

# Översikter och meddelanden

## Tränger offentlig sektor ut frivillig verksamhet? En fallstudie inom äldreomsorgen

### Bakgrund<sup>1</sup>

#### Ansvar för äldreomsorgen

Under 1900-talet har offentlig sektor övertagit flera av de uppgifter som tidigare har skötts inom familjen och ibland även av frivilliga organisationer.<sup>2</sup> En sådan uppgift är äldreomsorgen. Under senare tid har dock tendensen varit att den offentliga sektorn har börjat dra sig tillbaka. Nedsänkningar görs både inom hemtjänsten och vid särskilda boenden, så att en allt lägre andel av de äldre får hjälp av kommunen (*Aldreuppdraget. Årsrapport 1998*, s 15-16). Dessutom har vårdtiderna vid sjukhusen blivit kortare sedan Ädelreformens genomförande 1992 (*Ädelreformen. Slutrapport*, s 59-60).

Parallellt med denna utveckling har frivilliga organisationer och de äldres anhöriga åter börjat ses som viktiga aktörer för att tillgodose behovet av äldreomsorg.<sup>3</sup> Den reviderade Socialtjänstlagen som trädde i kraft 1 januari 1998 innehåller en ny paragraf, där det betonas att socialtjänsten bör verka för att stödja anhöriga. Regeringen föreslår i 1998 års proposition om äldrepolitiken ett stimulansbidrag om 300 miljoner kronor för att utveckla anhörigstödet (prop. 1997/98:113, s 112). I detta sammanhang ses frivilliga organisationer som viktiga aktörer. Exempelvis konstateras att "De frivilliga organisationerna har en viktig roll som komplement till samhällets insatser när det gäller stödet till anhöriga" och att kommunerna bör samverka med både frivilliga organisationer och anhöriga (a.a. s 113). En så-

dan samverkan betonas också i socialtjänstlagen.

Utvecklingen mot ett minskat offentligt åtagande tillsammans med det nya intresset för frivilliga organisationer och anhöriga som serviceproducenter kan ses som en följd av dels den hårdnande samhällsekonomiska situationen under 1990-talet, dels den ideologiska kritik som riktats mot välfärdsstaten (Jeppsson-Grassman och Svedberg 1995, s 89-90, Lundström 1997, s 79-80). Men vilka är då förutsättningarna för en samverkan mellan kommuner och frivilliga organisationer? Hur ser sambanden ut mellan offentlig och frivillig verksamhet?

#### Samspel mellan offentlig och frivillig verksamhet

Det finns två motsatta sätt att se på sambandet mellan verksamhet i offentlig och frivillig regi.<sup>4</sup> En vanlig föreställning är att en stark offentlig sektor medför en svag frivillig sektor och möjligen också tvärtom.<sup>5</sup> När den ena sektorn växer minskar den andra, det vill säga det är fråga om ett nollsummespel där summan av verksamhet är konstant. Denna teori bygger på antagandet att frivilliga organisationer lagbundet och mekaniskt reagerar på någon annans efterfrågan, på brister i offentlig sektors och/eller marknadens utbud. I Sverige är tesen om nollsummespel tydligast företrätt av Socialstatsprojektet vid Cityuniversitetet.<sup>6</sup>

Den andra teoribildningen hävdar tvärtom att en ömsesidig "befruktnings" sker mellan sektorerna, alltså att de växer och eventuellt även krymper samtidigt. Detta har sin grund i att initiativet kommer "underifrån", i människors ideella organisering, och inte som en mekanisk reaktion på någon annans efterfrågan. Det kan också bero på att sektorerna har delvis olika egenskaper. Offentlig sektor står för en generell välfärd som innebär att samtliga medborgare

ges vissa rättigheter. Frivilliga organisationer har inga sådana skyldigheter, vilket ger dem större flexibilitet, snabbhet och handlingskraft än kommunerna – eller som Amnå formulerar det: ”Det offentliga är ofta senfärdigt att bringa in nya lösningar eller svara mot nya behov” (Amnå 1995, s 138). Om en kommun är aktiv inom ett område och garanterar en grundtrygghet, så kan detta alltså ge frivilliga organisationer möjlighet att satsa på olika aktiviteter utan att göra några långsiktiga åtaganden. Kommunen kan på så vis ingjuta mod och handlingskraft i andra aktörer. Därmed skapas ett utvecklingsklimat som påverkar såväl kommunen som övriga aktörer. Perspektivet innebär att om fler aktörer är engagerade kan utbudet av verksamhetsformer breddas, vilket ger ökade möjligheter att möta olika behov av stöd och ökade valmöjligheter för mottagaren. De friare ramar att utveckla sin verksamhet som frivilliga organisationer har genom frånvaron av lagstadgade åligganden innebär dock också att deras insatser kan bli ojämnt fördelade.

Före 1990-talet har forskning om frivilligt arbete i Sverige varit mycket blygsam. Frivilliga organisationer har inom statsvetenskapen främst studerats utifrån sin roll för demokratin, som intresseförmedlare i korporativa sammanhang och med fokus på de stora folkrörelserna.<sup>7</sup> Den svenska forskningen har således framför allt gjorts ur makt- och mobiliseringsperspektiv. Internationell forskning har däremot studerat sektorn även utifrån dess roll som serviceproducent. I denna forskning har den svenska frivilligsektorn snarast osynliggjorts. Den gängse bilden har därför varit att Sverige med en väl utbyggd välfärdsstat inte har något omfattande frivilligt arbete<sup>8</sup>, eller som Jeppsson-Grassman och Svedberg uttrycker det: ”fenomenet beskrivs som litet, svagt, utträngt av staten...” (Jeppsson-Grassman och Svedberg 1995, s 88, se även Klausen K och Selle 1995, s 17, Kuhnle och Selle 1992, s 4 och Lundström och Svedberg 1998, s 111).

