivilliga organisationerna har påverkat statens utveckling ideologiskt och organisatoriskt. De frivilliga

organisationerna har organiserat verksamhet som rört välfärdsproblem och har sedan i stor utsträckning verkat för att offentlig sektor skall ta över. Framväxten av den norska välfärdsmodellen har skett i ett samspel, där både frivilliga organisationer och staten har gynnat varandra. Det har inte varit konkurrens, utan de frivilliga organisationerna har kunnat artikulera och visa på olika behov. För att man skall kunna förstå de frivilliga organisationerna och deras förhållande till det offentliga argumenterar författarna för att dagens förhållande är en produkt av historiska processer.

Per Selle (1993) menar att det under 1980-talet har skett en ideologisk förändring i Norge, vilket har lett till ett ökat stöd för decentralisering, och avreglering. Detta har öppnat ett rum för de frivilliga organisationerna, speciellt på ett lokalt plan. Han menar vidare att den skandinaviska välfärdsmodellen har utsatts för tryck och förändring som verkar i en riktning mot en kontinental europeisk modell bestående av mix av privata och offentliga element. Men stödet för en stark välfärdsstat är fortfarande stort bland frivilligorganisationerna i Norge. Statens stöd till frivilliga organisationer har varit stort, men detta har ändå inte inneburit att kontrollen varit stark. Kramer (1992) menar att de frivilliga organisationerna i Norge inte ser förhållandet till offentlig verksamhet som problematiskt utan ser offentliga bidrag till deras verksamheter som en rättighet. Den norska staten har på senare år påskyndat tillväxten av frivilliga initiativ bland annat genom att 1992 avsätta pengar för att bilda frivilligcentraler. Selle menar att integrationen mellan organisationer som tillhandahåller välfärdsservice och staten är så långtgående att det kan vara svårt att se ideologiska skillnader liksom skillnader i den service de tillhandahåller. Han menar att man istället kan kalla dem hybridorganisationer.

Ekonomiska förhållanden

Håkon Lorentzen (1996) menar att de flesta norska frivilliga organisationerna har tre stora inkomstkällor. För det första det offentliga stödet, som omfattar generellt stöd, projektmedel och andra stöd till lokaler och drift. För det andra får man stöd från sina medlemmar och sympatisörer. För det tredje får man intäkter på varor och tjänster man tillhandahåller, liksom intäkter lotterier och från räntor med mera. En frivillig organisation som befinner sig i välfärdsstatens område får generellt mest offentligt stöd. Lorentzen (1993) beskriver att frivilliga organisationer kan få *grundstöd* från staten, som är generellt och inte kopplat till några villkor. Framförallt är grundstödet primärt tänkt för kultur- barn- och ungdomsorganisationer. Man kan få *projektstöd*, som är öronmärkta pengar för bestämda ändamål och med angivna riktlinjer. *Institutionsstöd* är pengar till speciella områden, vilka uppfattas som lagbestämda ansvarsområden,

till exempel hälsoområdet och det sociala området. När det gäller kommunala medel menar han att tillgänglig statistik är för opålitlig. Men han ger exempel på kommunala stöd, lokalstöd, hjälp med porto och telefon, hjälp med kontorsutrustning. 1985 var grundstödet beräknat till 328 miljoner nkr, vilket motsvarar 18 % av den totala överföringen till organisationerna. Projektstödet motsvarade 38 % av stödet och institutionsstödet till 44 %. Fram till 1989 hade grundstödet ökat till de frivilliga organisationerna och motsvarade 50 % av det totala stödet. Utöver dessa stöd tillkommer även andra former av stöd, "subsidier", som man inte har någon storleksuppfattning om. Men till exempel för Bergens kommun uppgick detta stöd 1985 till 30 miljoner nkr.

Den norska staten beslöt i början av 1990-talet att aktivt stödja utvecklingen av frivillighet i Norge. Detta skedde bland annat genom att Socialdepartementet under en treårsperiod avsatte cirka 90 miljoner kronor för utbyggnad och drift av frivilligcentraler runt om i landet. Sammanlagt valdes 96 frivilligcentraler ut (Lorentzen et al, 1995).

Ekonomi och relationer

De frivilliga organisationerna har fått ett betydande stöd för sin verksamhet av stat och kommun. Samtidigt har de kunnat behålla en fristående position. (Selle, 1993). Lorentzen et al (1995) menar vidare att de frivilliga organisationerna i Norge har flera intäktskällor, vilket har gjort att de inte varit beroende av en finansiär. Men det finns organisationer som enbart har medel från offentlig sektor och dessa organisationer har påverkats av ideal och sätt att bedriva verksamhet som gäller i offentlig sektor. Är en frivillig organisation beroende av en organisation för sin överlevnad, kommer den frivilliga organisationen att ta till sig de mål och ideal som gäller i den dominerande organisationen. En tendens i dagens Norge är att de frivilliga organisationerna alltmer tar på sig rollen som utförare av uppgifter, vilket tidigare sköttes av det offentliga. För denna uppgift får den frivilliga organisationen ekonomisk ersättning, vilket kan underlätta för kommunen att ställa olika krav på verksamheten (Lorentzen, 1996).

I en utvärdering av frivilligcentraler fann man att en viktig förklaring till att man hade en aktivitetsnivå på frivilligcentralen var att man hade goda förbindelser med offentlig verksamhet. Samarbetet med den offentliga sektorn gjorde att man lättare kunde sprida information om sin verksamhet, och centralerna blev också legitimerade. En annan faktor som verkar ha påverkat framgången för centralerna var ledarnas utbildning. Högre utbildning ledde till högre aktivitet på centralen. En förklaring till detta menar man kan vara att ledare som hade kompetens inom hälso och hälsoområdet och inom det sociala området ofta hade varit anställd på kommunen och hade ett kontaktnät som de kunde utnyttja redan från starten. Bidrag från stat och kommun har åtföljts

av krav på olika ekonomiska redovisningar. Man talar i om utvecklingen av en "resultatkultur". I utvärderingen uttrycker flera ledare farhågor för kommunal inblandning. De har sett det statliga stödet som en buffert mellan dem och de kommunala företrädarna. Man fann vidare i utvärderingen tendenser till att frivilligcentralerna blir en utpost för krav som gäller i välfärdsstaten, och de professionellas krav har fått stort genomslag i metodutvecklingen (Lorentzen et al, 1995).

Rolf K. Andersen och Martha Østbye (1998) har gjort en undersökning av kriscenter för kvinnor och har bland annat studerat förhållandet till kommunen. Något center sköttes i kommunal regi, andra med liten kommunal inblandning. Vissa center hade en tydlig ideologisk (feministisk) förankring, andra hade ingen klart uttalad ideologi. Deras summering visat att det inte finns några entydiga mönster. Huvudmannskapet eller om det fanns utbildad personal på centret verkade inte påverka involvering och samarbetsklimat mellan center och kommunens socialkontor. Vidare verkade det inte påverka samarbetet om centret hade en stark ideologisk förankring. En iakttagelse som kan ha påverkat samarbetet, var dock om det fanns kvinnor på socialkontoret, som hade starka sympatier för kriscentret. Dessa kvinnor har verkat gränsöverskridande genom sitt personliga engagemang i frågan.

