Betänkande från 1986 års folkrörelseutredning

SOU

1987:33

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

JU MER VI ÄR TILLSAMMANS

- ett förslag som öppnar vägen för utökad föreningsmedverkan i kommuner och landsting.

Betänkande från 1986 års folkrörelseutredning

SOU

1987:33

JU MER VI ÄR TILLSAMMANS

- ett förslag som öppnar vägen för utökad föreningsmedverkan i kommuner och landsting.

Statens offentliga utredningar
1987:33
Civildepartementet

Ju mer vi är tillsammans

Betänkande
av 1986 års folkrörelseutredning
Stockholm 1987

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30

Allmänna Förlagets bokhandel:
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5, Stockholm
Tel: 08/739 95 65

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10—12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00—16.40 (endast internt)

ISBN 91-38-10010-6
ISSN 0375-250X

Omslag, illustrationer Jan Kjellberg
Produktion Allmänna Förlaget AB
Svenskt Tryck Stockholm 1987 722926

Till Statsrådet och Chefen för civildepartementet

Genom beslut den 22 maj 1986 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, Bo Holmberg, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder med syfte att ge ett ökat ansvar åt folkrörelser, föreningar och kooperativ i offentlig verksamhet. Uppdraget innefattar också en översyn av statsbidragen till folkrörelserna.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades f. förbundsordföranden Karl-Åke Granlund som särskild utredare fr.o.m. den 6 augusti 1986.

Fr.o.m. den 2 oktober 1986 förordnades som sakkunniga följande personer: sakkunnige Björn Andersson, civildepartementet, sekreteraren Katarina Svensson, Örebro kommun, förbundssekreteraren Raymond Svensson, Bygdegårdarnas Riksförbund samt ekonomichefen Bertil Östberg, Folkpartiets Riksorganisation.

Som experter åt utredningsmannen förordnades den 2 oktober 1986 organisationssekreteraren Per Olof Jönsson, HSB:s Riksförbund, parkarbetaren Britt Marie Glaas, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Sandviken samt departementssekreteraren Kent Ivarsson, civildepartementet. Kanslijuristen Bengt Borgström förordnades som expert den 1 december 1986. Den 6 april 1987 förordnades vidare som experter revisionsdirektören Gunilla Norström, Riksrevisionsverket och förbundssekreteraren Ingvar Söderberg, Folkbildningsförbundet.

Huvudsekreterare är sedan den 1 september 1986 planeringschefen Hans Andersson. Biträdande sekreterare är sedan den 1 oktober 1986 ombudsmannen Gunlög Bergander samt sedan den 15 december 1986 redaktören Kaj Nyman. Kristina Ringdahl har varit assistent under utredningens arbete. Utskrift av betänkandet har gjorts av assistent Kerstin Ahnfeldt och assistent Desirée Ilestad.

Utredningen har antagit namnet Folkrörelseutredningen.

Genom beslut den 12 mars 1987 bemyndigade regeringen statsrådet Ulf Lönnqvist att göra en särskild översyn av statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna. Översynen skulle ske genom tilläggsdirektiv till folkrörelseutredningen.

Som särskild sakkunnig åt utredningsmannen i översynen av statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna förordnades den 6 april 1987 marknadsföraren Bert Valtersson. Sekreterare med knytning till denna översyn är sedan den 1 juni 1987 sekreteraren Anders Lundkvist

och sedan den 18 maj 1987 konsulenten Gunnar Sallstedt. Samtidigt med detta betänkande överlämnar utredningen betänkandet (SOU 1987:34) Ju mer vi är tillsammans, del 2 Exempelsamling samt betänkandet (SOU 1987:35) Ju mer vi är tillsammans, del 3 Underlag för reformer samt förslag. Samtidigt överlämnas betänkandet (SOU 1987:37) Stödet till barn- och ungdomsföreningar. Ett betänkande rörande statsbidragen till folkrörelserna överlämnas senare under hösten.

Folkrörelseutredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 1987:33) Ju mer vi är tillsammans.

Särskilt yttrande har lämnats av sakkunnige Bertil Östberg.

Stockholm den 1 september 1987

Karl-Åke Granlund/

Hans Andersson

Gunlög Bergander

Kaj Nyman

Innehåll

1 **Sammanfattning** 9

2 **Bakgrund** 13
Reformarbetet inleds 13
Folkrörelseutredningens direktiv 14
Ökat föreningsansvar 15

3 **Folkrörelsebegreppet** 17
Vad är en folkrörelse? 18
Olika tolkningar 18
Folkrörelsedebatt 20

4 **Medlemmen — föreningen — riksorganisationen** 21
Mer än 31 miljoner medlemmar 21
Det enskilda engagemanget 23
Grunden för engagemanget 23
Vad är en förening 24
Mötet 25
Riksorganisationen 25
Riksorganisationens tre arbetsuppgifter 25
Internationella jämförelser 26
Det sociala nätverket 27

5 **Föreningssverige växer fram** 29
Nykterhetsrörelsen 30
Frikyrkorörelsen 31
Arbetarrörelsen 31
Organiseringen fortsätter 32
Boendets organisationer 32
Bonderörelsen 32
Kooperationen 33
Idrottsrörelsen 33
Folkbildningsorganisationerna 33
De politiska partierna 34
Fackföreningsrörelsen 34
Övriga organisationer 34

6 Föreningslivet förändras ... 39
En ny befolkningsomflyttning ... 39
Vilken roll spelade föreningslivet? ... 41
Föreningarna organiserar om sig ... 41
Demokratidebatten under 1970-talet ... 42
Folkrörelsedebatt ... 43
Reformer av den kommunala demokratin ... 45

7 Vilka engagerar sig? ... 47
Några begrepp ... 47
Den aktive svensken, vem är han? ... 48
Kvinnor dominerar ibland ... 49
Han kan påverka ... 50
Den aktive känner sin granne ... 50
Han har det bra ställt och mår hyggligt ... 51
Han går sällan på konsert och teater ... 52

8 Stödet till föreningslivet ... 55
Det statliga stödet ... 55
Landstingens stöd ... 56
Det kommunala stödet ... 56
Föreningslivets övriga intäkter ... 57
Erfarenheter från föreningslivet ... 57
Ökade kunskaper ... 58

9 De föreningsdrivna aktiviteterna ... 59
Bara en liten del av all föreningsverksamhet ... 59
Boendet ... 59
Fritid ... 60
Hälso- och sjukvård behöver föreningarna ... 63
Sociala omsorger/social hemtjänst ... 67
Kultur det är föreningar bra på ... 70
Film, video, närradio — redskap och möjlighet för föreningar ... 73
Miljö- och naturvård ... 73

10 Kommuner och landsting ser på framtiden ... 75
Kommunerna ... 75
Landstingen ... 78
Enkät till landets fritidschefer ... 80
Vad händer när en förening övertar en kommunal verksamhet? ... 83

11 Föreningslivet i välfärdssamhället ... 87
"Folkrörelserna i välfärdssamhället" ... 87
"Hur vårdar vi vår demokrati?" ... 92
Folkrörelseutredningens slutsatser ... 95

Idérörelserna i kris 95
Fem förutsättningar för engagemang 97
Korporativism 98
Passivisering 99

12 Utgångspunkter för reformer 101
Den generella välfärdspolitiken 101
Positiv bild av föreningslivet 102
Kommuner och landsting vill 102
Krav på föreningarna 104
De anställdas behov av trygghet 105
Medlemsengagemang 105
Gemenskap och rättvisa 106
Privatisering 106

13 Överväganden och förslag 109
Lagförslag 109
Grundlagen 110
Kommunallagen 110
Socialtjänstlagen 111
Barnomsorgen 112
Den kommunala hemtjänsten 116
Företag inom vårdsektorn 120
Rätt till ledighet för föreningsarbete m.m. 121
Statsbidrag till kommunal barnomsorg och social hemhjälp 123
Allmänna samlingslokaler 124
Övriga slag av verksamhet 126
Tillägg om sociala kooperativ i föreningslagen 129
Skattelagstiftningen 130
Näringsfrihetslagstiftningen 131
Avtalsfrågor 133
Långsiktiga bidrag 134
Uppföljning 135
Forskning 135

14 Särskilt yttrande 139
Av sakkunnige Bertil Östberg

Övrigt
Bilaga 1 — SOU 1987:34 "Exempelsamling" — innehållsförteckning 143
Bilaga 2 — SOU 1987:35 "Underlag för reformer samt förslag" — innehållsförteckning 145
Litteraturförteckning 147

1 Sammanfattning

Aldrig tidigare har så många varit med i olika föreningar! Aldrig tidigare har vi förenat oss med andra för att kollektivt lösa gemensamma problem eller tillfredsställa gemensamma behov som nu!

Det finns i Sverige omkring 145 000 lokala föreningar anslutna till någon riksorganisation med tillsammans över 31 miljoner medlemmar. Tre av fyra föreningar är anslutna till någon av de 577 riksorganisationer med individuellt medlemskap som finns i civildepartementets register. Dessutom finns det ytterligare ungefär 50 000 lokala organisationer, med ett okänt antal medlemmar, som inte ingår i någon riksorganisation.

Föreningar bildas för varje upptänkligt ändamål. Där finns idérörelserna med sitt breda program för samhällsutvecklingen, där finns intresse- eller identitetsorganisationerna dit man ansluter sig för att man tillhör en viss grupp, där finns föreningar för hobbyverksamhet eller rätt och slätt gemenskap.

De olika föreningarna har alltså olika mål för sin verksamhet. Men en viktig egenskap har de alla gemensamt: De har en oerhörd betydelse för att skapa ett socialt nätverk i det område de verkar. Denna förmåga har bland annat visat sig under 1970- och 1980-talen då många människor som under 1950- och 1960-talen brutit upp från sina tidigare bosättningsorter har etablerat sig på nytt i nybyggda bostadsområden i storstäder och tätorter.

Undersökningar som utredningen tagit del av visar, att svenska folket har en bestämd uppfattning om hur en förening bör arbeta för att locka medlemmarna att bli aktiva i den. Dessa egenskaper kan sammanfattas i fem punkter:

- Medlemmarna ska kunna påverka föreningen och de beslut som fattas.
- Föreningen ska vara lokalt anknuten.
- Man ska känna de människor som är med i föreningen.
- Alla medlemmar ska kunna delta i föreningens verksamhet.
- Alla medlemmars resurser ska tas till vara i föreningens arbete.

Våra kartläggningar tyder på att Föreningssverige förändrats under 1970- och 1980-talen. Intresseorganisationerna har utvecklats både vad gäller antalet medlemmar och aktiviteterna. Samtidigt har det uppstått

många föreningar av s.k. interaktionstyp, det vill säga t.ex. hobbyföreningar eller gemenskapsföreningar. Däremot tycks de idéburna rörelserna ha problem med stagnerande eller till och med minskande medlemstal och låg aktivitet.

Vi anser att det är viktigt att det kommer i gång en diskussion om denna utveckling. Vår genomgång bör kunna tjäna som underlag för denna diskussion.

Många föreningar bildades kring sekelskiftet för att tillgodose viktiga behov för sina medlemmar. Exemplen är många: bostäder, sjuk- och begravningsförsäkringar, studier, bibliotek. Många av de här uppgifterna övertogs och utvecklades av samhällets organ under tiden efter andra världskriget samtidigt som ytterligare andra behov tillgodosågs genom den offentliga sektorn: omsorg om barn och äldre, social verksamhet, fritids- och kulturaktiviteter o.s.v.

Men under de senaste årtiondena har antalet föreningar med uppgifter av detta slag vuxit kraftigt. Utredningens uppdrag har varit att bland annat underlätta för sådana föreningar att verka.

Vi har inte kunnat finna några avgörande hinder för föreningar att engera sig i den här sortens verksamhet. De förslag vi lägger är inriktade på att befästa den utveckling som redan pågår, och göra det lättare för föreningar att ta på sig uppgifter av detta slag.

Utredningen har funnit att man i landsting och kommuner är positiva till att föreningar deltar i omsorgsarbetet, den sociala verksamheten, fritids- och kulturaktiviteterna m.m. De exempel på sådan verksamhet vi tagit del av visar att föreningarnas medverkan oftast fungerar bra. Men det finns naturligtvis exempel på misslyckanden. Alltför ofta beror de på att kommun och landsting inte givit föreningen tillräckliga resurser. Men ibland har föreningen tagit på sig för stora uppgifter.

Också föreningarna visar ett stort intresse för vidgade insatser, främst då inom fälten social omsorg samt fritid och kultur.

Samtidigt har vi förmärkt ett starkt ökat intresse från kommersielllt verkande företag för vissa delar av omsorgsområdet. Vi har funnit att lösningar som innebär att vinstgivande företag tar över sådan verksamhet försvårar för enskilda människor, organiserade i en förening, att själva ta ansvar för verksamhet som berör dem. Utredningen anser att dessa hinder bör undanröjas.

För att kunna fullgöra vår uppgift har vi försökt göra en ordentlig kartläggning av Föreningssverige. Vi har då funnit att kunskaperna om föreningar och den roll de spelar i välfärdssamhället är förvånande dåliga. Visst finns det punktinsatser, väl genomförd dokumentation av enskilda organisationer eller grupper av organisationer, men helheten och föreningslivets roll i samhället är dåligt belysta.

Utredningen föreslår därför ett särskilt forskningsprogram om detta. Vi föreslår också att regeringen tar inititativ till ett mer genomtänkt uppföljningsprogram för att inte minst se vilka effekter de statliga bidragen har på föreningarnas verksamhet.

*

För att befästa den utveckling som pågår lägger vi fram ett antal förslag till ändringar i lagar, förordningar och statsbidragsbestämmelser. Förslagen är dessa:

Kommunallagen ändras så att kommuners och landstings rätt att lämna ut uppdrag till bl.a. föreningar bekräftas.

Socialtjänstlagen följdändras för samma ändamål. Dessutom slås fast att lösningar som innebär att företag med vinstintresse anlitas för vissa vårdande uppgifter inte blir tillåtna.

Ledighet för föreningsarbete blir en rättighet när det gäller arbete inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt omsorger om psykiskt utvecklingsstörda på uppdrag av kommun och landsting.

På motsvarande sätt ges *föräldrar rätt till ledighet för arbete inom föreningsdrivna barnstugor.*

Statsbidrag till barnomsorg och äldreomsorg utgår inte om företag med vinstintressen anlitas av kommunerna för vårduppgifter.

Reglerna för statliga bidrag till barnstugor ändras så att berörda föräldrar måste utgöra en majoritet av föreningsmedlemmarna och att generell tillgänglighet regleras i avtal.

Bidrag till allmänna samlingslokaler utgår med maximalt belopp bara till mindre samlingslokaler (högst 1 000 kvadratmeter) samt till föreningsägda eller -disponerade lokaler.

Ekonomiska föreningar med socialt syfte blir tillåtna genom en ändring i föreningslagen. Därmed kan t.ex. pensionärsföreningar som driver en kaffeservering organisera sig i den mest fördelaktiga formen av förening.

Till slut lämnar utredningen rekommendationer till stat, kommuner och landsting när det gäller *avtal med föreningar* och en mer *långsiktigt inriktad bidragsgivning.*

Utredningen föreslår också att vissa *skatteförhållanden* för föreningarna reds ut.

Därjämte vill utredningen har ett *centrum för föreningsforskning* enligt ett förslag som lämnats från Umeå universitet.

2 Bakgrund

Hur kan en enskild människa ensam eller tillsammans med andra påverka sin livssituation i ett alltmer komplicerat samhälle? Den frågan har diskuterats, mer eller mindre intensivt, under de senaste tjugo åren. Många har deltagit i debatten; bland dem företrädare för olika politiska partier och organisationer.

Denna debatt har i hög grad handlat om hur den offentliga sektorn ska utvecklas. Frågorna som ställts har varit: Hur ska enskilda människor eller sammanslutningar av människor bättre kunna påverka hur kommuners och landstings anläggningar och verksamhet utformas och förvaltas? Hur ska de människor, som berörs direkt av en verksamhet, kunna ta ett större ansvar? Hur ska de anställdas inflytande organiseras?

Under de senaste trettio åren har kommuner och landsting byggt ut sin verksamhet mycket kraftigt. De har på det sättet mött starka krav på förbättringar av människors levnadsvillkor, samtidigt som välfärden har förbättrats rejält. Det hela har blivit möjligt genom att svenska folket solidariskt har satsat resurser för utbyggnaden av den offentliga sektorn. Kunnig och välutbildad personal har sett till att resurserna använts på ett bra sätt.

Den offentliga sektorns verksamhet har alltså byggts ut i mycket snabb takt. Stor kraft och mycken tid har därför måst läggas ner på planering, byggande och utveckling av de olika verksamhetsgrenarna. Det har funnits mindre tid att diskutera hur inflytande- och förvaltningsfrågor skulle lösas och organiseras.

Reformarbetet inleds

I början av 1970-talet startade en intensiv debatt kring en demokratisering av de offentliga verksamheterna. Debatten ledde bl.a. till att tre statliga utredningar tillsattes*. Utredningarnas förslag har resulterat i flera beslut om reformer i riksdagen.

* De statliga utredningar som åsyftas är
1. Kommunaldemokratiutredningen (1970)
2. Kommunaldemokratiska kommitten (1977)
3. 1983 års demokratiberedning (1983)

Den grundläggande idén i detta reformarbete är att utveckla varje människas möjlighet att utöva sina medborgerliga rättigheter och skyldigheter och att utveckla den enskilda människans valfrihet.

- Varje människa har rätt att påverka samhällsutvecklingen.
- Som löntagare har man rätt att påverka förhållandena på den egna arbetsplatsen.
- Som brukare av kommunala tjänster har man rätt att påverka och ta ett större ansvar för den verksamhet man är berörd av.
- Som medlem i sammanslutningar och organisationer ska man fritt kunna utveckla gemensamma intressen och därmed tillsammans uppnå både individuella och samhälliga syften.

Det finns alltså en inriktning hos regering och riksdag, i landsting och kommuner, i Föreningssverige mot att fördjupa medborgarskapets betydelse, göra demokratitanken tydligare och vidga människornas valfrihet. Samhället ska utvecklas så, att varje människa får större möjligheter att förverkliga sig själv och göra det på grundval av kunskap, självständighet och kritiskt tänkande. Kommuner och landsting har utifrån sina lokala förutsättningar påbörjat en omfattande omprövning och utveckling av verksamheten.

Folkrörelseutredningens direktiv

Den utveckling under de två senaste decennierna, som vi beskrivit, utgör också bakgrunden till regeringens direktiv till Folkrörelseutredningen (bilaga 2).

Direktiven bygger på en brett förankrad tradition i det svenska samhället; att människor själva tar itu med och ansvarar för uppgifter som ligger dem nära och som engagerar dem. Därför har utredningen fått två viktiga utgångspunkter för sitt arbete:

- Människors engagemang i föreningar är ett grundläggande inslag i den svenska demokratin.
- Detta engagemang har en viktig roll i förnyelsen av den svenska välfärden.

Regeringen pekar vidare på att föreningarna engagerar många människor i ett arbete på frivillighetens grund. I föreningarna kan en stor del av folket söka kunskap, delta i opinionsbildningen och ta ett eget ansvar för olika verksamheter.

Föreningen verkar nära människorna. Därför kan föreningen ta till vara engagemang, kunskaper och erfarenheter i ett praktiskt arbete på lokal nivå. Inte minst ungdomen har här tillfälle att delta i en demokratisk process och kan tillgodose sina behov i gemenskap med andra människor.

Regeringen framhåller, att föreningarna genom sina skilda verksamheter, präglade av de lokala förhållandena bidrar till att öka valfriheten i samhället. Medborgarna kan välja olika former av verksamheter för att tillgodose sina behov och intressen.

Ökat föreningsansvar

Mot bakgrund av de idéer, som beskrivits i det föregående, formulerar så regeringen utredningsuppdraget.

Utredningen ska lägga fram förslag, som underlättar och undanröjer hinder för ett ökat ansvarstagande för föreningar. Detta gäller sådan verksamhet, som i dag helt eller delvis sköts av kommuner och landsting. Som exempel nämns barnomsorg, äldreomsorg, rehabiliterande insatser inom sjukvården samt kultur- och fritidsverksamhet av olika slag. Ett ökat föreningsengagemang i skötseln av fritidsgårdar och idrottsanläggningar nämns också som exempel.

Utredningen ska också se över reglerna för statens bidrag till kommunerna med anknytning till föreningslivet. Regeringen betonar, att kommunal och föreningsdriven verksamhet i detta avseende bör ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Utredningen ska också se över det statliga stödet till föreningslivet. Målet är att förenkla och samordna bidragsgivningen. Bidragen ska också kunna användas mer flexibelt och obyråkratiskt. Utredningen kommer att redovisa förslag på detta område i ett senare betänkande.

Utredningen fick under våren tilläggsdirektiv att göra en översyn av de statliga bidragen till barn- och ungdomsorganisationerna (bilaga 2). Uppdraget innebär en total översyn av bidragsreglerna. Den kommer att presenteras i ett särskilt betänkande under hösten 1987.

Slutligen slår regeringen i sina direktiv fast, att utredningen ska samråda med Referensgruppen för folkrörelsefrågor (knuten till civildepartementet), med Kooperativa rådet (industridepartementet) samt med Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

3 Folkrörelsebegreppet

Utredningen har vid sina besök i Föreningssverige funnit att det råder en viss oklarhet om vad som menas med "folkrörelse". Vi har också märkt att begrepp som förening, kooperativ m.fl. har olika betydelser i samhällsdebatten. I detta avsnitt diskuterar vi begreppet folkrörelse. I bilaga 2 utvecklar vi det juridiska innehållet i begreppen ideell och ekonomisk förening. Eftersom föreningar ibland väljer att driva delar av sin verksamhet som aktiebolag, handelsbolag eller stiftelse, belyses också innebörden i dessa begrepp i bilaga 2.

Vad är en folkrörelse?

Under lång tid, kanske sedan begreppet introducerades i slutet av förra seklet, har begreppet "folkrörelse" analyserats och diskuterats. Fortfarande råder emellertid stor oklarhet om vad som menas med folkrörelse och vilka typer av organisationer som ska räknas dit.

Insatserna från de klassiska folkrörelserna, nykterhetsrörelsen, frikyrkorörelsen och arbetarrörelsen, under tiden före den svenska demokratins genombrott och i utvecklingen av välfärdspolitiken har etablerat begreppet hos det svenska folket och skänkt det en positiv klang. En rad andra organisationer har under tiden därefter genom banbrytande insatser i samhällsarbetet ytterligare förstärkt det positiva i begreppet.

Begreppet folkrörelse har emellertid i dag en vid användning. Det finns en tendens att alla stora organisationer i dagens Föreningssverige kallar sig eller vill bli kallade folkrörelse. Man möter inte sällan begreppet i utslätande sammanhang som "jogging den nya folkrörelsen". Annonsvärlden har tagit fasta på den positiva klang ordet har: att åka med en viss bilfärja är den nya folkrörelsen, aktiesparandet är den nya folkrörelsen.

Olika tolkningar

Flera statsvetare och historiker har genom åren försökt definiera "folkrörelse".

Gunnar Heckscher betonar år 1941 vikten av ett stort medlemstal, fast organisation, demokratisk uppbyggnad och en viss grad av likställighet mellan medlemmarna.

Nils Elvander skiljer år 1966 mellan intresseorganisationer och folkrörelser och betonar att organisationens ideella syfte är avgörande för om den ska kallas folkrörelse.

Sten Carlsson har år 1961 en mycket snäv avgränsning för begreppet folkrörelse. En sann sådan har tillkommit på enskilt initiativ och ofta i klar motsättning till statens auktoritet. Därför ska en folkrörelse ha en stor anslutning, stå på frivillighetens grund, arbeta på lång sikt och äga ett ideellt inslag. En folkrörelse ska sätta människor i rörelse, andligt och fysiskt, och ingripa på ett väckande sätt i deras samhällssyn och livsföring. Med Carlssons synsätt betecknas därför frikyrko- och nykterhetsrörelserna som folkrörelser, arbetarrörelsen fram till 1920, kooperationen och kvinnorörelsen under vissa tider samt idrottsrörelsen med viss tvekan.

Hilding Johanssons tolkning av begreppet folkrörelse är år 1980 det motsatta mot Carlssons. Enligt Johanssons definition blir de flesta rikstäckande organisationerna folkrörelser. De ska ha medlemsaktivitet i lokala föreningar, ha idémässiga program för människa och samhälle. Johans-

son finner det svårt att dra en bestämd gräns mellan folkrörelser och intresseorganisationer.

Här har enbart nämnts ett fåtal av de försök som under efterkrigstiden gjorts för att definiera begreppet folkrörelse. Resultaten skiljer sig som synes ganska markant. Det förefaller svårt att finna en för det svenska samhället gemensam definition.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att finna en definition på begreppet folkrörelse. Vi har emellertid vid våra kontakter med Föreningssverige funnit en önskan att få till stånd en förnyad diskussion kring folkrörelsebegreppet. Mot bakgrund av den diskussion vill man pröva sin idé, den demokratiska uppbyggnaden i organisationen och samtidigt inför den allmänna opinionen markera skillnaden till andra organisationer. Utredningen har funnit en bra sammanfattning av begreppet folkrörelse, som Lars Svedberg sammanställt år 1979 (*Ej till salu, statens ungdomsråd 1981*), som skulle kunna bilda underlag för en sådan diskussion.

"1. En folkrörelse ska ha en *ideologi.* Med ideologi menas en logiskt utvecklad idé. De idéer som folkrörelsen driver måste sättas in i ett sammanhang en helhetssyn på samhället och vara en idé om hur samhället bör utvecklas.

2. En folkrörelse måste *bilda opinion* — opponera sig — motsätta sig det de tycker är fel i vårt samhälle och kräva den förändring som de tror på. Hur stark en opinion är d.v.s. i vilken utsträckning beslutsfattare tar hänsyn till den, är beroende av hur många som ställer sig bakom de krav som förs fram. Kampen måste inriktas på att vinna många för rörelsens idé.

3. För att en folkrörelse ska få ett inflytande på samhällsutvecklingen måste den utgöra en *viss numerär* — bestå av en stor mängd medlemmar. Det exakta antalet kan inte uttryckas i siffror, men rörelsen måste omfatta en stor del av folket — därav folkrörelse — för att dess krav ska uppfattas som ett uttryck för folkets vilja. Den rörelse som räknar några tusen medlemmar kan sällan förmå samhället att lyssna på deras krav. Däremot kan den rörelse som räknar hundratusen medlemmar förvänta sig att samhället ska ta större hänsyn till vad denna del av folket ger uttryck för.

4. En folkrörelse måste ha *en geografisk spridning* — en organisation med lokalföreningar runt om i landet. Den rörelse som finns tillgänglig endast för en liten och begränsad del av landet (byalag, lokala aktionsgrupper) kan inte räknas till folkrörelser.

5. En folkrörelse ska vara *öppen för alla.* Ingen ska förhindras medlemskap i en folkrörelses verksamhet förutsatt att man vill omfatta ideologin. De organsationer som erbjuder medlemskap endast till vissa individer, t.ex. Lions Club och Rotary, kan inte betraktas som folkrörelser.

6. En folkrörelse arbetar *demokratiskt.* Det innebär att varje medlem ska ha samma möjlighet att väcka förslag och påverka beslut. Arbetsformerna ska bygga på de grundvärderingar som vår demokrati vilar på. Härmed blir folkrörelserna en demokratisk skola för medborgarna och ett forum där demokratin kan utvecklas vidare.

Samhällsförändringar genom opinionsbildning sker med stöd av demokratiskt fattade beslut.

7. Folkrörelsen ska stå i en *oberoende ställning till stat och kommun.* En oberoende ställning innebär att rörelsen har full handlingsfrihet, bestämmer helt om sin egen verksamhet, inom ramen för samhällets demokratiska principer och funktioner.

8. Folkrörelser ska innebära *gemenskap.* Det förutsätter att de som kommer samman har något gemensamt som binder dem samman. En folkrörelse måste omfatta ideologisk gemenskap — värdegemenskap.

9. Verksamheten i en folkrörelse ska ha en *kontinuitet* i tiden. Tillfälliga aktionsgrupper är alltså i den meningen inga folkrörelser."

Folkrörelsedebatt

Organisationer som präglas av de kvaliteter som redovisats ovan spelar naturligtvis en viktig roll i ett samhälles utveckling. Vi har emellertid funnit det olämpligt att en statlig utredning fastställer kriterier för begreppet folkrörelse. Ännu mera olämpligt har vi funnit det att därefter dela in Organisationssverige i "folkrörelser" och "övrigt föreningsliv".

Vi har därför stannat för att i det följande inte använda begreppet folkrörelse. Utredningen använder i stället beteckningarna förening/föreningsliv, organisation/riksorganisation.

Vår avsikt med detta är naturligtvis inte att härigenom söka likrikta eller att avideologisera det svenska föreningslivet. Vi kommer att beskriva de skilda organisationernas olika kvaliteter i ett antal avseenden och vi kommer också att försöka bidra till en diskussion om de idéburna rörelsernas roll i välfärdssamhället. Utredningen vill också gärna bidra till en debatt om folkrörelsebegreppet och dess användning. Vi menar emellertid att denna diskussion i första hand ska föras inom och mellan organisationerna och med allmänheten.

4 Medlemmen — föreningen — riksorganisationen

Aldrig tidigare har svenska folket agerat så kollektivt som idag. Det finns föreningar för nästan varje upptänkligt behov.

Och de är många. Det finns ungefär 200 000 föreningar i Sverige. Tillsammans har de en bra bit över 31 miljoner medlemmar. Det betyder att varje svensk i genomsnitt är med i fyra föreningar. Och de flesta är verkligen medlemmar i minst en förening. Bara var tionde står helt utanför alla föreningar.

Många av medlemmarna arbetar aktivt för sin förening. Minst en miljon har t.ex. styrelse- eller revisoruppdrag för sin förening. Och varje mötesmöjlig kväll under säsongen hålls det minst 8 000 möten.

De flesta föreningar tillhör en riksorganisation. Det gäller 145 000 eller tre av fyra. Men var fjärde lokal förening har följdaktligen valt att inte ansluta sig till någon riksorganisation. SCB har bearbetat uppgifter från 577 riksorganisationer med individuella medlemmar registrerade hos civildepartementet. Därutöver finns 52 riksorganisationer med andra organisationer som medlemmar.

Ungefär 50 000 föreningar med ett okänt antal medlemmar finns utanför riksorganisationerna. Det rör sig om t.ex. samfällighetsföreningar, de flesta av landets villaägareföreningar samt mängder av lokala föreningar som bildats i ett speciellt syfte.