Under senare tid har dock komparativa studier gjorts av frivilliga organisationers roll som serviceproducent.<sup>9</sup> Dessa har omfattat både länder med en omfattande offentlig sektor och länder med en mer begränsad sådan. Studierna visar att

Sverige ingalunda har en liten frivillig sektor, trots en utbyggd offentlig sektor. Tvärtom bedrivs ett omfattande frivilligt arbete i Sverige, mer än i många andra västeuropeiska länder (Lundström och Wijkström 1995, s 240, Jeppsson-Grassman och Svedberg 1995, s 107). Dessa resultat tolkas som att teorin om ett nollsummespel mellan sektorerna inte är giltigt för Sverige. Är det då så att sektorerna kan ”befrukta” varandra, så att en omfattande offentlig sektor även kan få den frivilliga sektorn att växa?

Något som talar mot detta är att de komparativa studierna visar att den svenska frivilliga sektorn har en annan sammansättning än i många andra länder. I Sverige ligger betoningen på kulturella och idrottsliga verksamheter. Frivillighet inom välfärdsstatens kärnområden vård- och omsorgsverksamhet är däremot, med undantag av vissa nischer, mer begränsad (Lundström och Wijkström 1995, s 242-243, Jeppsson-Grassman och Svedberg 1995, s 109). Detta antyder att det kanske trots allt kan vara fråga om ett nollsummespel, att den omfattande offentliga sektorn kan ha begränsat utrymmet för frivilliga organisationer att verka inom. Lundström och Wijkström konstaterar att ”... cooperation between state and nonprofits in Sweden has not led to a situation where nonprofits stand strong in social services and health care. Instead cooperation, in the Swedish case, has led to state domination in the core domains of the welfare state. On the other hand, interdependency theories seem to serve well to describe the development in fields outside the core of the welfare state such as recreation and culture” (a.a. s 243).

Är det då ändå så att hypotesen om nollsummespel gäller, det vill säga om man i studierna skiljer mellan olika verksamhetsfält? Det skulle innebära att en ökad kommunal satsning inom området stöd till äldres anhöriga (genom de statliga bidrag som nu avsätts) inte skulle medföra något nämnvärt ökat utbud av stödformer för anhöriga, endast en förskjutning mellan frivillig och offentlig sektor. Finns det då någon möjlighet att studera sambandet mellan offentlig och frivillig sektor vad gäller anhörigstöd? Svaret är ja. År 1997 gjordes den första nationella kartläggningen av anhörigstödet. Med utgångspunkt från denna kan en analys göras av förhål-

landet mellan offentlig och frivillig verksamhet. Det kan prövas om något av synsätten, nollsummespel respektive "befruktning", eller en kombination av dem är relevant för att beskriva förhållandet mellan offentlig och frivillig sektor inom detta verksamhetsområde.

## Syfte och genomförande

Syftet med denna studie är att pröva sambandet mellan verksamhetsutbud från offentlig och frivillig sektor. Fokus för studien ligger med andra ord på sektorsnivå. Den offentliga sektorn avgränsas här till kommuner, inte landsting eller andra offentliga aktörer. I den mån privata aktörer anlitas av kommunen, vilket är ovanligt, innefattas dock även dessa. Den frivilliga sektorn består av frivilliga organisationer, församlingar och enstaka stiftelser.

Studien genomförs inom ett fält: stöd till äldres anhöriga. När det gäller anhörigstöd är verksamheter i offentlig och frivillig regi av mycket olika karaktär. Detta innebär vissa svårigheter att studera verksamhetens omfattning, eftersom den inte låter sig mätas i antal platser, vårdtyg, besök e d. Den offentliga och den frivilliga sektorns verksamheter mäts därför i föreliggande studie utifrån det antal former av stöd som erbjuds. Det är alltså fråga om vilken bredd utbudet har i de respektive sektorerna. Bristen med detta mått ligger i att en mycket omfattande verksamhetsform väger lättare än två verksamheter med mindre omfattning. Materialet visar dock att mycket omfattande verksamheter inte är något vanligt förekommande fenomen.

Föreliggande studie tar, som ovan nämnts, sin utgångspunkt i en nyligen genomförd kartläggning av det stöd som kommuner och frivilliga organisationer erbjuder till äldres anhöriga. Denna presenteras kortfattat nedan. För en mer ingående beskrivning av urvalsförfarande, diskussion kring metoden och en mer detaljerad resultatredovisning hänvisas till Dahlberg (1998).

## Den tidigare kartläggningen av anhörigstöd

### Metod och genomförande

Den nationella kartläggningen av stöd till äldres anhöriga gjordes i ett stratifierat urval<sup>10</sup> om 67 hela kommuner och 13 kommun-/stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö, det vill säga totalt 80 kommuner och kommun-/stadsdelar<sup>11</sup>. Ett alternativ hade varit att endast inkludera hela kommuner, inte kommundelar. Det hade dock inneburit en risk för snedfördelning beroende på om storstäderna kommit med i urvalet eller inte. Med den urvalsmetod som nu använts är kommuner av typen storstad överrepresenterade i antal, men däremot inte med avseende på befolkningens mängd.

Kartläggningen gjordes med hjälp av två olika enkäter – en till kommunerna och en till frivilliga organisationer inom dessa.<sup>12</sup> I januari 1997 tillsändes de 80 kommuner som omfattades av kartläggningen en enkät med frågor som gällde den kommunala verksamheten och verksamhet som bedrivs av eventuella privata vårdgivare anlitate av kommunen i fråga. De tillfrågades om olika stödformer, t ex dagverksamhet, avlastningsplatser, avlösning i hemmet, stödgrupper, utbildningar och ekonomiska bidrag. Dessutom ställdes frågor om pågående och planerat utvecklingsarbete. Enkät svar inkom från 76 av kommunerna, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 95 procent.