Frankrike

Allmän beskrivning

I Frankrike arbetar cirka 4,2 % inom frivillig sektorn, vilket motsvarar cirka 800 000 personer. Driftskostnaderna motsvarar cirka 3,3 % av bruttonationalprodukten (KOM(97) 241). Edith Archambault (1997) har undersökt frivillig sektorn i Frankrike och funnit att fyra delsektorer dominerar om man tar hänsyn till deras omsättning (1990) i förhållande till hela den frivilliga sektorn; social service (28,9 %), utbildning (24,8 %), kultur och fritid (17,8 %) och hälsa (14,5 %). Det finns cirka 500 000–700 000 frivilliga organisationer, och ökningen av nya organisationer har under 1990-talet varit kraftig med cirka 60 000 per år (Jeppson Grassman, 1993). 1983 genomfördes en decentraliseringsreform varvid kommunerna fick överta många uppgifter inom det sociala området. Men fortfarande har familjen ett stort ansvar för individens ekonomiska och sociala välfärd. I början på åttiotalet lanserades begreppet "économie sociale" för att beteckna frivilligsektorn i Frankrike och i det inkluderas kooperativ, frivilliga försäkringskassor samt ideella föreningar. Förhållandet mellan staten och de frivilliga organisationerna har sedan länge varit

avvaktande och det har funnits ett konkurrensförhållande mellan frivilligsektorn och staten, inte minst ideologiskt.

Ekonomiska förhållanden

Frivilligsektorn ökar i storlek under perioden 1981–1991 vad gäller både antalet organisationer och antalet anställda inom organisationerna. Nästan 60 % av intäkterna i organisationerna kommer från offentlig sektor, 33 % från eget intjänade medel och 7 % från donationer. Kommunerna har sedan decentraliseringsreformen 1983 successivt utökat sitt stöd till frivilligorganisationerna. Staten betalar ut mest pengar till frivilliga organisationer och mer än hälften av dessa pengar går till utbildning (till exempel löner för lärare). En annan stor central post är hälsa och social service. I den lokala statsapparaten (kommun, departément och region) är kommunen mest aktiv och ger mest bidrag till kultur, sport och fritid. Organisationer inom hälsoområdet är mest beroende av offentlig finansiering (84,1 %), därefter utbildning (73,1 %), social service (60,2 %) (Archambault, 1997). Inom det sociala fältet finns det organisationer som är helt autonoma och de som mottar bidrag. Frivillig verksamhet inom hälso- och sjukvård finansieras till drygt 75 % via socialförsäkringssystemet, resten via gåvor och medlemsavgifter. Organisationer inom det sociala fältet har ofta en legal status som föreningar i allmänhetens intresse, vilket betyder att en givare kan göra skatteavdrag för gåvan (Jeppsson Grassman, 1993).

Ekonomi och relationer

Det går inte att skilja på bidrag och ersättningar enligt Archambault (aa). Den största delen av organisationerna får motta någon form av offentligt stöd, för deras sociala roll. Summan är symbolisk för små organisationer, men för stora organisationer beviljas stödet i form av kontrakt med ömsesidiga åtaganden. Det har under senare år skett en decentralisering av den offentliga verksamheten, och Archambault menar att när den offentliga finansieringen blev mer lokalt förankrad övergick relationerna med de frivilliga organisationerna till att vara mer förtätad. Hon har också kunnat se att stora organisationer framförallt får stöd från staten och små organisationer får lokalt stöd. Stödets karaktär har förändrats till att bli mer specificerat. Tidigare var stödet mer generellt, nu får stödet mer form av uppdrag och kontrakt samt kontrollen har ökat. Det centrala offentliga stödet har minskat och det lokala har ökat. Kommunerna uppdrar och tecknar avtal med de frivilliga organisationerna att tillhandahålla social service, men det sker

ofta inom områden som kommunen själv inte vill vara verksam inom (Jeppsson Grassman, aa). Seibel (1992) menar att den franska frivilligsektorn kan betecknas vara beroende och separat i förhållande till staten, det vill säga beroende i fråga om finansiella medel och kontroll, men separat avseende kommunikationer och kontakt. Kontakterna i Frankrike mellan sektorerna sker främst genom personliga kontakter. De socialt inriktade organisationernas verksamhet bygger i stor utsträckning på anställda medarbetare. Förhållandet mellan staten och de frivilliga organisationerna kännetecknas av en ömsesidigt avvaktande hållning och inbegriper periodvis konflikter (Jeppsson Grassman, aa).

Nederländerna

Allmän beskrivning

De icke vinstdrivande organisationerna i Holland har en mycket omfattande verksamhet vars omsättning utgör ungefär 15 % av bruttonationalprodukten. James (1989) menar att Sveriges välfärdsstat och Hollands befinner sig på en liknande nivå, men produktionen och utförandet sker i helt olika former. James hävdar att Sverige och Nederländerna kan betraktas som varandras motsatser, eftersom man i Nederländerna i mycket hög grad förlitar sig på icke vinstdrivande organisationer i välfärdsstaten. På senare år har det skett förändringar i det nederländska välfärdssystemet, och staten har påbörjat en långtgående decentralisering i fråga om både ansvar och utförande.

Ekonomiska förhållanden

De frivilliga organisationerna i Nederländerna ingår i ett komplext nätverk med staten i något som kan kallas "privata initiativ". Dessa "privata initiativ" finansierar sin verksamhet närmast uteslutande med medel från staten, och de är verksamma och närmast ensamma aktörer inom hälsoområdet, utbildning, kultur och fritid (Kramer, 1989, 1992).

Ekonomi och relationer

Aquina (1992) talar om “non-governmental organizations”, som har olika huvudmannaskap, kontroll och finansiering. Frivilliga icke-statliga organisationer har en framträdande roll i det holländska hälsosystemet. Den nederländska staten diskuterar lagar och förordningar tillsammans med organisationerna på ett korporativt sätt. De icke vinstdrivande organisationerna har under åren utvecklat en stor byråkrati och en komplex beslutsapparat, vilket enligt Aquina resulterat i ineffektiv service. Staten har försökt att demokratisera organisationerna och tillhandahålla social service på ett konkurrensmässigt sätt. Staten har vidare försökt att återta kontroll över organisationerna (Aquina 1992). Estelle James (1989) menar bland annat att det existerat ekonomiska motiv till att service skall utföras av de icke vinstdrivande organisationerna i Holland. Man har ansett att de icke vinstdrivande organisationerna utför arbetet på ett billigare sätt, bland annat genom ideella insatser. Men det har funnits ett intresse hos organisationerna att bibehålla det ekonomiska stödet från staten, och detta har bland annat lett till professionalisering och i sin tur till högre löner. Kramer (1989) använder begreppet “byråkratisk symbios” för att bland annat beskriva förhållandet mellan de icke vinstdrivande organisationerna och staten. Begreppet betecknat det förhållande som finns mellan ledare och tjänstemän som verkar inom samma sektor. Båda parter vet om att de är beroende av varandra och är försiktiga att störa detta förhållande. Sedan 1989 har det dock skett en förändring från det starkt centraliserade systemet till att de lokala offentliga verksamheterna fått mer inflytande, vilket inneburit en omstrukturering av de icke vinstdrivande nationella organisationerna. De har fått börja samarbeta med de lokala myndigheterna för att få bidrag och ersättning (Kramer, 1992).

Storbritannien

Allmän beskrivning

I Storbritannien arbetar cirka 4 % inom frivillig sektorn, vilket motsvarar cirka 900 000 personer. Driftskostnaderna motsvarar cirka 4,8 % av bruttonationalprodukten (KOM(97) 241). Eva Jeppsson Grassman (1993) gör gällande att det finns cirka 300 000–500 000 frivilliga organisationer. Vissa frivilliga organisationer har “charity-status”, vilket betyder att de får en skattemässig förmånlig behandling. Organisationerna får ansöka om denna status vilket medför att till exempel vissa donationer kan bli avdragsgilla för en givare.