I detta avsnitt beskriver utredningen det svenska föreningslivet. Vi gör det bland annat med hjälp av uppgifter från de 577 riksorganisationerna. Utredningen har själv kompletterat SCBs material, bland annat genom att göra ett hundratal besök hos stora och små riksorganisationer och lokala föreningar. Vi har förutom muntliga uppgifter fått t.ex. verksamhetsberättelser och utredningar, som organisationerna gjort själva.

Mer än 31 miljoner medlemmar

Av tabell 1 framgår i vilka föreningar invånarna i Sverige valde att vara medlemmar under 1985.

SCB redovisar alltså 31 miljoner medlemskap i de 577 riksorganisationernas omkring 145 000 lokala organisationer. Det betyder att svenska folket är medlemmar i föreningar i en utsträckning som aldrig förr. Enligt SCBs mätningar är nio av tio medlem i någon förening.

Tabell 1 Medlemstal m.m. i svenska organisationer 1985

Typ av organisation	Antal org.	Antal medlemmar	Antal lokalavdeln.
Barn och ungdom (1)	6	238 500	3 385
Boende (2)	5	530 528	1 029
Djur	16	358 385	1 316
Fackföreningar	74	3 714 498	12 941
Familj och samlevnad	7	23 859	101
Frivilligförsvaret	24	795 591	6 666
Handikapp och patienter	42	414 112	1 681
Hobby och teknik	23	154 144	2 174
Hälsa	6	46 351	263
Idrott och friluftsliv	79	6 381 453	52 336
Internationellt	24	933 079	7 552
Invandrare	33	165 512	807
Kooperation	23	9 384 983	6 911
Kultur och folkbildning	43	1 409 595	10 072
Motor och trafiksäkerhet	7	292 982	554
Natur och miljö	14	206 799	845
Nykterhet och antidrog	24	1 305 730	5 268
Pensionärer	4	529 076	2 685
Politik	25	2 022 433	14 119
Religion och livsåskådning	69	1 411 997	11 772
Skola	6	357 500	2 170
Övriga	15	317 834	543
Samtliga organisationer	577	31 059 551	145 843

Antal medlemmar per organisation: 53 829
" " " lokal avdelning: 213
Antal lokalavd. per organisation: 253

"Organisationsgrad" 372 procent (dvs. varje svensk är i genomsnitt medlem i 3,72 organisationer)

Källa: SCB Kulturstatistik 1980—1984 (1987)

(1) De flesta barn- och ungdomsorganisationerna redovisas med resp. huvudorganisation

(2) Boendekooperativa organisationer reodvisas under rubriken Kooperation

Tabell 2 Medlemstal i svenska organisationer 1985

Organisationer med andra organisationer som medlemmar.
Ett urval

Typ av organisation	Antal org.	Antal medlemsorg.
Fackföreningar	3	70
Internationellt	10	312
Kooperation	2	4 209
Kultur och folkbildning	18	486
Nykterhet och antidrog	3	106
Samlingslokaler	5	2 359

Sammanlagt finns 52 organisationer med endast andra organisationer som medlemmar. De har 7 828 medlemsorganisationer.

Källa: SCB Kulturstatistik 1980—1984 (1987)

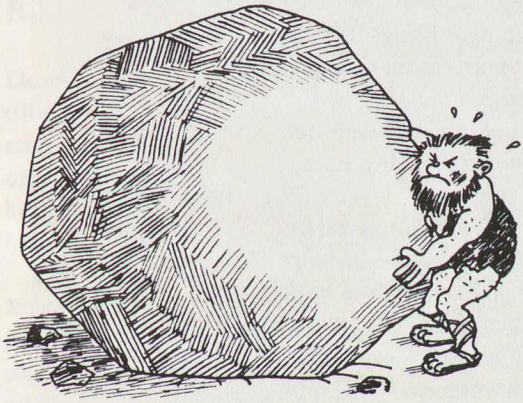
Det enskilda engagemanget

Utredningen har funnit att det finns stora luckor i kunskaperna om föreningen, medlemmen och om vilken roll föreningen spelar i det svenska samhället. Det är märkligt, inte minst därför att så gott som varje svensk är med i någon förening.

Den bild vi fått av svensken i förening är mycket pluralistisk. Den enskildes engagemang i sin förening har många skiftande drivkrafter. Därför är också det svenska föreningslivet brett och omspänner de mest skiftande mål och verksamheter.

Gemensamt för de olika föreningarna är emellertid att den enskilda människan bestämmer sig för att söka medlemskap i föreningen. Visserligen skiftar graden av engagemang. Men hon förenar sig genom att betala sin medlemsavgift med andra människor med samma inställning till föreningens idé och mål, till organisationsformen, till den demokratiska uppbyggnaden och till verksamhetens innehåll.

Kraften i det svenska föreninglivet bygger på denna mängd av enskilda beslut att samverka med andra.



Grunden för engagemanget

Människorna i Sverige har sedan urminnes tid insett värdet av att tillsammans lösa problem och sträva att uppnå sina mål. Men utredningen kan slå fast, att vi aldrig tidigare i så stor utsträckning som nu sökt kollektiva lösningar på våra problem.

Det finns flera orsaker till att enskilda sluter sig samman i en förening.

- De vill ta ett större ansvar för anläggningar eller verksamhet i sitt närområde. Detta upplevs som betydelsefullt för en själv, för ens familj eller för grannarna.

- □ De vill tillsammans med andra föräldrar ta ett större ansvar för sina barn på daghemmet, i skolan eller på fritiden.
- □ De vill uppleva gemenskap med sina grannar i bostadsområdet, dvs. förankra sig i närområdets sociala nätverk.
- □ De vill tillsammans med andra arbeta och bilda opinion för frågor man hyser en övertygelse om: en politisk idé, freden, miljön, sociala problem, en religiös övertygelse.
- □ De söker kunskap.
- □ De vill utöva en hobby eller en fritidssysselsättning tillsammans med andra: jakt, fiske, frimärkssamlande o.s.v.

Vad är en förening?

Varför väljer man då föreningsformen? Det går väl bra att samarbeta ändå. Föreningsbildning leder bara till byråkrati och krångel, hävdar föreningslivets belackare.

Föreningsliknande organisationer, t.ex. byalag, skrån och gillen, har som nämnts förekommit länge. Men föreningar i modern mening bildades först i USA och Västeuropa i början av 1800-talet. I Sverige kom den första föreningen Svenska Nykterhetssällskapet till 1830. Under 1840-talet bildade arbetare flera nöjes- och bildningsföreningar och den första fackföreningen. På 1850-talet började kristna föreningar bildas. I slutet av 1860-talet bildades föreningar av självhjälpskaraktär, såsom sjuk- och begravningskassor och kooperativa handelsföreningar.

Föreningstanken har genom åren utvecklats kring allt fler idéer och verksamheter. Under de gångna 150 åren har begreppet förening etablerats i det svenska samhället.

Utredningen ska senare i detta kapitel beskriva hur Föreningssverige vuxit fram från den första föreningsbildningen 1830 till våra dagars enorma föreningsliv. Men först några synpunkter på varför man inte bara från den anslutnes sida värderar föreningsbildningen högt.

När människor samlas i en förening väcker det respekt i samhället. Man vet vem man förhandlar med, skriver ett avtal med eller blir uppvaktad av. En förening har därför lättare att komma till tals med politiker och myndigheter än en mera löst sammanfogad grupp av människor.

I och med att man bildat en förening är det ett tecken på att verksamheten är lite mer kontinuerlig. Det finns stadgar som talar om vad föreningen vill. Det finns protokoll med exakt formulerade beslut. Det finns revisionsberättelser som talar om hur styrelsen skött ekonomi och verksamhet. Det finns vissa demokratiska garantier för den enskilde medlemmen.

En förening kan också söka samarbete med andra föreningar som strävar mot samma mål. Det ger större styrka åt den opinion man vill bilda.

Genom att föreningsbegreppet under 150 år etablerat sig i svensk praxis innebär en föreningsbildning också att en del juridiska förhållanden regleras. Föreningen blir en s.k. juridisk person. Avtal och andra förbindelser kan träffas i föreningens namn.

Mötet

Utredningen har tidigare redovisat att det finns omkring 200 000 föreningar i Sverige. De allra flesta föreningar har minst fyra medlems- och fyra styrelsemöten om året. Om man räknar med att mötessäsongen är 34 veckor kan man beräkna att det hålls minst 8 000 möten varje mötesmöjlig kväll i Sverige. Kanske är det 100 000 deltagare på de mötena.

Mötet har en stor betydelse i det svenska samhällslivet och i den svenska demokratin. Här diskuterar man och fattar beslut. Här lär man av varandra och av föreläsaren. Här utvecklar man sin förmåga att yttra sig. Men här umgås man också, skaffar sig vänner och har roligt. Man går från mötet med större kunskaper, som man sedan förmedlar vidare i samhället som opinionsbildare.

Många möten är trista och fylls av svårförståeliga problemställningar. Många gånger leder tråkiga möteslokaler till att man väljer att stanna hemma. I många föreningar är mötesdeltagandet lågt. Det pågår en ständig diskussion om hur man ska kunna göra mötena mer attraktiva — ofta utan något synligt resultat. Men att mötet är oerhört viktigt för den demokratiska utvecklingen betvivlas av få.

Riksorganisationen

De flesta lokala föreningar har som vi tidigare nämnt valt att ansluta sig till en riksorganisation. Antalet riksorganisationer är internationellt sett stort. Riksorganisationerna har genom sitt höga medlemstal, sin fasta organisation och sin ofta höga mobiliseringsförmåga en stor tyngd i samhällsdebatten. De kan bilda opinion och påverka politiker och myndigheter.

Denna organisationernas roll ger den svenska demokratin dess särart. Många karakteriserar den som en "folkrörelsedemokrati". Det är inte lätt att tänka sig den svenska demokratin utan organisationerna. Det är många frågor av demokratisk eller socialpolitisk natur som har tagits upp av föreningarna. Rösträttsreformen, barnomsorgen, löneförhandlingar, hyresförhandlingar, matprisförhandlingar och regelrätta pensionsförhandlingar är några exempel på vilken roll organisationerna spelar.

Riksorganisationerna skiljer sig åt när det gäller idéer och värderingar. Men deras organisation är ofta likartad, med lokalföreningarna samlade i distriktsvisa organisationer, som i sin tur har samlats i riksförbundet.

Riksorganisationens tre arbetsuppgifter

Riksorganisationen kan sägas ha tre arbetsuppgifter:

□ Den bär den sammanhållande idén och de gemensamma målen. Dess uppgift är att tillsammans med de lokala föreningarna utveckla idé och mål i ett föränderligt samhälle. Vanligen sammanfattas detta arbete genom beslut vid organisationens kongresser. Kongressperioderna är olika

långa — från ett år till fem. Vid kongressen fattas beslut om program, och handlingslinjer för arbetet fram till nästa kongress utarbetas. Ofta föregås kongressen av rådslag, studier och motionsskrivande. Vid kongressen bestäms också organisationens stadgar.

□ Den agiterar för idéerna och målen. Den är ansvarig för information till allmänhet, politiska partier, myndigheter och andra organisationer. Ofta ger den i detta syfte ut en tidsskrift. Riksorganisationen ska också stimulera till nya föreningsbildningar.

□ Den ger service till de lokala föreningarna. Ofta ligger den uppgiften också på distriksorganisationerna. Det gäller studier och utbildning. De större organisationerna har ofta egna kursgårdar och gör eget studiematerial. Stora delar av utbildningen är mycket kvalificerad. Den kunskap som förmedlas är till nytta inte bara för den enskilde medlemmen och organisationen, utan också för hela samhället.

Riksorganisationen bygger också upp specialkompetens inom olika områden för att underlätta den lokala föreningens vardagliga arbete. Det gäller t.ex. juridik, ekonomi och förvaltning.

Meningen med riksorganisationen är alltså att vara ett redskap för de lokala föreningarna. Genom riksorganisationen samarbetar lokalföreningen med de andra föreningarna om de gemensamma målen. Man underlättar det vardagliga arbetet. Men det är de lokala föreningarna som är hjärta och motor i riksorganisationen. De styr verksamheten genom kongressbeslut.

Kring denna inre demokrati i riksorganisationerna förs en ständig debatt. Under 1970- och 1980-talen har debattörer som står utanför organisationerna ofta ifrågasatt den demokratiska utvecklingen inom organisationerna. Det har talats om pampvälde, ombudsmannavälde och toppstyrning. Även inom flera organisationer pågår en diskussion om den inre demokratin och medlemmarnas deltagande i den demokratiska processen. Denna diskussion har många gånger lett till resultat.

Internationella jämförelser

Många av våra riksorganisationer har ett omfattande internationellt arbete. Många har dessutom bildat internationella samarbetsorgan tillsammans med sina motsvarigheter i andra länder. Det gäller inte minst de fackliga rörelserna, kooperationen, idrottsrörelsen m.fl.

Annars är det svårt att göra några direkta jämförelser mellan föreningslivets roll i Sverige och organisationslivet i andra länder. En viktig anledning är att våra folkrörelser och föreningar står för något speciellt.

I de flesta andra länder föredrar man att tala om frivilligorganisationer och sammanslutningar. Skillnaden beror inte bara på språkliga utan också på politiska skillnader. I Sverige är det vanligt att våra föreningar är delaktiga i folkstyret på ett helt annat sätt än i andra länder.

Ett annat markant drag hos många svenska organisationer är att de ofta har starka centrala organisationer, vilket lär vara unikt i världen. Mest påtagligt är detta hos olika intresseorganisationer.

I många andra länder är det istället vanligt med ett brett samarbete mellan olika organisationer på central nivå. I t.ex. England bildades National Council for Voluntary Association redan 1922 och i USA tog The Independent Sector form 1980. Bägge dessa paraplyorganisationer talar för olika riksorganisationer med olika sociala uppgifter.

Även om det finns skillnader mellan föreningslivet i Sverige och i andra länder kan man också se gemensamma utvecklingstendenser.

Gemensamt för hela västvärlden är att det under 1960- och 1970 talen växt fram en ny typ av sociala rörelser som t.ex. fredsrörelsen, miljögrupper, boendegruper, kvinnorörelser, vi-flytt'-int'-rörelser, lokala aktionsgrupper av olika slag, nyandliga strömningar, gröna partier etc.

En del av dessa rörelser har rötter långt tillbaka i tiden men visar nu upp ett nytt ansikte. De flesta är dock nya. Ofta arbetar de med lokala problem.

Ett annat viktigt inslag är att intresset för nykooperativa organisationer ökat i Europa de senaste åren. I vissa fall hänger detta ihop med hög arbetslöshet. Detta har direkt påverkat nybildningen av olika typer av självhjälpsorganisationer.

I Italien, Spanien, och England finns idag en stark nykooperativ rörelse. Den mest kända är kanske den s.k. Mondragonrörelsen i Spanien. En annan än den kooperativa utvecklingen i regionen Emilien i Italien, där olika typer av projekt inom det sociala området prövas.

Utredningen har inte i uppdrag att redovisa erfarenheter från föreningslivet och offentlig verksamhet i andra länder. Ändå har vi valt att redovisa erfarenheter från ett annat nordiskt land, nämligen Norge.

Anledningen är att Norge har en föreningstradition liknande vår. Dessutom arbetar en utredning i Norge med att studera de frivilliga organisationernas roll inom den offentliga sektorn. Direktiven är i stort desamma som våra. Det kan därför vara av intresse med en jämförelse.

Den norska utredningen har kort redovisat de frivilliga organisationernas roll i den offentliga sektorn i Norge. Vi lämnar denna redovisning i bilaga 2 i vårt betänkande.

Den sociala nätverket

Utredningen har i det tidigare mest uppehållit sig vid föreningen som ett redskap för att få gehör hos andra för de idéer och mål medlemmarna i föreningen har. Men vi har redan antytt att en väl så viktig funktion hos föreningen är dess roll som skapare av gemenskap.

Hilding Johansson, f.d. riksdagsman och fil doktor på en avhandling om folkrörelserna, skriver i sin bok "Folkrörelserna i Sverige" (1980) om de lokala föreningarna som gemenskapsgrupper. Han beskriver tiden kring uppbrottet från det förindustriella samhället kring sekelskiftet:

"På samma sätt som folkrörelserna var träffpunkter och fritidscentra gav de upphov till nya gemenskapsgrupper. De som kom till mötena och anslöt sig till föreningen fick i betydande grad sitt behov av gemenskap och gensvar tillgodosett. Särskilt var detta fallet inom de mindre grupper de aktiva bildade, t.ex. en musikförening, en sångkör eller studiecirkel. Man fick en ny förankring och upplevde trygghet och samhörighet.

Detta fick så mycket större betydelse som andra gemenskapsgrupper hade försvagats. Det gamla förindustriella samhällets gemenskap och grannskapssamhörighet upphörde eller i varje fall försvagades. På flera håll utgjorde inte de närboende längre en så starkt sammanfogad grupp som de hade gjort i småstaden eller ute på landsbygden. Samtidigt med denna förändring gick den gamla familjegemenskapen förlorad för många.

Många lämnade tidigt sina familjer genom flyttning till större tätorter. Familjen utgjorde inte heller längre samma enhet för produktion, social omsorg och fritidsliv som i det förindustriella samhället. Särskilt under genombrottsåren blev folkrörelsegrupper en ersättning för de tidigare grupperna, "det nya hemmet". Inom flera rörelser betonade man också att föreningen ville vara en sådan. Framför allt gjorde man det inom frikyrkorörelsen och nykterhetsrörelsen."

I det svenska samhället startade efter andra världskriget åter den process som Hilding Johansson skildrat härovan. Industrin strukturrationaliserade och flyttade till storstadsregionerna och de större tätorterna. Många småjordbruk lades samtidigt ner. Denna utveckling ledde till en kraftig befolkningsomflyttning under 1950- och 1960-talen, och även till en stor invandring. Åter bröts det sociala nätverket sönder för många.

När därför föreningsbildandet sköt fart under 1970-talet i inflyttningsregionerna hade det säkert en grund i behovet av social gemenskap. Utredningens bearbetning av det statistiska materialet kring föreningsmedlemmen (kapitel 7) stöder ett sådant antagande.

Kanske är detta en av det svenska föreningslivets viktigaste insatser i välfärdsutvecklingen under 1970- och 1980-talen. Vi återkommer till denna utveckling i kapitel 6.

SCB-materialet visar emellertid också att det är långt ifrån alla som kommit in i ett socialt nätverk genom föreningsmedlemskap. Många människor är passiva medlemmar och deltar sällan i någon verksamhet. Dessutom står många — var tionde svensk — utanför föreningslivet. Många av dessa har få sociala kontakter också i övrigt.

Särskilt i storstadsregionernas och de större tätorternas nyare bostadsområden är passiva föreningsmedlemmar och föreningslösa vanliga. Många av dem är ensamstående kvinnor med barn. De har ofta dålig utbildning och svag ekonomi.

Här finns en utmaning för föreningslivet, dels att aktivt erbjuda medlemskap och dels att underlätta för deltagande i föreningens aktiviteter. Det vill säga hjälpa till att skapa ett lokalt socialt nätverk.

Det finns många organisationer som aktivt arbetar på detta sätt. Det gäller pensionärsföreningarna, hyresgästernas kontaktkommittéer, Verdandi, Röda korset, flera kyrkliga organisationer med flera.

Uppenbarligen finns det dock plats för ytterligare insatser.

5 Föreningssverige växer fram

Som vi nämnt tidigare har föreningar i modern mening funnits i Sverige i drygt 150 år. Utredningen ska här kortfattat beskriva de förhållanden som rått i samhället parallellt med föreningslivets utveckling.

Under hela perioden från 1850-talet till 1920-talet skedde stora befolkningsomflyttningar i Sverige. Under denna tid ökade också befolkningen från 3,5 miljoner invånare till 5,9 miljoner. Mest ökade storstäderna och tätorterna. År 1850 bodde en svensk av tio i en stad. År 1920 gjorde tre av tio det.

Perioden 1850—1920 speglar alltså en stark förskjutning av befolkningen från landsbygd till städer och tätorter. Omflyttningen berodde på en stark förändring av arbetsmarknaden. I början av perioden var 75 procent av befolkningen sysselsatt i jord- och skogsbruk. I slutet av perioden hade andelen sjunkit till 45 procent. Samtidigt ökade sysselsättningen inom hantverk och industri. År 1870 arbetade där 12 procent av befolkningen, år 1920 var det 32 procent.

De redovisade siffrorna belyser hur Sverige förändrades; från landsbygdssamhälle till tätortssamhälle, från jordbrukssamhälle till industrisamhälle.

Under denna tid rådde svåra sociala missförhållanden. De flesta saknade rösträtt i de allmänna valen. Miserabla förhållanden på arbetsplatserna och låga löner samt hög arbetslöshet under långa perioder bildade också bakgrund till det gryende föreningsbildandet.

Som vi nämnt var denna tid en period av stora befolkningsomflyttningar inte bara inom Sverige, utan också från Sverige till USA och andra länder. Av dem som flyttade till USA före första världskriget återvände 15 procent hem. Denna befolkningsomflyttning spelade säkert en stor roll för nya idéers införande i och spridning i Sverige.

En annan viktig sida av samhällsförändringen med betydelse för föreningsbildandet var att allt fler lärde sig läsa och skriva.

Det var i denna kort beskrivna samhällsmiljö som de tre klassiska folkrörelserna organiserades — nykterhetsrörelsen, frikyrkorörelsen och arbetarrörelsen.

Nykterhetsrörelsen

Nykterhetsrörelsen växte fram som en reaktion mot ett av den tidens allvarligaste problem: det omfattande och tilltagande spritmissbruket. Den tidiga nykterhetsrörelsen pläderade för en måttlighetsprincip. Men den senare nykterhetsrörelsen, som kom till Sverige från USA under slutet av 1800-talet, krävde absolut avhållsamhet av medlemmarna. Den grundläggande idén var att man skulle uppfostra och upplysa i synnerhet arbetarklassen till avhållsamhet. Nykterhetsrörelsen kom också på flera håll i landet att spela en viktig roll i t.ex. folkbildningsarbetet och i arbetet för en allmän och lika rösträtt.

Svenska Nykterhetssällskapet, som bildades redan 1830, var det första egentliga exemplet på föreningsbildning i Sverige. Det tynade dock bort redan efter 30 år. Den moderna nykterhetsrörelsen kom till Sverige då IOGT bildades i Göteborg 1879. Grupper som orienterade sig mot arbetarrörelsen bildade 1896 Verdandi (NOV). Templarorden och National-

templarorden slog sig 1922 samman till Nationaltemplarorden (NTO). Den växande motorismen ledde 1926 till bildandet av Motorförarnas Helnykterhetsförbund (MHF).

Med länkrörelsen kom 1945 den första av de s.k. klientorganisationerna. Förebilden fanns i USA. I klientorganisationerna organiserar sig de som själva är eller varit i missbrukare.

I nykterhetsrörelsen finns också särskilda ungdomsorganisationer. Främst idag är Ungdomens Nykterhetsförbund, UNF.

Frikyrkorörelsen

Frikyrkorörelsen växte fram från mitten av 1850-talet. År 1856 bildades Fosterlandsstiftelsen, sedermera Evangeliska Fosterlandsstiftelsen. Svenska Missionsförbundet bildades av utbrytare 1878. Den baptistiska rörelsen bildades i mitten av 1800-talet. Ur denna rörelse uppstod pingströrelsen i början av 1900-talet. Metodiströrelsen bildades 1876 och Frälsningsarmén 1882.

Grunden för frikyrkorörelsens framväxt låg i den omvandling som landsbygden genomgått under 1800-talet. Industrialismen bröt ner traditionella och invanda sociala mönster. Väckelserörelsen fick därför sin stora rekryteringsbas bland fattiga och egendomslösa människor. De frikyrkliga rörelserna mötte hårt motstånd från överheten och flera lagar stiftades för att hindra rörelsens utveckling. Frikyrkans folk blev också liksom nykterhets- och arbetarrörelsens utestängda från offentliga lokaler. Därför började man tidigt bygga egna samlingslokaler. På många håll i landet uppstod samarbete mellan frikyrkorörelsen och arbetarrörelsen.

De olika invandrarsamfunden kom till Sverige i samband med den stora invandringen under efterkrigstiden. Idag finns dessutom ett antal nya samfund från utomeuropeiska kulturer, som etablerat sig i Sverige under de senaste årtiondena.

Också inom frikyrkorna och svenska kyrkan finns det särskilda ungdomsorganisationer.

Arbetarrörelsen

Arbetarna började sluta sig samman i föreningar redan på 1840-talet. Det började med bildnings- och nöjesföreningar och fortsatte med sjuk- och begravningskassor och kooperativa handelsföreningar. Den första fackföreningen bildades 1846. Under 1880-talet fick arbetarföreningsrörelsen en uttalat politisk inriktning.

Bakgrunden till arbetarnas organisering var de orättvisor, låga löner, det barnarbete och de svåra sociala problem som blev alltmer uttalade i och med den snabba industrialiseringen. Den allmänna och lika rösträtten var det första och viktigaste kravet, som skulle lägga grunden för angreppen på de andra problemen.

År 1889 bildades det socialdemokratiska partiet. Under 1880- och 1890-talen bildades ett stort antal fackföreningar och fackförbund. År 1898 organiserade sig fackföreningsrörelsen i Landsorganisationen.

Den fackliga arbetarrörelsen upplevde en medlemsmässig kris i samband med storstrejken 1909. Sedan dess har den stadigt ökat sitt medlemstal. Organisationsgraden inom LO-yrkena är idag mycket stor.

Organiseringen fortsätter

Men organisationstanken fanns också på andra områden än dem de tre klassiska folkrörelserna representerar. Utvecklingen inom dem tog fart framförallt efter sekelskiftet. Svenska folket organiserade sig kring ett brett spektrum av frågor och verksamheter. Tack vare bl.a. ett högt medlemstal blev många organisationer starka och kom att spela en viktig roll i samhället. Utredningen beskriver nu denna utveckling med perspektivet framdraget till våra dagar.

Boendets organisationer

En av de allvarliga följderna av industrialiseringen och inflyttningen till tätorterna var en katastrofal bostadsbrist. I början av 1900-talet och under första världskriget kulminerade krisen. Många människor tvingades tränga ihop sig på vindar, i uttjänta uthus och uthyrningsrum. Sjukdom och nöd rådde för stora grupper i tätorterna och på landsbygden.

Därför organiserade sig hyresgästerna. År 1923 bildades Hyresgästernas Riksförbund. Ur denna organisation växte sedan HSB (Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening) fram. Riksbyggen bildades 1940 som en reaktion mot byggarbetslösheten och bostadsbristen under andra världskriget.

Villaägarna började organisera sig vid sekelskiftet. Idag finns två landsomfattande villaägareförbund. Fastighetsägarna bildade sin organisation 1914.

Bonderörelsen

Även bönderna började organisera sig på samma sätt som andra grupper. Bondeförbundet bildades 1913, och 1915 konstituerades Jordbrukarnas Riksförbund. De skilda bondeorganisationerna förenades 1921 i Bondeförbundet. Den bondefackliga organisationen RLF (Riksförbundet Landsbygdens Folk) bildades 1929.

Bakgrunden till bondeklassens organisering var industrialismens genombrott. Det innebar stora förändringar för bondebefolkningen. För att ta tillvara sina sociala och politiska intressen måste de organisera sig.

Kooperationen

Kooperationen är en direkt fortsättning på de folkligt ekonomiska samarbetsformer, som fanns i det förindustriella samhället och som vidareutvecklades i industrialismens barndom.

Den äldsta kända konsumentföreningen bildades 1850. Under resten av 1800-talet bildades flera föreningar. Många var kortlivade men några levde vidare. De kooperativa idéerna och föreningarna spred sig snabbt i landet. Inom jordbruket bildades andelsmejerier, samköpsföreningar och en omfattande konsumentkooperation utvecklades. Kooperativa Förbundet (KF) bildades 1899 och Svenska Lantmännens Riksförbund 1905.

Den svenska kooperationen har fått stor betydelse, framför allt på områdena detaljhandel, livsmedelsindustri, sparkasse- och försäkringsverksamhet samt bostäder.

Under 1900-talet har kooperationen i Sverige utvecklats på ett sätt som saknar motsvarighet i andra länder. Under senare år har det tillkommit en mängd nya kooperativ, bland annat föräldrakooperativ och arbetskooperativ. De är lokala och har i allmänhet ingen anknytning till någon riksorganisation.

Idrottsrörelsen

Idrottsrörelsen växte fram under 1870- och 1880-talen. Dess utveckling är i mycket lik de andra organisationernas.

Idéerna hämtades från England. De första idrottsföreningarna bildades i Göteborg och Stockholm. Idrottsrörelsen var länge en storstadsföreteelse. År 1903 bildades Sveriges Riksidrottsförbund (RF) som en samorganisation. I samband med de olympiska spelen i Stockholm 1912 växte idrottsrörelsen, men det stora genombrottet kom först på 1930-talet.

Idrottsrörelsen hade i begynnelse en socialt sett mycket smal rekryteringsbas. Under 1920- och 1930-talen drogs dock arbetarungdomen med och idrotten blev en massrörelse. Idrotten blev nu förankrad också på landsbygden. Efter andra världskriget har också kvinnoidrotten blivit mer utbredd.

Med sitt bruttomedlemstal på 5,5 miljoner medlemmar (många är med i flera idrottsföreningar) är Riksidrottsförbundet, RF, och dess 55 medlemsförbund en av de verkligt stora inom svenskt föreningsliv idag. Det finns inga speciella ungdomsorganisationer inom RF, men idrottsorganisationerna måste ändå räknas till de verkligt stora ungdomsrörelserna. Idrottsrörelsen är en av vinnarna i det sena 1900-talets Föreningssverige med en kraftig medlemstillväxt under efterkrigstiden.

Folkbildningsorganisationerna

Folkbildningen ingick till en början i de olika rörelsernas ordinarie verksamhet. Redan på 1840-talet startades bildningscirklar och särskilda arbetarföreningar med studier på programmet. Den första studiecirkeln i

modern mening startades av Olle Olsson bland godtemplarna i Lund.

Det var också godtemplarna som bildade det första bildningsförbundet 1894 (ingår nu i Nykterhetsrörelsens Bildningsförbund). Arbetarnas Bildningsförbund (ABF) bildades 1912, och sedan kom en rad bildningsförbund till under tiden fram till 1940-talet. Under 1930-talet tillkom Svenska Landsbygdens Studieförbund, Sveriges Kyrkliga Studieförbund och Tjänstemännens Bildningsverksamhet. På 1940-talet kom Studieförbundet Medborgarskolan, Frikyrkliga Studieförbundet, Liberala Studieförbundet och Blåbandsrörelsens Studieförbund Vuxenskolan tillkom år 1967. Det senaste tillskottet kom så sent som 1986, då idrottsrörelsen skapade bildningsförbundet SISU.

Lokala kulturföreningar har vid sidan om studieförbunden slutit sig samman i riksomfattande organisationer.