Vid samma tillfälle sändes en något mindre enkät till organisationer inom de utvalda kommunerna. Organisationerna var Röda Korset, Sveriges Pensionärsförbund (SPF) och Pensionärernas Riksorganisation (PRO) i varje utvald kommun, demensföreningen i de kommuner den fanns, samt till Alzheimerföreningen Mariestad, Anhörigrådet Sverige och Malmö anhörigförening. Totalt utsändes 271 sådana enkäter. I en andra omgång kompletterades utskicket till de frivilliga organisationerna med ytterligare 38 enkäter. Kompletteringen gjordes utifrån de uppgifter som lämnades i enkätsvaren från kommuner och organisationer, det vill säga om information erhöles om att ytterligare en organisation i någon av de kommuner som ingick i studien erbjöd stöd till anhöriga tillsändes den-

na en enkät. Dessa organisationer omfattades alltså av kartläggningen endast då de omnämns av kommunen eller någon annan organisation, vilket innebär att någon sådan organisation kan ha missats i de fall ingen av de övriga aktörerna kände till att de bedrev aktiviteter för att stödja anhöriga. Kompletteringarna skedde företrädesvis till församlingar inom Svenska kyrkan, men även några studieförbund, stiftelser och andra organisationer tillsändes enkäter. För de totalt 309 enkäter som sändes till frivilliga organisationer var svarsfrekvensen 88 procent ( $n=271$ ). För de större organisationerna varierade den mellan 93 och 98 procent. Totalt för båda enkäterna var svarsfrekvensen 89 procent.

### Resultat för den kommunala verksamheten

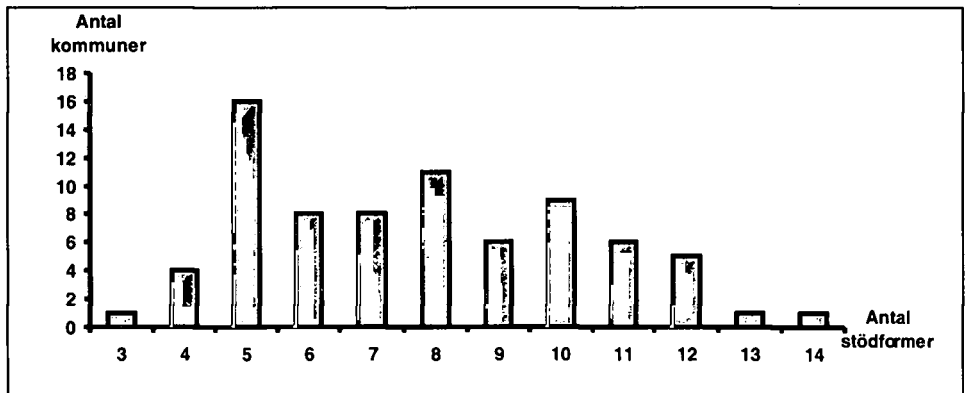
I enkäten till kommunerna efterfrågades totalt 13 specifika stödformer och dessutom gavs möjlighet att i en öppen fråga ange någon ytterligare. Totalt ställdes alltså 14 frågor om olika stödformer.<sup>13</sup> Om man summerar antalet ja-svar på dessa frågor för respektive kommun framkommer hur många olika stödformer varje kommun erbjuder.

Summeringen av stödformer visar att samtliga kommuner erbjuder någon form av anhörigstöd, men att antalet varierar kraftigt. En kommun har endast tre av de efterfrågade stödformerna, en annan har samtliga. Detta framgår av figur 1. I

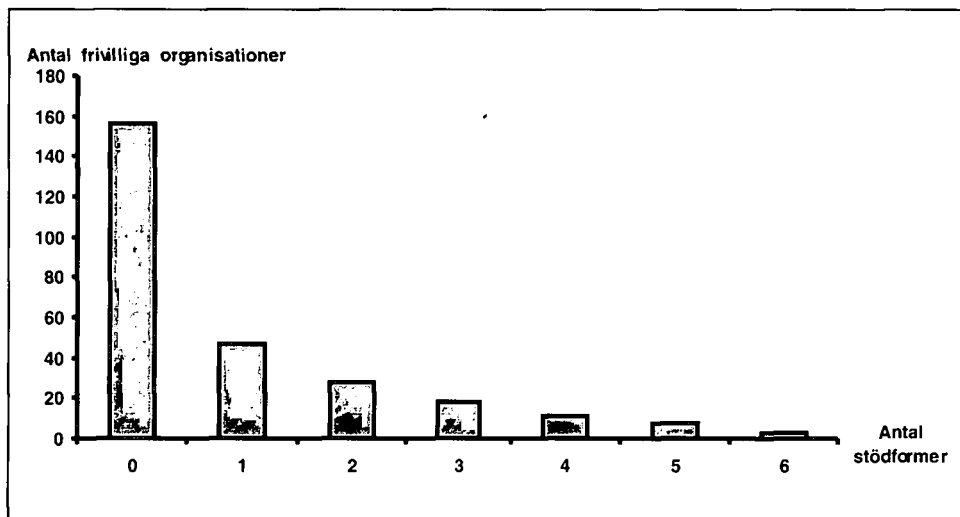
genomsnitt erbjuder kommunerna åtta olika stödformer. Landsbygds-, glesbygds- och övriga mindre kommuner erbjuder ett något mindre antal än de övriga, en skillnad som är signifikant på 5%-nivån.