I Storbritannien har det funnits en tradition av ett enhetligt statligt system, som under senare år har förändrats och blivit alltmer decentraliserat. England har sedan 1800-talet haft

organisationer som arbetat med social välfärd, så kallade "charities" eller välgörenhetsorganisationer. Efter andra världskriget flyttades ansvaret för den sociala välfärden från frivilliga organisationer till staten. Men de frivilligas roll minskade inte utan de blev ett komplement till offentligt producerad välfärd, och frivilligsektorn växte parallellt med välfärdsstatens expansion. Thatchers regering började under 1970-talet att ifrågasätta den monopolställning som man menade att staten hade. Man ville att det skulle finnas olika lösningar, pluralism, och ökat ansvar för individ och familj. De frivilliga organisationerna fick därmed en ny roll som utförare av sociala tjänster. De frivilliga organisationerna förväntades ersätta den offentliga verksamheten och detta skulle ske i konkurrens med andra aktörer. Sedan 1993 har de lokala myndigheterna ett övergripande och samordnande ansvar för att vård och omsorg tillhandahålls, men sedan skall olika aktörer få konkurrera om kontrakt (Jeppsson Grassman, 1993).

Ekonomiska förhållanden

De frivilliga organisationerna har fått en allt större roll som välfärdsproducent. Eva Jeppsson Grassmann (aa) menar att ett generellt mönster för finansieringen av de frivilliga organisationerna är att både de statliga och lokala bidragen ökade under lång tid, men under senare år har de stagnerat. Frivilliga organisationer är beroende av medel som de får genom försäljning, av avgifter på tjänster och genom andra sätt att samla in medel, men en stor del av organisationernas inkomster kommer från offentliga medel (Johnson, 1992). Staten bidrog med 2,1 miljarder pund till den frivilliga sektorn 1988/1989. I Storbritannien kommer inkomsterna i frivilligsektorn till 40 % från offentlig sektor, 12 % kommer från gåvor och 48 % från avgifter och ersättningar (Lundström och Wijkström, 1997).

Ekonomi och relationer

Välfärdsstaten har sedan 1980-talet genomgått en långtgående decentralisering av social omsorg, och de frivilliga organisationerna har fått ett alltmer ökat ansvar som utförare. I England finns en myndighet som samordnar kontakterna mellan departement och frivilliga organisationer för att stimulera samarbetet, men även för att bidra till finansiering av viss verksamhet inom delar av frivilligsektorn. De frivilliga organisationerna har också utvecklat ett samarbete för att samordna verksamheten mellan olika frivilliga organisationer och med staten. Det finns också lokala

samordningsorganisationer, som fungerar som en länk mellan de frivilliga organisationerna och de lokala myndigheterna. Det finns vidare ungefär 350 frivilligbyråer som arbetar med att utveckla det lokala frivilligarbetet genom att rekrytera och utbilda frivilligarbetare och vara kontaktförmedlare med olika organisationer (Jeppsson Grassman, aa).

Staten har blivit mer angelägen att "få valuta för sina pengar". Det finns ett mer allmänt ekonomiskt stöd som man menar är svårkontrollerat. Detta stöd har dock varit gynnsamt så att de frivilliga organisationerna med hjälp av det har kunnat utveckla ny verksamhet. Sedan har man projektstöd, vilket är betydligt enklare att följa upp, men även projektstödet har fått kritik, därför att det inte följs upp tillräckligt. Huvuddelen av stödet är idag riktat, det vill säga till riktat till specifika uppdrag. Ett problem som återkommer är att stödet meddelas sent och att detta påverkar organisationernas möjlighet att planera sin verksamhet. Taylor (1992) menar att det skett politiska förändringar (bland annat under Thatchers regering) i Storbritannien, som medfört nya möjligheter för de frivilliga organisationerna.

På lokal nivå (motsvarande kommunnivå) har bidragen tidigare varit generella och inte specificerade i sin karaktär, men denna bild håller på att förändras dramatiskt. Alltmer kommer organisationerna att få bidrag för den service de utför, och organisationerna får sinsemellan konkurrera om servicekontrakt. Det är kontrakt som specificerar vad de skall göra och till vilken kvalitet. Bidragen har totalt sett minskat på lokal nivå (Johnson, aa).

De frivilliga organisationerna har alltmer blivit effektivitetsorienterade, vilket Johnson menar kan härledas till statens och de lokala myndigheternas hållning. De frivilliga organisationerna får konkurrera om att bli utförare av olika sociala arrangemang, och för att kunna vara konkurrenskraftiga behöver de vara effektiva. De lokala myndigheterna gör upp planer, och sedan får frivilliga och privata organisationer vara med och konkurrera om kontrakten. En konsekvens av detta menar Johnson är att de större organisationerna i förhållande till de mindre frivilliga organisationerna verkar vara bättre rustade för att klara av denna omställning. Johnson (aa) sammanfattar en del konsekvenser av förändringarna för de frivilliga organisationerna: storleken på organisationerna har ökat vilket lett till ökad byråkrati, många organisationer anställer professionella, organisationerna har blivit mer marknadsorienterade, samarbetet mellan privat och offentlig sektor sker ofta på kontraktbasis, de frivilliga organisationerna har blivit mer effektivitetsorienterade och man har utvecklat olika system för utvärdering. Utvärdering av staten görs för styrning och kontroll, men de frivilliga organisationerna har i ökad grad också börjat att utvärdera sin egen verksamhet. Självutvärdering kan bli ett krav för att kunna komma i fråga om offentliga medel. Taylor (aa) menar att de frivilliga organisationerna ser kontrakten som de tecknar med den offentliga verksamheten som

ett sätt att bli en likvärdig partner. Det fanns tidigare tendenser till att offentlig verksamhet betraktade frivillig verksamhet med ett "von oben-perspektiv". Men kontraktskulturen riskerar att minska nytänkandet inom organisationerna. Den nya kontraktskulturen har således varit positiv för några frivilliga organisationer och negativ för andra. En tendens som man noterat är att organisationerna blir smalare, det vill säga de prioriterar sådan verksamhet där de kan få ett entreprenadavtal. Jeppsson Grassman menar vidare att:

'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 tenderar att skapa spänningar mellan de anställda och de frivilligt aktiva (aa, sid 278–279).

Tyskland

Allmän beskrivning

I Tyskland beräknar man att 3,7 % av den totala sysselsättning återfinns inom den frivilliga sektorn, vilket motsvarar cirka en miljon människor. Driftkostnaderna för sektorn uppgår till cirka 3,6 % av bruttonationalprodukten (KOM(97) 241). De fria organisationerna som verkar inom välfärdsområdet samverkar i en paraplyorganisation som tillsammans driver cirka 68 000 institutioner, har drygt 700 000 anställda och ungefär 1,5 miljoner frivilliga. Det finns starka kopplingar mellan de frivilliga organisationerna och såväl den protestantiska som den katolska kyrkan. Förutom att det finns starka finansiella kopplingar mellan staten och de fria organisationerna, konsulterar staten organisationerna i frågor av social karaktär. De fria organisationernas framväxt kan ses som en protest mot staten, och idag har de en form av kvasimonopol inom sitt område (Anheier, 1992). Tyskland har en välfärdsstat av centraleuropeisk korporativ modell. Föreningslivet är starkt integrerat med staten och politiken, och Eva Jeppsson Grassman (1993) menar att det knappt finns några föreningsfria områden. Här har de frivilliga organisationerna en mycket stark position, och det finns ett långtgående samarbete med staten. Inom det sociala området verkar sex stora frivilliga organisationer som i princip delat upp det sociala området mellan sig (de utför 60 % av äldreomsorgen, 70 % av all service till barn och

ungdomar, 35 % av all sjukvård). Därutöver finns det ca 27 000 mindre frivilliga organisationer som verkar inom det sociala området, men de är på något sätt kopplade till de sex stora organisationerna. Tyskland beskrivs som en decentraliserad stat med ett centraliserat civilt samhälle (Jeppsson Grassman, aa).