De politiska partierna

Framför allt sedan det demokratiska statsskicket slagit igenom arbetar de politiska partierna med en bred, folklig förankring med lokala föreningar som bas. På senare år har det vid sidan av de fem riksdagspartierna bildats nya, riksomfattande partier. Utredningen går inte vidare in på de politiska partiernas framväxt.

Fackföreningsrörelsen

De fackliga organisationerna bildades av löntagare som slöt sig samman för att driva igenom bättre villkor i arbetslivet. De förlitade sig på det egna engagemanget, den egna aktiviteten och solidariteten sinsemellan.

Vi har tidigare beskrivit arbetarrörelsens framväxt fram till sekelskiftet. Tjänstemannarörelsen fick sitt genombrott på 1930-talet. Nuvarande TCO bildades genom en sammanslagning av DACO och TCO 1944. Akademikernas riksorganisationer bildades på 1940-talet.

Genom sin kamp för arbete och rätt till förhandlingar har de fackliga organisationerna bidragit till att få tillstånd den arbetsrättslagstiftning som gäller idag.

De fackliga organisationerna har medverkat aktivt till den svenska förhandlingsmodellen, som bygger på att självständiga parter under ansvar förhandlar med varandra.

Utanför de tre huvudorganisationerna LO, TCO, SACO/SR står syndikalisterna i Sveriges Arbetares Centralorganisation SAC.

Övriga organisationer

Inom *frilufts- och turistsektorn* bildades Svenska Turistföreningen 1885 och Svenska Naturskyddsföreningen 1909. I takt med att intresset för naturvård vuxit inte minst mot bakgrund av den alltmer tilltagande naturförstöringen har miljörörelsen ökat i omfattning under tiden efter andra världskriget. Ungdomsorganisationen Fältbiologerna bildades 1947.

Flera *handikapporganisationer* har en lång historia, som sträcker sig bakåt ända till 1868. Det är emellertid först under 1960- och 1970-talen som organiseringen skjuter fart på allvar. I regel organiserar sig de handikappade strikt efter sitt handikapp. Det betyder att det finns många och små handikappförbund. Merparten av dem har ett utvecklat samarbete genom Handikappförbundens Centralkommitté (HCK).

Några av handikappförbunden, störst av dem är De Handikappades Riksförbund (DHR), har valt att stå utanför HCK.

Invandrarnas föreningsbildning följer invandringen. Det betyder att den vuxit snabbt framför allt efter andra världskriget. De flesta av föreningarna i denna grupp har anknytning till en viss nationalitet eller etnisk grupp. Men det finns några flernationella organisationer som riktar sig till t.ex. kvinnor.

Under de senaste årtiondena har *pensionärerna* börjat organisera sig i stor skala. Pensionärsförbunden är starka intresseorganisationer, vilka också har en bred social, kulturell och fritidsinriktad verksamhet på programmet.

Barn- och ungdomsorganisationerna (det finns ca 75) speglar en omfattande bredd av olika intresse- och idéinriktningar. Bland dem finns de, som grundar sin verksamhet på medlemmarnas specialintresse likaväl som de idéburna organisationerna för vilka samhälls- eller livsåskådningsfrågor står i centrum. Här finns också organisationer som i första hand är inriktade på att ta tillvara eftersatta gruppers intressen.

I barn- och ungdomsorganisationerna bygger verksamheten på medlemmarnas egna resurser och intressen. Där får de själva ta ansvar för och vara delaktiga i det som sker. Därigenom uppfostras barn och ungdomar i demokrati och ansvarstagande.

Bedömningar som gjorts av kommunförbundet pekar på att ca 300 000 barn och ungdomar är aktiva i föreningslivet varje dag.

Bland *djurorganisationerna* finns dels djurskyddsföreningar, dels föreningar med inriktning på olika slags djur.

De senare har dels till uppgift att samla t.ex. katt- och hundintresserade kring utställnings- och avelsverksamhet, dels att främja mer yrkesinriktade intressen som t.ex. biodling och kaninavel.

Organisationer för *familj och samlevnad* verkar inom olika fält — barns rättigheter, familjers rättigheter och förhållandet mellan könen.

Frivilligförsvaret och dess organisationer vill genom sin verksamhet stärka landets totalförsvar och ge uttryck för medlemmarnas försvarsvilja. Frivillig är den som av ideella skäl är medlem i en frivillig försvarsorganisation och gör en personlig insats utöver lagens krav.

Frivilligförsvaret beräknas omfatta en tiondel av Sveriges vuxna befolkning, och har därmed större omfattning än i något annat land.

Till skillnad från de klassiska folkrörelserna bygger organisationerna inom området *hobby och teknik* på ett mera avgränsat intresseområde. Det är också rätt typiskt att föreningar av detta slag inte ansluter sig till en riksorganisation. Ibland koncentrerar man sig så mycket på själva hobbyn, att föreningsarbetet kommer i skymundan.

Hobbyorganisationerna hör till de föreningar som haft en kraftig med-

lemsutveckling under de senaste åren. Det är mycket tydligt att dessa föreningar tillhör dem som svensken gärna ägnar sitt intresse och sina krafter.

Av de s.k. *främjandeorganisationerna* har Ridfrämjandet, Cykelfrämjandet och Svenska Båtunionen haft en positiv medlemsutveckling under senare år. Det gäller också de olika friluftsorganisationerna, vilkas insatser syftar till att få svenska folket mer intresserat av naturen.

Bland de *internationellt inriktade* organisationerna och fredsorganisationerna finns många med anknytning till olika ideologiskt inriktade rörelser, religiösa, politiska och andra. Det finns också många organisationer av s.k. paraplykaraktär. Exempel på detta är Svenska FN-förbundet, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, Sveriges Kristna Fredsråd och Arbetarrörelsens internationella centrum.

Inom gruppen finns också de organisationer som inriktat sitt arbete på fred och nedrustning. Äldst och mest känd är Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen.

De flesta av *kvinnoorganisationerna* har anknytning till någon annan riksorganisation. Det gäller t.ex. politiska eller religiösa rörelser. Men det finns också fristående kvinnoorganisationer.

Den äldsta kvinnoföreningen med syftet att förbättra kvinnans ställning i samhället är Fredrika Bremerförbundet, som bildades 1884. Vid sekelskiftet startade en begynnande husmodersrörelse. 1919 bildades Sveriges husmodersföreningars riksförbund.

Yrkeskvinnors Förbund vill ta tillvara den yrkesarbetande kvinnans intressen och bildades 1931. Under senare år har nya typer av kvinnoföreningar uppstått, t.ex. Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige samt olika fredsorganisationer.

Den första *motororganisationen* var Kungliga Automobilklubben KAK. Ändamålet var att verka för användning av motorfordon i Sverige. Andra organisationer har till uppgift att bistå medlemmarna med juridisk eller teknisk service. Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens Främjande, NTF, har till uppgift att öka trafiksäkerheten. Motormännens Helnykterhetsföbund, MHF, arbetar för nykterhet i trafiken.

Det finns fem riksorganisationer för *samlingslokalföreningar.* I en lokal samlingslokalförening är i huvudsak andra föreningar medlemmar, men det finns direktanslutna enskilda medlemmar.

Samlingslokalorganisationerna har till uppgift att se till att det finns lokaler för föreningslivet att vara i. Ofta sker det i nära samverkan med kommunerna, särskilt i glesbygdsområdena.

De största samlingslokalorganisationerna är Folketshusrörelsen och Bygdegårdsrörelsen.

De första *föräldraföreningarna* kom till bland annat för att förmå föräldrarna att stödja sina barn i skolarbetet. De är nu en viktig länk mellan föräldrar och skolmyndigheter med uppgift att påverka planering och verksamhet i skolan.

Elevsammanslutningarna har utvecklats från föreningar för att arrangera skoldanser och andra trivselaktiviteter till organisationer som deltar i arbetet för en mer demokratisk skola.

Studerande vid högskolor och universitet är obligatoriskt anslutna till respektive skolas studentkår.

Slutligen finns det en rad *organisationer vars medlemmar är andra organisationer.* Enligt civildepartementets register är de 52 till antalet och har sammanlagt 7 828 andra organisationer som medlemmar.

Exempel på sådana "paraplyorganisationer" är folkbildningsförbunden, samlingslokalorganisationerna samt organisationer för fred, nedrustning och bistånd.

6 Föreningslivet förändras

Det svenska välfärdssamhället växte fram under åren 1950—1980. I det här kapitlet beskriver vi föreningslivets utveckling under de årtiondena, och vilken roll föreningarna spelade i samhällsarbetet. Detta gör vi för att ge en bakgrund till dagens förhållanden. Tyngdpunkten ligger på föreningarnas förhållande till landsting och kommuner och deras betydelse för verksamheten inom den offentliga sektorn.

En ny befolkningsomflyttning

Fram till 1950-talet hade staten ansvar för större delen av de offentliga verksamheterna. Det gällde t.ex. de allmänna kommunikationerna, vägarna och elektrifieringen av samhället. Detta hänger nära samman med den industrialiseringsprocess, som skjuter fart efter andra världskriget. Då inleddes en kraftig strukturrationalisering. Industrin växte snabbt. Det skedde till största delen i storstadsregioner och större tätorter. Samtidigt försvann många arbetstillfällen på landsbygden genom att många småjordbruk lades ner.

En stor del av svenska folket flyttade till nya orter under 1950- och 1960-talen. Samtidigt flyttade många människor från andra länder till samma orter. De flyttade till ett säkrare arbete och en bättre lön. Men de flyttade också från sin hembygd med familj, släkt och vänner. De övergav ett socialt nätverk, som bland annat bestått i medlemskap i föreningar.

Inflyttningen till storstadsområdena och de större tätorterna var snabb. Där hade man svårt att klara utbyggnaden av bostäder och service till sina nya invånare. Under 1950-talet var det därför vanligt med långpendling mellan hemorten och den nya arbetsplatsen. Pendlarna inkvarterades ofta i baracker och andra provisoriska bostäder.

De nyinflyttade hade ofta flyttat till en bättre ekonomi och en tryggare framtid. De kunde på ett helt annat sätt än tidigare efterfråga bra bostad, god utbildning för barnen, sjukvård, tandvård, kultur- och fritidsverksamheter m.m. Samtidigt utvecklades trygghetslagstiftningen på flera sätt. Många sociala reformer genomfördes. Pensionsfrågan löstes genom ATP-reformen. Den generella välfärdspolitiken grundlades.

Till i början av 1960-talet hade således behovet av insatser från samhället på en rad olika områden vuxit snabbt. Detta årtionde kom därför att präglas av en debatt om "kö-samhället". De otillfredställande förhållandena på inflyttningsorterna ökade kraven på politiska beslut om en kraftsamling.

Och besluten togs. I mitten av 1960-talet beslutade riksdag och regering om det s.k. miljonprogrammet — en miljon bostäder skulle byggas fram till 1975. Samtidigt skulle skolan, sjukvården och annan social service utvecklas i samma takt. Ambitionen var att utveckla förutsättningarna för olika kultur- och fritidsverksamheter — bibliotek, teatrar, fritidsgårdar m.m. Under 1960-talet kom utbyggnaden av barn- och äldreomsorgen in i debatten.

Det var en mäktig utbyggnadsplan som lades fast. I stor utsträckning fick landsting och kommuner ansvaret för planering och byggande. De skulle också svara för förvaltning och drift. Deras förvaltningsorganisationer växte mycket snabbt. Politikerna i landsting och kommuner ställdes inför svåra krav på snabba beslut för att utbyggnadstakten skulle kunna hållas.

Samtidigt som kommuner och landsting fick ta över alltmer av den offentliga verksamheten, ökade statens styrande och planerande uppgifter. Staten drev fram en önskad utveckling genom att ta på sig ansvaret för kreditförsörjningen och genom att inrätta många olika statliga bidrag. På det sättet utvecklade även de statliga verken och myndigheterna sina resurser. Under en tioårsperiod skapades många statliga normer och bidragsförutsättningar, som gav riktlinjer för byggande och verksamhetsinriktning.

Kommunerna tog även på sig uppgifter utöver dem som staten anvisat — bostäder, socialvård, skolväsende. De byggde t.ex. ut kultur- samt idrotts- och fritidsverksamheten kraftigt.

En förutsättning för att satsningen på utbyggnad skulle lyckas var att kommunerna var starka och kompetenta. Under 1960-talet hade man påbörjat en kommunindelningsreform, som slutfördes 1974. Då fanns det 278 kommuner.

Under första hälften av 1970-talet började utbyggnaden av landsting och kommuner närma sig sin fullbordan. Välfärdspolitiken hade fått sitt genombrott. Det mesta av "kö-problemen" hade avhjälpts. Det fanns nu en stor, snabbt utbyggd förvaltning med många anställda. De drev verksamheter som berörde hela svenska folket.

Hur man skulle lösa problemen inom den offentliga sektorn med förvaltning och inflytande för medborgarna hade diskuterats väldigt lite under utbyggnadsskedet. Vilka demokratiska organisationsformer skulle utvecklas? Vilket inflytande skulle brukarna och de anställda ha? Vilken roll skulle föreningslivet spela? Frågorna stod kvar — diskussionerna kring planering, byggande, tidsplaner och finansering hade dominerat i debatten och tagit krafterna i anspråk. Men när väl större delen av utbyggnaden var klar i början av 1970-talet, började demokratidebatten.

Vilken roll spelade föreningslivet?

Under 1950- och 1960-talen var medlemstalet i många organisationer högt. Under denna tid kom också flera nya organisaitioner till. Men den stora befolkningsomflyttningen hade skapat svåra problem för stora delar av Föreningssverige. Medlemmar och styrelser hade på några få år skingrats. Föreningsstrukturen hade slagits sönder.

Föreningslivet på inflyttningsorterna var inte rustat att ta emot alla dem som kom inflyttande. Alla typer av föreningar fanns heller inte. Därför gick många organisationer försvagade in i 1960-talet, särskilt när det gäller engagemang, mobiliseringsvilja och medlemsaktivitet. Det pågick inte heller någon diskussion i föreningslivet om idéernas förnyelse eller kring hur man skulle organisera människorna i de nya samhällena.

Parallellt med den här beskrivna utvecklingen fördes en debatt med sin grund i Per Albin Hanssons folkhemstanke. När det sociala reformprogrammet genomfördes gick en del av rörelsetraditionerna förlorad. De grundläggande sociala nyttigheterna skulle fördelas efter behov. Staten, landstingen och i synnerhet kommunerna skulle ansvara för att fördelningen blev rättvis. Den offentliga servicen skulle ställas till medborgarnas förfogande, oberoende av deras betalningsförmåga. För att de sociala nyttigheterna skulle ha samma kvalitet måste stat, landsting och kommuner ta på sig ansvaret för att driva verksamheterna.

En del av debattörerna — bland dem främst Herbert Tingsten — tog samhällsutvecklingen till intäkt för att deklarera ideologiernas död. Organisationernas kraft och idé hade spelat en viktig roll under välfärdssamhällets uppbyggnadsskede. Nu fanns det inte längre något behov av dem. Föreningarna hade inte heller lyckats utveckla sina idéer i en ny tid.

Ett försvagat föreningsliv spelade således en undanskymd roll i den utveckling av den offentliga sektorn som vi nu har beskrivit. Men redan i slutet av 1960-talet växte sig Organisationssverige starkare. Det skedde under delvis nya former och kring nya frågor. Antalet nybildade lokala föreningar ökade kraftigt samtidigt som medlemstillströmningen var stor.

Föreningarna organiserar om sig

För många organisationer var således 1950- och 1960-talen en tid av svåra omställningar. Många organisationer gick dessutom in i 1970-talet idémässigt försvagade. Behovet av en anpassning av idéer och organisation till ett nytt samhälle — välfärdssamhället — var stort.

De nya samhällen som vuxit upp under miljonprogrammet var mycket stora. Det var inte ovanligt med 3 000 lägenheter i ett bostadsområde. De nyetablerade industrierna var stora och fanns i allmänhet långt bort från bostäderna. De nya högstadie- och gymnasieskolorna hade byggts för väldigt många elever. Regionsjukhusen utvecklades.

Det var en svår miljö för de nyinflyttade att vänja sig vid och känna sig

delaktiga i. Ofta hade de flyttat från små samhällen på den svenska landsbygden eller från andra länder med andra samhällsförhållanden. Storskaligheten och anonymiteten gjorde det till en början svårt att som medlem i en förening skapa former för inflytande eller ansvar för verksamhet som man var intresserad av. Kommunreformen skapade dessutom ett större avstånd till kommunens förtroendevalda, som också hade minskat drastiskt i antal.

Föreningarna måste nu anpassa sin organisation till förändrade förutsättningar i välfärdssamhället. För att organisatoriskt klara befolkningsomflyttningens effekter med många medlemmar på nya orter övergick flera organisationer till storavdelningar eller läns- eller regionföreningar. Denna omorganisation berodde också på att man inom många organisationer vid denna tid trodde på en centraliserings positiva effekter. De lokala föreningarnas betydelse och inflytande minskade. Samtidigt ökade antalet anställda i föreningarna under denna tid. Det gäller på riksnivå och lokalt. Bland annat skapade många kommuner så kallade instruktörsbidrag, så att föreningarna kunde anställa en föreningstjänsteman. Vi kan ta utvecklingen inom LO som ett exempel: I mitten av 1940-talet hade LOs förbund omkring 9 000 lokala avdelningar. Under senare delen av 1970-talet hade detta antal minskat till omkring 2 000. Antalet fackklubbar på de lokala arbetsplatserna är dock fortfarande stort.

Denna utveckling mot storskalighet och en ökning av antalet anställda i organisationerna skapade avstånd mellan medlem och förtroendevald/anställd. En följd av detta blev en minskad medlemsaktivitet i flera organisationer. Medlemmarna betalade sin avgift men kom sällan till möten eller andra aktiviteter.

Det som hänt har naturligtvis uppmärksammats av organisationerna. På många håll har man satt igång en utveckling mot att decentralisera beslutsfattande och verksamhet. Andra organisationer åter tycks ha fastnat i storskalighet och en fortsatt passivisering av medlemmarna.

Demokratidebatten under 1970-talet

När offentliga sektorn byggdes ut diskuterades demokratifrågorna lite eller inte alls. Utbudet av offentliga tjänster ansågs vara en utveckling av demokratin i sig. Behoven var stora och akuta och måste av sociala skäl tillfredsställas så snabbt som möjligt. Ansträngningarna koncentrerades till själva utbyggnadsprocessen. Den stora demokratifrågan var arbetslivets demokratisering.

I synnerhet hade de enskilda människornas — brukarnas — roll i förvaltningen av den offentliga verksamheten diskuterats lite. I debatten hävdades på sina håll tvärtom att den välfärdsdäste svensken hellre såg sig som ett serviceobjekt för landstingens och kommunernas omsorger. Välfärdsutvecklingen förslöade och försoffade. Stat, landsting och kommuner visste bäst och portionerade därför ut välfärden i lämpliga doser. Allt och alla var på väg att likriktas. Svensken som aktiv medborgare,

vilken på traditionellt sätt i föreningsform tog ansvar för verksamhet som berörde honom, fanns inte mera.

Detta är naturligtvis ingen riktig beskrivning av utvecklingen under 1960-talet. Som vi redan nämnt var föreningslivet svagt och många människor hade flyttat till en ny, främmande miljö. Men invånarna i de nya bostadsområdena etablerade sig snabbt. Nya sociala nätverk uppstod och många nya, lokala föreningar bildades. Och snart uppstod en diskussion om det offentligas verksamhet.

De första tecknen på en sådan demokratidebatt var när byalag och aktionsgrupper bildades under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. De sprang ofta fram i samband med lokala planeringsfrågor. Medlemmarna krävde inflytande över nya vägdragningar, de ville förhindra ytterligare exploatering av ett område eller lokalisera mer samhällsservice till sitt område. Under denna period blev också äldre föreningar aktiva vad gäller miljö och service i deras närområde. Bland annat uppstod nu allt fler kontaktkommittéer inom hyresgäströrelsen. Även bostadsrätts- och radhusföreningar blev aktiva.

Det hade nu i början av 1970-talet kommit igång en offentlig debatt om den kommunala demokratin. De politiska diskussionerna började handla om brukarmedverkan. Sådana krav mötte till en början motstånd från politiker och anställda inom den offentliga förvaltningen. De menade att det mesta fungerade väl. Även i de fackliga organisationerna fanns till en början motståndare mot brukarinflytande. I både politiska och fackliga kretsar hävdade man att centralisering var en förutsättning för att välfärden skulle fördelas rättvist och solidariskt.

Dessa demokratidiskussioner och den genomförda kommunindelningsreformen ledde till att Kommunaldemokratiutredningen tillsattes 1970. Ett särskilt kommundepartement inrättades 1973. Det fick också uppgiften att handlägga samverkansfrågor mellan regeringen och det svenska föreningslivet.

Folkrörelsedebatt

Under 1970-talet deltog flera organisationer i demokratidebatten. Det socialdemokratiska kvinnoförbundet presenterade sin idé kring föreningslivets roll i demokratiseringen av samhället i programmet Kvarteret Framtiden. Det var ett program för hur invånarna i ett bostadsområde eller mindre samhälle själva genom sina föreningar skulle kunna ta ansvar för alla mera näraliggande verksamheter. Programmet omfattade allt från barn- och äldreomsorg till kultur och fritid samt ansvaret för kvartersbutiken.

I sitt handlingsprogram 1973 vidareutvecklade Centerns ungdomsförbund sin syn på det lokala samhällets utveckling, byggt på ett decentraliserat beslutsfattande. Programmet betonade bl.a. att samhället måste vara uppbyggt av mindre enheter där olika funktioner, som boende, arbete, utbildning, social och annan service, finns och fungerar tillsam-

mans. Grunden i lokalsamhället måste vara att unga och gamla tillsammans är med och utformar den sociala miljön. Som exempel nämndes skötsel och underhåll av bostäder, utformning av gemensamma serviceanläggningar och dagligvaruservice. Ur denna lokala samverkan kunde gemenskap och ansvar för varandra och därmed en ökad social trygghet växa sig starkare. I programmet underströks föreningslivets och kooperationens roll i en decentralisering och demokratisering av samhället.

Socialdemokraternas Ungdomsförbund SSU startade hösten 1974 den kanske mest uppmärksammade kampanjen om folkrörelsernas roll i samhället. Budskapet i manifestet "Tillsammans för en idé" riktade kritik mot att stat, landsting och kommuner övertagit alltför stora delar av föreningslivets traditionella arbetsuppgifter i samhället. På så sätt hade mycket kraft gått från föreningslivet och dess verksamhet utarmats. Mycket av föreningslivets kulturella stimulans och gemenskapen inom det förlorades genom att många verksamheter nu sköttes av kommunala förvaltningar. Kampanjen riktade sig också mot de etablerade folkrörelserna som ansågs alltför passivt ha låtit frånhända sig ansvar och uppgifter till det offentliga. Debatten handlade också om medlemmarnas inflytande i organisationen.

Kampanjen fick snabbt genomslag i vida kretsar, även om budskapet inte fick stå oemotsagt. En intensiv debatt pågick under några år.

Regeringen samlade det svenska föreningslivet till en konferens på Harpsund. Dåvarande kommunministern sammanfattade den dittillsvarande debatten genom att peka ut ett antal områden där ett ökat föreningsansvar kunde bli aktuellt:

- Förhållandet mellan kommunal vuxenutbildning och utbildning inom folkbildningsorganisationerna skulle ses över.
- Föreningsägda samlingslokaler och kulturlokaler skulle stödjas.
- Föreningar skulle i ökad utsträckning medverka med kulturverksamhet i skolorna.
- Handikapprörelsen skulle i ökad utsträckning medverka vid uppsökande verksamhet.
- Nykterhetsrörelsen skulle få ett ökat ansvar i den förebyggande vården.
- Pensionärsorganisationernas medverkan i samhällsarbetet för att bryta isolering för gamla och skapa aktiviteter på institutioner skulle underlättas.

Statens Ungdomsråd gjorde under senare delen av 1970-talet viktiga inlägg i debatten om föreningarnas roll i samhällsarbetet. En arbetsgrupp publicerade en rad rapporter, vilka på ett fint sätt sammanfattade diskussionerna under 1970-talet. De har spelat en viktig roll under den fortsatta debatten på 1980-talet.

Den nya synen i samhället på föreningarnas arbetsuppgifter kan sammanfattas sålunda: Stat, landsting och kommuner ska inte ta på sig uppgifter som föreningslivet sköter lika bra eller bättre. Samtidigt måste initiativet till sådana åtaganden komma från föreningarna själva. Dessas idé och medlemmarnas engagemang ska prägla verksamheten.

Reformer av den kommunala demokratin

De två kommunindelningsreformerna 1952 och 1974 förändrade kraftigt förutsättningarna för kommunernas verksamhet. De skapade också nya förutsättningar för den kommunala demokratin. Det främsta skälet till indelningsreformerna var att ge kommunerna ekonomiska och personella resurser att klara välfärdsutbyggnaden. Under perioden minskade antalet kommuner från ca 2 500 till 278. Därmed minskades också drastiskt antalet förtroendevalda.

För att möta denna utveckling och stärka den kommunala demokratin gav riksdagen kommunerna möjlighet att inrätta kommundelsråd och institutionsstyrelser. Vid mitten av 1970-talet hade ett trettiotal kommuner kommundelsråd. Remissförfarandet i kommunerna vidgades och nya samrådsformer mellan kommuner och föreningsliv prövades. Mot slutet av 1970-talet beslöt riksdagen att ge kommunerna möjlighet att låta lokala organ som distriktsnämnder och institutionsstyrelser besluta och verkställa inom såväl det kommunallagsreglerade området som specialreglerade verksamheter (dock med vissa begränsningar). Fr.o.m. 1986 fick också landstingskommunerna möjlighet att inrätta lokala organ. Våren 1984 beslöt riksdagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. Avsikten med detta fyraåriga försök var att låta nio kommuner få möjlighet att göra avsteg från statlig reglering för att bl.a. lokalt bättre kunna anpassa den kommunala organisationen.

I slutet av 1970-talet tillsattes den kommunaldemokratiska forskningsgruppen för att utvärdera kommunindelningsreformerna. Från 1981 har en rad rapporter publicerats.

Regeringen lade under våren 1987 fram förslag inför riksdagen för att utveckla den kommunala demokratin. Regeringen anvisar i sin proposition tre vägar:

- Brukarna av kommunala tjänster bör få ett ökat direkt inflytande över de tjänster de är beroende av.
- Den kommunala organisationen bör decentraliseras.
- Den politiska styrningen av den kommunala verksamheten bör bli bättre.

I propositionen finns en rad förslag som ska ge förutsättningar för en sådan utveckling. Brukarinflytandet förstärks bl.a. genom att kommunallagen ändras. Med en ny lokalnämndslag uppmuntrar regeringen en fortsatt utveckling mot decentralisering av kommunernas politiska beslutsorgan. Bl.a. får kommunerna större frihet att ordna sin centrala nämndorganisation efter eget tycke.

Samtidigt har kommunernas och landstingens verksamhet förnyats kraftigt. Det är i denna kommunaldemokratiska miljö som föreningslivet arbetar i idag.

7 Vilka engagerar sig?

Om man leker med siffrorna, kan man måla upp den här bilden av en aktiv medlem i en förening i Sverige: Han är en man mellan 25 och 44 år, bosatt i en medelstor stad i södra Sverige. Han är tjänsteman och bor i villa. Han deltar gärna i diskussioner och är rätt duktig på att påverka företroendevalda och tjänstemän i kommunen.

Han följer med vad som händer i kommunen genom lokaltidningen. Han har goda kontakter med sina grannar och utbyter små tjänster med dem. Han har en slant på banken och mår bra.

Och han ägnar sig inte bara åt *en* sysselsättning på sin fritid — han är flitigare än sina föreningslösa medmänniskor när det gäller att gå på teater och konsert, att ströva i skog och mark och så vidare.

Men skillnaderna mellan vår aktive föreningsmedlem och de andra medborgarna i samhället är ofta inte uppseendeväckande stora. Ofta slås man istället av att föreningssvensken faktiskt är ganska lik sin föreningslöse granne. Andra faktorer t.ex. vilket jobb han har är väl så viktiga för att förklara de skillnader som finns.

Ungefär så beskriver Statistiska centralbyrån (SCB) den aktive föreningsmedlemmen i Svergie. Uppgifterna är hämtade ur de intervjuer SCB gör kontinuerligt sedan 1974 i undersökningsserien ULF — undersökningar av levnadsförhållandena.

För folkrörelseutredningens räkning har SCB gjort en särskild bearbetning av ULF-materialet. Dels av intervjuer gjorda 1982/83 (fritid och kultur), dels 1984 (övriga områden). SCB har kunnat ta fram fakta om dem som är aktiva i olika typer av föreningar och jämföra dem med hur de passiva föreningsmedlemmarna och de föreningslösa har det.

Någon liknande bearbetning har inte tidigare gjorts.

Några begrepp

Innan vi går in på själva redovisningen ska vi presentera ULF-materialet lite närmare, och förklara några begrepp som vi sedan kommer att använda.

SCB har tagit fram statistik på vem föreningssvensken är med avseende på kön, ålder, familjeförhållanden, bostadsort och socioekonomisk

tillhörighet (dvs om han är arbetare, lägre tjänsteman eller högre tjänsteman). Man har också beskrivit föreningssvenskens politiska resurser, fritids- och kulturkonsumtion, sociala nätverk, ekonomi och hälsa.

I samtliga tabeller har SCB jämfört de aktiva föreningsmedlemmarna med passiva medlemmar och föreningslösa.

"Befolkningen" i ULF-materialet omfattar åldrarna 16—74 år (för pensionärsföreningarna 60—84 år).

ULF 1984 redovisar tio olika typer av föreningar. De är

- □ politiska partier*
- □ fackliga organisationer*
- □ fackliga organisationer för företagare och lantbrukare (här kallade företagsorganisationer)*
- □ hyresgäst-, bostadsrätts- eller villaägareföreningar (här kallade bostadsföreningar)*
- □ konsumentorganisationer
- □ idrotts- eller friluftsorganisationer (här kallade idrottsföreningar)
- □ invandrarorganisationer
- □ föräldraföreningar
- □ lokala intresse- eller miljögrupper (här kallade miljögrupper)*
- □ pensionärsföreningar

Dessutom redovisar ULF 1984 "någon förening".

ULF 1982/83, som använts för att beskriva kultur- och fritidskonsumtion, redovisar de organisationer som betecknats med * här ovan; dessutom "annan förening".