Totalt sett är det vanligare att de kommuner som erbjuder många olika former av anhörigstöd också arbetar med att utveckla formerna för anhörigstöd. De som bedriver utvecklingsarbete erbjuder i genomsnitt 9,4 former av stöd jämfört med 6,5 stödformer för dem som inte arbetar med att utveckla anhörigstödet ( $p < 0,0001$ ). Samma mönster finns beträffande om kommunerna planerar att utveckla nya former för anhörigstöd. De som planerar att utveckla anhörigstödet erbjuder i genomsnitt 9,1 stödformer mot 6,6 för dem som inte planerar detta ( $p < 0,0001$ ). Det var också vanligare med fler erbjudna stödformer i kommuner som har utvecklat en plan, tagen i ansvarig nämnd, för sitt stöd till anhöriga ( $p < 0,0001$ ). I genomsnitt erbjuder de som har en plan 9,5 stödformer och de som saknar sådan 6,6 stödformer.

Det finns vidare ett samband mellan antalet erbjudna stödformer och förekomst av kontaktperson, det vill säga en funktion eller tjänsteman som är ansvarig för kontakten med och utvecklingen av stöd till anhöriga ( $p < 0,0001$ ). Då sådan finns erbjuds i genomsnitt 8,7 stödformer, utöver det stöd som en kontaktperson i sig kan vara. I de kommuner kontaktperson inte finns erbjuds i genomsnitt 6,5 stödformer.



Figur 1. Antal stödformer i kommunerna ( $n = 76$ ).



Figur 2. Totalt antal stödformer per frivilligorganisation (n = 271).

Resultat för den frivilliga verksamheten 115 (eller ca 40 procent) av de 271 frivilliga organisationer som besvarade den enkät som låg till grund för kartläggningen av anhörigstöd arbetar med att erbjuda stöd till anhöriga som vårdar äldre i hemmet eller vilkas äldre närstående bor i särskilt boende.

Totalt ställdes sex frågor om olika stödformer i enkäten till de frivilliga organisationerna.<sup>14</sup> Närmare 60 procent av organisationerna bedriver alltså inte någon av dessa och är således inte aktiva inom området anhörigstöd (figur 2). De som är aktiva erbjuder mellan en och samtliga sex stödformer. I genomsnitt erbjuder varje organisation en (1) stödform. Om de som inte erbjuder någon stödform exkluderas, blir medelvärdet två.

I många kommuner är flera frivilliga organisationer verksamma med att stödja äldres anhöriga. Som mest finns fem aktiva frivilliga organisationer i samma kommun. Men det finns också kommuner där ingen frivillig organisation agerar inom detta verksamhetsområde. Genomsnittet är 1,4 aktiva frivilliga organisationer per kommun. I genomsnitt erbjuds tre stödformer per kommun av frivilliga organisationer, vilket varierar mellan noll och 13.

Utöver de stora variationerna mellan enskilda kommuner finns även skillnader mellan olika

kommuntyper. Liksom för den kommunala verksamheten är utbudet från frivilliga organisationer i landsbygds-, glesbygds- och övriga mindre kommuner något mindre än i övriga kommuntyper.

I genomsnitt erbjuds fler stödformer av dem som arbetar med att utveckla nya former för anhörigstöd. Bland de frivilliga organisationer som bedriver utvecklingsarbete är det genomsnittliga antalet befintliga stödformer 2,3 mot 0,5 för dem som inte arbetar med att utveckla nya stödformer ( $p < 0,0001$ ). Skillnaden kvarstår, om än mindre, även om de som inte alls bedriver stödverksamhet för anhöriga utesluts. Ett samband finns även mellan antalet stödformer och huruvida organisationerna planerar att utveckla nya former för anhörigstöd ( $p < 0,0001$ ). I genomsnitt erbjuds 2,1 stödformer av dem som planerar att utveckla nya former för anhörigstöd och 0,7 stödformer av dem som inte planerar något sådant.

## Resultat

Kommunerna erbjuder i genomsnitt åtta olika former av stöd till anhöriga. I varje kommun erbjuds dessutom i genomsnitt totalt tre stödformer av en eller flera frivilliga organisationer.

Totalt erbjuds således i genomsnitt elva stödverksamheter per kommun. Men detta innebär inte att det erbjuds elva *olika* stödformer, eftersom samma stödform kan erbjudas av flera olika organisationer.

Mellan de olika kommunerna varierar antalet stödformer kraftigt, vilket framgår av figur 3. Som minst erbjuds fyra stödverksamheter av kommunen och frivilliga organisationer tillsammans och som mest 27. Det betyder att det finns kommuner där varken kommunen eller frivilliga organisationer är särskilt aktiva och det finns kommuner där såväl kommunen som andra aktörer bedriver flera former av anhängigtöd. Det vanliga är att mellan fem och tolv stödformer erbjuds.

Finns det då något samband mellan offentlig och frivillig verksamhet? Tränger offentlig sektor ut den frivilliga eller "befruktar" de varandra? I tabell 1 visas kombinationerna av antalet kommunalt erbjudna stödformer och antalet stödformer erbjudna av frivilliga organisationer. Där framgår att det finns kommuner där många former erbjuds från såväl kommunalt som frivilligt håll och att det finns kommuner där stödet är begränsat både hos kommunen och de frivilliga organisationerna. I några kommuner finns ett väl utbyggt kommunalt anhängigtöd i kombination med begränsat eller inget stöd från frivilliga. En omfattande frivillig verksamhet i kombina-