Ekonomiska förhållanden

De sex stora frivilliga organisationerna inom det sociala området finansieras mer eller mindre på samma sätt, vilket betyder att 15–40 % av finansieringen kommer från generella bidrag från offentlig sektor. Resten kommer från avgifter, ersättningar från samhället för utförd service, privata donationer och medlemsavgifter (Jeppsson Grassman, 1993). I Tyskland kommer cirka 68 % av inkomsterna i frivilligsektorn från offentlig verksamhet 4 % från gåvor och 28 % från avgifter och ersättningar (Lundström och Wijkström, 1997).

Ekonomi och relationer

I Tyskland har man funnit att den frivilliga sektorn har vuxit samtidigt som välfärdsstaten har utvidgats. Framförallt har tillväxten varit stor inom välfärdsstatens områden, vilket kan förklaras med att staten ger stöd till frivilliga organisationer för att de ska utföra statliga uppgifter (Anheier, aa). Stora delar av den icke vinstdrivande sektorn inom välfärdsområdet och det sociala området regleras av *subsidiaritetsprincipen*. Denna princip innebär att den större sociala enheten (staten) skall hjälpa den mindre sociala enheten (familjen) om den lilla enhetens resurser inte räcker till. Detta betyder till exempel inom det sociala området att privata tjänster kommer före offentliga, och lokala initiativ före icke lokala. Principen kan ses som en hierarki som börjar med individen, via familjen och så vidare. Den högre nivån är skyldig att hjälpa den lägre, men samtidigt respektera deras oberoende. Subsidiaritetsprincipen har bildat ett mönster för hur man organiserar samhället och stiftar lagar i Tyskland (Jeppsson Grassman, 1993). Det betyder att de frivilliga organisationer som verkar inom välfärdsområdet får finansiellt stöd för sin verksamhet, så att de enskilda medborgarna kan få service. Seibel (1992) menar att den tyska frivilliga sektorn kan betecknas som integrerad och beroende av staten, dels därför att de är finansiellt beroende och kontrollerade av staten dels för att de ingår som en del i den statens beslutsapparat. Subsidiaritetsprincipen innebär att staten har ett övergripande tillsynsvar, men i övrigt får staten bara ingripa i frågor som inte kan lösas på lägre nivå. Staten är enligt till exempel socialtjänstlagen

skyldig att samverka med kyrkan och de stora frivilliga organisationerna inom det sociala området. Även på kommunal nivå får subsidiaritetsprincipen konsekvenser genom att kommunen eller andra aktörer får starta sociala verksamheter om någon av de frivilliga organisationerna planerar att göra det. Om man vill starta en ny verksamhet måste man skaffa sig tillstånd från de frivilliga organisationerna som verkar inom området. Detta har enligt Jeppsson Grassman (aa) inneburit att befolkningens valfrihet har begränsats. Förhållandet mellan staten och de frivilliga organisationerna kan betecknas som ett ömsesidigt beroende.

USA

Allmän beskrivning

I ett försök att definiera den icke vinstdrivande sektorn i USA uppskattar Salamon (1997) att sektorn omfattar drygt 1 100 000 organisationer, varav cirka 700 000 har ett allmänt tjänande syfte (kyrkor, organisationer som arbetar med sociala frågor, m m) och cirka 400 000 i första hand betjänar sina medlemmar. Frivilligsektorn omsätter motsvarande 6 % av bruttonationalprodukten. Det är framförallt organisationer inom hälso- och sjukvård som har den största omsättningen, och därefter kommer organisationer inom utbildningssektorn.

Ekonomiska förhållanden

I USA kommer 30 % av inkomsterna i frivilligsektorn från offentlig verksamhet, vilket är i samma nivå som i Sverige. 19 % kommer från gåvor och 52 % från olika avgifter och ersättningar för utförda uppdrag (Lundström och Wijkström, 1997).

Ekonomi och relationer

Under 1980-talet minskade det offentliga stödet till de frivilliga organisationerna, och de konservativa politikerna strävade efter att organisationerna skulle bli mer filantropiska. I stället resulterade detta i att organisationerna blev mer marknadsorienterade och kommersialiserade. De

icke vinstdrivande organisationerna tvingas numer alltmer att konkurrera med privata företag (Salamon, 1997, Kramer, 1989).

Salamon (1995) menar dock att det inte finns så tydliga belägg för att frivilliga organisationer skulle förlora sitt oberoende, även om de finansiellt mottar medel från staten (se även Kramer, aa). Regleringen är låg och interaktionen bygger istället på ett ömsesidigt beroende. En annan fråga som ställts är om de frivilliga organisationerna skulle ta på sig uppgifter som inte är i linje med organisationens ideologi och mål. Salamon menar att det är svårt att hitta bevis för detta. Tvärtom kan det vara så att organisationerna tack vare det offentliga stödet kan föra ut sina budskap bättre. Kramer (aa) menar att organisationer kan kritisera staten, trots att de mottar ett stort stöd. Ett tredje område som Salamon diskuterar är om offentligt stöd leder till byråkrati och professionalism. Statens uppgift är att se till att den service som tillhandahålls håller en viss nivå, och detta kan leda till en ökad intern administration inom organisationerna. Dessutom kan kraven på viss kvalitet leda till att organisationerna behöver anställa professionell personal. Men Salamon säger att det alldeles oavsett om det finns vissa statliga krav och kontroller har det funnits en trend bland frivilligorganisationerna som till exempel verkar inom social service att anställa professionell personal, det vill säga kraven kan komma från den egna sektorn.

Kirsten A. Grønberg (1993) menar att de frivilliga organisationer som vill bibehålla eller erhålla ekonomiskt stöd från offentlig verksamhet i USA måste vara beredda på att det finns regler som man måste följa i spelet. Fördelarna säger hon är att penningtilldelningen är relativt stabil och förutsägbar och att man vidare blir delaktig i det politiska beslutsfattandet. Men priset är att man blir mindre självständig, och man får underordna sig externa regler och kan bli indragen i politiska processer.

Sammanfattning av fallstudierna

Sverige har en frivilligsektor med inriktning på framförallt fritid och kultur, och de frivilliga organisationer som verkar inom välfärdsstatens domäner är relativt få i ett internationellt perspektiv. De frivilliga organisationerna har en låg offentlig finansieringsgrad, ungefär en tredjedel av intäkterna kommer från offentlig sektor. Bidragen och stöden till de frivilliga organisationerna har minskat, framförallt de allmänna bidragen utan villkor. De bidrag eller ersättningar som ges idag är mer eller mindre förknippade med villkor. Kommunerna tenderar att öka kontrollen i samband med bidrag och stöd till de frivilliga organisationerna. Det har visat sig vara svårt att kartlägga det kommunala stödet till de frivilliga organisationerna, bland annat beroende på att kommunerna saknar överblick över bidragsgivningen och att begreppen är

oklara. De frivilliga organisationerna erbjuds alltmer att teckna avtal och kontrakt för att utföra olika tjänster åt offentlig sektor.

Den *danska* staten har sedan slutet av 1980-talet inlett projekt för att utveckla offentlig verksamhet och stödja frivilliga organisationer. De frivilliga organisationerna inom det sociala fältet mottar i stor utsträckning offentligt stöd. De frivilliga organisationerna har ofta haft bra relationer med de statliga aktörerna, men de kommunala aktörerna har upplevts som mer kravfyllda. Frivilliga organisationer inom det sociala fältet, som har haft en tät relation med offentlig verksamhet, menar att detta har ökat den offentliga styrningen och kontrollen. Frivilliga organisationer ingår alltmer formella överenskommelser med stat och kommun för att överta offentlig verksamhet. Den danska staten har initierat nya projekt i frivillig regi, och många projekt, till exempel för utsatta grupper, hade inte kommit till stånd utan offentligt stöd. Ett problem som man uppmärksammat i Danmark är att projekten har haft finansieringsproblem efter projektidens slut.