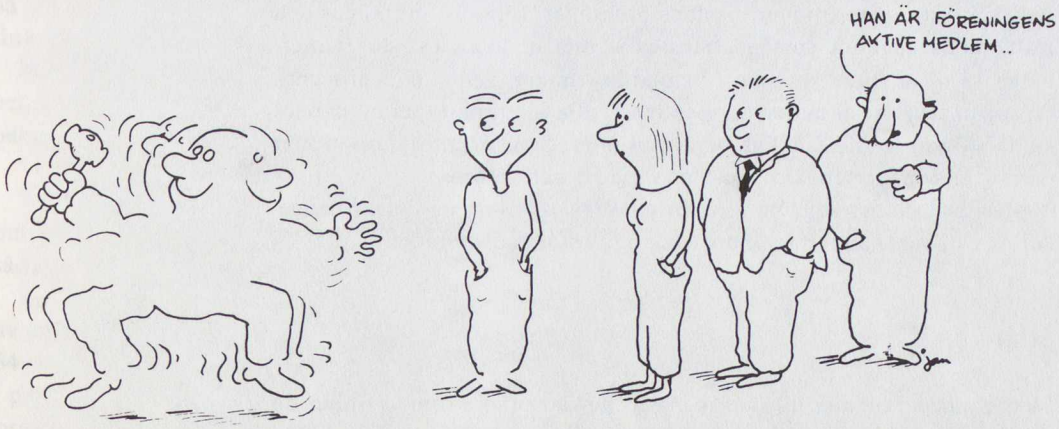
Båda materialen redovisar under samlingsrubriken "Utanför föreningslivet" passiva medlemmar och föreningslösa.

Den vanligaste föreningsmedlemmen är en man. För enkelhetens skull använder vi i det följande beteckningen "han".

Den aktive svensken, vem är han?

Den allmänna slutsatsen man kan dra av SCB:s undersökning är att den som är aktiv i en förening är en aktiv människa över huvud taget. Han går mer på konsert, teater och till biblioteket. Han ägnar sig åt motion och studiecirklar mer än dem som inte är föreningsaktiva. Dessutom har han mycket lättare att tillgodose sina intressen i kontakter med tjänstemän och förtroendevalda. Han bor bättre, är friskare och har bättre ekonomi än svensken i genomsnitt. Hans sociala kontaktnät är bättre utbyggt.

Men ofta är skillnaderna mellan den föreningsaktive och de passiva och föreningslösa inte särskilt stora. I vissa avseenden finns inga skillnader alls. I andra visar det sig att skillnaderna *mellan* dem som är aktiva i olika slag av föreningar är mycket större än mellan de aktiva i genomsnitt och de passiva och föreningslösa. Detta tyder på att det snarare är t.ex. nationalitet eller ålder som är upphov till skillnaden än föreningsaktiviteten i sig.



Det visar sig t.ex. att man ägnar sig åt olika hobbyer i samma utsträckning, oavsett om man är föreningsaktiv eller inte. Tiden man bott i kommunen eller i den nuvarande lägenheten verkar inte heller ha någon betydelse för graden av aktivitet i föreningslivet eller för det sociala kontaktnätet det är snarare ålder och familjeförhållanden som påverkar det.

Män och kvinnor utgör ungefär hälften av befolkningen. Män är mest aktiva. De utgör 57 procent av de aktiva medlemmarna.

Mest aktiva är män i åldern 25—44 år, medan kvinnor i åldern under 25 år är minst aktiva.

Män i medelåldern dominerar i fackliga organisationer, företagarföreningar, bostadsföreningar och konsumentorganisationer. Yngre män dominerar i idrottsföreningar. Särskilt markerat är å andra sidan "gubbväldet" i företagarföreningar, där 83 procent av de aktiva är män och där åldersgrupperna över 45 år dominerar.

Kvinnor dominerar ibland

Yngre kvinnor (25—44 år) dominerar i invandrarföreningarna och föräldraföreningarna. De utgör t.ex. mer än hälften (52 procent) av medlemskåren i föräldraföreningar mot bara en femtedel (19 procent) av befolkningen.

Det är också dessa två typer av föreningar som jämte pensionärsföreningar har en merpart kvinnor bland sina aktiva medlemmar. De utgör i storleksordningen 60 procent (med några procentenheters variation upp eller ned) av den aktiva kåren. På motsvarande sätt (dvs med 60—40) dominerar männen i fackliga organisationer, bostadsföreningar, konsumentorganisationer, idrottsföreningar och miljögrupper. Politiska föreningar speglar befolkningens sammansättning: 50—50.

Den förvärvsarbetande svensken dominerar i föreningslivet t.o.m. mer än han dominerar i samhällslivet i stort. Och det är framför allt tjänstemännen som är aktiva. Högre tjänstemän är mest aktiva.

I fackliga organisationer, bostadsföreningar, föräldraföreningar och miljögrupper är andelen högre tjänstemän mer än dubbelt så stor (i intervallet 15 till 17 procent) som i befolkningen som helhet (7,5 procent). Gruppen arbetare är underrepresenterad i alla föreningstyper utom pensionärsföreningar. I fackliga organisationer, konsumentorganisationer och invandrarföreningar hävdar de sig dock rätt så bra.

Mest aktiv är den som bor i en större stad på landsorten i södra Sverige. Minst aktiv är man om man bor i något av storstadsområdena.

Han kan påverka!

Det är när vi kommer till svenskens politiska resurser som vi finner de största skillnaderna mellan den aktive svensken och de passiva och föreningslösa. Men skillnaderna *inom* gruppen föreningsaktiva är också stor. Ingen grupp av aktiva ligger dock under genomsnittet. Det gör dock de passiva och föreningslösa, och det rejält.

Så här ser det ut:

Åtta procent av befolkningen har tagit kontakt med någon politiker för att försöka påverka ett beslut.

Bland de aktiva medlemmarna i politiska föreningar är andelen nästan sju gånger så stor: 55 procent.

Bland de aktiva i merparten av de andra föreningarna har mellan två och fyra gånger så många som genomsnittet försökt påverka: Konsumentorganisationer 32 procent, miljögrupper 27 procent, företagarorganisationer 26 procent, bostadsföreningar 21 procent, fackliga organisationer 19 procent, föräldraföreningar 16 procent.

De aktiva i resterande föreningstyper ligger också över genomsittet: Invandrarorganisationer 14 procent, pensionärsföreningar 13 procent och idrottsföreningar 11 procent.

De passiva medlemmarna och de föreningslösa har däremot nästan aldrig försökt påverka. Deras andel ligger på 2 respektive 3 procent.

Också på andra sätt visar SCB att den som är aktiv i en förening på olika sätt försöker påverka samhällsutvecklingen. Men ofta är det just därför man gått med i en förening, så slutsatsen är kanske inte så överraskande, om än graden av skillnad kan vara det.

Den aktive känner sin granne

Den som är föreningaktiv har ett bättre socialt kontaktnät än den som är passiv eller föreningslös. Men skillnaderna mellan aktiva i olika slag av föreningar är också tydliga. Vi drar slutsatsen att det också är andra faktorer som spelar in när det gäller kontakter med grannar, arbetskamrater, släktingar och andra vänner och bekanta.

Det gäller t.ex. familjeförhållanden och ålder. Bäst grannkontakter har aktiva i föräldraföreningar och miljögrupper och de är ju oftast inriktade

på förhållanden i närområdet. Man får också lättare kontakter genom sina barn.

Men även om skillnaden inom gruppen föreningsaktiva är odiskutabel, visar SCB:s siffror att samtliga aktiva har ett bättre kontaktnät än de passiva och föreningslösa.

Vi kan åter visa med ett exempel:

Två tredjedelar av befolkningen (68 procent) känner någon i bostadsområdet som de kan utbyta tjänster med. 40 procent har t.o.m. flera sådana kontakter.

Bäst kontakter med grannarna har de aktiva i föräldraföreningar. Nio av tio (88 procent) utbyter små tjänster med en person i bostadsområdet. 64 procent gör det med flera. Sämst kontakt med grannarna har de aktiva i pensionärsföreningar. Deras andel ligger på 67 procent respektive 36 procent, dvs ungefär på genomsnittet.

De passiva hamnar under genomsnittsnivån 29 respektive 56 procent, medan de föreningslösa har ännu sämre grannkontakt: 28 respektive 52 procent.

När det däremot gäller kontakter som inte är knutna till bostadsområdet är bilden en annan. Umgänget med släkt och vänner är inte alls knutet till aktivitet i föreningslivet.

Bäst kontakt har de aktiva i invandrarföreningarna. Tre av fyra (75 procent) träffar släkt och vänner minst en gång i veckan. Sämst kontakt har de aktiva i företagarföreningarna, där bara var tredje (36 procent) träffar släkt och vänner så ofta. De passiva (53 procent) och de föreningslösa (60 procent) ligger nära genomsnittet, som är 56 procent.

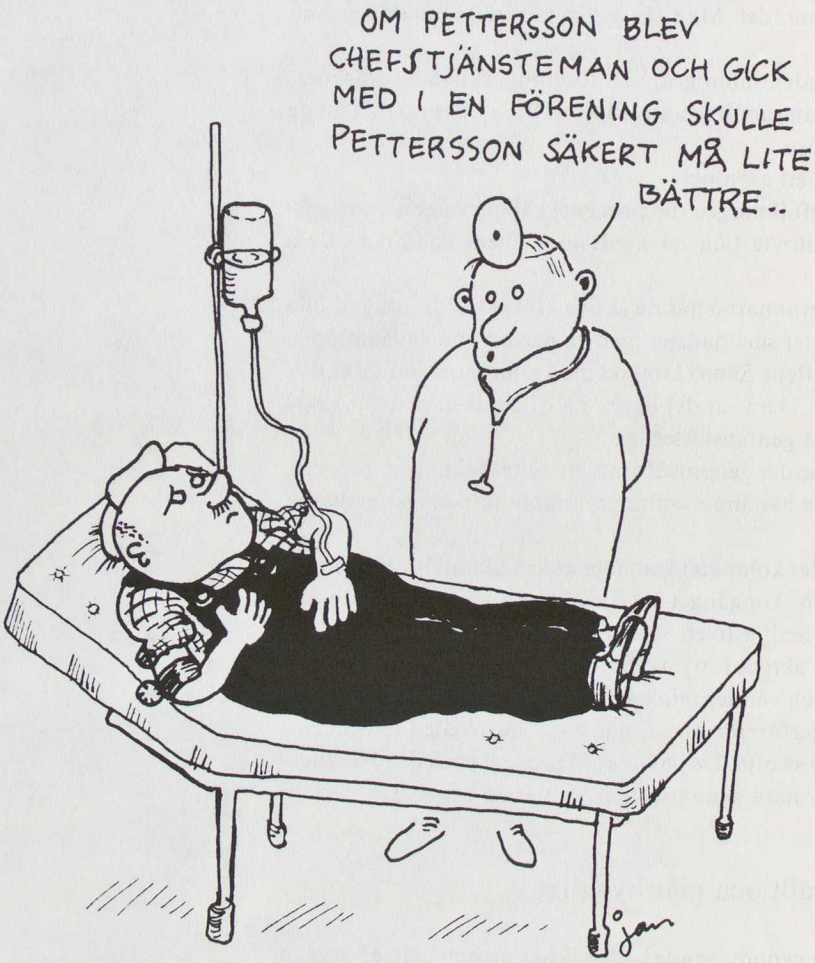
Han har det bra ställt och mår hyggligt

De föreningsaktiva har genomgående bättre ekonomi och bättre hälsa än genomsnittssvensken. Var sjätte svensk (17 procent) kan inte på en vecka skaffa fram 7 000 kronor av egna medel eller med hjälp av andra. Bland de föreningsaktiva är andelen som klarar det genomgående större bortsett från aktiva i invandrarföreningar, där å andra sidan hela 41 procent misslyckas med det.

De passiva föreningsmedlemmarna ligger också sämre till: En fjärdedel (25 procent) klarar det inte. Bland de föreningslösa är andelen som inte klarar det ännu större: en tredjedel (34 procent).

Svenskens hälsa beror förstås till största delen på hans ålder. Det märks tydligt att de aktiva i pensionärsföreningar och i konsumentföreningar (som har en rätt ålderstigen medlemskår) mår sämre än de aktiva i föräldra- eller idrottsföreningar. Helt klart är dock att de passiva och de föreningslösa har klart sämre hälsa än de aktiva i föreningarna:

38 procent av befolkningen har en långvarig sjukdom. Samma sak gäller var tredje (33 procent) som är aktiv i någon förening, medan andelen är högre bland de passiva föreningsmedlemmarna (43 procent) och de föreningslösa (46 procent).



Han går sällan på konsert och teater

SCB beskriver också hur svensken deltar i vad som kallas fritids- och kulturaktiviteter. En mycket generell sammanfattning säger, att de föreningsaktiva inte skiljer sig särskilt mycket från svensken i gemen. Få går ofta på teater eller konsert, många läser böcker och går på bio, en del ägnar sig åt s.k. kreativa hobbyer på sin fritid.

När det gäller just detta material, som bygger på en annan intervjuomgång än det övriga materialet, finns också en bearbetning gjord av LO i dess serie "LO-medlemmar i välfärden", rapport 4, Stockholm 1985.

LO-materialet visar, att skillnaderna mellan de olika socioekonomiska grupper man delat in befolkningen i är väl så stora som de skillnader ULF kan visa mellan aktiva medlemmar, passiva och föreningslösa.

Ett par sifferserier som exempel. Först SCB:s bearbetning av ULF:

Var tjugonde svensk (5 procent) går flitigt på konsert, teater eller muse-

er. 6 procent av de föreningsaktiva gör det. 3 procent av de passiva och 5 procent av de föreningslösa.

Inom gruppen aktiva varierar andelen flitiga besökare från 4 procent (företagarföreningar) till 12 procent (miljögrupper).

Så LO-bearbetningen:

Av LO-medlemmarna går 3 procent flitigt på konsert, teater eller museer. Motsvarande andel för TCO-medlemmar är 7 procent och för SACO/SR-medlemmar 12 procent.

Var tredje svensk (30 procent) har besökt biblioteket minst fem gånger det senaste året. Något större andel gäller för aktiva föreningsmedlemmar (33 procent), medan de passiva (23 procent) och de föreningslösa (27 procent) ligger strax under. Bland de föreningsaktiva pendlar besökstalet från 16 procent (företagarföreningar respektive miljögrupper igen!) till 46 procent.

LO-bearbetningen visar att LO-medlemmarna besöker biblioteket sämst 24 procent är där minst fem gånger om året. Motsvarande tal för TCO är 39 procent och för SACO/SR 53 procent.

Inte heller när det gäller andra aspekter på kulturkonsumtion eller fritidsaktiviteter är skillnaderna mellan aktiva och passiva och föreningslösa särskilt uppseendeväckande, särskilt inte om man studerar SCB:s tabeller jämsides med dem som LO tagit fram.

En trend tycker vi oss dock se: de föreningslösa är mer aktiva än de passiva medlemmarna, åtminstone när det gäller kultur- och fritidsaktiviteter av lite mer krävande slag. Den passivitet man visar inför den förening man är medlem i återspeglas tydligen i ett allmänt levnadssätt. En del av de föreningslösa har gjort ett aktivt val. De ägnar sig åt andra fritidssysselsättningar än de som ryms inom ramen för det föreningsliv som finns på orten.

8 Stödet till föreningslivet

Utredningen ska enligt direktiven se över de statliga bidragen till föreningslivet och lägga fram förslag till samordning och förenkling av bidragsreglerna. Vi gör det i ett särskilt betänkande, som blir klart i november 1987.

Utredningen har vidare i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att göra en genomgripande översyn av statens bidrag till barn- och ungdomsorganisationerna. Det uppdraget ska vara slutfört i september och presenteras i ett särskilt betänkande.

Därför gör vi nu bara en översiktlig redovisning av det stöd som idag lämnas av stat, landsting och kommuner till föreningarna.

Det är först under efterkrigstiden som staten i egentlig mening betalat ut stöd till föreningar, i första hand riksorganisationer. Föreningarna lever inte enbart på bidrag från samhället. Merparten av intäkterna kommer från medlems-, deltagar- och inträdesavgifter.

De första bidragsmottagarna var barn- och ungdomsorganisationer. Staten betalade ut anslag till sådan verksamhet som man var angelägen om skulle komma till stånd. De första bidragen gällde därför åtgärder för att försöka nå föreningslös ungdom. Man påpekade särskilt behovet av nykterhetsbefrämjande åtgärder.

Sedan har de statliga bidragen blivit allt fler och bidragssummorna har ökat i takt med att organisationerna tagit på sig flera uppgifter. En större andel av bidragen är numera generellt stöd. Bidragsgivningen från landsting och kommuner har utvecklats på samma sätt.

Samhällsorganen stöder också föreningarna genom olika samverkansformer, administrativt bistånd m.m.

Det statliga stödet

Statens ekonomiska stöd till föreningarna uppgår till ca 3 miljarder kronor om året. Huvuddelen av dessa pengar går till riksorganisationer.

Bidragen kan delas in i två huvudgrupper. Den ena är de generella bidragen, som går till föreningarnas ordinarie verksamhet. Den andra är projektbidragen, som går till särskild verksamhet som staten av skilda skäl vill stödja.

Riksrevisionverket, (RRV), har på regeringens uppdrag kartlagt statens bidragsgivning till föreningslivet under budgetåret 1985/86. I RRV:s rapport redovisas dels de egentliga bidrag vi nyss nämnt. Därutöver redovisar RRV ett antal anslag som föreningsstöd, trots att de i första hand inte är avsedda som föreningsstöd. Det gäller bland annat utgifter för lönebidragsanställda (som arbetar hos föreningarna, 1 300 miljoner kronor), väganslag (som betalas ut till vägsamfälligheter, 250 miljoner kronor) och u-landsbistånd (som förmedlas via organisationer, 500 miljoner kronor).

Med denna uppläggning blir det statliga stödet till organisationer ca 5 miljarder kronor (RRV 1986:554: Det statliga stödet till folkrörelserna en kartläggning). Samtliga departement fördelar bidrag till föreningar. Antalet anslagsposter i statsbudgeten är drygt 200.

Landstingens stöd

Landstingen ger stöd till regionala organisationer. År 1984 betalade man ut i det närmaste 200 miljoner kronor.

Utöver detta ger landstingen också uppdragsersättningar till föreningar som sköter verksamhet åt landstingen.

Vidare tillkommer anslag till cirkelverksamhet.

Det kommunala stödet

Kommunerna stödjer de lokala föreningarna. Det är ofta fritids- och kulturnämnderna som sköter de bidragen. Större delen av kommunernas bidrag går till barn- och ungdomsorganisationer, men också övrigt föreningsliv, t.ex. studieförbunden (cirkelbidrag och kulturanslag) får bidrag.

Kommunerna ger dels kontant ekonomiskt stöd, dels indirekt ekonomiskt stöd genom att tillhandahålla anläggningar, dels stöd i annan form, t.ex. administrativt.

Kommunernas direkta ekonomiska bidrag beräknas till ca 600 miljoner kronor om året. Det finns ett 60-tal bidragsformer.

Dessutom ger kommunerna föreningarna ca 300 miljoner kronor i kontant stöd för driften av föreningsägda anläggningar. Kommunerna ger också föreningarna uppdragsersättningar när dessa sköter kommunägda anläggningar.

Värdet av anläggningssubventionerna har av Kommunförbundet uppskattats till ca 2,7 miljarder kronor årligen.

Det är också vanligt att kommunerna hjälper föreningarna med administrativa rutiner, t.ex. utformning och tryckning av informationsmaterial.

Kommunerna stöder föreningar som gått samman i föreningsråd eller föreningsallianser genom att ställa mötes- och kontorslokaler, telefon

m.m. till förfogande. I en del fall finns det av kommunen anställda tjänstemän som fungerar som resurspersoner för föreningarna .

Det finns också kommuner som ställer upp med specialistkompetens som stöd åt föreningarna. Ett exempel kan hämtas i Piteå, där de föreningar som har lönebidragsanställda gått samman i en föreningsallians. Kommunen har gått in som samverkanspart och hjälper bland annat till med att förmedla erfarenheter mellan föreningarna i frågor som gäller de lönebidragsanställda. Kommunen kan också gå in med praktisk hjälp på dagtid om ingen i föreningen då har möjlighet att fungera som arbetsledning åt den lönebidragsanställde.

Föreningslivets övriga intäkter

Föreningarna lever dock ingalunda enbart på samhällsbidrag. Merparten av sina inkomster skapar de själva. Det sker främst genom medlems- och inträdesavgifter. Ibland tar de också ut deltagaravgifter för vissa föreningsverksamheter.

Reklamintänkter och sponsring från företag har blivit viktiga inkomstkällor, främst för idrottsföreningar. Lotterier, bingo, nöjesarrangemang och liknande är traditionella inkomstmöjligheter. Lotterier och bingospel utreds just nu av lotteriutredningen, som beräknas lägga fram sitt betänkande under hösten 1987. Vi återkommer till dessa frågor i vårt särskilda bidragsbetänkande.

Erfarenheter från föreningslivet

Utredningen har i kontakterna med föreningslivets representanter både lokalt och centralt fått ta del av många synpunkter på samhället bidragsgivning.

Många har kritiskt pekat på de många projektbidragens styrande effekter.

Projektbidrag utgår till en förening som bedriver en av staten, landstinget eller kommunen önskad verksamhet inom ett visst ämnesområde eller riktat till en viss grupp. Nykterhetsfrämjande åtgärder bland ungdom kan vara ett typexempel.

Flera har framhållit att det är ett problem att bidragen är så många och utformade så olika. De ska sökas på olika håll och vid olika tillfällen. I synnerhet de små föreningarna har inte resurser att hålla reda på vilka bidrag som finns, att sedan klara av att söka bidragen och till sist redovisa resultaten. En annan erfarenhet från besöken är att föreningslivet upplever en stor skillnad mellan uttalanden av statsmakternas olika företrädare och det statliga ekonomiska stödet. T.ex. har värdet av barn- och ungdomsorganisationernas arbete mycket ofta betonats av olika företrädare för statsmakterna medan det statliga stödet till dessa organisationer, enligt statens ungdomsråd, under perioden 1976/77—1986/87 minskat

med 17 miljoner kronor per år eller med 27 procent. Statsbidragens innehåll och storlek återkommer dock utredningen till i nästa betänkande.

De allra flesta har understrukit att det är otillfredställande att man inte kan vara säker på bidragets storlek mer än ett år i taget. Många organisationer arbetar med en långsiktig planering och har anställd personal och lokaler. De vill ha en ordning som innebär att de vet åtminstone ett år i förväg om stora nedskärningar ska ske.

Det finns också exempel på att avtal om skötseln av en kommunal anläggning bara löpt på ett år i taget och att avtalet är mycket vagt. Ofta saknas formligt skriftligt avtal.

Huvuddelen av dessa frågor kommer vi att belysa i bidragsbetänkandet. I kapitel 13 diskuterar vi dock hur man kan göra förhållandet mellan föreningen och landstinget/kommunen tryggare för föreningen genom att bland annat göra avtalstiderna längre och sträva efter att göra bidragsgivningen mer långsiktig.

Ökade kunskaper

Utredningen har funnit att kunskaperna om effekterna av bidragen är dålig. Det borde vara intressant för både bidragsgivare och bidragsmottagare att veta mer om dessa effekter. Några frågor värda att ställa är t.ex: Hur påverkas organisationernas inre arbete av bidragen? Hur påverkas relationerna mellan de organisationer som får bidrag och de som inte får bidrag?

Statens bidragsgivning behandlas i riksdagen av flera olika utskott. Det gör att riksdagen har svårt att se helheten i bidragsgivningen och att bedöma dess effekter. Utredningen kommer därför i kapitel 13 att lägga fram förslag till en bättre uppföljning av bidragsgivningen och om forskning kring bidragsgivningens effekter.

9 De föreningsdrivna aktiviteterna

I detta kapitel beskriver utredningen föreningsdriven verksamhet inom områden där kommuner och landsting vanligtvis står för verksamheten. Det gäller boende, fritid, hälso- och sjukvård, sociala omsorger/socialtjänst, kultur samt undervisning.

Kapitlet är till största delen en sammanfattning av ett antal rapporter som utarbetats av Statistiska centralbyrån på utredningens uppdrag. Rapporterna har sedan kompletterats med uppgifter ur andra källor, framför allt material vi samlat vid våra besök hos organisationerna.

Bara en liten del av all föreningsaktivitet . . .

Vi har valt detta sätt att redovisa för att kunna ge en bild av mängden och bredden i föreningarnas engagemang. Det framgår av redovisningen att det pågår föreningsverksamhet mer eller mindre i snart sagt alla kommunala och landstingskommunala verksamheter. Detta är emellertid endast en liten del av föreningslivets totala verksamhet.

Mängden pågående verksamhet tyder på att hindren är få. Det tyder också på att den debatt som under senare år pågått om ett ökat ansvar för föreningar inom landstings- och kommunala verksamheter blivit besvarad av den pågående utvecklingen. Det pågår mycket, och våra förslag kan bara underlätta och befästa en pågående utveckling.

Konkreta exempel på skilda verksamheter redovisar vi i bilaga 1.

Boendet

Det finns uppemot 200 000 personer med förtroendeuppdrag i föreningar med anknytning till boendet. Det gäller samfällighetsföreningar, vägföreningar, bostadsrättsföreningar och kontaktkommittéer.

Det finns närmare 600 000 lägenheter upplåtna med bostadsrätt. Av dem är två tredjedelar anslutna till HSB eller Riksbyggen.

Om man räknar med att varje bostadsrättsförening har nio förtroendevalda (ordinarie och suppleanter i styrelsen samt revisorer), betyder det att 99 000 medlemmar har förtroendeuppdrag.

HSB:s och Riksbyggen har sedan länge arbetat med frågor som berör utvecklingen av det sociala nätverket och nya verksamheter i bostadsområdet. Detta redovisas i bilaga 1.

Kontaktkommitten är en inkörsport för föreringsuppdrag

Antalet kontaktkommittéer, som är organisationen på basnivå inom hyresgäströrelsen, har ökat snabbt under 1980-talet. År 1980 var de 1 500, år 1986 fanns omkring 3 700 kommittéer.

Enligt en studie utförd av Tekniska högskolan i Stockholm har medelkommittén sex ledamöter, som tillsammans lägger ner 40 timmars arbete i månaden i sin kontaktkommitté. Mer än hälften av kontaktkommittéledamöterna hade inte, och hade heller inte haft, uppdrag inom någon annan organisation. Andelen kvinnor är stor.

Denna studie leder till slutsatsen att omkring 22 000 personer har uppdrag inom en kontaktkommitté. I bilaga 1 redovisar vi olika aktiviteter inom en kontaktkommitté.

Gemensamhetsanläggningar tar till vara de egna krafterna

Omkring 300 000 fastigheter är anslutna till olika typer av gemensamhetsanläggningar. Det finns omkring 15 000 anläggningar av vilka 13 500 bildats sedan anläggningslagen trädde i kraft 1974. Omkring hälften av anläggningarna avser permanentbostäder.

En tredjedel av gemensamhetsanläggningarna är vägar, en tredjedel vatten- och/eller avloppsanläggningar (ibland med reningsverk), resterande tredjedel alla övriga typer av gemensamhetsanläggnignar.

Det finns många små gemensamhetsanläggningar. Medeltalet anslutna fastigheter är åtta. Bara 2 procent av gemensamhetsanläggningarna har mer än 150 anslutna fastigheter.

I många föreningar sköter man drift och underhåll med egna krafter helt eller delvis. 70 procent av anläggningarna redovisar egna arbetsinsatser. Samma tal gäller för anlitande av entreprenör, vilket visar att man ofta delar upp arbetet mellan föreningens medlemmar och entreprenör/er.

Omkring 55 procent av gemensamhetsanläggningarna drivs i föreningsform — det gäller framför allt större anläggningar. Den andra formen är delägarförvaltning. Om man uppskattar antalet förtroendevalda per förening till fem, ger det omkring 41 000 förtroendeposter i denna typ av föreningar.

Fritid

Idrott och motion engagerar människor i förening

Idrottsrörelsen är mycket stor i Sverige. Sammanlagt redovisar RF drygt 5 miljoner medlemskap. Om man rensar ut dubbla medlemskap blir nettoantalet omkring 2,5 miljoner medlemmar. Det finns omkring 40 000 idrottsföreningar — av dem är knappt hälften (ca 19 500) korp-klubbar. I dessa föreningars regi utfördes omkring 6,9 miljoner aktiviteter 1985. Idrotten tar ungefär 80 procent av de lokala aktivitetsstöden.

Utövandet av idrott ökar. Enligt SCB har andelen svenskar som motionerar/idrottar ökat från 36 procent 1976 till 44 procent 1982/83. Även medlemskapen har ökat på liknande sätt.

Men det är inte alla idrotter som ökar så snabbt. De stora vinnarna är gymnastiken (jymping-vågen), friidrotten (jogging-vågen), orientering och skidor. Snabbast just nu växer det nyaste RF-förbundet, Innebandyförbundet.

Också de organisationer med anknytning till idrottsrörelsen som står utanför RF — de olika s.k. främjandeorganisationerna — ökar sin verksamhet kraftigt.

Ledare är viktiga även inom idrotten

En utredning om förhållandena 1979 visar, att de 20 000 idrottsföreningarna (RF exklusive korpen) engagerar ett drygt 20-tal ledare var i genomsnitt. Det betyder att det finns mellan 400 000 och 500 000 idrottsledare i Sverige. Det gäller alla typer av ledare — styrelseledamöter, tränare, domare/funktionärer och övriga ledare. På senare år har allt större vikt lagts vid ledarutbildningen. För femton år sedan (1973) genomgick 45 000 ledare idrottsledarutbildning. 1978 var antalet uppe i 90 000 och 1985 gick 210 000 ledare på kurs. Idrottsrörelsen strävar också efter att engagera allt fler av de idrottande ungdomarna som ledare, bl.a. genom särskilda utbildningsinsatser.

Många deltar i Korpen

Rikskorpen har ca 19 500 medlemsorganisationer. Många är knutna till företag och kommuner, men en allt större andel är s.k. fritidsklubbar med anknytning till t.ex. ett bostadsområde. De utgör något mer än en tredjedel av antalet klubbar. Korpen vänder sig också till ungdom och pensionärer med olika typ av verksamhet.

I korpens verksamhet deltar omkring en miljon regelbundet, omkring 3 miljoner mer sporadiskt. I korpverksamheten finns omkring 115 000 ledare engagerade.

Ridintresset organiserar sig

Ridfrämjandet, som står utanför RF, har vuxit mycket kraftigt under senare år. Medlemstalet är nu ca 150 000 (1985) en ökning med 80 procent på tio år. För 1985 redovisades nära fem miljoner ridtimmar. Andelen kvinnor bland medlemmarna är 80 procent.

Friluftsliv och turism behöver föreningarna

Friluftsfrämjandet har 206 000 medlemmar. Av dem är 11 procent (23 500) ledare i de många olika verksamheter Friluftsfrämjandet bedriver. Mycket riktar sig till barn, t.ex. friluftsskolor, barnskidskolor m.m. År 1985 samlade Friluftsfrämjandets aktiviteter 350 000 deltagare.