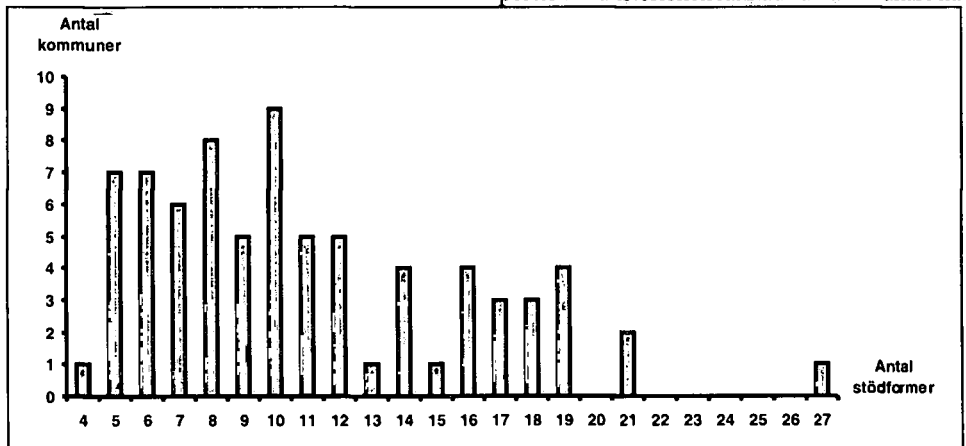
tion med begränsad kommunal verksamhet förekommer inte alls.

Detta innebär att det finns ett samband mellan kommunal och frivillig verksamhet (Pearson's korrelationskoefficient = 0,44, signifikant på 1%-nivån). Sambandet innebär att de frivilliga organisationerna tycks vara beroende av hur kommunens verksamhet ser ut. De bedriver inte vid något tillfälle mycket omfattande verksamhet i kommuner där kommunen endast har begränsad verksamhet. Kommunerna däremot har en självständighet som innebär att de kan bedriva relativt omfattande verksamhet, trots en begränsad frivillig verksamhet.

En viss "befruktning" tycks alltså förekomma mellan sektorerna. En försiktigare slutsats är att det i alla fall inte är fråga om något nollsummespel, eftersom det negativa sambandet lyser med sin frånvaro – i flera kommuner finns ju omfattande stödverksamhet i både kommunal och frivillig regi och i andra finns begränsad verksamhet i båda sektorerna.

Vid regressionsanalys framkommer att sambandet mellan offentlig och frivillig verksamhet har 20 procents förklaringsvärde. Regressionskoefficienten är 0,54, vilket betyder att för varje ytterligare stödform som kommunen erbjuder så tillkommer i genomsnitt en halv frivilligt anordnad stödform.

Vad kan då sambandet bero på? Kan till exempel kommunstorleken räknad i antal invånare ha



Figur 3. Antal stödformer inom varje kommun som erbjuds av kommunen eller frivilliga organisationer (n = 76).

Tabell 1. Samband mellan kommunalt och frivilligt utbud av anhörigstöd.

	Totalt antal stödformer per kommun från frivilliga													Total	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13		
Antal stödformer per kommun i kommunal regi	0														0
	1														0
	2														0
	3				1										1
	4	1	2		1										4
	5	5	5	1	3		1		1						16
	6	2	1	4				1							8
	7	2	1	1	2			1				1			8
	8		2	4	2			2		1					11
	9	2	1		1				1				1		6
	10	1	2	1			1	1	1		2				9
	11	1	1		1				1	2					6
	12					1	1	2			1				5
	13		1												1
	14												1		1
Total		14	16	11	10	2	3	7	4	3	3	1	1	1	76

betydelse för bredden på verksamhetsutbudet? Vid statistiska körningar av den totala verksamhetsbredden mot invånarantal framkom att det finns ett samband mellan antalet stödformer (totalt i kommunal och frivillig regi) och kommunens storlek. Sambandet innebär att ju större en kommun är, desto fler stödformer erbjuds. I de små kommunerna är det frivilliga utbudet mycket begränsat. Detta betyder att sambandet mellan frivilliga och kommunala stödformer enbart gäller för medelstora och stora kommuner. I små kommuner (med upp till 10 000 invånare) finns inget samband mellan kommunal och frivillig verksamhet. Vad innebär då detta? Kan det vara kommunstorleken som medför större verksamhet i både kommunal och frivillig regi? För att undersöka detta kontrollerades för folkmängd i kommunerna. Trots kontroll för folkmängd kvarstår dock sambandet mellan verksamhet i offentlig och frivillig regi, om än något svagare (Pearson's korrelationskoefficient = 0,27, signifikant på 5%-nivån).

Då det här är fråga om en verksamhet som vänder sig till de äldre i befolkningen är det befogat att särskilja denna grupp och studera om andelen äldre som har någon form av offentlig

omsorg kan ha betydelse för hur brett verksamhetsutbudet är. Därför kontrollerades för följande variabler: andelen äldre äldre (80 år eller äldre) i särskilt boende eller med social hemhjälp år 1995 (var för sig och sammanvägt) och dessutom andelen äldre äldre som var ensamboende 1994. För detta hämtades uppgifter från kommundatabasen KFAKTA97. Denna innehåller uppgifter om kommunala förhållanden på kommunnivå. Det gör att körningar var möjliga för de 67 hela kommuner som ingick i urvalet för kartläggningen, men inte för de 13 kommun-/stadsdelarna. Några samband mellan dessa variabler och situationen vad gäller anhörigstöd finns dock inte.

Statistiska körningar gjordes vidare för att se om skillnader i utbud av anhörigstöd kan förklaras utifrån politisk majoritet och kvinnorepresentation i kommunen. Även dessa uppgifter hämtades från KFAKTA97.<sup>15</sup> Några samband mellan skillnader i utbud av anhörigstöd och politisk majoritet respektive kvinnorepresentation står dock ej att finna.

Sambandet mellan offentlig och frivillig sektor kan alltså varken förklaras utifrån kommunstorlek/invånarantal, andel äldre i särskilt

boende och/eller med social hemhjälp, andel ensamboende äldre, politisk majoritet eller kvinnorepresentation. Troligt är alltså att det verkliga är fråga om en interaktion mellan sektorerna, att en aktiv kommun faktiskt kan "befrukta" den frivilliga sektorn.