I *Norge* liksom i resten av Skandinavien har det funnits starka band mellan staten och de frivilliga organisationerna. De frivilliga organisationerna har varit aktiva i uppbyggnaden av välfärdssamhället. Det offentliga stödet har varit stort, men kontrollen har inte varit omfattande. De frivilliga organisationerna har kunnat bibehålla sin autonomi genom att de fått medel från olika källor. Frivilliga organisationer åtar sig uppgifter som tidigare utförts av offentlig verksamhet, vilket underlättar för offentlig verksamhet att ställa krav på den frivilliga organisationen. Den norska staten har på senare år medverkat till att bygga ut frivilligsektorn med bland annat frivilligcentraler runtom i landet. I en undersökning av frivilligcentralerna fann man att ledare med kompetens inom det sociala området och hälsområdet hade en hög aktivitetsnivå, likaså var det viktigt för ledarna att ha goda förbindelser med de offentliga aktörerna.

I *Frankrike* har frivilligorganisationerna omfattande verksamhet inom framförallt social service och utbildning. Verksamheten de frivilliga organisationerna inom det sociala fältet baseras i stor utsträckning på anställd personal. I Frankrike är de frivilliga organisationerna i hög grad beroende av offentliga medel. Bidragen och stödets karaktär har förändrats, från att tidigare ha varit mer generella till att bli alltmer riktade och från att komma från staten till att komma från lokala myndigheter. Frivilliga organisationer och kommuner tecknar alltmer avtal, och frivilliga organisationer blir tjänsteproducenter, framförallt inom områden som kommunen inte vill vara verksam inom.

Nederländerna har en välfärdsstat som i omfattningen liknar den svenska, men utförandet av tjänster sker ofta utanför offentlig verksamhet. Inom hälsoområdet, liksom inom området för utbildning, kultur och fritid är frivilliga organisationer eller så kallade "privata initiativ" de

dominerande aktörerna, och deras verksamhet finansieras nästan uteslutande med offentliga medel. För att bibehålla det ekonomiska stödet har de frivilliga organisationerna anställt professionell personal. Staten har under senare år kritiserat de "privata initiativens" verksamhet. Staten menar att de "privata initiativens" verksamhet för att inte vara konkurrensmässig och staten har vidare försökt att demokratisera dessa initiativ.

I *Storbritannien* har staten och de lokala myndigheterna ansvaret för välfärden, men privata organisationer och frivilliga organisationer inbjuds att konkurrera om olika tjänster. Staten har försökt att hitta mer kostnadseffektiva lösningar, och de frivilliga organisationerna har blivit alltmer marknadsorienterade. Frivilliga organisationer får konkurrera om servicekontrakt, vilket framförallt gynnat större organisationer som kunnat anställa personal med specifik kompetens. Frivilligsektorn i Storbritannien är stor inom utbildning, hälso- och sjukvård. Offentlig sektor bidrar med cirka 40 % av frivilligsektorns inkomster. I Storbritannien finns det ungefär 350 frivilligbyråer som arbetar med att utveckla frivilligsektorn och utbilda frivilligarbetare. Offentlig sektor har blivit alltmer angelägen om att få valuta för sina pengar och ger stöd i allt högre utsträckning till projekt och verksamheter som kan utvärderas.

I *Tyskland* utförs en stor del av välfärdsproduktionen av stora frivilliga organisationer, som närmast har monopol inom vissa nischer. Frivilligsektorn är störst inom välfärdsstatens domäner. Förhållandet mellan offentlig sektor och frivilliga organisationer regleras av subsidiaritetsprincipen, och det betyder till exempel på kommunal nivå att kommunen inte får starta verksamhet om en frivillig organisation planerar att göra det. De frivilliga organisationerna är i mycket stor utsträckning beroende av offentliga medel för sin verksamhet och är en integrerad del i statens beslutsapparat.

I *USA* är de frivilliga organisationerna i lika hög grad som i Sverige beroende av offentliga medel. De frivilliga organisationerna har dock kunnat bibehålla en kritisk hållning gentemot offentlig sektor, trots att man fått finansiellt stöd från dem. Frivilligsektorn har en inriktning i USA mot det sociala området, som utgör cirka 85 % av sektorn. Under 1980-talet försökte politiker göra att de frivilliga organisationerna mer filantropiska och minska deras beroende av det offentliga, men det resulterade i att de frivilliga organisationerna blev mer kommersialiserade. De frivilliga organisationerna har tvingats att konkurrera med privata företag, och för att klara av detta har man anställt professionell personal, vilket har lett till ökade kostnader.

Analys

Det empiriska materialet ger ingen entydig bild av hur förhållandet mellan frivilliga organisationer och kommuner kan förväntas vara. För att kunna förstå hur de frivilliga organisationerna fungerar i förhållande till kommunen behöver man som Selle (1993) påpekar anlägga ett historiskt och kontextuellt perspektiv. Förhållandet mellan frivilliga organisationer och kommuner i Sverige förstås bäst i en svensk kontext. Samtidigt är Sverige (Skandinavien) ingen avskild enhet utan vi får kontinuerliga influenser från omvärlden. Man kan se att det finns internationella likheter, till exempel att de generella bidragen har skurits ned i de undersökta länderna.

“Från röst till service”

I materialet finns det några teman som kan uppmärksammas. Ett stort tema kan sammanfattas i “från röst till service” som Lundström och Wijkströms sammanfattar i sin beskrivning i sin publikation med samma namn (1995). Frivilliga organisationer som är organiserade kring ett intresse eller verkar som ett språkrör för medborgare motsvarar begreppet “röst”. Begreppet “service” omfattar organisationer som utför tjänster åt offentlig sektor. Detta tema löper som en röd tråd genom samtliga länder och beskrivningar. I USA och i Centraleuropa har denna utveckling gått längst. Frivilligorganisationerna får konkurrera med andra aktörer om kontrakt för att utföra olika offentliga uppgifter. Men även i de skandinaviska länderna sker det en successiv ideologisk förändring, och frivilligorganisationerna får nya roller som utförare. Lorentzen (1996) menar att den skandinaviska välfärdsmodellen har kännetecknats av att välfärden har finansierats via skatter och utförts av offentlig verksamhet. Under de senaste 10–15 åren har det dock skett en förändring, och andra alternativ har blivit möjliga. I de centraleuropeiska länderna finns det sedan lång tid en vana att hantera dessa roller, men i Skandinavien saknas ofta detta kunnande. De frivilliga organisationerna kan komma att behöva ny kompetens för att kunna hantera frågor kring kontrakt, förhandling, effektivitet, utvärdering och marknadsorientering. Många frivilliga organisationer har i Sverige blivit tillfrågade om de vill utföra sådan service som tidigare utförts av offentlig verksamhet (Lundström och Wijkström, 1997). Vilka är konsekvenserna av att frivilliga organisationer utför uppdrag åt stat och kommun? James (1989) påpekar bland annat att kontrakt mellan offentlig verksamhet och frivilliga organisationer i Nederländerna har lett till en ökad professionalisering och byråkrati. Att frivilliga organisationer skulle utföra verksamhet billigare är således diskutabelt. En annan konsekvens är att små frivilliga organisationer har