Friluftsfrämjadet har avvecklat sitt ägande i anläggningar som Idre fjällanläggning och Frostavallen. I några fall svarar man för driften av kommunägda anläggningar (ex: Hemlingbystugan i Gävle). De 490 lokalavdelningarna äger eller är på annat sätt engagerade i ett par hundra anläggningar, mestadels mindre typ av raststugor, skidbackar och elljusspår.

Svenska Turistföreningen (STF) har ca 305 000 medlemmar. I de 71 kretsarna bedrivs verksamhet med inriktningen "Känn din bygd". Omkring 200 000 av medlemmarna deltar i kretsverksamheten.

STF driver vandrarhem, fjällanläggningar och gästhamnar. När det gäller vandrarhemmen (ca 300) och gästhamnarna (ca 450) är dessa nästan uteslutande privat eller kommunalt ägda. STF garanterar kvaliteten. Åtta fjällanläggningar drivs av STF. Vandrarhem och fjällanläggningar redovisar över en miljon gästnätter 1985.

Svenska Båtunionen är en organisation i kraftig tillväxt. Antalet medlemmar är ca 108 000 — en ökning på tio år med nära 40 procent. Också Jägarförbundet och Sportfiskarna ökar.

I 54 kommuner ges bidrag till föreningar och organisationer som driver turistbyrå/turistinformation åt kommunen.

Semester och rekreation med föreningen ger gemenskap och möjlighet

Pensionärernas Riksorganisation (PRO) startade 1978 PRO-resor (numera Seniorresor AB), som 1985 arrangerade 6 900 resor med ca 280 000 deltagare, varav 5 900 resor med 250 000 deltagare inom Sverige. Merparten av dessa var endagsresor.

Handikapporganisationerna har verksamhet som ska bereda medlemmarna rekreation med personlig service vid förflyttningar, måltider, klädsel, m.m. Denna verksamhet är internationellt sett rätt ovanlig. Organisationerna får bidrag från landstingen.

De handikappades Riksförbund (DHR) har fyra egna handikappanpassade hotell i Sverige, vardera med plats för minst 100 gäster. Vid två av hotellen finns läkare, sjuksköterska och sjukgymnast. De tar även emot icke handikappade som gäster. Ungefär 115 000 övernattningar har man varje år — hälften gäller handikappade gäster.

Synskadades Riksförbund (SRF) har semesterhem och kursgårdar med 18 500 övernattningar varje år. Övriga handikapporganisationer har mindre anläggningar eller arrangerar läger, kurser med mera i andra anläggningar.

Meningsfull semester möjlig med facket

Också de fackliga organisationernas intresse för medlemmarnas semesterar och fritid har ökat. En viktig milstolpe i detta arbete var rapporten Semster-fritid inför LO-kongressen 1981. Förutom krav riktade mot samhället för att underlätta för LO-melemmarna att ha råd med en menings-

full semester, diskuterades i rapporten vad de fackliga organisationerna själva kan göra. Bland annat inventerades beståndet av egna semesterhem, stugor m.m. som av tradition funnits hos en del fackliga organisationer. Sammanlagt redovisades 11 000 bäddar, av vilka 4 500 ägdes av olika företag. Metallindustriarbetarförbundet och dess avdelningar disponerar hälften av dessa 11 000 bäddar.

Diskussionen fortsatte på 1986 års LO-kongress. Bland annat har kursgårdar som LO och förbunden äger alltmer kommit att utnyttjas för medlemmarnas semestrar. Förbunden har också mer och mer engagerat sig i anläggningar typ stugbyar som kan användas av medlemmarna som resmål på semestern.

Alternativ semester ett föreningsalternativ

På ABF:s kursgård i Bergby utanför Norrtälje genomför man sedan 10 år s.k. alternativ semester i samarbete med bl.a. olika folkhögskolor. I programmet ingår temaveckor om folkdans, hantverkskurser, friskvård m.m. Mellan 1 500 och 2 000 personer deltar varje år i denna verksamhet.

Också Unga Örnar har s.k. alternativ semester i samarbete med LO. En målgrupp är ensamstående med barn.

Samlingslokaler för all aktivitet

En viktig förutsättning för en stor del av svenskt föreningsliv är att det finns lokaler att vara i. På detta område finns det fem riksorganisationer. Det är Bygdegårdarnas Riksförbund, Folkets Husföreningarnas Riksorganisation, Våra Gårdar, Riksförbundet Sveriges Fritids- och Hemgårdar samt Folkparkernas Centralorganisation.

Bygdegårdarna har 825 medlemsföreningar, Folkets Hus 725, Våra Gårdar 630 och Fritids- och Hemgårdarna 130. Det finns vidare 160 folkparker, anslutna till FPC.

De fem samlingslokalorganisationerna har tillsammans ca 2 500 lokaler, antingen i fristående byggnader eller insprängda i andra hus. I medeltal har varje lokal ca 280 organiserade mötestillfällen om året. Viktigaste typ av aktivitet är förenings- och styrelsemöten, men där förekommer också andra aktiviteter av de mest skilda slag: konferenser, gymnastik, hobby-hantverk, basarer, kulturarrangemang, bingo och söndagsskola.

I många byggnader finns också expeditionsutrymmen för föreningar m.m.

Hälso- och sjukvård behöver föreningarna

Föreningarnas resurser används i förebyggande hälsoarbete

Förebyggande hälsoarbete har gamla anor. Dit kan t.ex. räknas nykterhetsrörelsens insatser på 1800-talet; så också t.ex. insatser under andra

världskriget som riksmarschen och gymnastik i det fria för husmödrar. I och med den nya hälso- och sjukvårdslagen (HSL), som trädde i kraft 1983, kan man säga att det förebyggande hälsoarbetet fått en nystart.

Såväl Riksidrottsförbundet som Korpen verkar aktivt för friskvård. Särskilt Korpens profil är motionsverksamhet, såväl på företag som i bostadsområden. Korpen spelar en viktig roll när det gäller förebyggande hälsovård, förkortade konvalescenstider, rehabilitering, ergonomi, rygg- och pausgymnastik, mat- och dryckesvanor samt kamratstödjande verksamhet. Rikskorpen redovisar omkring 30 miljoner aktivitetstillfällen varje år.

I flera landsting medverkar Korpen i de regionala friskvårdsråden.

Bland de grupper Korpen vänder sig till vid sidan av de traditionella i företagen kan nämnas:

Pensionärer genom de stora pensionärsorganisationerna PRO och SPF.

Ungdomen som ett alternativ till den mer tävlingsinriktade idrotten i samarbete med skolor och ungdoms- och fritidsgårdar.

Föreningen bidrar till bättre hälsa

Pensionärernas Riksorganisation (PRO) har som nämnts ett samarbete med Korpen. Det kallas Hälsolyftet. I Hälsolyftet ingår informations- och studiematerial om friskvårdsfrågor, kost, motion och psykisk hälsa.

Sveriges Pensionärsförbund (SPF) har en motsvarande aktivitet, Här är *ditt* liv, i samarbete med studieförbundet Vuxenskolan.

Också de olika handikapporganisationerna har rehabilitering och hälsoupplysning som ett led i hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande verksamhet. Som exempel kan två handikapporganisationers verksamhet kort beskrivas; den skiljer sig inte nämnvärt från de övriga organisationernas.

Riksförbundet för hjärt- och lungsjuka (RHL) har ca 25 000 medlemmar. Dels försöker man nå allmänheten med information, dels gör man insatser för medlemmarnas bästa. Det gäller bl.a. eftervård, rekreationsresor och verksamhet vid de fyra konvalescenthemmen. Eftervårdsprogrammet består av sjukgymnastledd träning, studiecirklar och motionsgymnastik. Sammanlagt 900 personer gästade konvalescenthemmen enligt senaste verksamhetsberättelse.

Riksförbundet mot Astma-Allergi (RmA) har ca 27 000 medlemmar. En viktig uppgift är att sprida information om allergier. Bland annat utbildar man informatörer för att sprida information på daghem, skolor, arbetsplatser m.m.

De olika handikappförbunden — De Handikappades Riksförbund (DHR) samt medlemsförbunden i Handikappförbundens Centralkommitté (HCK) — har tillsammans omkring 400 000 medlemmar.

Information, stöd och rådgivning till medlemmarna

Nykterhetsrörelsen har omkring en halv miljon medlemmar. Medlemstalet sjunker. För att sprida information har man dels möten, dels en omfattande publicistisk verksamhet. Nykterhetsrörelsen har också ett eget studieförbund och flera egna folkhögskolor.

En särskild del av nykerhetsrörelsen är de s.k. KALV-förbunden, som är organisationer av "klient-karaktär". De bedriver bl.a. informations- och uppsökande verksamhet i bostadsområden och på institutioner av olika slag.

De Kristna Samfundens Nykterhetsrörelse (DKSN) har ett antal rådgivningsbyråer för alkoholister (RIA-byråer).

ALNA-rådet är ett samarbetsorgan för arbetsmarknadens parter i Stockholms län. På programmet står kurser och information för att främja kamratstöd på arbetsplatser. Bland annat finns socialrådgivare på vissa fackliga avdelningar. ALNA-rådet driver ett behandlingshem.

Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsmissbrukare (RFHL) har ca 4 000 medlemmar. Förbundets avdelningar bedriver olika varianter av förebyggande arbete med inriktning på ungdomar, drogmissbrukare eller läkemedelsmissbrukare. De flesta av de 20 lokalavdelningarna har egna lokaler. Dessutom är RFHL huvudman för ett behandlingshem ("hem för vård eller boende").

I de 27 distrikten inom Riksförbundet Hem och Skola finns en ansvarig ledamot för s.k. ANT-frågor alkohol-narkotika-tobak.

Hälsofrämjandet med 10 000 medlemmar har på sitt program frågor om mat, hälsa, motion, friluftsliv, tobak, alkohol, m.m. och sprider sina åsikter genom foldrar, broschyrer och på mässor.

Föreningar samverkar med landsting om förebyggande hälsoarbete

I några landsting har landstingen samarbete med olika organisationer när det gäller förebyggande hälsoarbete. I Värmlands läns landsting

finns ett friskvårdsråd, i vilket deltar representanter för Värmlands idrottsförbund, Korpen, Friluftsfrämjandet och landstinget. Rådet driver 15 friskvårdscentraler i 13 av länets 16 kommuner. Föreningsansvaret är olika stort vid de olika centralerna.

I Stockholms läns landsting har de fem sjukvårdsområdena ett omfattande samarbete med frivilligorganisationerna. Det gäller främst handikapporganisationer, länkrörelsen, Anonyma Alkoholister, RHL, RSMH och pensionärsorganisationerna. Syftet är att finna modeller för hur patienter skall slussas över från vård till föreningslivet.

Västerbottensprojektet går ut på förebyggande av hjärt- och kärlsjukdomar i Norsjö kommun, som har hög dödlighet i dessa sjukdomar. I strategin ingår ett nära samarbete mellan landstingets primärvård och föreningslivet.

Föreningen bryter ensamheten och stärker gemenskapen

Under senare år har tusentals patienter skrivits ut från mentalsjukhusen. Ökade krav på öppenvårdsinsatser av kommuner och landsting har kompletterats med olika typer av frivilliginsatser.

Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH) är en s.k. klientorganisation för patienter eller f.d. patienter inom den psykiatriska vården. Förbundet har ca 11 000 medlemmar.

I RSMH:s dagverksamhet ingår kulturella aktiviteter, matlagning, resor, social träning, studiebesök, studiecirklar och uppsökande verksamhet. Målet är att stärka gemenskapen och bryta ensamheten. De flesta av de 70 avdelningarna har egen lokal med kvällsöppet åtminstone en eller några dagar i veckan. Under 1986 tog man emot mellan 150 000 och 200 000 besök.

RSMH:s dagverksamhet beskrivs närmare i bilaga 1.

Föreningarna en resurs i sjukvården

Enlig hälso- och sjukvårdslagen ska landstingen samverka med bl.a. organisationer och enskilda i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården. Patientföreningar (= handikapporganisationer) kan anges ha dessa karakteriska funktioner:

- Att samla och sprida kunskap om sjukdomen
- Att stärka patientens ställning inom hälso- och sjukvården
- Att bistå med att lösa sociala problem för medlemmarna
- Att ge psykologiskt stöd.

Viktiga inslag i denna verksamhet är besöksverksamheten, där en patient som ska behandlas för någon sjukdom får besök av en som redan genomgått motsvarande behandling. Det förekommer också att föreningsmedlemmar är kontaktpersoner på sjukhus, i telefonjour eller inom utbildning av vårdpersonal.

I viss utsträckning förekommer det att patientföreningar utnyttjas som resurs i klinikers planeringsarbete.

Det finns omkring 250 enskilda sjukhem med drygt 8 000 vårdplatser i landet, motsvarande knappt 7 procent av alla vårdplatser. Det finns inga tillförlitliga uppgifter om hur många av dessa som är föreningsdrivna, men på socialstyrelsen har man uppskattat att 30—40 av dem kan föras dit.

Sociala omsorger/social hemtjänst

Den offentliga socialtjänsten kan indelas i åtta huvudgrupper, nämligen

- förskolor, fritidshem och familjedaghem
- servicehus och dagcentraler
- social hemhjälp och verksamhet i öppen vård för äldre och handikappade
- färdtjänst
- socialbidrag
- insatser för barn och unga
- insatser för vuxna missbrukare
- hem för vård eller boende

Inom de fem först nämnda är föreningsinslaget litet. *Barnomsorgen* är en utpräglat kommunal verksamhet. Det finns dock föreningsinslag i den. Av sammanlagt 439 000 barn i förskolor och fritidshem fanns drygt 4 000 i förskolor med statliga bidrag, som drevs av andra än kommuner (1986).

Det finns omkring 100 föräldrakooperativa barnstugor. De drivs av föreningar som bildats särskilt för ändamålet. I många av dem deltar föräldrarna i det praktiska arbetet bland barnen, men det finns också föräldraföreningsdrivna barnstugor utan arbetsplikt för föräldrarna.

Det finns också omkring 70 barnstugor som drivs med statligt stöd av andra typer av föreningar med t.ex. religiös eller alternativ pedagogisk inriktning.

Det finns också daghem som drivs utan statligt stöd. Det gäller främst sådana som drivs av frikyrkoförsamlingar.

Inom området *servicehus och dagcentraler* är föreningsinslaget marginellt. Vad gäller servicelägenheter har HSB och Riksbyggen sedan länge utvecklat denna form av boende. Inackorderingshem finns hos andra organisationer (se nedan). Bara ett fåtal av landets ca 1 300 dagcentraler torde drivas som pensionärskooperativ. Olika organisationer driver emellertid snarlik verksamhet i form av dagcentra, gemenskapscentra etc.

Även vad gäller den *sociala hemhjälpen och verksamhet i öppen vård för äldre och handikappade* dominerar de kommunala insatserna stort. Föreningsinsatserna blir dock allt fler.

Färdtjänst och *socialbidrag* är renodlat kommunala angelägenheter. Färdtjänsten utförs ofta på entreprenad av olika taxiföretag.

Bristfällig statistik om föreningsinsatser på sociala området

Inom de tre återstående områdena är föreningsinslaget större och har en lång tradition.

Det är svårt att visa vilken omfattning dessa föreningsinsatser har, framför allt därför att organisationerna centralt saknar eller har bristfällig statistik. På många punkter måste vi nöja oss med en beskrivning av verksamheten i mer allmänna ordalag.

Huvuddelen av verksamheten med internationella adoptioner svarar olika adoptionsföreningar för.

Vi bör också påpeka, att socialtjänstlagen i flera paragrafer understryker att samhällets organ ska ha samarbete med föreningslivet.

Under senare år har ett målmedvetet arbete pågått för att avinstitutionalisera omsorg och vård. Det gäller ålderdomshem, långtidssjukvård, psykiatrisk vård och omsorg om utvecklingsstörda. Detta har bl.a. lett till att många organisationer har intensifierat sina aktiviteter inom dessa områden.

Föreningen i socialt arbete för äldre, ensamstående m.fl.

Frälsningsarméns socialtjänst innefattar bl.a. tre ungkarlshem och sex inackorderingshem samt öppen verksamhet vid sex dagcentraler. Man har ett inackorderingshem för mödrar och ett daghem för småbarn, samt tre barnstugor. Frälsningsarmén har 18 slumstationer och 15 sommargårdar för barn och äldre. Arbete bland döva och synskadade bedrivs från åtta expeditioner. Sammanlagt har Frälsningsarmén 95 olika arbetsplatser med ca 450 tjänster.

Svenska Röda Korset bedriver bl.a. en kontaktverksamhet med besök och telefonjour. Omkring 10 000 rödakorsmedlemmar deltar i besöksverksamheten, och de besöker omkring 40 000 personer regelbundet varje år i långsjukvård, psykiatrisk vård, kriminalvårdsanstalter, institutioner av andra slag och i de enskilda hemmen. De som besöks är ofta äldre, handikappade, nyutskrivna från institutioner och ensamstående föräldrar.

Ungefär 400 rödakorsmedlemmar ägnar sig åt telefonjouren, och har ca 10 000 samtal per år.

Röda Korset öppnade 1985 ett center för rehabilitering av torterade flyktingar vid sitt sjukhus i Stockholm.

Riksförbundet Pensionärers Gemenskapsgrupper har sin förankring i främst frikyrkosamfunden, och har 45 000 medlemmar i 400 lokala grupper. Man utvecklar nu modeller för samverkan mellan kommunal äldreomsorg och frivillig verksamhet. En bärande tanke är att pensionärer ska hjälpa varandra. För närvarande bedrivs väntjänsten på ett 30-tal orter. Ett par hundra besökare besöker och hjälper regelbundet omkring 500 personer.

Inom de frikyrkliga organisationerna bedriver man också en omfattande diakonal verksamhet. Någon statistik över denna finns emellertid inte.

Riksorganisationen för Kvinnojourer i Sverige omfattar ca 110 jourer. Syftet är att hjälpa kvinnor som blir misshandlade i hemmet. Ungefär 10 000 personer deltar i jourernas verksamhet. På några håll finns också deltidsanställd personal.

Föreningen engagerar sig i socialt arbete för missbrukare

Verdandi — arbetarnas nykterhetsförbund — har ca 50 000 medlemmar i 350 avdelningar. Organisationen har ca 400 lokaler och ett 60-tal kursgårdar. Verksamheten har tyngdpunkten i social kontaktverksamhet i bostadsområdena och en form av frivilligt omsorgsarbete under namnet Kamrattjänst. Verksamheten är orienterad mot arbetslösa, flyktingar och missbrukare.

Våren 1986 startade Verdandi en klientombudsmannaverksamhet för att stärka utsatta gruppers inflytande i förhållande till socialtjänsten.

De kristna samfundens nykterhetsrörelse har bl.a. drygt 100 RIA-byråer med möjligheter till aktiviteter av olika slag, och också studie- och samtalsgrupper. Många RIA har också tagit upp ett speciellt arbete med missbrukande kvinnor.

Det finns ca 350 anställda på RIA-byråerna. Dessutom är mer än 3 000 frivilligt engagerade. 1985 gjorde 22 000 personer ca 570 000 besök på RIA-byråerna.

Också inom de stora löntagarorganisationerna finns ett socialt arbete, ofta benämnt kamratstödjande verksamhet. Inom LO-området sker det dels i samarbete med Verdandi, dels (i Stockholmsområdet) genom det tidigare nämnda ALNA-rådet.

Föreningen en väg ut ur missbruket

Länkrörelsen med drygt 20 000 medlemmar i de två huvudförbunden är typiska klientorganisationer, vars hela verksamhet är stödjande. De olika organisationerna har lokaler för sin verksanhet; dessutom finns ett antal hem för vård eller boende.

Alkoholproblematikernas Riksorganisation har ca 9 000 medlemmar i 80 lokala organisationer. Organisationen är huvudintressent i Fridensborgs Gästhem i Lödöse, som fungerar som ett arbets- och boendekollektiv.

Lewi Petrus stiftelse för filantropisk verksamhet (LP-stiftelsen) har ett 30-tal kontaktcentra med ca 200 anställda. Man hjälper alkoholskadade, narkomaner och frigivna fångar till rehabilitering.

Förbundet Hassela Solidaritet har bl.a. sommarläger för barn och ungdom, kamratstöd i skolan, kollektivverksamhet, kurser och utbildning. Målgruppen är främst ungdom med sociala svårigheter som missbruk och kriminalitet.

Föreningar driver även hem för vård eller boende

Hem för vård eller boende är ett sammanfattande begrepp för det som tidigare var t.ex. ungdomsvårdsskolor, barnhem, nykterhetsvårdsanstal-

ter m.m. I socialstyrelsens förteckning fanns 1984 459 sådana hem, som drevs av andra än landsting och kommuner. Drygt 40 av dem hade en organisation som huvudman. En majoritet av dem hade frälsningsarmén, något länksällskap eller LP-stiftelsen som huvudman. Antalet vårdplatser uppskattas till ca 8 000.

Kultur det är föreningar bra på

Studiecirkeln en form för folkbildning

En stor del av landets kulturliv har sin bas i studieförbunden, som sedan årsskiftet 1986/87 är elva till antalet. Statistiskt sett störst är ABF. Genom studieförbunden ordnades 1985/86 289 000 studiecirklar med 2,4 miljoner deltagare. Således går omkring var tredje svensk i en studiecirkel under året. Skillnaderna över landet är betydande. I Vännäs deltar två av tre invånare, i Vaxholm bara var tionde.

Efter en topp på 11 miljoner studietimmar säsongen 1979/80 ligger man nu på runt 9 miljoner timmar. En orsak till nedgången är nya bidragsregler och att stora delar av ensembleverksamheten förts över från studiecirklar till kulturgrupper.

Största enskilda ämnesgrupp är estetiska ämnen som teater, musik och konst — de utgör en tredjedel av verksamheten. Sex av tio cirkeldeltagare är kvinnor.

Nära en halv miljon människor deltar i kulturgruppernas verksamhet, som är en ny företeelse (nya bidragsregler 1981/82). De finns i ca 30 000 grupper. Hälften av grupperna ägnar sig åt sång och musik, en fjärdedel åt dans.

Genom studieförbunden genomförs också s.k. kulturprogram. 1985/86 genomfördes 95 700 sådana inom studieförbunden (till det kommer 3 450 genom icke studieförbundsanslutna ideella föreningar). Ökningen har varit kraftig under senare år från ca 71 000 säsongen 1981/82. Antalet åskådare under 1985/86 var 10,6 miljoner, antalet medverkande 550 000. Hälften av kulturprogrammen utgjordes av sång och musik, en femtedel av föreläsningar. Tre av fyra program anordnades i samarbete med någon institution eller förening, övriga i egen regi.

Hembygdskultur blir museer och arkiv med föreningshjälp

Museer i statistisk mening (SCB) är institutioner med fast anställd personal och som är öppna större delen av året. År 1983 fanns enligt denna definition 163 sådana institutioner med tillsammans 196 museer. För 26 av institutionerna angavs ideell förening som huvudman. I många fall rör det sig om hembygdsmuseer.

I annan statistik (Svenska museiföreningen) anges att det finns 340 museer, bl.a. 32 hembygdsmuseer.

1985 fanns det nära 1 600 hembygdsföreningar med ca 431 000 medlemmar. Dessa är anslutna till Riksförbundet för Hembygdsvård. Enligt

uppgifter från 1980 ägde omkring 90 procent av hembygdsföreningarna byggnader. Av de 7 600 byggnaderna betecknades 6 600 som kulturhistoriska. Nästan samtliga föreningar har någon form av föremålssamlingar. Insamlingsområdet för mer än hälften av föreningarna är en socken/församling.

Svenska ungdomsringen för bygdekultur har 475 föreningar med ca 58 000 medlemmar anslutna. Verksamheten omfattar den folkliga kulturen med tonvikten lagd på dans, musik, dräkter och slöjd.

Till Folkrörelsernas Arkivförbund är 55 folkrörelsearkiv anslutna. Organisationer som har egna arkiv, t.ex. LRF, KF, TCO och Riksidrottsförbundet är också medlemmar.

Boken tar hjälp av föreningen för att nå ut

De kommunala folkbiblioteken förmedlade under 1985 73 miljoner boklån och nära 3 miljoner lån av andra medier. Vid sidan av de kommunala biblioteken finns också t.ex. fristående sjukhusbibliotek och truppförbandsbibliotek. Folkbiblioteksverksamheten är en primärkommunal verksamhet. Det finns dock vissa slag av samarbete med föreningar.

Så samarbetar de kommunala biblioteken med fackliga organisationer och studieförbund om arbetsplatsutlåning. År 1984 berörde denna uppsökande verksamhet 578 arbetsplatser med ca 190 000 anställda. I några fall finns utbildade bokombud som sköter utlåningen.

I några kommuner finns vänföreningar till de kommunala folkbiblioteken. Det har funnits sådana föreningar sedan 1940-talet; någon expansion märks inte. Deras uppgifter är bl.a. föreläsningar, antikvariatsförsäljning, novellpristävlingar etc.

Litteraturfrämjandet — en stiftelse med ABF, Studieförbundet Vuxenskolan, TBV, KF, LRF, LO och TCO som huvudmän — svarar för boklotteriet och utgivningen av "En bok för alla". Med statligt stöd ger man ut 40 titlar om året med sammanlagd upplaga på ca 1,5 miljoner exemplar. Litteraturfrämjandet bygger också i samarbete med fackliga organisationer upp en arbetsplatsverksamhet. Genom bokombud säljer man ca 100 000 böcker om året samt tillhandahåller arbetsplatsbibliotek.

Föreningar står för musiken

Det finns i Sverige i dag tio statsunderstödda musikinstitutioner med professionella symfoni- och kammarorkestrar. Inom detta område saknas föreningstraditioner.

Det finns vidare ett antal fria musikgrupper. Ett hundratal får stöd från kulturrådet. Dominerande är jazz, pop och folkmusik. Inte heller när det gäller de fria musikgrupperna är föreningsinslaget särskilt märkbart. Man räknar med att omkring 250 000 ungdomar är medlemmar i rockband och andra musikgrupper. Många driver verksamheten i studiecirkelform. Andra är organiserade i föreningsform. En riksorganisation för ungdomsmusikföreningar är Kontaktnätet. Se exempel i bilaga 1.

Föreningsinslaget är viktigt när det gäller arrangörsledet. Bland annat

görs insatser av Folkets Husföreningar, studieförbund, hembygdsföreningar, frikyrkliga samfund etc. Dessutom finns särskilda musikarrangörsföreningar. Ca 350 är anslutna till någon av de fyra riksorganisationerna för musikarrangörsföreningar.

Musikcentrum är en ideell förening för yrkesverksamma musiker med ca 500 medlemmar (1985).

Amatörverksamheten är mycket bred inom musiken. 16 centrala organisationer med ca 330 000 medlemmar inom kör-, instrumental- och folkmusik erhöll 1985/86 statligt verksamhetsbidrag.

I så gott som alla kommuner finns en kommunal musikskola. I 56 kommuner bedrivs musikskolan av ABF. Någon expansion av denna typ av föreningsmedverkan finns inte enligt kommunförbundet.

Teatern i föreningens tjänst

År 1983/84 fanns det 208 professionella teaterensembler i Sverige, av dem 143 fria grupper. Någon föreningstradition när det gäller dessa finns inte, bortsett från Svenska Riksteatern, som är en centralinstitution för 190 teaterföreningar i landet. Några av de fria grupperna har också anknytning till föreningslivet, t.ex. ABF:s öppna teater i Stockholm.

Hälften av utbudet av professionell teater finns i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Den växande amatörteatern har två riksorganisationer, Amatörteatrarnas riksförbund (ATR) och Arbetarteaterförbundet. ATR är störst och har expanderat kraftigt under 1980-talet. 1980 hade förbundet 129 medlemsföreningar och tre studieförbund som medlemmar, siffror som fördubblas till 1987: 260 respektive sex. Sommaren 1986 producerades också ca 60 sommarspel.

År 1983/84 fanns 35 professionella dansensembler i Sverige. Bortsett från Svenska Riksteatern (se ovan) finns inte någon anknytning till föreningslivet. Den regionala obalansen i utbudet av dansföreställningar är utpräglad. Åtta av tio förställningar ges i någon av de tre storstäderna.

Föreningen samlar människor kring konst och hemslöjd

Konstföreningarna har expanderat kraftigt under 1980-talet. År 1980 fanns 1 340 föreningar, 1985 2 060. Merparten finns på arbetsplatser.

Ungefär 80 procent (1 670) är anslutna till Sveriges Konstföreningars riksförbund.

Under 1983 arrangerade konstföreningarna ca 6 100 utställningar. De ordnar också föreläsningar, kurser, studiecirklar och konstresor.

Konstfrämjandets riksförbund har 20 000 enskilda medlemmar och 60 medlemsorganisationer.

Också i de allmänna samlingslokalerna är konsten en viktig verksamhet. Bl.a. utgör Konst-åt-alla-arrangemangen ett viktigt inslag i verksamheten för Folkets Hus, Våra Gårdar och Bygdegårdarna.

Det finns ett 30-tal konsthantverkskooperativ (1984/85). En viktig uppgift är att marknadsföra och sälja produkter i egna utställnings- och

försäljningslokaler. Föreningen Svensk Form arbetar med utställningar.

Svenska Hemslöjdsföreningarnas Riksförbund verkar för att tekniskt kunnande inom hemslöjden bevaras och utvecklas. 54 föreningar är direkt eller indirekt anslutna. Antalet medlemmar är ca 17 000 (1983). År 1983 anordnades 480 kurser och 390 utställnigar.

Film, video, närradio — redskap och möjlighet för föreningar

Inom flera organisationer bedrivs en omfattande filmverksamhet. Det gäller såväl produktion som visning. Denna verksamhet sker i många fall i samverkan med kommunernas kulturnämnder eller fritidsnämnder. Exempel på organisationer som arbetar med detta är Bygdegårdsrörelsen, Filmcentrum, Folketshusrörelsen, Sveriges Förenade Filmstudios och Sveriges Förenade Barn- och Ungdomsfilmstudios.

På många platser runt om i landet finns också mediaverkstäder i föreningsregi med bl.a. möjlighet till lokal produktion av film.

Närradioföreningar, som organiserar intresserade föreningar, finns i de flesta av landets kommuner. Närradioverksamhten har ofta ett samarbete med olika former av kommunal information, t.ex. utsändning av kommunfullmäktigesammanträden, turistinformation m.m. Landets närradioföreningar är organiserade i Sveriges Närradioförbund.

Miljö- och naturvård

Kommunernas inventering av flora och fauna utförs ofta av SNS-föreningar och Fältbiologerna på uppdrag av kommunen. Ett omfattande naturvårdsarbete med kalkning av sjöar utförs av lokala fiskevårdsföreningar. Olika lokala miljöorganisationer deltar ofta aktivt i arbetet med att ta fram underlag, som belyser konsekvenserna för miljö och natur, inför bl.a. beslut om exploatering och bebyggelseplanering.