Utöver de humana aspekterna på ett brett utbud av anhörigstöd kan det vara intressant att se om en omfattande verksamhet även får ekonomiska konsekvenser för kommunerna. En sådan analys visade att det finns ett samband mellan anhörigstöd och kostnaden för äldre- och handikappomsorgen. Bland de kommuner som ingår i-urvalet var 1995 den genomsnittliga kostnaden för omsorg om äldre och funktionshindrade ungefär 8 000 kronor per invånare och år. Kostnaden varierade mellan 3 900 och 13 600 kronor (enligt KFAKTA97). Sambandet med anhörigstöd innebär att med en stödform ytterligare i en kommun (i kommunal eller frivillig regi) minskar den genomsnittliga kostnaden per invånare med 1 000 kronor ( $p = 0,014$ ). (Samband mellan enbart kommunala stödformer och omsorgskostnaden är ej signifikant,  $p = 0,082$ .) Mer rättvisande blir jämförelsen om hänsyn tas till andelen äldre i kommunerna. Därför fastställdes även sambandet mellan antalet stödformer och kostnaden per invånare i gruppen 65 år eller äldre. Den visade att sambandet mellan utbud av anhörigstöd och kostnad för äldre- och handikappomsorg kvarstår, om än något svagare ( $p = 0,053$ ).

Denna analys utesluter dock inte att även andra faktorer kan vara orsak till sambandet mellan omfattningen av anhörigstöd och kostnaderna för äldreomsorgen. En tänkbar sådan förklaring är att kommuner med brett utbud av anhörigstöd ligger längre fram allmänt sett och bedriver hela äldreomsorgen på ett effektivare sätt.

## Diskussion

### Samspel mellan offentlig och frivillig sektor

Inledningsvis presenterades två olika sätt att betrakta samspelet mellan offentlig och frivillig sektor. Enligt det ena är det fråga om ett noll-

summespel, medan den andra hävdar att sektorerna "befruktar" varandra.

Föreliggande studie visar att det finns stora skillnader beträffande verksamhetsbredden mellan olika kommuner och olika kommuntyper. Skillnaderna gäller såväl kommunal som frivillig verksamhet. Ett begränsat kommunalt utbud av anhörigstöd vägs alltså inte upp av ett omfattande utbud från frivilliga organisationer. Det finns med andra ord inget hos de här presenterade resultaten som pekar på att det skulle vara fråga om ett nollsummespel. Däremot tyder balansen mellan sektorerna på att det kan förekomma viss ömsesidig "befruktning", eller kanske snarare en "befruktning" av den frivilliga sektorn. Detta resonemang grundar sig på att det i flera kommuner finns omfattande stödverksamhet i både kommunal och frivillig regi och att det i andra finns begränsad verksamhet i båda sektorerna. Kommunerna tycks dock ha en självständighet som innebär att de kan bedriva relativt omfattande verksamhet, trots ett begränsat frivilligt utbud. Motsatsen förekommer dock inte, vilket tyder på att de frivilliga organisationerna skulle vara mer beroende av hur kommunens verksamhet ser ut.

Dessa resultat strider mot det som i bland annat Socialstatsprojektet och delar av den internationella forskningen beskrivs som att offentlig sektor tränger ut frivillig sektor. När det gäller verksamhetsområdet anhörigstöd finns inget som tyder på att det skulle förekomma någon utträngning. Tvärtom tycks frivillig sektor gynnas av en omfattande offentlig sektor. Det är i kommuner med bred kommunal verksamhet som den frivilliga verksamheten är mest utbyggd. Kanske har detta en del av sin förklaring i att aktiva kommuner söker samverka med och stödja frivilliga organisationer – något som ingår i kommunernas pågående och planerade utvecklingsarbete, enligt den nationella kartläggningen (Dahlberg 1998, s 35-38). En annan förklaring är att stöd till anhöriga är en verksamhet som expanderar och att det därigenom finns utrymme för såväl offentlig som frivillig verksamhet. En liknande förklaring har givits till att frivilligsektorn under hela 1900-talet varit stark inom den expansiva missbruksvården, men minskat i betydelse inom barnavården, en verk-



samhet som totalt sett minskat i omfattning (Lundström 1995, s 85-87).

Risken för utträngning är troligen också mindre idag än under välfärdsstatens mer expansiva år. Såsom Lundström konstaterar innebär välfärdsstatens kris, i både ekonomiska och ideologiska termer, att det är mindre troligt att offentlig sektor har ett intresse av att som tidigare ta över och bygga ut verksamheter som idag drivs av frivilliga organisationer (Lundström 1997, s 79).

### Samverkan mellan sektorerna

Som nämnts inledningsvis rekommenderas samverkan mellan myndigheter och frivilliga organisationer i både Socialtjänstlagen och den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113). Idag förekommer sådan i viss mån genom att kommuner samordnar frivilliga organisationers väntjänstverksamhet, anordnar stödgrupper eller utbildningar tillsammans med dem eller medverkar i av frivilliga organisationer anordnade aktiviteter (Dahlberg 1998, s 63).

Den riksomfattande kartläggningen av anhörigstöd visar också att en stor del av det pågående och planerade utvecklingsarbetet inom kommunerna handlar om att utveckla samarbetet med frivilliga organisationer. I de frivilliga organisationernas utvecklingsarbete ingår samarbete med kommuner i mindre omfattning. I kartläggningen påvisas vidare att det finns brister i kommunernas kunskap om de frivilliga organisationernas verksamhet. Motsvarande kunskap hos de frivilliga organisationerna studerades inte (a.a. s 63-64).