svårare att konkurrera med större frivilliga organisationer (Johnson, 1992). Anheier (1992) menar att de frivilliga organisationerna i Tyskland fått ett kvasimonopol på vissa områden. Både i Tyskland och Nederländerna förs det diskussioner om de frivilliga organisationer som utför verksamhet åt stat och kommun. Sammantaget kritiserar de frivilliga organisationerna för att vara stela, byråkratiska och ineffektiva. Taylor (1992) fann att många frivilliga organisationer tyckte att kontrakt ökade deras inflytande och att de blev en mer jämbördig part med det offentliga. De frivilliga organisationerna kan få en legitimitet genom att teckna ett avtal med det offentliga. Lorentzen (1996) ställer en del frågor av ideologisk karaktär som kan vara viktiga i detta sammanhang att ta ställning till. Det handlar om vem som har ansvaret för den verksamhet som frivilliga organisationer utför på entreprenad och vem som hjälper den som har det svårast. Gränserna mellan offentlig verksamhet och frivillig suddas ut, och Lorentzen (1996) menar att det finns många verksamheter inom hälso- och sjukvård som kan befinna sig i gråzonen mellan frivilliga organisationer och staten. De fungerar som privata arbetsgivare, men får sina kostnader täckta via offentliga medel. Den offentliga verksamheten kan dessutom hänvisa klienter till dem. Förändringen från röst till service kan delvis förstås utifrån de ändrade förutsättningarna som råder i samhället. De frivilliga organisationerna resursbehov kan delvis förklara att organisationerna alltmer blir serviceproducenter. Hur detta påverkar det kritiska och innovativa draget hos frivilliga organisationer återstår att se.

Kontroll och makt

Ett annat tema är kontroll och makt. I många länder inklusive Sverige ökar användandet av kontrakt och avtal, med tydligt specificerade villkor. Generellt verkar kraven på uppföljning ha ökat oavsett typ av bidrag och ersättning. Även den frivilliga organisation som mottar allmänna bidrag kan räkna med att få utvärdera sin verksamhet (själv eller få den utvärderad av den som ger bidrag). En fråga som återkommer är om kravet på kontroll – oavsett form för bidrag och ersättning – bara är retorik eller om är det verklighet? Det finns vissa tecken som tyder på att den statliga och kommunala kontrollen i verkligheten inte är speciellt utvecklad. Organisationerna får till exempel utvärdera sin egen verksamhet. Bergmark (1994) menar att det kanske finns för lite kontroll och att kommunerna inte har någon överblick över hanteringen av bidrag till de frivilliga organisationerna. Isaksson (1993) har dock funnit exempel på kommuner som har ställt högre krav på de frivilliga organisationerna. Hon fann exempel på organisationer som inte fått bidrag på grund av att de inte uppfyllt kommunala krav på formalia och att man inom en kommun genomförde regelbundna revisioner av organisationernas verksamhet. Kramer (1989) talar vidare

om att man i Nederländerna vet om att det finns ett ömsesidigt beroende och därför inte står varandra (se även Salamon, 1995). Isaksson (1993) menar dessutom att vissa organisationer (större riksorganisationer) specialbehandlas vid bidragsansökningar.

Minskning av de generella bidragen

Det finns en stark tendens att de ovillkorade generella bidragen minskar. Dessa allmänna eller generella bidrag har stat och kommun givit de frivilliga organisationerna, därför att de ansett att det är viktigt att det finns en levande föreningsvärld. Vilka konsekvenser får detta för de frivilliga organisationerna? Johnson (1992) menar att det allmänna stödet har varit viktigt för att de frivilliga organisationerna skall utveckla nya verksamheter. Det är en empirisk fråga huruvida denna tendens kommer att leda till en minskning av frivilliga organisationer eller om det leder till en reducering av utbudet. Rent teoretiskt kringskärs den politiska möjlighetsstrukturen, det vill säga förutsättningarna för frivilliga organisationer och för ett rikt föreningsliv. Nya former för verksamhet kan få det svårt att få stöd, som till exempel självhjälpgrupper (Svedberg, 1993b).

Oberoende men beroende

En viktig fråga är om de frivilliga organisationerna kan verka som en oberoende part trots att de är finansiellt beroende av en annan part. Salamon (1995) och Svedberg (1993b) menar att de frivilliga organisationerna trots ett finansiellt beroende, kan vara kritiska gentemot "den hand som föder dem". Teoretiskt skulle man kunna anta att ett starkt beroende skulle kunna leda till att den part som är beroende anlägger en låg profil för att inte riskera bidrag eller ett kontrakt. En alternativ förklaring till att de frivilliga organisationerna trots allt kan vara kritiska är att de besitter ett förtroendekapital (prestige) som utjämnar deras beroende till kommun eller stat. Det kan vara svårt för en kommun att kritisera eller minska bidraget för en organisation som utför frivilligt arbete och till och med arbete som kommunen inte utför (till exempel i svaga grupper). Det kan vidare finnas fördelar för den frivilliga organisationen att försöka sprida sitt resursberoende. En nackdel med att sprida sitt beroende skulle dock kunna vara att ett ökat antal relationer skulle kunna leda till ökad administration, medan en enda kontakt kan leda till förenklade rutiner (se till exempel Grønberg, 1993).

Kontraktskultur och professionalisering

Kontraktskulturen verkar dessutom påskynda professionaliseringen av det frivilliga arbetet (James, 1989, Salamon, 1995). För att kunna konkurrera och tillhandahålla tjänster av hög kvalitet låter de frivilliga organisationerna av både yttre tryck och interna krav anställa professionella. De frivilliga insatserna kan få en minskad betydelse i konkurrensen om kontrakt. Staffan Johansson (1998) säger till exempel att Stadsmissionen i Göteborg har anställt en så kallad controller för att säkerställa den ekonomiska styrningen. Kontraktskulturen eller offentligt finansierade projekt kan således leda till en annan typ av frivilliga organisationer än till exempel den folkrörelsebaserade. För att vara konkurrenskraftiga anställer frivilliga organisationer professionell personal, som kan bli ett centrum för normer och regler i den frivilliga organisationen och i det projekt man bedriver tillsammans med stat eller kommun (jämför Haberman, 1993, Lorentzen et al, 1995).

Påskyndar kommunen nybildandet av frivilliga organisationer?

Stat och kommun kan även påskynda bildandet av frivilliga organisationer (Haberman, 1993, Lorentzen et al, 1995, Selle, 1993, Svedberg, 1993b). Både i Danmark och i Norge har stat och kommun varit påskyndare och satsat pengar för att initiera ny verksamhet. Lorentzen (1992) menar att frivilliga organisationer och offentlig verksamhet har olika former för organisation och drift. Stat och kommun styrs i stor utsträckning av lagar, medan en frivillig organisation styrs av ett engagemang i en begränsad fråga. Teoretiskt kan man anta att personal inom den offentliga verksamheten har observerat ett problem, som man inte har någon möjlighet att lösa inom den befintliga organisationen. Det finns helt enkelt en tröghet eller inre logik, för vad den egna organisationen kan utföra och vad den inte kan. Ett bra exempel på detta är bildandet av kriscenter i Norge, där kvinnor som arbetade på kommunens socialkontor påskyndade utvecklingen genom sitt stöd och engagemang (Andersen och Østbye, 1998).