10 Kommuner och landsting ser på framtiden

Utredningen redovisar här två enkäter, till kommuner/landsting och till landets kommunala fritidschefer, samt en utredning om vad som händer, när en förening övertar en kommunal verksamhet.

Enkät till kommuner och landsting

För att kompettera den tidigare redovisade inventeringen av föreningsdrivna verksamheter med anknytning till kommuner och landsting har SCB på utredningens begäran utfört en enkätundersökning med allmänna frågor till kommuner och landsting. Avsikten har varit att fånga aktuella tendenser i föreningslivets engagemang inom offentlig verksamhet samt att få en uppfattning om hur kommuner och landsting ser på detta engagemang inom den kommunala tjänsteproduktionen. Enkäten redovisas i sin helhet i bilaga 2.

Kommunenkäten har i huvudsak utförts som en stickprovsundersökning. Totalräkningsdelen omfattar tre kommuner Stockholm, Göteborg och Malmö. Urvalsdelen innehåller 60 kommuner. Landstingsenkäten är helt och hållet en totalundersökning och omfattar 26 enheter, varav 23 landsting och 3 med dem jämställda landstingsfria kommuner (Göteborg, Malmö och Gotland).

När insamlingsarbetet avbröts hade 53 kommuner av 63 svarat. Svarsprocenten var 84 procent. Samtliga tre kommuner i totalräkningsdelen, dvs. Stockholm, Göteborg och Malmö hade svarat. Vidare hade 21 landsting och motsvarande av 26 svarat. Svarsprocenten var 81 procent. Denna svarsfrekvens har bedömts tillräcklig för att belysa de huvudsakliga trenderna.

Kommunerna

Fritid, idrott, motion, rekreation, semester

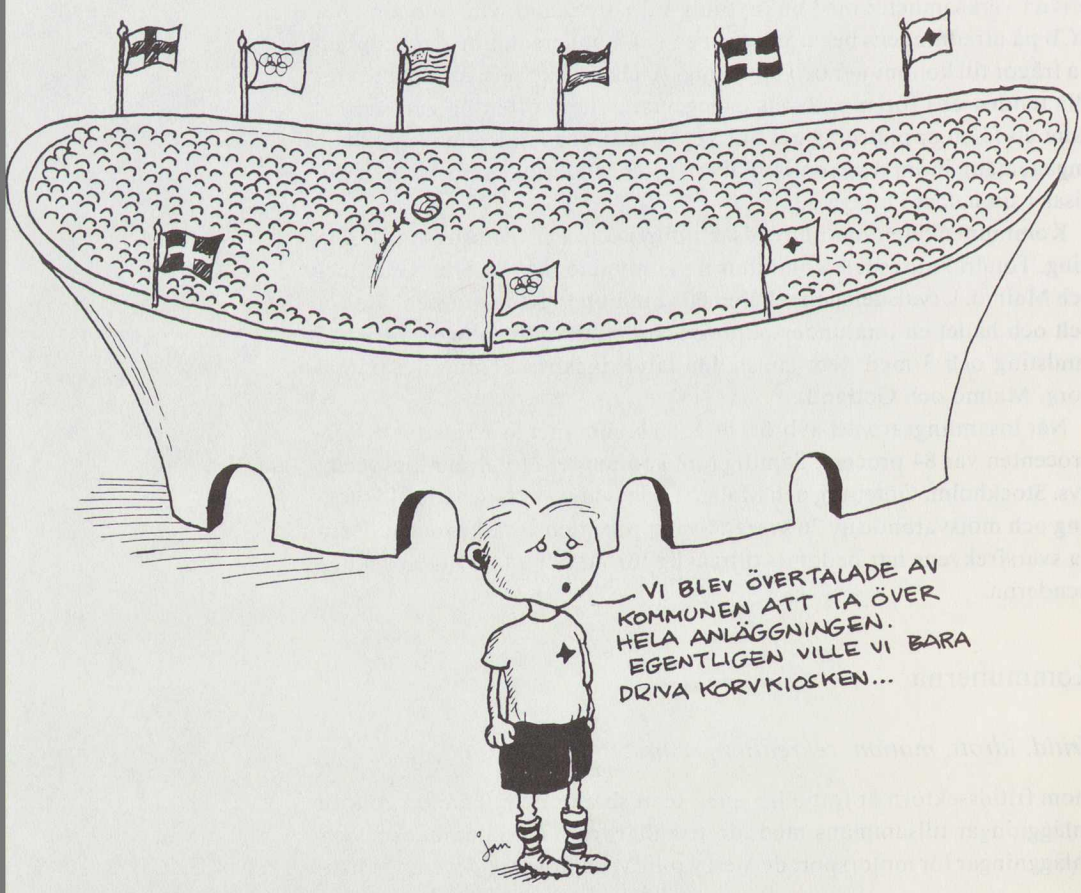
Inom fritidssektorn är fotbollsplaner, tennisbanor och liknande mindre anläggningar tillsammans med idrottshallar, ridhus, slalombackar och anläggningar för motorsport de mest vanliga exemplen på föreningsdriv-

na anläggningar i kommunerna. I fråga om fotbollsplaner och andra mindre sportanläggningar markerar 45 procent av kommunerna att det skett en ökning under åren 1984—1986, dock ökar föreningsägandet av sådana anläggningar endast marginellt.

Dessa resultat och följande redovisningar säger inte något om den absoluta ökningstakten och inte heller om nuvarande nivåer på föreningsinsatser. Så beror t.ex. de låga frekvenserna ifråga om skjutbanor säkert på att föreningsinsatserna inom detta område redan är stora. En kraftig ökning kan å andra sidan bero på att man börjar på en låg nivå.

När det gäller ridhus, slalombackar och motoranläggningar redovisar 30 procent av kommunerna en ökning under de två senaste åren. För 1987 redovisar 20 procent av kommunerna att föreningdrift av fotbollsplaner, tennisbanor och idrottshallar troligen ökar. Var fjärde kommun anser det lämpligt med ökat föreningsansvar för fritidsgårdar, fotbollsplaner och tennisbanor.

Ungefär två tredjedelar av kommunerna har preciserat inom vilka områden det vore lämpligt med ökade föreningsinsatser. Ungefär en tredjedel av kommunerna har således angett att det inte vore lämpligt med ökade föreningsinsatser. Ifråga om ägande är tendenserna genomgående



svaga. På driftsidan anser ungefär var fjärde kommun att ökningar är lämpliga inom anläggningar av typen fotbollsplaner o.d. Ungefär var femte kommun noterar här ökningar för idrottshallar och fritidsgårdar. Ifråga om verksamhet/aktiviteter dominerar fritidsgårdar helt. Omkring var tredje kommun utpekar detta område som lämpligt för ökade föreningsinsatser.

Kultur, bibliotek, teater, konst, musik

70 procent av kommunerna redovisar att föreningsverksamheterna inom områdena teater, muséer, utställningar samt musik och dans har ökat. Särskilt markant är detta inom teaterområdet, där hälften av kommunerna redovisar en ökning av föreningsengagemang under 19841986. Var tredje pekar på en ökning även för år 1987.

Var femte kommun tyckte det vore lämpligt med ökad föreningsverksamhet kring biblioteken. Annars är folkbiblioteket och musikskolan utpräglade kommunala verksamheter. Sex av tio kommuner anger emellertid det lämpligt med ökningar i fråga om föreningsverksamheter inom musik och dans, fem av tio inom teater och fyra kommuner av tio inom muséer.

Sociala omsorger

Ungefär 60 procent av kommunerna har redovisat ökningar av föreningsinsatserna inom det sociala fältet under åren 1984—1986 jämfört med tidigare år. Ungefär 20 procent av landets kommuner noterar ökningar inom barnomsorgsområdet såväl när det gäller ägande och drift som verksamheter. Ungefär tre av tio kommuner registrerar ökade verksamheter/aktiviteter inom servicehus och dagcentraler. Ett annat område där verksamheter/aktiviteter ökar är insatser för vuxna missbrukare. Ungefär var fjärde kommun anger ökningar.

På frågan om föreningsinsatserna kommer att öka under 1987 har ungefär 45 procent svarat ja. Ungefär 85 procent av kommunerna anser det lämpligt med ökade föreningsinsatser. Två mycket klara tendenser syns när det gäller verksamheter/aktiviteter, nämligen för servicehus och dagcentraler samt för insatser för vuxna missbrukare. Omkring 55 procent av landets kommuner markerar här för ökningar. Intressant är att ungefär var fjärde kommun anser det lämpligt med ökningar i verksamhetsdimensionen inom social hemhjälp, ett område för vilket föreningsväsendet nu visar ett ökat intresse.

Ungefär var tredje kommun visar ökningar i verksamheter/aktiviteter för barnomsorgen. Motsvarande frekvens för hem för vård eller boende är ca en fjärdedel.

Övergripande frågor

En fråga har gällt om det finns några hinder för ökade föreningsinsatser. Beroende på förvaltningsområde har 55—70 procent av kommunerna

besvarat denna fråga nekande. Kulturområdet har den högsta nejandelen. De vanligaste hindren upplevs vara bristande ekonomiska resurser hos kommuner och föreningar samt brist på lokaler och föreningsfunktionärer.

I de flesta kommunerna är det respektive nämnd som sköter föreningskontakterna. Sak samma gäller landstingen. Bara var tionde kommun har föreningsråd, som är gemensamt för hela föreningslivet i kommunen.

Flera kommuner har föreningsråd för olika kommundelar, även om man i övrigt inte har någon områdesindelning. Detta tyder, enligt SCB, på att någon form av decentralisering underlättar föreningsrådsbildande.

En fråga har ställts om föreningar under de senaste tio åren har tillfört den kommunala servicen nya kvalitetsdimensioner. En klar majoritet bland kommunerna ca 70 procent anger att så varit fallet. Bland uppräknade verksamheter kan nämnas integrering av verksamheter föreningar/boende, teater- och konstarrangemang, föräldramedverkan i barnomsorgen, stöd åt missbrukare (länkrörelserna, Verdandi, RIA) m.fl. En fråga som hänger ihop med den föregående är om föreningar introducerat nya verksamheter, som förändrat tjänsteutbudets innehåll och inriktning. Ca 40 procent av kommunerna har presenterat exempel på sådana: Behandlingshem, dagcentraler (RSMH), kamratstöd inom den fackliga rörelsen, kvinnojourer, Verdandis uppsökande verksamhet, RIA-byråer m.fl.

En fråga är om det hänt att någon förening "misslyckats" med att på egen hand driva fritidsgårdar, idrottsanläggningar o.d. Ungefär hälften av kommunerna svarar att "misslyckande" hänt och att kommunen fått ingripa.

Landstingen

Hälso- och sjukvård samt sociala omsorger

En central fråga berör föreningsinsatsernas ökning under treårsperioden 1984—1986. Ungefär 80 procent av landstingen redovisar här någon form av ökning. Ifråga om ägande/huvudmannaskap och drift förekommer endast enstaka markeringar vilket tyder på låga frekvenser. Ökningarna är således koncentrerade till verksamhetssidan. Ungefär åtta av tio landsting har här pekat på ökade insatser inom den förebyggande hälsovården (inkl. friskvårdscentraler), medan ungefär fyra av tio har gjort markeringar för sjukhem. I övrigt är tendenserna inte lika klara.

Ungefär 70 procent av landstingen har bedömt att föreningsinsatserna kommer att öka under 1987. En majoritet av landstingen ca 60 procent anser att expansionen inom den förebyggande hälsovården kommer att fortsätta. Ungefär vart fjärde landsting tror att primärvårdsinsatserna kommer att öka.

Nästa fråga ska visa inom vilka områden landstingen anser det lämp-

ligt med ökade föreningsinsatser. Här är bilden jämnare. För områdena sjukhem och hem för vård eller boende redovisas verksamhetsökningar i intervallet 40—50 procent. Inom intervallet 20—30 procent förekommer ökningar av verksamhet inom följande områden: förebyggande hälsovård, primärvård, hälsohem, daghem, insatser för vuxna missbrukare.

Kultur och fritid

Vid resultatredovisningen har de tre "landstingsfria" kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland räknats bort då frågorna besvarats i kommunenkäten.

Ca 40 procent av landstingen svarar att föreningsinsatserna ökat under åren 1984—1986. Svaren är koncentrerade till verksamhetssidan och då de tre områdena teater, muséer o.d. samt musik och dans. För teater är frekvensen ungefär 40 procent och för de två övriga områdena ungefär 25 procent. Ca 40 procent av landstingen anser att föreningsinsatserna kommer att öka under 1987.

Ungefär två tredjedelar av landstingen anser det lämpligt med ökade föreningsinsatser även framdeles med koncentration till verksamheter/aktiviteter. Områdena teater, muséer o.d. samt musik och dans dominerar. Ungefär 60 procent av landstingen är intresserade av ökade föreningsinsatser inom vart och ett av de tre områdena.

Övergripande frågor

En fråga tar upp om det finns några hinder för ökade föreningsinsatser. Ca 30 procent av landstingen anser att det finns hinder inom hälso- och sjukvården (inkl. sociala omsorger) och ca 40 procent inom kultur och fritid (utom de tre "landstingsfria" kommunerna).

Bland hindren är bristande ekonomiska resurser något vanligare än övriga hinder.

I fråga om övriga hinder märks följande med några få noteringar: bidragsformer, personella resurser, lagstiftning (bl.a. sekretess), behandlingsansvar, fackliga organisationer.

Ca 85 procent av landstingen har synpunkter på hur ökade föreningsinsatser kan underlättas inom hälso- och sjukvården (inkl. sociala omsorger). Av de fasta svarsalternativen har ökade bidrag och samverkansformer de högsta frekvenserna. Ungefär hälften av landstingen har stannat för dessa alternativ. För övriga svarsalternativ fler och bättre lokaler och decentralisering ligger frekvenserna på mellan 20 och 30 procent.

Utöver de fasta alternativen har synpunkter framkommit under rubriken "annat sätt":

- Ökade kunskaper om föreningslivets idé och villkor.
- Möjlighet att arvodera dem som samverkar samt möjlighet för föreningsanslutna som samverkar att på lagligt sätt ta ledigt från sina arbeten. Kan jämföras med fackligt uppdrag (landstinget i Umeå).
- Samverkansprojekt om vård/service/boende för äldre (Vetlanda primärvårdsområde).

En fråga gäller hur kontakterna med föreningslivet är organiserade på central nivå inom landstinget. Det vanligaste svaret en frekvens på 75 procent är genom respektive nämnds försorg. Ungefär 40 procent av landstingen markerar att det finns föreningsråd med representanter för hela föreningslivet eller huvuddelen av föreningarna. I fråga om kontakterna med föreningslivet inom sjukvårdsområde, primärvårdsområde o.d. kan nämnas, att flertalet landsting ordnat detta genom t.ex. lokala hälsokommittéer, friskvårdsråd och pensionärsråd.

En fråga har ställts om föreningar under de senaste tio åren tillfört landstingsservicen nya kvaliteter. Ungefär 65 procent av landstingen har ansett att det är så. En rad exempel har lämnats: ABF-musik, HMH Hjälp mig hem, friskvårdscentraler, hälsoinriktade studiecirklar, KORPENs rehabiliterande verksamhet, Länkrörelsen, patientföreningar, pensionärsorganisationer, RSMH, Röda Korset, studieförbundens verksamhet för utvecklingsstörda.

Nästa fråga tar sikte på nyskapande inom tjänsteområdet, dvs. större förändringar i tjänsternas innehåll och utformning. Ungefär 40 procent av landstingen har velat peka på sådana förändringar och presenterat exempel:

- Behandlingshem (t.ex. Röda Korset)
- Fria grupper (teater, musik och dans)
- Friskvårdscentraler
- Hälsohem för missbrukare
- Idrottshälsan i Örebro
- Musikens hus
- Narkomanvård

Enkät till landets fritidschefer

Svenska Kommunförbundet sände i samarbete med Föreningen Sveriges Fritidschefer i april 1987 ut en enkät om alternativa drifts- och ägarformer för kommunernas fritidsanläggningar till landets samtliga fritidschefer. I juni månad hade totalt 215 svar inkommit. Nedanstående redovisning har gjorts inom Kommunförbundet och är preliminär. En slutrapport kommer att publiceras under hösten.

Om intresset

214 fritidschefer hade svarat på frågan om hur intresset för alternativa drifts- och ägarformer förändrats under de senaste fem åren. 141 — 66 procent — ansåg att intresset ökat medan 72 — 34 procent — bedömde intresset som oförändrat. Endast en fritidschef ansåg att intresset minskat. Det ökade intresset var mest markant i kommuner med mer än 75 000 invånare.

Om politiska beslut

213 fritidschefer hade besvarat frågan om det fattats några politiska beslut de senaste fem åren om förändring av drifts- och ägarformer. 80 svarade att några sådana inte hade fattats.

129 fritidschefer svarade på frågan vad de politiska besluten inneburit. Totalt hade 245 skilda beslut fattats. Nästan hälften av dem gällde föreningsdrift. Besluten handlade om följande driftsformer.

- Föreningsdrift — 165 beslut
- Blandad drift, t.ex. kommun/förening — 40
- Stiftelser — 36
- Aktiebolag — 17

- Privat drift — 8
- Kommunala bolag — 6
- Arrenden — 5
- Övergång från annan driftsform till kommunal drift — 2

Om motiven

198 fritidschefer hade angivit vilka motiv man trodde låg bakom besluten om förändrade driftsformer. Nedan framgår de vanligaste motiven med antalet svar:

- Kommunens kostnad blir lägre — 179
- Brukarinflytandet ökar — 120
- Snabbare beslut — 49
- Lättare få pengar till nyinvesteringar — 45

20 fritidschefer ansåg att motiven var oklara. Bland övriga motiv som angavs kan nämnas: Ökat ansvarstagande; ideellt arbete gagnar såväl föreningsmedlemmarna som anläggningen; praktiskt speciellt i glesbygd.

Om erfarenheterna

På frågan om det fanns erfarenheter i kommunen av alternativa drifts- och ägarformer svarade 164 fritidschefer av 210 ja. 46 uppgav att de inte hade några erfarenheter. Hälften av alla som svarat hade mer än fem års erfarenhet av andra driftsformer än de helt kommunala.

157 fritidschefer hade angivit positiva erfarenheter och 92 hade angivit negativa. De flesta angav m.a.o. både positiva och negativa erfarenheter med övervikt för de positiva.

Antalet svar med ett eller flera exempel på positiva erfarenheter var 157.

Här följer de vanligast förekommande svaren:

- Kommunen har sparat pengar — 130
- Driftskostnaden har totalt sett blivit lägre — 100
- Anläggningen har byggts ut mera än om kommunen hade drivit den — 78
- Besluten fattas snabbare — 63
- Effektiviteten har förbättrats — 59
- Fler använder anläggningen — 23
- Ungdomsverksamheten har ökat — 16

Bland övriga svar kan nämnas: bättre skötsel; mindre skadegörelse; minskad administration för kommunen; idealiteten ökar.

92 svar innehåller olika negativa erfarenheter. De vanligaste var:

- Kommunen har förlorat sitt inflytande över anläggningen — 56
- Högre kostnad för nyttjarna — 22
- Ingen kommunal besparing — 21

- Effektiviteten har inte förbättrats — 19
- Tiderna fördelas orättvist — 12
- Eftersatt underhåll — 8.

Bland övriga svar kan nämnas: mindre omfattning på ungdomsverksamheten; ökad administration för kommunen; skötseln av anläggningen tar ledarkrafter från föreningens ordinarie verksamhet.

Om utvecklingen

200 svar har kommit in med bedömningar om omfattningen av andra driftsformer i framtiden. 39 svar innehöll bedömningen att nuvarande utveckling kommer att fortsätta i stor utsträckning. 30 fritidschefer tror att utvecklingen fortsätter som den är idag. 16 tror att utvecklingen kommer att avta. De allra flesta — 95 st — tror dock att utvecklingen kommer att fortsätta men i lugnare takt.

Detta innebär att 70 procent av landets fritidschefer inte tror att takten ökar i etablerandet av alternativa driftsformer i framtiden i förhållande till dagens situation. 27 fritidschefer tror att ett antal anläggningar som tidigare förts över till annan driftsform än kommunal kommer att återgå till kommunal drift de närmaste åren.

Sammanfattning

De flesta fritidschefter har lång erfarenhet av andra driftsformer än de traditionellt kommunala. Många har erfarenheter som går längre än fem år tillbaka i tiden. Det betyder att t.ex. föreningsdrift inte är någon ny företeelse samt att den debatt som förs om föreningsdrift inte heller är ny.

Flertalet fritidschefer anser att intresset för föreningsdrift ökat under de senaste åren. Många politiska beslut har också fattats om föreningsdrift.

Motiven för att överföra kommunala anläggningar till föreningsdrift är ofta av ekonomisk natur. Fritidscheferna har även redovisat många positiva och negativa effekter av föreningsdrift. De flesta fritidschefer anser att kommunernas kostnader blivit lägre vid föreningsdrift. Många hävdar att brukarinflytandet ökat medan några hävdar motsatsen. Ibland anges att antalet nyttjare ökat vid föreningsdrift.

Redovisningen avslutas med konstaterandet att i en diskussion om fördelar och nackdelar med föreningsdrift finns det inga givna svar eller sanningar. Besluten måste därför grundas på lokala förutsättningar där bedömningar görs från fall till fall och från anläggning till anläggning.

Vad händer när en förening övertar en kommunal verksamhet?

Kommunala demokratiberedningen presenterade i sitt slutbetänkande Aktivt folkstyre i kommuner och landsting (SOU 1985:28) en utredning

utförd av Lars Inge Ström vid förvaltningshögskolan i Östersund. Dess syfte var att klarlägga vad som händer med föreningars verksamhet och profil, när de övertar anläggningar och verksamheter från kommunen.

Studien omfattade totalt 28 föreningar och ger därför inte underlag för några långtgående slutsatser. Studien visar emellertid på tendenser och svårigheter, som utredningen även funnit i annat material och genom egna undersökningar.

Några slutsatser:

□ Samverkansformerna varierar starkt i olika kommuner. I en del fall har föreningen övertagit det totala ansvaret för anläggningen och verksamheten. I andra fall begränsas uppgiften till ett skötselavtal för anläggningen. Förhållandet mellan kommun och förening regleras i allmänhet i ett avtal, där ekonomi, öppettider och driftsansvarets innehåll regleras.

□ Det nya åtagandet har i allmänhet inneburit att föreningen anställt personal. De nya arbetsuppgifterna ställde krav om speciell kompetens och kontinuerliga arbetsinsatser. Det gällde i främsta rummet styrelseledamöterna, som i ökad omfattning handplockas utanför föreningen. Kunskaper i ekonomi och administration är nödvändiga kunskaper, när förhandlingar med kommunen ska genomföras och när driften ska organiseras. Denna utveckling skapade motsättningar i vissa föreningar. Det blev en uppdelning i "vi" och "dom".

□ Ström konstaterar, att det dominerande motivet för föreningar att driva tidigare kommunal verksamhet är att skaffa pengar. Kommunernas motiv kan delas in i ekonomiska och demokratiska. Genom att överlåta driften menar kommunerna att de kan sänka sina driftskostnader. Men det förutsätter att föreningen kan driva anläggningen billigare. Ska föreningen dessutom också tjäna pengar krävs mycket ideellt arbete. Men vinsten kan också uppstå genom att anläggningarna blir mer personligt skötta och att nyttjandefrekvensen blir högre. De flesta kommuner vill idag föra besluten närmare medborgarna. Genom föreningarnas ökade ansvarstagande för lokala anläggningar deltar dessa i en sådan process.

□ Det går att ta över verksamhet med tämligen små förändringar i föreningens organisation. Vanligtvis bildar man ett särskilt utskott som under föreningsstyrelsen får ansvaret för den övertagna anläggningen. För större anläggningar är det vanligt att man bildar allianser mellan olika föreningar.

□ Majoriteten av de uppdrag som övertagandet leder till är ideella, dvs. utan ersättning. För de mest krävande uppdragen utgår arvoden som varierar mellan 200 och 1 000 kronor. Häri ligger den vinst föreningen kan göra på åtagandet — inkomsterna används sällan till löner. Men de nya uppdragen kan också under långa perioder anta formen av ett deltidsarbete. Det visar sig också att kraven på arvoden och andra former av ersättning växer. Det förefaller bli svårare att få folk att ställa upp ideellt under en längre period.

□ En intressant grupp i sammanhanget är pensionärerna. De disponerar sin tid bättre än de förvärvarbetande och är sällan intresserade av stora arvoden. En betydelsefull grupp inom föreningsarbetet är de lönebidragsanställda. Hos de undersökta föreningarna har det funnits upp till sju anställda. Det har inte varit några problem för organisationerna att få anställa det antal man önskat.

□ Det huvudsakliga intrycket av utredningsresultatet är positivt. Föreningarna är nöjda med sina nya arbetsuppgifter och de klarar de krav kommunen ställt. Men alla övertaganden har inte skett helt utan problem. Det har förekommit att föreningens innehåll och arbete förändrats totalt. Föreningen måste ha medvetenhet, styrka och vilja till självständighet för att i vissa lägen inte bli offer för starka kommuner.

□ Det finns en risk för kommunalisering av föreningarna. Kommunerna har stora resurser att utmana dem med — hot om nedläggning av anläggningen men också löften om subventioner och bidrag. Det förekommer fall där föreningar låtit sig övertalas att ta uppgifter som i själva verket förändrat den ursprungliga aktiviteten.

□ Slutligen konstaterar utredarna att det inte bara är kommunen som kan sluka föreningen. Idén kan gå förlorad om det som snabbt och effek-

tivt ger pengar får dominera. Idrottsrörelsen har kanske kommit längst av organisationerna in i affärsvärlden. En del menar att det vore bättre att man renodlat skilde på den kommersiella och den breda idrottsverksamheten. Idag leder sammanblandningen till att idrottsrörelsen har dubbla budskap: När föreningen talar med kommunen framhåller man sin ungdomsfostrande verksamhet. När man söker sponsorer inom näringslivet framhäver man reklamvärdet.

11 Föreningslivet i välfärdssamhället

Utredningen ska nu med hjälp av två undersökningar söka beskriva hur organisationerna i Sverige har utvecklats. Mot bakgrund av vår redovisning tidigare i betänkandet ska vi diskutera medlemsutveckling och nybildande av föreningar. Vi ska också diskutera i vilken typ av föreningar som svensken är mest aktiv samt vilka verksamheter som leder till det största medlemsengagemanget. Vilken roll spelar föreningslivet i samhällsutvecklingen i dag?

”Folkrörelserna i välfärdssamhället”

Jan Engberg, som är docent vid Umeå universitet, har i bilaga 2 sammanfattat sin doktorsavhandling ”Folkrörelserna i välfärdssamhället”. Utredningen redovisar här några av hans slutsatser som har varit av intresse för vårt utredningsuppdrag.

Engberg utgår från fyra synsätt på organisationerna i den allmänna debatten idag.

- De är passiva, förstelnade och befolkade av byråkrati och pampvälde.
- De är medborgarfostrare, alternativskapare och erbjuder social gemenskap.
- De har en historiskt förankrad förmåga att ändra samhällets politiska kurs.
- De har förlorat denna förmåga.

Engbergs analys ska avslöja vad som är myt och vad som är verklighet. För att göra denna analys måste organisationerna klassificeras. Engberg delar därför in dem i fyra kategorier: Arbetets rörelse, Idérörelsen, Interaktionsrörelsen samt Identitetsrörelsen.

Uppdelningen bygger på tanken att männskor söker sig till organisationer av olika skäl:

Arbetets rörelse bestämmer positionen i arbetet. Hit hör de fackliga organisationerna, lantbrukarorganisationer samt skilda företagarorganisationer.

Idérörelsen samlar medlemmar som har samma attityder, normer och

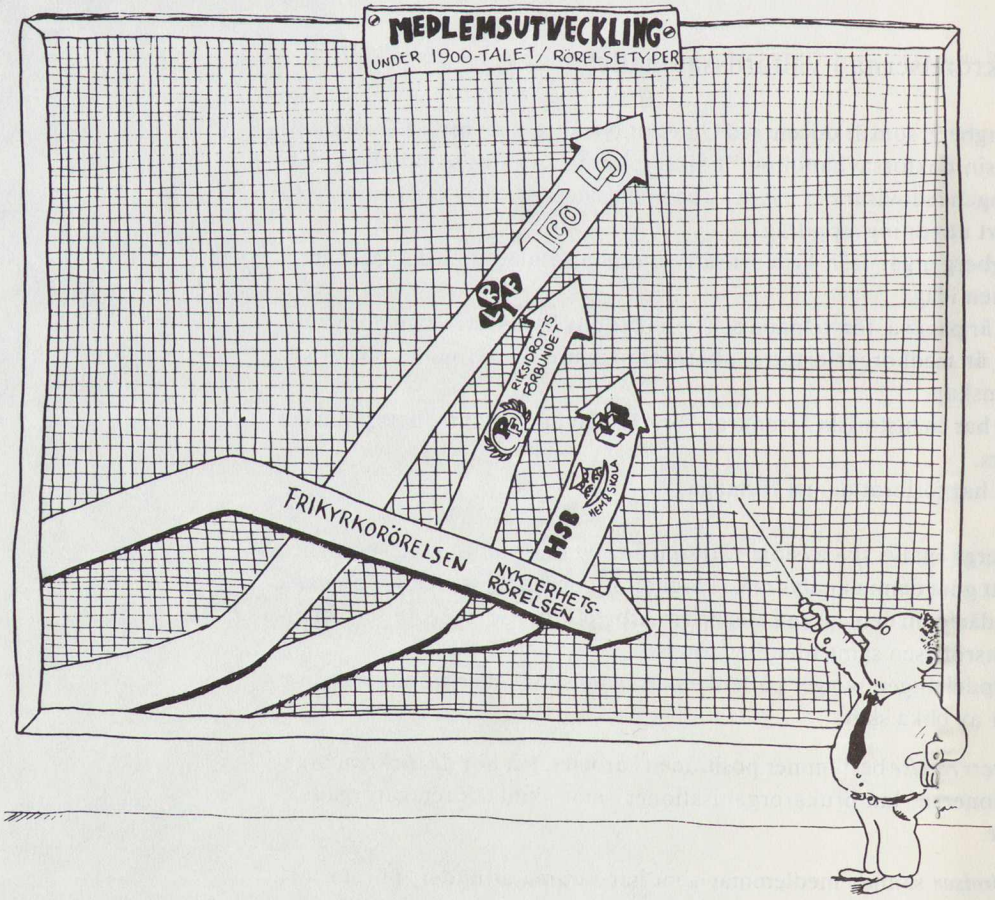
övertygelser. Hit hör nykterhetsrörelsen, religiösa samfund och organisationer samt miljörörelsen.