Resultaten från kartläggningen visar att samverkan mellan den frivilliga och den offentliga sektorn har stor potential att utvecklas ytterligare. Föreliggande studie kan här bidra genom att den visar att ett bredare verksamhetsutbud, med bättre möjligheter att tillgodose de anhörigas behov, inte behöver betyda att någon sektors verksamhet "trängs ut". Det betyder att en satsning på att med statsbidrag stimulera verksamheten inte enbart leder till en omfördelning av verksamhet mellan sektorerna, utan faktiskt kan bidra till att summan av verksamhet ökar.

En samverkan mellan sektorerna innebär en möjlighet för kommunerna att uppmuntra, stödja och bättre tillvarata det frivilliga arbetet, vilket för de frivilliga skulle innebära ett synliggörande och en uppskattning. En samverkan ger också samordningsfördelar och bidrar till en tydligare ansvarsfördelning genom att sektorerna får kunskap och kännedom om varandra och varandras verksamhet.

### Avslutande reflektioner

Denna studie visar att den offentliga och den frivilliga sektorn samtidigt kan bedriva en omfattande verksamhet, de kan båda vara expansiva. Det är dock inte detsamma som att de är jämnstarka. Det kan mycket väl finnas ett maktförhållande mellan sektorerna som kan innebära att den offentliga sektorn sätter ramarna inom vilka den frivilliga sektorn har att verka, det vill säga att den frivilliga sektorn växer på den offentliga sektorns villkor. För att vidareutveckla diskussionen om hur samspelet mellan sektorerna fungerar och hur en "befruktning" kan ske skulle ett longitudinellt perspektiv vara värdefullt. Med ett sådant perspektiv skulle det också vara möjligt att se om förändringar i omfattningen av den ena sektorns verksamhet får några effekter hos den andra sektorn. Några möjligheter att göra jämförelser över tid inom detta verksamhetsfält finns inte i nuläget, eftersom det inte tidigare gjorts någon nationell kartläggning av anhörigstödet.

En annan begränsning i den studie som här presenterats är att kommunernas och de frivilligas agerande gentemot den andra sektorn, till exempel i form av samarbete eller opinionsbildande verksamhet, inte studeras. Inte heller studeras hur de ser på varandra – som konkurrenter, komplement, samarbetspartner e d. Vidare finns det möjligheter att sektorerna genom sina respektive verksamheter påverkar utformningen av eller kvaliteten på den andra sektorns verksamhet. Det vore därför intressant med fördjupningar av dessa aspekter kring relationen mellan offentlig och frivillig sektor.

Det är också tänkbart att det finns en kvalitativ skillnad i verksamhet som bedrivs i offentlig respektive frivillig regi. Vilken inriktning och

kvalitet verksamheterna har vore därför angelägna föremål för fortsatta studier.

Föreliggande studie handlar vidare endast om en avgränsad verksamhet – stöd till äldres anhöriga. Det är angeläget att relationen mellan offentlig och frivillig verksamhet behandlas empiriskt också inom andra verksamhetsområden.

*Lena Dahlberg*

## Noter

1. Studien har finansierats av Socialstyrelsen och Dalarnas forskningsråd.
2. Innan de generella, offentliga välfärdssystemen grundades utförde frivilliga organisationer socialt arbete. Socialtjänsten växte till en början fram i samarbete mellan kommuner och frivilliga organisationer. Under 1950-60-talen var dock den ideologiska kritiken av frivillig verksamhet mycket stark. Organisationernas ställning har dock varit stark i den politiska diskussionen och de har betraktats som skolor för demokrati och som instrument för politisk mobilisering. För en beskrivning av frivilliga organisationers och offentlig sektors roller vid grundandet av det svenska välfärdssystemet, se Lundström (1995) och Qvarsell (1993 och 1995).
3. Se t ex prop. 1997/98:113, s 112-113 eller prop. 1996/97:124, s 130-134. För en analys av begreppsapparaten rörande vilka roller de frivilliga organisationerna kan ha i förhållande till den offentliga sektorn hänvisas till Blennberger (1993a). Se även Amnå (1995).
4. För en översiktlig presentation se Blennberger (1993a), s 47-48 eller Amnå (1995), s 131, 135.
5. I detta paper används begreppet "frivillig sektor" för att beteckna frivilliga organisationer och deras verksamhet. Exempel på andra förekommande begrepp är ideell sektor, tredje sektor, nonprofit sector, nongovernmental organizations, économie social och civilt samhälle. För en diskussion av begrepsbildningen på området hänvisas till Lorentzen (1998) och Blennberger (1993b).
6. Se t ex Zetterberg (1994 och 1995), Zetterberg och Ljungberg (1996). För en kritik av detta synsätt se Rothstein (1995 och 1998) och Ringen (1989).
7. Några studier som representerar denna forskningslinje är Rothstein (1992), Micheletti (1994) och Lewin (1992).
8. Se t ex Boli (1991) som ifrågasätter om den över huvud taget finns en frivilligsektor i Sverige.
9. Se dels den s k Johns Hopkins-studien (Lundström och Wijkström), dels den s k Eurovol-studien (Jeppsson-Grassman och Svedberg 1995).
10. Det stratifierade urvalet gjordes utifrån Svenska Kommunförbundets kommungruppering som delar in kommunerna i nio grupper med hänsyn till deras folkmängd, läge, tätortsgrad och näringsstruktur.
11. För att underlätta läsningen benämns dessa fortsättningsvis "kommuner".
12. Till "frivilliga organisationer" räknas här även församlingar inom Svenska kyrkan.
13. Dessa är följande: planer, tagna av ansvarig nämnd, informationsmaterial, uppsökande verksamhet, kontaktperson ansvarig för kontakt med anhöriga och utveckling av stöd, avlastnings/vård- och vårdplatser, dagvård/-verksamhet, väntjänst, bistånd för avlösning, utbildning/stödgrupp för anhöriga som vårdar äldre i hemmet, utbildning/stödgrupp för anhöriga vilkas äldre närstående bor i särskilt boende, erbjudande till anhöriga om att delta i utbildning för övrig personal, anställningar, bidrag samt övrigt stöd.
14. Dessa är följande: uppsökande verksamhet, väntjänst, avlösning, utbildning/stödgrupp för anhöriga som vårdar äldre i hemmet, utbildning/stödgrupp för anhöriga vilkas äldre närstående bor i särskilt boende samt övrigt stöd.
15. Variablerna rörande *politisk majoritet* är följande: politisk majoritet i kommunfullmäktige efter valet 1991 och 1994 samt över tid (sammanvägning av 1991 och 1994 samt stabilitet under perioden 1985-1993), vilket parti som innehade ordförandeposten i kommunstyrelsen år 1995 samt blocktillhörighet för ordföranden efter valet 1991 och 1994. Några uppgifter rörande kommunernas social- eller omsorgsnämnd finns inte i kommundatatabasen, varför sådana jämförelser inte kunde göras. Variablerna om *kvinnorepresentation* är andel kvinnor i kommunfullmäktige 1995, andel kvinnliga politiker 1995, genomsnittlig andel kvinnliga politiker under perioden 1985-1994, andel kvinnor i kommunstyrelsen 1989, andel kvinnliga ordförande 1995 samt kön på ordförande i kommunstyrelsen 1995.