De personliga relationernas betydelse

Det sista temat är personliga relationer. Ulla Haberman (1993) har i sin undersökning av frivilligförmedlingar funnit att projekten måste förankras lokalt i kommunen. En frivilligförmedling överlever inte om den inte har kommunens stöd. En viktig del i denna förankringsprocess är personkännedom. Om man i kommunen upplever att projektet är för informellt, blir man inom kommunen misstänksam därför att kommunens politiker och

tjänstemän har en skyldighet gentemot medborgarna att förvalta skattepengarna på ett effektivt sätt. Haberman säger vidare att misstron minskar och tilltron tilltar när man känner varandra. Kännedom om varandras arbetsområden och kontaktmän är faktorer som kan gynna samarbetet (se även Lorentzen et al, 1995). Lundström och Wijkström (1997) fann i sin undersökning att det var lätt för företrädare för frivilliga organisationer och det offentliga att komma till tals med varandra, både formellt och informellt. De frivilliga organisationerna har varit en viktig samtalspart för stat och kommun. Staffan Johansson (1998) såg vidare att de personliga kontakterna mellan företrädare för Göteborgs kommun och de frivilliga var viktiga. Han säger:

De ansåg att såväl beslut om bidrag som uppföljningen av verksamheten i hög grad grundade sig på 'mjuk' information, det vill säga på organisationsföreträdarnas förmåga att presentera sin verksamhet på ett trovärdigt sätt vid personliga möten, mao på förtroende. Detaljerade plandokument och resultatredovisning i form av statistik kan enligt aktörerna inte kompensera för sådan information och sådana kontakter (Johansson, 1998, sid 21).

De personliga relationerna spelar således en viktig roll i interaktionen mellan kommun och frivillig organisation, vilket inte betyder att formalia är betydelselöst. Det tar tid att lära känna varandra och bygga upp förtroende. Roine Johansson (1997) beskriver att allteftersom man lär känna varandra, anpassar man sig också till varandra. Räknar man med att på något sätt ha relationer i framtiden påverkar detta handlandet i ett givet nu. Man kan visserligen pressa fram kortsiktigt fördelaktiga villkor i en uppgörelse, men detta kan komma att hämma de framtida relationerna.

Avslutning

Interaktionen mellan frivilliga organisationer och kommunen styrs i stor utsträckning av behovet av resurser. I vissa lägen har både kommun och den frivilliga organisationen ett jämbördigt förhållande, där båda organisationerna vinner på att samarbeta. Men för det mesta befinner sig den frivilliga organisationen i ett större beroendeförhållande till kommunen än tvärtom. I tider av nedskärning av kommunal service är stödet till de frivilliga organisationerna ett område som drabbas av förändringar. De generella bidragen utan villkor skärs överlag ned, men däremot ökar de specificerade stöden och ersättningarna. De frivilliga organisationerna går i riktning mot att bli utförare av kommunal service. De frivilliga organisationer som arbetar med projekt och som

utför service åt kommunen kommer att vara olik de folkrörelsebaserade medlemsorganisationer som vi har haft i Sverige. Framförallt kan det antas att de kommer att prioritera den verksamhet som genererar bidrag och stöd. Utvecklingen i vår omvärld visar även på att frivilliga organisationer i högre utsträckning anställer personal för att vara konkurrenskraftiga, och detta betyder att de frivilliga medlemmarnas ideella insatser får en annan och kanske minskad betydelse. Samverkan med kommunen kan ge den frivilliga organisationen både legitimitet och resurser. En nackdel kan vara att den frivilliga organisationen kan få underkasta sig insyn och kontroll, vilket kan minska dess autonomi. Ur ett kommunalt perspektiv är det dock rimligt att kommunen handskas med skattebetalarnas pengar på ett ansvarsfullt sätt. Bidragen från kommunerna har ändrat karaktär från generella ovillkorade bidrag till alltmer specificerade bidrag och ersättningar åtföljda av olika villkor.

Frivilliga organisationer som har personal anställd från en profession är olik en organisation som bedriver verksamhet baserad på frivilliga insatser. De professionella tenderar att få stort inflytande vad gäller idéer, metoder och normer, om inte den frivilliga organisationen har en tydlig ideologi. En annan viktig faktor som denna genomgång har visat på är förtroendets betydelse. Genom personliga kontakter mellan företrädare från kommun och frivilligorganisation kan förtroende etableras, och genom att träffas och informera varandra får man större förståelse för respektive organisations möjligheter och begränsningar. Frivilliga organisationer som är marknadsorienterade och vana att hantera konkurrens har lärt sig vikten av goda relationer, men nya och mindre organisationer eller organisationer som arbetar med udda frågor kan få det svårare att etablera viktiga relationer med kommunala företrädare.

Denna genomgång visar på att det saknas kunskap inom området. Den forskning som finns att tillgå behandlar framförallt relationen mellan frivilliga organisationer och staten. En förklaring till varför det saknas forskning inom området kan vara att kommunerna i Sverige och Skandinavien internationellt sett har en speciell och stark ställning. Kanske är också interaktionen mellan kommuner och frivilliga organisation ett fenomen som är särskilt intressant i Skandinavien. Ett nordiskt komperativt projekt skulle öka kunskapsmängden avsevärt. Interaktionen mellan frivilliga organisationer och kommuner är mångfacetterad. Det kan vara gynnsamt för två typer av organisationer att ha en nära interaktion. Fördjupad samverkan mellan frivilliga organisationer och kommunen kan ge den frivilliga organisationen tillgång till ökade resurser, men samtidigt kan den ökade mängden av resurser vara behäftad med villkor. Minskningen av de generella bidragen kan leda till att bara de frivilliga organisationer som vill konkurrera eller åta sig kommunala uppgifter kan föra en livskraftig tillvaro. Hur detta påverkar det offentliga samtalet och mångfalden återstår att se.

Referenslista

Ahrne Göran (1989). *Byråkratin och statens inre liv*. Rabén och Sjögren, Stockholm.

Ahrne Göran (1990). *Agency and Organization. Towards an organizational theory of society*. SAGE Publications, London.

Ahrne Göran (1994). *Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations*. SAGE Publications, London.

Ahrne Göran, Johansson Roine (1994). "Between Organizations". I Ahrne Göran: Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations. SAGE Publications, London.

Ahrne Göran, Papakostas Apostolis (1994). "In the Thick of Organizations". I Ahrne Göran: Social Organizations. Interaction inside, outside and between organizations. SAGE Publications, London.

Ahrne Göran, Roman Christine, Franzén Mats (1996). *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal*. Bokförlaget Korpen, Göteborg.

Anheier Helmut K. (1992). "An Elaborate Network: Profiling the third sector in Germany". I Gidron B., Kramer R., Salamon L. (red): Government and the Third Sector. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Andersen Rolf K., Østbye Martha (1998). *Krisesentre og kommuner — Samarbeid og konflikt*. Institut for samfunnsforskning, Rapport 98:7, Oslo.

Anker Jørgen (1995). *De frivillige sociale organisationer*. Social forskningsinstitut. Rapport 95:12, Köpenhamn.

Archambault Edith (1997). *The Nonprofit Sector in France*. Manchester University Press, Manchester och New York.

Bergmark Åke (1994). *Från bidrag till ersättning? Om kommunernas stöd till de frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn*. Sköndalsinstitutets skriftserie nummer 1, Sköndal.

Blennberger Erik (1993). "Begrepp och modeller". I: Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. SOU 1993:82. Fritzes, Stockholm.

Blennberger Erik (1993b). "Språkbruk och ordval". I: Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. SOU 1993:82. Fritzes, Stockholm.

Grønberg Kirsten A. (1993). *Understanding Nonprofit Funding*. Josse-Bass Publishers, San Francisco.

Haberman Ulla (1993). *Folkelighed og frivilligt arbejde*. Akademisk Forlag, Köpenhamn.

Henriksen Skov Lars (1996). *Lokal frivillig organisering i nye omgivelser*. Forlaget ALFUFF, Aalborg.