Identitetsrörelsen samlar människor i gemenskap som har egenskaper i form av föräldraskap, nationell härkomst, kön, handikapp, ålder etc. Hit hör t.ex. de skilda boendeorganisationerna, handikappföreningar, föräldraföreningar, konsumentföreningar, invandrarföreningar.

Interaktionsrörelsen samlar människor inriktade på individuella prestationer och strävan efter gemenskap. Här finns idrottsrörelsen, friluftsorganisationer, jakt- och skytteföreningar, hobbyföreningar av skilda slag etc.

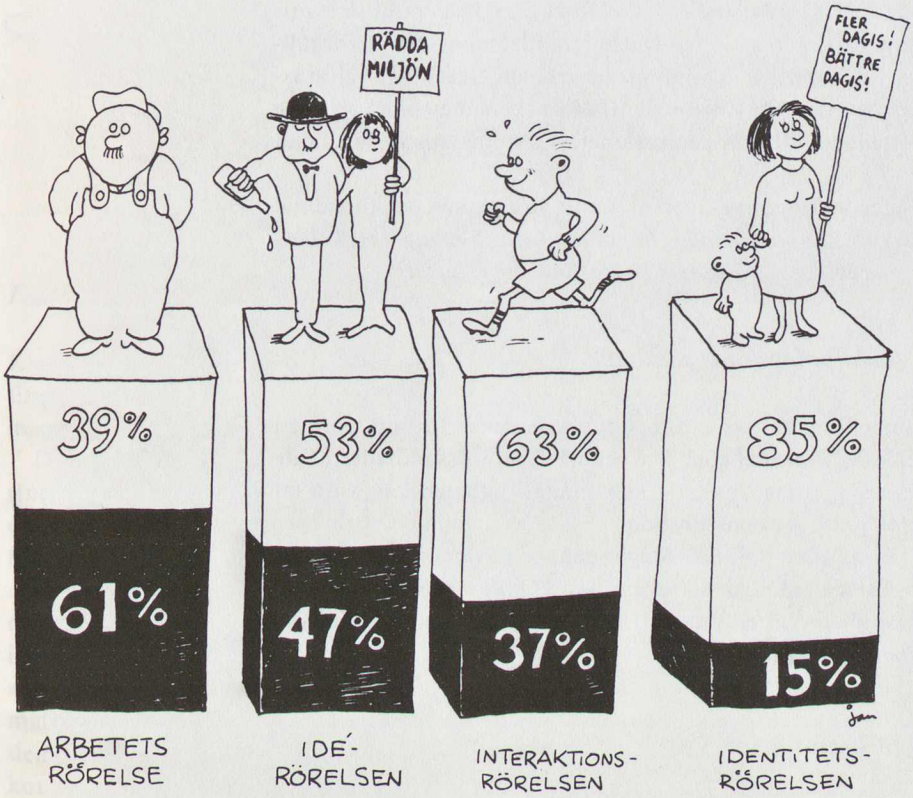
Medlemsutvecklingen

Medlemsantalets utveckling inom ett antal organisationer under 1900-talet ger en första bild av organisationernas position i dag.



Medlemsutvecklingen är klart uppåtgående för alla rörelsetyper utom idérörelsen. Det som framför allt hänt är att interaktions- och identitetsrörelserna ökat markant.

Organisationsutvecklingen



Engberg ser först att välfärdssamhället verkar vara en gynnsam miljö för organisering. Nära 25 procent av de nu verksamma organisationerna är bildade efter 1971. Om välfärdssamhället kan sägas ha sitt genombrott efter år 1950, kan de fyra rörelsetypernas tillväxt jämföras med välfärdsutvecklingen.

Arbetets rörelse och idérörelsen har sin huvudsakliga tillväxt före år 1950 och de båda andra efter denna tidpunkt. Det kan noteras att identitetsrörelsens föreningar till 85 procent är bildade efter år 1950.

Engberg menar att trenden är att klassmässiga och ideologiskt betingade rörelser är på tillbakagång framför sådana som bygger på identitet och behov av samvaro och rekreation.

Svenska folket agerar kollektivt

En kraftig organisationsutveckling och stark medlemstillströmning till organisationerna är på det hela taget förbundna med välfärdsutvecklingen. Engberg menar, att medborgarna i allt högre grad försöker påverka representanter för den offentliga sektorn genom föreningslivet att tillgodose sina krav. Föreningarna politiseras. De politiska partiernas roll som förmedlare av en sådan folkvilja verkar avta. Andra varianter på kollektivt agerande tilltar i stället.

Det är emellertid inte fråga om en enkel förskjutning av politisk legitimitet från partier till organisationer. Det har i stället blivit ett nytt förhållningssätt — politik har blivit det möjligas marknad. Det finns i välfärdssamhället en rad kanaler att välja mellan, då önskemål av olika slag ska föras fram. Detta leder till att organisationerna genomsyras av en allmän aktivitet.

Föreställningen att Föreningssverige skulle vara passivt och förstelnat kan således förkastas. *Svenska folket har aldrig varit så engagerat i kollektivt agerande som under välfärdsepoken, är Engbergs slutsats.*

De stigande förväntningarnas samhälle

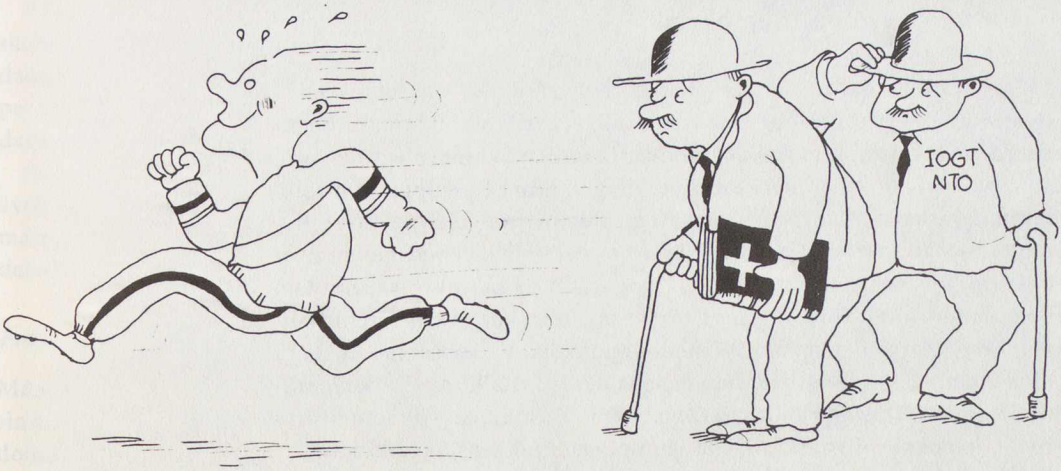
Engberg kommer fram till att välfärdsutvecklingen är förbunden med organisationer som fungerar som påtryckare. Välfärdssamhället är de stigande förväntningarnas samhälle, där mångsidigheten kan vara ett problem för den politiska demokratin.

Allt flera krav ställs på politiska åtaganden, och även om de tillgodoses är det inte säkert att mängden krav minskar. Olikheter, orättvisor och nya krav får alltid sin "klientgrupp", som i ett demokratiskt samhälle ständigt för fram sina krav.

Vinnare och förlorare

Detta konstaterande gäller emellertid inte allmänt om organisationerna. I den allmänna ökningen av det kollektiva agerandet finns vinnare och förlorare.

De organisationer som Engberg hänför till *arbetets rörelse* — främst de fackliga organsiationerna — förmår kombinera hög mobilisering med politiskt engagemang och ett mycket högt medlemstal. *Idérörelsen*, menar Engberg, illustrerar det motsatta fallet med negativ medlemstrend, låg mobiliseringsförmåga och låg påverkanskraft. *Interaktionsrörelsen*, som domineras av idrottsrörelsen, intar en mellanställning med en stark organisationstillväxt men utan krav på mobiliseringsförmåga eller politisk aktivitet. *Identitetsrörelsen* — boendeorganisationer, pensionärsföreningar m.fl. — är den stora vinnaren med sin kombination av tillväxt i medlemsantal och nya föreningar, förmåga till hög mobilisering och hög politisering.



Från identitet till idé?

Kan identitetsrörelsen utvecklas i riktning mot en ny idérörelse? frågar Engberg. Finns det underlag för ett gemensamt bredare samhällsengagemang bland dem som omhuldar sin egen identitet?

Det är en fråga som rör vid organisationernas förmåga till mobilisering. Det är först när organisationerna har tillräckliga resurser och möter en utmaning, som mobilisering kan äga rum. Finns det något som talar för att en sådan mobilisering skulle äga rum i det svenska samhället?

Identitetsrörelsen har resurser. Men hur är det med utmaningar? De måste sökas i organisationernas omgivning. Den politiska demokratin är identitetsrörelsens viktigaste motpart. Här finns emellertid inte några signaler om en utmaning. Att säkerställa olika gruppers (identiteters) materiella och sociala standard är tvärtemot viktigt för den politiska demokratin. Man vill mildra och förekomma felutveckling och politiska konflikter och därmed åstadkomma goda valresultat.

Engberg menar, att det knappast är troligt att organisationsvärlden kommer att möta någon större utmaning. Därmed är det heller inte troligt att identitetsrörelsen kommer att utveckla ett idémässigt program för hela samhällsutvecklingen. Det finns ingen drivkraft till den sortens mobilisering. *Att folkrörelserna i dag har en förmåga att ändra samhällets övergripande sätt att fungera, kan därför betvivlas, menar Engberg.*

Engberg avslutar sammanfattningen av sin doktorsavhandling: Sekelskiftets folkrörelser bidrog till att ersätta vertikala lojalitetsmönster (mellan arbetsgivare och arbetstagare, mellan bonde och dräng och mellan hög och låg) med horisontella, där solidariteten inom det egna kollektivet blev utmärkande för hur lojaliteter skulle fördelas.

Välfärdssamhällets folkrörelser formulerar sina lojaliteter i allt snävare begrepp. Medborgarna fördelar sin identitet bland flera kollektiv i ett system av organiserad individualism.

"Hur vårdar vi vår demokrati?"

Gösta Vestlund har i en undersökning "Hur vårdar vi vår demokrati?" (Skolöverstyrelsen 1981) belyst föreningslivets och folkbildningsarbetets betydelse för demokratin. Bakgrunden till undersökningen var den oro, som på många håll uttalats för utvecklingen inom förenings- och folkbildningsarbetet. Bl.a. menar man att medlemmarnas aktivitet och inflytande minskar, att ombudsmän och andra anställda mer och mer tar över ansvaret för verksamheten och att demokratin på så sätt försvagas. Om demokratin inom föreningslivet försvagas, minskar också föreningslivets betydelse som demokratisk medborgarskola. Vad anser människor i allmänhet att föreningslivet betyder för deras inställning till demokratin? Vad skulle de vilja ändra på för att organisationernas roll som fostrare till demokrati förstärks? Detta var undersökningens huvudfrågor.

Vi sammanfattar reslutatet i de delar undersökningen berör denna utrednings uppdrag i följande punkter.

En omistlig medborgarskola

Föreningslivet spelar alltjämt en betydelsefull roll för den demokratiska fostran. Vestlunds entydiga resultat i detta avseende väcker en angelägen fråga: Hur skulle demokratin kunna föras vidare från generation till generation och utvecklas, om inte föreningsverksamheten och folkbildningsarbetet fanns? Deras insats framstår också i vårt moderna samhälle med alla dess informationsmöjligheter som en nödvändig del av den representativa demokratin, en omistlig medborgarskola.

Ständigt växande mångfald

Antalet föreningar i de undersökta kommunerna har ökat mycket kraftigt. Detta är ett resultat av ökad fritid och medborgarnas större möjligheter att utveckla sina individuella intressen. Det har ägt rum en pluralisering av föreningsväsendet. De många nya föreningarna konkurrerar mycket framgångsrikt med de klassiska folkrörelserna, vilket fört över många aktiva från dessa organisationer till de nyetablerade. Utvecklingen mot "skräddarsydda" organisationer är tydlig och är sannolikt ett uttryck för en allt starkare individualisering på gott och ont, som tycks pågå i det svenska samhället.

Specialföreningarna och helheten

De klassiska folkrörelserna har ett brett program, inriktat på reformer av politisk, ekonomisk, social eller kulturell natur. De nya sammanslutningarna bygger däremot ofta sin verksamhet på ett mycket begränsat intresse. Det kan gälla hunddressyr, radiokommunikation eller enbart möjligheten att skapa kontakt människor emellan. Det är troligt, att denna koncentration på ett överskådligt mål tilltalar många, som upplever samhällsfrågorna som alltför komplicerade.

Vilka konsekvenser kan en sådan utveckling få för den demokratiska skolningen av medlemmarna? Utvecklingen kan också innebära betydande problem för den representativa demokratin genom att dessa grupper driver sina krav utan hänsyn till andra gruppers kanske lika välgrundade krav.

Samtidigt framgår det klart av Vestlunds undersökningsresultat, att även de föreningar som har smala program bidrar till att öka medlemmarnas insikt i hur demokratin fungerar och att träna dem för insatser i demokratins organ.

Från samhällsengagemang till gemenskap

Många föreningar växer fram, som tycks ha kontakt och gemenskap som sin huvudsakliga uppgift. Behovet av gemenskap spelar en i det närmaste dominerande roll som drivkraft när man går med i en förening. Det framgår också klart att gemenskapen är bland det viktigaste man får ut av sitt medlemskap i en förening. Det är mycket angeläget, menar Vestlund, att följa hur organisationslivet utvecklas, oavsett om tendensen är "smala program", kontaktbehov eller något annat. Vi måste analysera hur den representativa demokratin påverkas av dessa tendenser. Ett fruktbart samspel mellan mikrodemokratin i de små grupperna och makrodemokratin i samhället som helhet är väldigt betydelsefull för demokratins styrka och utveckling i framtiden. Det borde därför skapas resurser för att kontinuerligt analysera detta samspel.

Medlemsaktiviteten och "pluraliseringen"

Det växande antalet föreningar har lett till en allt hårdare konkurrens om medborgarna. Den materiella välfärden tycks ha lett till att intresset för de klassiska folkrörelserna med sina reformprogram avtagit. Engagemanget har förts över till de nya föreningarna.

Aktiviteten i organisationslivet har inte avtagit. En tredjedel av alla medlemmar anser sig, enligt flera undersökningar, vara aktiva. Man kan fråga sig om aktiviteten någonsin varit större än den är i dag.

Den informella aktiviteten

Aktivitetens spridning till ett växande antal föreningar gör det svårt att få en klar bild av hur många som engagerar sig. Samtidigt har aktiviteten i stor utsträckning förts över från reguljära medlemsmöten till olika verksamhetsformer mellan mötena. Det finns en växande aktivitet vid sidan om i kommittéer, körer, teatergrupper, klubbar och många andra former. Den informella aktiviteten har ökat på den formellas bekostnad.

De passiva och de omedvetna

Den största delen av medlemmarna är passiva. Det rör sig om cirka två tredjedelar. De passiva följer emellertid ofta med genom att på olika sätt informera sig om föreningens verksamhet.

"Distansintresse" eller försäkringsskydd

Samtidigt som antalet medlemmar ökar i framför allt de stora organisationerna, redovisar deras företrädare att medlemsaktiviteten inte ökat — snarare tvärtom. Det föreligger ett tilltagande "distansintresse". Man vill av olika skäl markera sin solidaritet med en förening, men inskränker sin insats till att betala medlemsavgiften. Det kan kanske också vara fråga om en sorts "försäkringsattityd". Man vill ha plats i medlemsregistret ifall något skulle hända eller för att få några förmåner som organisationen erbjuder. Med hänsyn till vad som tidigare sagts är det sannolikt att många av dessa "distansmedlemmar" är aktiva i någon av de nya föreningarna.

Den nödvändiga insatsen

En stor majoritet av medlemmarna framhåller i Vestlunds undersökning att man i föreningsarbetet

- □ upplevt kontakt och gemenskap
- □ fått ökat intresse för samhällsfrågor
- □ stimulerats att delta i diskussioner
- □ lärt sig samarbeta
- □ fått träning för olika uppdrag
- □ blivit mera medveten om demokratins värde.

Att delta i föreningsverksamhet av de flesta slag gör medlemmarna mera politiskt aktiva. De reagerar också i stor utsträckning, nästan hälften av medlemmarna, mot "styrning från toppen". Man anför bl.a. att avståndet till "dem som bestämmer" har ökat samtidigt som kraven på hänsyn från vanliga medlemmar blivit starkare i organisationernas ledningar.

Vägen in i framtiden

En mycket stor majoritet i undersökningen önskar sig ett bättre föreningsarbete: Gå in för ett mänskligare format och klimat.

Behovet av kontakt och gemenskap löper som en röd tråd genom undersökningssvaren, anser Vestlund.

De flesta svaren betonar värdet av en verksamhet och en miljö som

- □ kan överblickas
- □ präglas av personliga relationer
- □ stimulerar alla deltagare till aktivitet
- □ främst bygger på deltagarnas resurser.

Det är att göra sin stämma hörd, att påverka, som man med all tydlighet sätter främst. Det vill man göra i en miljö som präglas av de ovanstående fyra punkterna. Ett av undersökningens resultat är således att föreningslivet ska satsa på mindre enheter. Det stora antalet nybildade små föreningar är ett uttryck för en sådan önskan.

Folkrörelseutredningens slutsatser

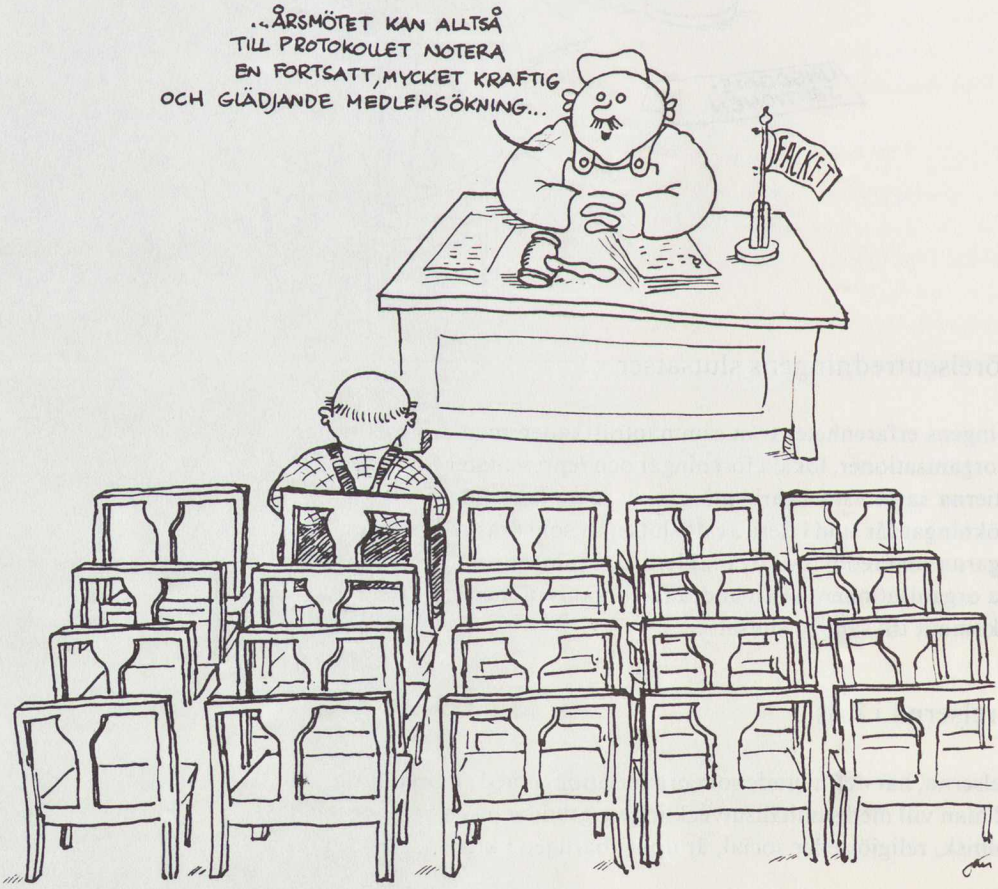
Utredningens erfarenheter från sammanträffanden med representanter för riksorganisationer, lokala föreningar och representater för de politiska partierna samt våra bearbetningar av materialet från SCB:s ULF-undersökningar får stöd i flera av de slutsatser som dras i de båda undersökningarna som redovisats ovan. Flera utredningar som gjorts inom de fackliga organisationerna och andra riksorganisationer har i flera avseenden kommit till samma slutsatser.

Idérörelserna i kris

Idérörelserna, här definierade som organisationer med ett brett program för vad man vill med samhällsutvecklingen, grundat på en väl utvecklad idé, politisk, religiös eller social, är uppenbarligen i kris.

Medlemsutvecklingen är negativ i förhållande till de andra typerna av organisationer. Både undersökningar och utredningens erfarenheter från samtalen med organisationernas företrädare pekar på att man har mycket svårt att samla medlemmarna till möten. Flera pekar också på problem att få folk att ställa upp i styrelser eller på andra uppdrag. Fackföreningsrörelsen visar på en positiv medlemsutveckling men flera utredningar man själva gjort visar att det är svårt att samla medlemmarna till möten och andra verksamheter. Denna utveckling styrks också av statistik från studieförbunden, som visar att antalet cirklar kring samhällsfrågor eller med ideologisk inriktning minskar.

Samtidigt har såväl Engberg som Vestlund påvisat en markerat positiv utveckling av organisationer som organiserar sina medlemmar kring en begränsad fråga med en individuell anknytning till den enskilda medlemmen. Båda dessa undersökningar har också uppmärksammat en sådan utvecklings betydelse för den representativa demokratins ställning. Särintressen riskerar att dominera den politiska debatten. Andra grupper med lika befogade krav men med svagare organisation riskerar att inte kunna göra sina stämmor hörda. Helheten i samhällsutvecklingen blir svår att hävda.



Den starka uppgången för intresseorganisationerna har till stor del skett under 1970- och 1980-talen, då välfärdsutvecklingen kulminerar.

Det som är idérörelsernas och de politiska partiernas styrka att bidra till helhetssyn och ansvar för samhällsutvecklingen har uppenbarligen inte lockat välfärdsmänniskan. Den demokratiska välfärdsutvecklingen har byggt på ett solidariskt och kollektivt handlande hos det svenska folket. När nu välfärdssamhället finns här, synes den moderna människan överge de organisationer, som bidragit till dess uppbyggnad. Detta sker kanske i en förvissning om att välfärdssamhället nu är etablerat tillsammans med den svenska modellen för demokrati. Man är i stort tillfreds med sakernas tillstånd och kan nu tryggt tillsammans med likasinnade vända sig mot mera individuellt präglade frågor, som ligger närmare.

Idérörelserna verkar stillatigande ha accepterat denna utveckling. Utredningen har gått igenom folkrörelsedebatten under 1970- och 1980-talen men inte funnit några mera markerade inlägg kring idérörelsernas kris. Det kan synas förvånande. Det borde vara angeläget att klargöra hur den fortsatta välfärdsutvecklingen och den demokratiska utvecklingen ska föras vidare med en försvagad idérörelse och med politiska partier, som förefaller tappa medlemmar och medlemsaktivitet. Utredningen har mot bakgrund av gjorda erfarenheter och resultaten från de redovisade undersökningarna velat peka på problemen och kanske därmed bidra till en nödvändig debatt.

Fem förutsättningar för engagemang

Utredningen har visat att svenska folket är mycket aktivt i föreningslivet. Man är med i flera föreningar, tre, fyra, kanske fem. Man kan därför säga att det utbrutit något av en tävlan mellan organisationerna om att få bli den som medlemmen engagerar sig i.

Var engagerar sig då svensken på ett aktivt sätt? Var sätter han in sina krafter, går in i styrelsen, åtar sig praktiska arbetsuppgifter, deltar i medlemsvärvning och arbetar ideellt? En första förutsättning är naturligtvis att han sympatiserar med föreningens målsättning eller känner sig lockad av de verksamheter den bedriver. Men det gör han säkert i alla föreningarna han är med i. Det måste finnas flera förutsättningar.

Vissa organisationer tycks inte vara så anglägna om att aktivera sina medlemmar i en demokratisk process i organisationen. Ett exempel på detta är miljöorganisationen Greenpeace. Här består själva organisationen i Sverige av några tiotal medlemmar. I samarbete med motsvarande grupper i andra länder genomför organisationen aktioner av skilda slag för att peka på olika problem i någon miljöfråga. Efter en sådan aktion går man sedan ut till svenska folket i en värvningskampanj för stödmedlemskap. Enligt uppgift skickade år 1986 105 000 personer in 120 kronor vardera för ett sådant stödmedlemskap.

Dessa stödmedlemmar har inget demokratiskt inflytande över organisationen, inte heller någon insyn i organisationens förvaltning.

Andra organisationer värvar medlemmar med hänvisning till skilda medlemsförmåner. I övrigt verkar man inte ha några högre amibitioner att locka medlemmarna till mötesaktiviteter, deltagande i en demokratisk process eller till andra föreningsverksamheter.

Organisationerna i Sverige kan sedan placeras in på en skala, vad gäller medlemsengagemang, stigande till de föreningar som upplever medlemmen som det centrala och kring vilken hela verksamheten kretsar. Exempel på sådana föreningar är Verdandi och klientorganisationer som RSMH (Riksföreningen för Social och Mental Hälsa).

Den vanliga inställningen inom organisationerna är emellertid att man vill ha aktiva och engagerade medlemmar. Våra erfarenheter från Föreningssverige och resultaten från såväl Engbergs som Vestlunds undersökningar gör att utredningen sammanställt fem förutsättningar som vi anser svensken vill ha uppfyllda för ett aktivt engagemang i en förening. Fortfarande gäller naturligtvis att man symptiserar med föreningens mål och verksamheter.

1. Medlemmarna vill ha möjlighet att fatta egna beslut i demokratisk ordning. Man vill också ha möjlighet att ta initiativ till besluten — allt ska inte komma ovanifrån. Vissa beslut ska dessutom kunna resultera i egna verksamheter.

2. Man vill att föreningen ska ha ett litet lokalt upptagningsområde, där man känner andra människor. Föreningsverksamheten ska gärna handla om en lokal angelägenhet i form av en anläggning eller verksamhet som berör de kringboende.

3. Föreningsarbetet ska präglas av personliga relationer. Det ska vara ett led i ett gemenskapsarbete och kunna förankra en i ett socialt nätverk.

4. Man vill också att alla medlemmar ska kunna delta i aktiviteterna. Föreningsarbetet ska läggas upp så att det stimulerar till aktivitet.

5. Föreningens verksamhet ska i så stor utsträckning som möjligt bygga på medlemmarnas egna resurser.

Tidigare redovisade förhållanden kring vilken typ av förening svensken är aktiv i svarar mot flera av dessa punkter. Kanske kan organisationer som har svårt med medlemsaktiviteterna finna inspiration till en diskussion utifrån en eller flera av dem.

Korporativism

Då intresseorganisationer på olika sätt har inflytande över politiken brukar man tala om korporativism. Dess mest fundamentala innebörd är: en korporativ ordning är för handen då organisationer konkurrerar med den politiska demokratin genom att expandera sitt "intresse" och sitt inflytande över sådant som annars är politikens uppgift.

Man brukar tala om två olika former av korporativism. Dels menar man ett system, där de beslutande organen tillsätts av intresseorganisationer och inte genom val med allmän och lika rösträtt. En sådan korporativism är konstitutionellt utesluten i Sverige och därmed ointressant.

Dels talar man om "faktisk korporativism". Det betyder att staten har en så långt gången samverkan med intresseorganisationerna, att dessa förlorat sin självständighet och i stället blivit statsorgan.

Engberg har i sin avhandling gjort en analys av förhållandet stat/kommuner och intresseorganisationerna i dessa avseenden. Han finner att korporativa arrangemang inte är särskilt framträdande i svensk politik, varken på central eller lokal nivå.

Passivisering

Berndt Lindholm gör i sin bok "Rörelsen och folkhemmet" (1983) en analys av begreppet "etatism" och av riskerna för en sådan utveckling i det svenska samhället.

Många människor uppfattar samhället som trögrörligt och byråkratiskt. De har en känsla av att stå utanför. De känner sig också vilsekomna i byråkratin. En passiv mottagaranda uppstår också hos människor, när samhällets organ uppfattas ge tjänster som man har rätt att ställa anspråk på men som man inte själv har ansvar för mer än att man betalar skatt.

Risken med denna uppfattning, fortsätter Lindholm, särskilt när det gäller verksamheter inom det sociala området, är att andra former av initiativ i ideella och kooperativa former verkar omöjliga eller orealistiska. En sådan utveckling brukar kallas etatistisk, efter det franska ordet för stat, "etat".

Då har det "civila samhället" brutits ned, det samhälle som bygger på ömsesidighet och frivillighet och inte har staten "samhället" att tacka för sin tillvaro.

Risken med etatism, menar Lindholm, är när alla krav riktas mot myndigheter. Till sist dör en del av förmågan hos medborgarna att ta saker och ting i egna händer.

När samhället råkar i kris och människor uppfattar att samhället och de politiska makthavarna inte längre förmår att lösa problemen, uppstår en legitimitetskris. Medborgarna tappar förtroendet för det politiska systemet och för politikerna. Denna kris yttrar sig bl.a. som passivitet hos stora medborgargrupper, vilket inte kan angripas med traditionella trygghetsreformer eller centrala förhandlingar. Det kommer i stället att handla om vem som ska bestämma i samhället, i ekonomin, i företagen, om vilka värderingar som dominerar, om vem som är aktiv eller passiv.

Lindholm slutar analysen med att fråga sig vad som egentligen kommer att hända under 1980-talet. Detta kommer att bero på i vilken grad berörda människor kommer att aktivera sig och hur de kan påverka samhällsutvecklingen.

Människor tar initiativ och ansvar

Mot bakgrund av Vestlunds och Engbergs undersökningar och utredningens egna undersökningar visar det svenska samhällslivet i dag en

imponerande aktivitet. Människor har i högre grad än vad vad man kunnat tro av den allmänna debatten tagit egna initiativ och eget ansvar för verksamheter, som berör dem. Utredningens bestämda mening är att en sådan utveckling kommer att fortsätta. I detta sammanhang bör emellertid åter erinras om att både Vestlund och Engberg kunnat påvisa en idérörelsernas kris och att många medlemmar i de stora organisationerna upplever att det är långt till de ledande i organisationerna. De många människornas engagemang i skilda verksamheter i samhället tyder dock på att riskerna för en passiviserande utveckling i Sverige inte är stor. De förslag utredningen kommer att redovisa senare i betänkandet ska kunna ge möjlighet till ytterligare initiativ och ansvarstagande.