## Referenser

- Amnå, Erik, 1995. Det mångtydiga mellanrummet. Några utländska forskningsimpulser, s 119-171 i

- Amnå, E (red), *Medmänsklighet att hyra*. Örebro: Libris.
- Blennberger, Erik, 1993a. Begrepp och modeller, s 33-53 i SOU 1993:82, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Rapport av Socialtjänstkommittén. Stockholm: Socialdepartementet.
- Blennberger, Erik, 1993b. Språkbruk och ordval, s 55-64 i SOU 1993:82, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Rapport av Socialtjänstkommittén. Stockholm: Socialdepartementet.
- Boli, John, 1991. Sweden: Is there a viable third sector?, pp 94-124 in Wuthnow, R (ed), *Between states and markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Dahlberg, Lena, 1998. *Stöd till äldres anhöriga. En nationell kartläggning*. Socialstyrelsen, Äldreuppsdraget 1998:1, Anhörigprojekten. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Jeppsson-Grassman, Eva – Svedberg, Lars, 1995. Frivilligt socialt arbete i Sverige – både mer och mindre, s 83-118 i Amnå, E (red), *Medmänsklighet att hyra*. Örebro: Libris.
- Klausen, Kurt Klaudi – Selle, Per, 1995. Frivillig organisering i Norden, s 13-31 i Klausen, K Klaudi – Selle, P (red), *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: TANO och Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kuhnle, Stein – Selle, Per, 1992. Government and voluntary organizations: A relational perspective, pp 1-33 in Kuhnle, S – Selle, P (ed), *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury.
- Lewin, Leif, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- Lorentzen, Håkon, 1998. Normative forståelser av sivile sammenslutninger. *Socialvetenskaplig Tidsskrift*, årgång 5, nr 2-3, s 244-267.
- Lundström, Tommy, 1995. Staten och det frivilliga sociala arbetet i Sverige, s 70-95 i Klausen, K Klaudi – Selle, P (red), *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: TANO och Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lundström, Tommy, 1997. *Barnvårdsorganisationer vid två sekelskiften. Frivilligt barnvårdsarbete förr och nu*. Skändalsinstitutets skriftserie nr 10. Stockholm: Skändalsinstitutet.
- Lundström, Tommy – Svedberg, Lars, 1998. Svensk frivillighet i internationell belysning – en inledning. *Socialvetenskaplig Tidsskrift*, årgång 5, nr 2-3, s 106-127.
- Lundström, Tommy – Wijkström, Filip, 1995. *The nonprofit sector in Sweden*. Johns Hopkins Nonprofit Sector Series 11. Manchester: Manchester University Press.
- Micheletti, Michele, 1994. *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Fritzes.
- Proposition 1997/98:113. *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*.
- Proposition 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Qvarsell, Roger, 1993. Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete – en historisk översikt, s 217-241 i SOU 1993:82, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Rapport av Socialtjänstkommittén. Stockholm: Socialdepartementet.
- Qvarsell, Roger 1995. Mellan familj, arbetsgivare och stat. En idéhistorisk essä om det sociala ansvarets organisering under två århundraden, s 19-46 i Amnå, E (red), *Medmänsklighet att hyra*. Örebro: Libris.
- Ringén, Stein, 1989. *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo, 1992. *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, Bo, 1995. Svensk välfärdspolitik och det civila samhället, s 94-152 i Trägårdh, L (red), *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo, 1998. *Social Capital in the Social Democratic State. The Swedish Model and Civil Society*. Paper presenterat vid the Eleventh International Conference of Europeanists, Baltimore, Maryland, 29 februari – 1 mars 1998. (Kommer även att ingå i Putnam, R, D (red), *The Decline of Social Capital? Political Culture as a Condition for Democracy.*)
- Zetterberg, Hans L, 1994. Samhällssfärer i historiens ljus. *Sociologisk forskning* vol 31, nr 2, s 63-85.
- Zetterberg, Hans L, 1995. Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten, s 64-93 i Trägårdh, L (red), *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Zetterberg, Hans L – Ljungberg, Carl Johan, 1996. *Vårt land – den svenska socialstaten: slutrapport från ett forskningsprogram*. Socialstatsprojektet 1996:5. Stockholm: City University Press.
- Ädelreformen. Slutrapport*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1996:2. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Äldreuppsdraget. Årsrapport 1998*. Stockholm: Socialstyrelsen.