Ibsen Bjarne (1995). "Forandringer i den frivillige organisering i den kulturelle og sociale sektorn i Danmark" I Klausen Kurt Klaudi, Selle Per (red.): Frivillig organisering i Norden. Forlaget TANO (Norge) och Jurist- och Ekonomiförbundets Forlag (Danmark).

Isaksson Kerstin (1993). "Socialtjänsten och de frivilliga organisationerna i Västerås och Gällivare". I: Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. SOU 1993:82. Fritzes, Stockholm.

James Estelle (1989). "The Private Provision of Public Service: A comparison of Sweden and Holland." I James E. (red): The Nonprofit Sector in International Perspective. Oxford University Press, New York.

Jeppsson Grassman Eva (1993). "Utblickar mot några länder i Centraleuropa" I: Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. SOU 1993:82. Fritzes, Stockholm.

Johansson Roine (1997). *Organisationer emellan. Om förhandlingar, makt och handlingsutrymme*. Studentlitteratur, Lund.

Johansson Staffan (1998). *Från kontaktskapande till kontraktskapande? – En analys av Göteborgs kommuns samverkan med ideella organisationer inom kris och missbruk 1968–98*. Paper presenterat vid konferensen för Nätverket för forskning kring den nordiska ideella sektorn, i Reykjavik 28–30 augusti 1998. Göteborgs universitet.

Johnson Norman (1992). “*The Changing Role of the Voluntary Sector in Britain From 1945 to the Present Day*”. I Kuhnle Stein, Selle Per (red): Government and Voluntary Organizations. Avebury, Aldershot.

Klausen Kurt Klaudi, Selle Per (1996). “*The Third Sector in Scandinavia*” Voluntas, 7:2, sid 99–122.

KOM(97) 241. *Meddelanden från Kommissionen om föreningar och stiftelser i Europa*. Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel.

Kramer Ralph M. (1989). “*The Use of Governmental Funds by Voluntary Social Service Agencies in Four Welfare States*”. I James E. (red): The Nonprofit Sector in International Perspective. Oxford University Press. New York.

Kramer Ralph M. (1992). “*The Roles of Voluntary Social Service Organizations in Four European States: Policies and trends in England, the Netherlands, Italy and Norway*”. I Kuhnle Stein, Selle Per (red): Government and Voluntary Organizations. Avebury, Aldershot.

Kuhnle Stein, Selle Per (1992). “*Governmental Understanding Of Voluntary Organizations: Policy Implications Of Conceptual Change In Post-War Norway*”. I Kuhnle Stein, Selle Per (red): Government and Voluntary Organizations. Avebury, Aldershot.

Kuhnle Stein, Selle Per (1992b). “*Government-Nonprofit Cooperation in Norway*”. I Gidron B., Kramer R., Salamon L.(red): Government and the Third Sector. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Lofland John (1996). *Social Movement Organizations. Guide to research on insurgent realities*. Aldine De Gruyter. New York.

Lorenzten Håkon (1992). “*En framtid för frivilligheten*”. Nordiskt Socialt Arbete. 2, sid 19–32.

Lorentzen Håkon (1993). *Frivillighetens Integrasjon. Staten og de frivillige velferdsproducentene*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Lorentzen Håkon (1996). "Frivillighet i velferdsstaten. Utfordringer ved bruk av frivillige i helse- og sosialsektoren". I Larsson Stig (red): Frivilligt välfärdsarbete och offentligt ansvar. NOPUS, Göteborg.

Lorentzen Håkon, Andersen Rolf K., Brekke Jan-Paul (1995). *Ansvar for andre. Frivilligcentralen i norsk velferdspolitikk*. Universitetsforlaget, Oslo.

Lundström Tommy (1995). "Frivilligt socialt arbete under omprövning". Socialvetenskaplig Tidskrift, nummer 1, sid 39–59.

Lundström Tommy, Wijkström Filip (1995). *Från röst till service? Den ideella sektorn i förändring*. Sköndalsinstitutets skriftserie nummer 4, Sköndal.

Lundström Tommy, Wijkström, Filip (1997). *The Nonprofit Sector in Sweden*. Manchester University Press, Manchester och New York.

Lundström Tommy, Svedberg Lars (1998). "Svensk frivillighet i internationell belysning – en inledning" Socialvetenskaplig Tidskrift, 2–3, sid 106–127.

McAdam, Doug, McCarthy John D., Zald Mayer N. (1988). "Social Movements". I Smelser Neil J. (red): Handbook of Sociology. SAGE Publications, Newbury Park.

McCarthy, John D., Zald Mayer N. (1994). "Resource Mobilization and Social Movements: A partial theory". I Zald Mayer N., McCarthy John D. (red): Social Movements in an Organizational Society. Transaction Publishers, New Brunswick.

Meeuwisse Anna, Sunesson Sune (1998). "Frivilliga organisationer, socialt arbete och expertis" Socialvetenskaplig Tidskrift, 2–3, sid 172–193.

Micheletti Michele (1994). *Det civila sambället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. PUBLICA, Stockholm.

Salamon Lester M. (1995). *Partners in Public Service*. The John Hopkins University Press, Baltimore.

Salamon Lester M. (1997). "The United States". I Salamon Lester M., Anheier Helmut K. (red) Defining the Nonprofit Sector. A cross-national analysis. Manchester University Press, Manchester.

Schwartz Michael, Paul Shuva (1992). "Resource Mobilization Versus Mobilizations of People: Why consensus movements cannot be instruments of social change". I Morris Aldon D., McClurg Mueller Carol (red): Frontiers in the Social Movement Theory. Yale University Press, London.

Seibel Wolfgang (1992). "Government-Nonprofit Relationship: Styles and linkage patterns in France and Germany". I Kuhnle Stein, Selle Per (red): Government and Voluntary Organizations. Avebury, Aldershot.

Selle Per (1993). "Voluntary Organizations and the Welfare State: the Case of Norway". Voluntas, 4:1, sid 1–15.

Sjöstrand Sven-Erik (1995). "I samspel med andra". I Amnå Erik (red): Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet. Libris, Örebro.

Staggenborg Suzanne (1988). "The Consequences of Professionalization and Formalization in the Pro-Choice Movement". American Sociological Review. Vol 53, sid 585–606.

Sunesson Sune (1989). "Kooptation eller motoffenlighet. Strategier för de förtrycktas organisationer". Socialmedicinsk tidskrift. Nr 8, sid 406–411.

Svedberg Lars (1993a). "Socialt inriktade frivilligorganisationer – Några grundläggande karaktäristika". I: Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. SOU 1993:82. Fritzes, Stockholm.

Svedberg Lars (1993b). "Utblick mot Danmark". I: Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. SOU 1993:82. Fritzes, Stockholm.

Taylor Marlyn (1992). "*The Changing Role of the Nonprofit Sector in Britain: Moving toward the market*". I
Gidron B., Kramer R., Salamon L. (red): Government and the Third Sector. Jossey-Bass
Publishers, San Francisco.

Thompson J. D: (1988). *Hur organisationer fungerar*. Sjätte upplagan. Prisma, Stockholm.

ARBETSRAPPORTSERIEN

Enheten för forskning om det civila samhället publicerar forskningsresultat från olika större projekt och uppdrag. Vi har en skriftserie, en särtrycksserie och en arbetsrapportserie. Arbetsrapportserien avser främst att ge möjlighet att publicera delrapporter och delresultat från större studier, aktuella kunskapsöversikter och uppsatser. Förteckning över publikationer från Forskningsenheten finns på föregående sidor.

Ersta Sköndal högskola
Campus Ersta, Box 11189, 100 61 STOCKHOLM
Besöksadress Stigbergsgatan 30, Stockholm
Telefon 08-555 05 130, *Fax* 08-555 50 60
E-post: info@esh.se