12 Utgångspunkter för reformer

I detta kapitel redovisar utredningen ett antal utgångspunkter för reformförslagen. Vi har hittills gett en bild av föreningslivet i Sverige. Den har visat medlemsutveckling, organiseringens och verksamheternas omfattning och inriktning. Vi har också beskrivit i vilken typ av förening svensken är aktiv.

Den generella välfärdspolitiken

Vi utgår i våra förslag från att den generella välfärdspolitiken ligger fast, så som den tolkas av en bred majoritet av det svenska folket. Det innebär att alla ska ha samma rätt till grundläggande nyttigheter såsom utbildning, social omsorg, hälso- och sjukvård m.m. Den rättigheten följer av medlemskapet i det svenska samhället, och bygger på den enskilda människans behov och inte på hennes ekonomiska möjligheter. Våra förslag får således inte försvaga denna generella välfärdsutveckling.

Den generella välfärdspolitiken innebär inte bara ett rättvist och solidariskt sätt att fördela våra gemensamma resurser; den skapar en grund för att alla medborgare blir intresserade av att försvara och förbättra välfärden i omsorg om sina egna intressen, men också i omsorg om dem som är mindre lyckligt lottade än man själv är.

Mot bakgrund av de fakta utredningen redovisat, kan ökad föreningsmedverkan i samhälleliga angelägenheter bli ett positivt bidrag till utvecklingen av den generella välfärdspolitiken. På det sättet bidrar den generella välfärdspolitiken till att stärka den svenska demokratin.

Meningen med våra förslag är därför att stimulera fler människor att ta ett eget och gemensamt ansvar för de verksamheter som bedrivs i kommunernas och landstingens verksamheter. Detta bidrar till att förnya och utveckla innehållet i dem, bland annat genom det ideella engagemang som tillförs. Besluten om verksamheterna förs också på detta sätt närmare de människor som är direkt berörda av dem. Då utvecklas även demokratin.

Positiv bild av föreningslivet

Utredningen har fått en positiv bild av det svenska föreningslivet. Som framgått av de föregående kapitlen har våra inventeringar av föreningslivet och exemplen på insatser i traditionellt kommunala och landstingskommunala verksamheter visat, att också de enskilda människorna är intresserade av att delta i sådan föreningsdriven verksamhet.

Det finns en stabilitet och kontinuitet i svenskt föreningsliv som inger respekt och tilltro inför ett ökat ansvarstagande för föreningsmedlemmarna.

Utredningen har dock också funnit exempel på hur föreningsdriven verksamhet har misslyckats. Kunskaper om den verksamhet man ska ta ett ökat ansvar för, är en första avgörande förutsättning för att man ska lyckas. Kommunen och landstinget måste kunna erbjuda rimliga och trygga ekonomiska villkor. Det finns exempel på hur kommuner pressat föreningar att ta över ansvaret för t.ex. en anläggning genom att hota med att annars lägga ner den.

Det fordras också goda kunskaper i juridik, ekonomi och administration inom föreningen. Då kan man föra förhandlingarna med den kommunala förvaltningen på jämbördig fot. En intensifierad utbildning av medlemmarna inte minst i ekonomiska frågor och administration är därför viktig.

Kommuner och landsting vill

Den tidigare redovisade enkäten till kommuner och landsting (kapitel 8) ger en klar bild av att man där är positiv till en fortsatt utveckling mot ett

ökat föreningsansvar. Merparten av kommunerna och landstingen tror också på en sådan utveckling. Verksamheter som ofta nämns i enkäten som områden där kommuner och landsting gärna ser ett utökat föreningsengagemang är äldreomsorg, barnomsorg, dagcentraler för äldre, viss primärvård och insatser för utskrivna från mentalsjukhusen. Samma sak gäller verksamheter och anläggningar med anknytning till kultur och fritid.

Utredningen har kunnat konstatera att det skett en mycket kraftig ökning av föreningsdrift i landstingens och kommunernas verksamheter och anläggningar under den senaste tioårsperioden. Utvecklingen har gått snabbt och uppenbarligen utan större problem. Den redovisning som ges av redan pågående föreningsverksamhet med anknytning till kommunal och landstingskommunal verksamhet är minst sagt imponerande. Det som redan finns pekar på att det inte idag finns några avgörande hinder för ett ökat föreningsengagemang.

En viktig förutsättning för en fortsatt utveckling av välfärden är att kommuner och landsting går vidare i arbetet med förnyelse och omprövning av verksamheten.

Utredningen vill i detta sammanhang understryka vikten av att delegera befogenheter och ansvar till anställda för att utveckla ett bra samarbete med de föreningar som vill ta ett ökat ansvar. Det krävs också förenkling och samordning av regler och ärendehantering i kommuner och landsting.

Som framgår av utredningen som gjordes vid högskolan i Östersund och av enkäten till kommunernas fritidschefer (de redovisas i kapitel 8) är ett viktigt kommunalt motiv för att låta föreningar ta över ägande eller driftansvar för fritidsanäggningar att verksamheten då blir billigare för kommunen. Vi har kunnat konstatera att kommunerna tänker likadant

när det gäller att t.ex. överlämna ansvaret för barnomsorg till en föräldraförening. Kommunernas bedömning att verksamheten blir billigare grundar sig på flera års erfarenhet.

Föreningslivet har inte någon anledning att se negativt på en sådan utveckling. En viktig förutsättning är dock att de ekonomiska villkoren har arbetats fram gemensamt och inte innebär att föreningen måste försämra kvaliteten på verksamheten. Utredningen har funnit exempel på att kommuner pressat föreningarna så hårt när det gäller de ekonomiska villkoren, att verksamheten blivit av dålig kvalitet och i en del fall t.o.m. måst läggas ner.

Vi ser det alltså som mycket viktigt att kommunerna ger föreningarna rimliga ekonomiska villkor. Man ska sluta regelrätta avtal och de ska vara långsiktiga med rimliga uppsägningstider. Om kommunerna sätter i system att utnyttja föreningsengagemang i huvudsak för att spara pengar, kommer det att leda till minskat föreningsengagemang och sämre verksamhet till högre kostnader.

Detta är inte bara en fråga för kommunerna att tänka på. Också föreningarna måste noga överväga de ekonomiska villkoren när de funderar på att överta en verksamhet av kommunen. Är man i föreningen inte övertygad om att de ekonomiska villkoren är godtagbara, bör man hellre avstå än att ge sig in i en osäker situation.

För att bedöma om avtalen är rimliga fordras goda kunskaper om ekonomi i förvaltnings- och driftfrågor.

Krav på föreningarna

Utredningen lägger i nästa kapitel fram förslag som ska underlätta för föreningar att ta del i och ett ökat ansvar för traditionellt samhällsdriven verksamhet. Men vi gör det inte utan att ställa krav på föreningarna. De kraven utgår då naturligtvis från att den generella välfärdspolitiken ligger fast.

En central del i välfärdspolitiken är den generella tillgängligheten. Alla ska kunna ta del av den service samhället erbjuder. Samma sak måste gälla också de föreningsdrivna verksamheterna för att samhället ska kunna stödja dem. Människors möjlighet att få service får inte begränsas av att föreningar tar över.

Medlemskapet är grunden för kollektiva åtaganden. Många och aktiva medlemmar ökar engagemang och gemenskap och är därmed viktiga inslag för att öka tillgängligheten till samhällsservice genom föreningen. Men även de som inte motiverats att ta steget in i föreningen och utöva medlemskapets fördelar, måste tillförsäkras en möjlighet att få grundläggande behov tillfredsställda. Utredningen har dock med stöd av de erfarenheter föreningsdriven verksamhet gett så här långt inte funnit, att utbudet av olika verksamheter skulle minska, snarare tvärtom.

Särskilt viktigt är detta när det gäller olika former av vård och omsorg, t.ex. barnomsorg, äldreomsorg och hälsovård. På dessa områden måste stat, landsting och kommuner ställa större krav på föreningarna när det

gäller den generella tillgängligheten och likställigheten än när det gäller t.ex. fritids- och kulturutbudet.

När det gäller omsorgsverksamheterna är det också en viktig förutsättning för ett ökat föreningsansvar, att kommunerna och landstingen förvissar sig om att den förening man tänker sluta avtal med har kapacitet att driva verksamheten långsiktigt. Vid beslut om ekonomiskt bidrag från kommuner och landsting till föreningar prövas automatiskt också frågor om kommunal likställighet.

De anställdas behov av trygghet

Utredningen menar att det är viktigt att ta stor hänsyn till de anställdas behov av rimliga arbetsvillkor och trygghet också när en förening driver verksamheten.

Den utveckling utredningen kunnat beskriva över hur föreningsansvaret ökat under 1970-talet och i synnerhet under 1980-talet pekar på att den kunnat ske utan större konflikter med de fackliga organisationerna. Det ökade föreningsansvaret har berört ett mycket stort antal anställda.

De fackliga organisationerna har under 1970- och 1980-talen manifesterat en ökande positiv inställning till föreningsansvar. En röd tråd i deras inställning — som kommit till uttryck bl.a. i handlingsprogram, fastlagda på deras kongresser — har varit en positiv hållning, när det ökade föreningsansvaret inneburit att människor som själva varit berörda av de aktuella verksamheterna tagit ett ökat ansvar. Om en pensionärsförening velat ta ett större ansvar för sina egna medlemmars fritidsverksamhet, har de fackliga organisationerna i allmänhet varit positiva till en sådan utveckling.

Inom äldreomsorg och barnomsorg är det idag svårt att rekrytera personal i vissa delar av landet, kanske främst i storstadsområdena. Inom hemtjänsten och barnomsorgen riskerar på grund av detta verksamheternas innehåll att försämras. Under sådana förhållanden skulle ett tillskott av föreningsverksamhet kunna innebära en förstärkning.

När en förening tar ett ökat ansvar för en verksamhet, ställer ibland kommunen personal till förfogande, som även i fortsättningen är anställd av kommunen. I andra fall övergår arbetsgivaransvaret till föreningen. Enligt vad utredningen kunnat bedöma har båda sätten fungerat i stort sett väl. De fackliga organisationerna ser helst att personalen även efter föreningsövertagandet är anställd av kommunen. Å andra sidan finns inom Föreningssverige sedan många år erfarenhet av arbetsgivaransvar. Dessa frågor utvecklas ytterligare i anslutning till de olika reformförslagen.

Medlemsengagemang

Det är inte bara stat, landsting och kommuner som ska ställa krav på föreningarna. Deras medlemmar gör det också. Och, som många företrädare för olika organisationer framhävt vid våra besök, det är oerhört

viktigt att det finns ett brett engagemang från medlemmarnas sida för att en förening ska kunna ta över en verksamhet. Utredningen är därför kritisk mot de exempel vi funnit på att kommunen på olika sätt pressat föreningen till ett ökat ansvar. Vi är också tveksamma till en del exempel på hur ledningen i en förening åtagit sig verksamhet som ligger utanför föreningens ordinarie verksamhet. Medlemmarna som sökt sig till föreningen för den ordinarie verksamhetens skull har reagerat negativt och engagerade sig inte i den nya verksamheten.

För att medlemmarna ska känna engagemang i föreningsverksamheten ställs vissa krav på hur föreningen fungerar. För att medlemmen ska bli aktiv i sin förening krävs att den ger henne ett avgörande inflytande över hur föreningen fungerar naturligtvis tillsammans med de andra medlemmarna i demokratiska former.

Föreningen måste dessutom låta sina medlemmar delta aktivt i dess arbete och erbjuda medlemmen gemenskap inom föreningens ram. Medlemmen måste få vara med och dela ansvaret för föreningen, och måste känna att föreningens verksamhet har sin utgångspunkt i lokala och välkända förhållanden. Utredningen menar att många av de landstings- och kommundrivna verksamheter, som är aktuella för ett ökat föreningsansvar, skapar förutsättningar för ett sådant föreningsarbete.

Gemenskap och rättvisa

Ett större engagemang från föreningarnas sida när det gäller olika former av traditionellt kommunal eller landstingsdriven verksamhet tillför vissa kvaliteter utöver dem den offentliga sektorn kan erbjuda.

I utredningen tänker vi då främst på närheten till den egna servicen och på den sociala gemenskap som ett föreningsengagemang otvetydigt för med sig (se t.ex. statistiska centralbyråns undersökning som redovisas i kapitel 5 och Gösta Vestlunds slutsatser, refererade i kapitel 10). Denna kvalitet i föreningsarbetet är en omistlig del i välfärdsutvecklingen.

Utredningen menar också att ett ökat föreningsdeltagande bör leda till en större rättvisa när det gäller fördelningen av välfärden. Rättvisan blir större eftersom föreningslivet når en större del av svenska folket än vad landsting och kommuner gör. Detta gäller i synnerhet inom kultur- och fritidsområdet, vilket på ett bra sätt illustreras av den bredd på kulturutbudet i glesbygd som studieförbunden står för. Även försök med nya tjänster i boendet pekar i samma riktning.

Privatisering

Det är bl.a. kvaliteter som gemenskap och ökad rättvisa som utredningen menar på ett avgörande sätt skiljer ut ett ökat föreningsengagemang från andra, mer kommersiellt inriktade alternativ till verksamhet i kommunernas och landstingens egen regi.

Under 1980-talet har en diskussion startats om att överföra vissa offentliga verksamheter till privata företag. Det finns många exempel på att en sådan utveckling också inletts i kommuner och landsting. Denna utveckling diskuteras i det följande i samband med reformförslagen inom respektive verksamhetsområde. Utredningen tar bara upp sådana fall, där överföringen av verksamheter till privata företag bedömts utgöra ett hinder för ett ökat föreningsansvar.

13 Överväganden och förslag

Som utredningen visat är inslaget av föreningsdrift och föreningsmedverkan i kommunernas och landstingens verksamhet stort. Framför allt har vi kunnat konstatera att denna medverkan ökar starkt och har gjort så under de senaste årtiondena.

Den slutsats vi drar är att det inte finns några avgörande hinder för föreningar att engagera sig i sådan verksamhet. Vår uppgift blir då att befästa den utveckling som pågår.

Vi vill göra det på olika sätt. Först och främst bör våra förslag reda ut de oklarheter som trots allt råder, t.ex. när det gäller vad kommuner och landsting får lämna ut till föreningar att sköta. Vi vill också underlätta för människor som engagerar sig inom vissa verksamheter inom vårdsektorn att delta i den genom att tillförsäkra dem en rätt till ledighet.

Vidare vill vi förmedla erfarenheter och kunskaper från Föreningssverige till allmänhet och myndigheter, samt mellan föreningarna. Det gör vi genom att i vårt betänkande med bilagor relativt grundligt beskriva den verksamhet som redan idag pågår.

Slutligen vill vi skaffa det svenska samhället bättre kunskaper om Sveriges organisationer och deras insatser i välfärdsbygge och försvar för demokratin. Det gör vi genom att lägga fram förslag till ett tioårigt forskningsprogram.

Lagförslag

Offentlig förvaltning genom enskild har diskuterats ganska mycket i den offentligrättsliga litteraturen. Många har försökt definiera det som utmärker offentlig respektive enskild förvaltning, med utgångspunkten i antingen ett formellt eller ett mer praktiskt synsätt. Det förefaller vara svårt att formulera entydiga begrepp på området. Vi beskriver utförligare

det offentligrättsliga, och då särskilt det kommunaljuridiska området i bilaga 2.

På utredningens uppdrag har professor Gunnar Bramstång speciellt belyst vissa frågor av statsrättslig, allmänt förvaltningsrättslig, kommunalrättslig och socialrättslig natur. Uppsatsen publiceras i bilaga 2.

Grundlagen

Det grundläggande lagstödet för offentlig förvaltning genom enskild finns i Regeringsformen (RF) 11 kap 6 §. Av denna framgår det att förvaltningsuppgift dels kan anförtros åt kommun eller landsting, dels överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Det framgår dessutom, att om uppgiften innebär myndighetsutövning, ska överlämnandet ske med stöd av en lag.

Grundlagen säger inte uttryckligen att kommuner och landsting också får överlämna förvaltningsuppgift till bolag m.m. Den allmänna uppfattningen är emellertid att det är möjligt, åtminstone inom kommunernas och landstingens fakultativa (frivilliga) sektor.

Att kommunerna och den kommunala självstyrlsen har stor betydelse i svenskt samhällsliv framgår av att självstyrelsen omnämns redan i RF:s "portalparagraf" och att kommunernas roll i olika sammanhang återkommer på flera ställen i RF.

Kommunallagen

Den viktigaste lagen på det kommunalrättsliga området är kommunallagen (KomL, 1977:179). Den har i viss mån karaktär av ramlag. Det betyder att KomL:s bestämmelser kompletteras av andra lagar och av rättspraxis. Det viktiga stadgandet om den kommunala självstyrelsen regleras t.ex. bara genom en allmän bestämmelse i KomL 1 kap 4 §: "Kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter". Hur långt den kommunala självstyrelsen egentligen sträcker sig framgår dels av främst regeringsrättspraxis och dels av speciallagar.

Även om den allmänna uppfattningen bland jurister är att kommuner

och landsting får överlåta vissa förvaltningsuppgifter på andra, bör detta komma till uttryck i KomL. Det skulle klart och entydigt visa att kommunerna och landstingen får låta t.ex. föreningar sköta uppgifter som åligger kommunerna och landstingen enligt lag eller som de frivilligt tagit på sig. På samma sätt skulle deras rätt att låta kommunala bolag sköta kollektivtrafik eller energidistribution för att ta två andra exempel befästas. Om rätten att överlåta förvaltningsuppgift ska begränsas, kan sådana bestämmelser tas in i speciallagar.

Vi föreslår således ett nytt, fjärde, stycke i KomL 1 kap 4 § med denna lydelse:

> Kommun och landstingskommun får överlämna förvaltningsuppgift till en annan kommun eller landstingskommun eller till enskild. Om en sådan förvaltningsuppgift gäller en angelägenhet som det finns särskilda bestämmelser om enligt tredje stycket, gäller för överlämnandet vad som särskilt föreskrivs.

Förslaget beskrivs närmare i bilaga 2.

Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen (SoL, 1980:620) utgör en sammanfattning av samhällets skyldigheter när det gäller att tillgodose den enskildes krav på social trygghet. I första paragrafen anges socialtjänstens mål vara att "på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet". Vidare ska socialtjänsten försöka frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser, men med hänsyn tagen till människors eget ansvar för sin och andras sociala situation. Respekten för människors självbestämmanderätt och integritet betonas också i målparagrafen.

SoL är en utpräglad ramlag. De konkreta bestämmelserna om socialtjänstens innehåll inskränker sig i stort sett till mycket allmänt formulerade principer.

Det framgår av SoL att det är kommunen som svarar för socialtjänsten inom sitt geografiska område. Kommunen har det yttersta ansvaret för att de personer som vistas i kommunen får den hjälp de behöver.

De avsnitt i SoL som är av intresse för utredningen har följande rubriker:

- Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet
- Åtgärder mot missbruk

- Omsorger om barn och ungdom
- Omsorger om äldre människor
- Omsorger om människor med handikapp
- Vård i familjehem och i hem för vård eller boende
- Särskilda regler till skydd för underåriga.

Våra förslag i det följande kommer i första hand att beröra barnomsorgen och hemtjänsten. Innan vi går in på förslagen utvecklar vi därför vår syn på föreningsmedverkan inom dessa omsorgsområden.

Barnomsorgen

Den fortsatta utbyggnaden

Riksdagen har beslutat att barnomsorgen ska vara helt utbyggd till år 1991. Beslutet från 1985 innebär att

- Alla barn över 1 1/2 års ålder ska ha rätt att delta i någon form av förskoleverksamhet. Rätten upphör när barnet börjar skolan.
- Alla barn till studerande eller yrkesarbetande föräldrar får efter 1 1/2 års ålder rätt till plats i barnstuga, i familjedaghem eller i föräldrakooperativ barnstuga.
- Barn i familjedaghem eller med hemarbetande föräldrar får rätt till plats i deltidsförskola från 4 års ålder. Den nuvarande gränsen är 6 år. För barn under 4 år ska det finnas plats i den öppna förskolan.

Nöjda föräldrar

Statistiska centralbyrån har gjort en undersökning av barnomsorgen. Den visar bl.a. att föräldrarna i stort är nöjda med sin barnomsorg. Av dem som hade sina barn i barnstuga ville 96 procent ha dem kvar där. 3 procent ville ha plats i familjedaghem. Av de föräldrar som hade sina barn i familjedaghem ville 92 procent behålla samma form av barnomsorg, medan 3 procent önskade omplacering till barnstuga.

Pågående utveckling

Kontinuerligt pågår det en utveckling av den kommunala barnomsorgen. Kommunerna för bl.a. i allt större utsträckning ut det ekonomiska ansvaret till de enskilda barnstugorna. Försöken har slagit väl ut.

Föräldramedverkan

Den kommunala barnomsorgen utvecklas också genom att föräldrarna på olika sätt engageras mer i verksamheten. Det har blivit allt vanligare att bilda s.k. Dagisföreningar närmast en motsvarighet till Hem och Skola-föreningarna.

Föräldraföreningar driver barnstugor i form av ideella eller ekonomiska föreningar. År 1986 fanns det drygt 100 sådana barnstugor. Vidare fanns det ca 70 som drevs av andra typer av föreningar med religiös eller alternativ pedagogisk inriktning. Sammantaget var i dessa barnstugor inskrivna 3 700 förskolebarn och 700 skolbarn.

En mödosam process

Erfarenheter från föräldraföreningar, som bestämt sig för att ta ansvaret för en barnstuga, visar att det är en besvärlig och ofta mödosam process. Det krävs många kontakter med olika instanser för att bilda förening, få stadgar godkända, få verksamheten godkänd i kommunens barnomsorgsplan, skaffa lokal och få den godkänd av olika myndigheter, träffa överenskommelse med kommunen och få tillstånd av länsstyrelsen.

Bidrag och avgifter

Statliga bidrag utgår för barnstugor om de finns upptagna i den kommunala barnomsorgsplanen. Statsbidrag betalas ut till kommunen som sedan kan förmedla det vidare med ett valfritt belopp. Stödet från kommunerna till föräldraföreningarna varierar mycket. Det kan utgå i form av pengar eller genom att kommunen ställer personal till föreningens förfogande. Det finns exempel på kommuner som ställer mycket begränsade ekonomiska resurser till föreningarnas förfogande.

Avgifterna för föräldradrivna barnstugor skiljer sig inte nämnvärt från de kommunala avgifterna. Föreningarna kan ibland visa upp lägre kostnader på grund av t.ex. lägre personaltäthet, mindre ytor, enklare administration, större andel oavlönat arbete och genom att föräldrar bidrar med utrustning och material. Den varierande graden av arbetsplikt för föräldrarna påverkar givetvis också kostnadsläget.

De flesta kooperativa barnstugor har arbetsplikt. Detta kan innebära att avgifterna blir lägre, men kostnaden för föräldrarna blir i motsvarande grad högre på grund av förlorad arbetsförtjänst.

Andra organisationsformer

Det finns föreningar som bedriver barnomsorg, vilka bildats av personal eller av personer utan anknytning till barnomsorgen. Dessa föreningar åtar sig att sköta barnomsorgen åt föräldrar och kommun. Även de har ofta avtal med kommunen och finns med i den kommunala barnomsorgsplanen. De är därmed berättigade till statsbidrag. Det finns ofta ett uttalat vinstmotiv i dessa föreningar. Det kan t.ex. vara att föreståndaren

eller förskolläraren tar ut högre lön än kollektivavtalet, eftersom personalen är både arbetsgivare och anställd.

Enligt våra bedömningar är det tveksamt om denna typ av föreningar tillfört barnomsorgen några ytterligare kvaliteter, vare sig av pedagogisk eller organisatorisk art. Det synes inte heller ha blivit billigare för kommunen.

Däremot har föräldrarnas insyn och möjligheter att påverka snarast blivit sämre än inom den kommunala barnomsorgen. Inflytandet har förbehållits föreningens stiftare, dvs. dem med ett visst vinstintresse. Detta har hindrat en mer demokratisk utveckling av barnstugan och också försvårat för de föräldrar, som själva kanske velat ta ansvar för barnstugan.

Det finns också barnstugor som drivs utan statligt och kommunalt stöd. Det gäller främst sådana som drivs av frikyrkoförsamlingar.

Den vidare utvecklingen inom barnomsorgen

Utredningen bedömer att de kommunala barnstugor som finns idag även i fortsättningen i allt väsentligt kommer att drivas kommunalt. Det gäller även huvuddelen av de barnstugor som kommer till framöver.

Intresset från föräldrars sida att ta en aktivare del i barnomsorgen ökar emellertid. Vi har också, bl.a. i kommunenkäten, funnit att kommunernas intresse för en ökad andel föreningsdrivna barnstugor ökar. En majoritet av de tillfrågade kommunerna önskade en sådan utveckling och trodde också att den skulle komma.

Utredningen vill emellertid varna för en utveckling som kan skönjas i vissa kommuner, nämligen att kommunerna tvingar på föräldrarna föreningslösningar. Om inte initativen kommer från föräldrarna själva är risken stor att föreningslösningen inte fungerar och att barnomsorgen därmed blir sämre.

Vi har emellertid funnit att ett ökat föreningsansvar med engagerade föräldrar tillför en väl fungerande barnomsorg ytterligare kvaliteter, genom det breddade demokratiska inflytandet och det ideella engagemanget. Den sociala gemenskap och det kontaktnät som bildas kring barnstugan är ett viktigt komplement till det professionella engagemaget hos personalen.

Rekryteringen av personal till barnomsorgen är på många håll ett stort problem, främst kanske i storstadsområdena och i de större tätorterna. Här kan ökad föräldramedverkan vara ett viktigt komplement för att bibehålla verksamhet av god kvalitet. Ett ökat föreningsengagemang kan vara en väg att skapa bättre förståelse för barnomsorgen genom att människor blir direkt delaktiga och bidrar till att stötta personalen i deras yrkesutövning.

Ekonomin

Det finns heller inte någon anledning att av kommunalekonomiska skäl tveka inför ett ökat föräldraengagemang, eftersom erfarenheterna hittills

visat att föräldraföreningsdrivna barnstugor snarare blir billigare än den kommunala barnomsorgen.

Kommunerna kan på många sätt göra det lättare för de föräldrar som i föreningsform vill ta över eller starta en barnstuga. Ett sätt är att sprida information och kunskap till föräldrar och personal om hur man kan gå till väga och vad man bör tänka på. Genom att kommunen t.ex. anpassar och samordnar behandlingen av ansökan till socialnämnden med andra myndigheter som t.ex. ska inspektera lokalen, är det möjligt att förenkla hanteringen så att föreningen inte behöver uppleva att det är så krångligt.

Kommunen kan vidare hjälpa föreningen med att ge goda ekonomiska villkor och reglera förhållandet mellan kommun och förening i ett avtal som ger föreningen så bra förutsättningar som möjligt, samtidigt som kommunen kan ta det ansvar för verksamheten som man måste enligt socialtjänstlagen.

Vårat Dagis är en stödförening för de föräldrar som bildat eller vill bilda kooperativa barnstugor. Föreningen fungerar som utbildare och informations- och kunskapsförmedlare till politiker, tjänstemän och personal.

Vi har tidigare konstaterat att barnstugor som tillkommit av vinstintresse utgör ett hinder för en bra utveckling av barnomsorgen. Därför föreslår utredningen att bestämmelserna för statens bidrag till den kommunala barnomsorgen utformas så, att endast föräldraföreningar med en majoritet av föräldrarna i barnstugan som medlemmar blir berättigade till statsbidrag.

Kommunen har ansvaret

Kommunen har alltid det övergripande ansvaret för barnomsorgen i kommunen (socialtjänstlagen). Avtalen mellan kommunen och föräldraföreningarna bör därför innehålla bestämmelser som ger garantier för att de mål för barnomsorgen som kommunen ställt upp och som bygger på socialtjänstlagen uppfylls av föreningarna. Bland annat bör det av avtalen framgå att barnstugorna ska vara öppna mot kommunens barnomsorgskö så länge det råder brist på barnomsorg i kommunen.

Det bör vidare framgå av avtalen att föräldraföreningsdrivna barnstugor bör vara skyldiga att ta emot barn med särskilda behov och att föräldrar som hänvisas till en barnstuga, driven av en föräldraförening, ska erbjudas fullt medlemskap i föreningen.

Utredningen lämnar i bilaga 2 förslag till bestämmelser som bör finnas med i ett avtal mellan förening och kommun.

Ekonomisk förening en fördel

Såväl en ideell som ekonomisk förening är en juridisk person. Ansvar för åtaganden m.m., som föreningen gör, ligger normalt på denna juridiska person. De allra flesta föräldraföreningar som driver en barnstuga är ideella föreningar bara en av fem är en ekonomisk förening. De flesta föreningar som ansvarar för en barnstuga uppfyller dock kraven för att registreras som ekonomisk förening.

Den förening som uppfyller villkoren för en ekonomisk förening men som underlåter att registrera sig, löper risk att bli betraktad som en oregistrerad ekonomisk förening. En sådan räknas inte som en juridisk person, och den som ingår förpliktelser i föreningens namn riskerar att själv få ansvara för förpliktelserna, t.ex. genom att betala skadestånd.

Utredningen föreslår därför att föräldraföreningar som driver barnstugor ska registreras som ekonomiska föreningar.

Utredningen vill till slut peka på att det i allmänhet är en fördel att registrera föreningen som en ekonomisk förening, eftersom bl.a. medlemsrätten i denna är lagfäst och möjligheten att klandra beslut och minoritetsskyddet är reglerat. Sådana förhållanden måste i en ideell förening regleras i stadgarna.

Arbetsplikten

Föräldrarnas arbetsplikt i de föräldraföreningar som valt denna form av föräldramedverkan varierar i dag mellan 10 och 39 dagar per år. Det innebär att stora grupper av föräldrar, som annars skulle vara intresserade av denna form av barnomsorg, i dag inte kan välja föräldraföreningsdrivna barnstugor. Ett skäl är att det är svårt att bli ledig från det ordinarie arbetet. Ett annat är att det är ekonomiskt omöjligt att avstå från den uteblivna lönen.

Undersökningar som gjorts visar att andelen barn till föräldrar i arbetaryrken (LO-medlemmar) är mindre i föräldradrivna barnstugor än i kommunala medan andelen barn till högre tjänstemän (SACO/SR-medlemmar) är större. Och då är ändå snedvridningen markant redan i den kommunala barnomsorgen. Från fördelningspolitisk synpunkt måste en sådan ytterligare snedvridning motverkas.

En sammanfattning av de problem vi velat peka på:

- Det är svårt att starta en barnstuga. Kommunens information och handläggning lämnar mycket i övrigt att önska.
- De ekonomiska villkoren skiftar starkt från kommun till kommun.
- Alternativ som innebär vinstintressen i barnomsorgen hindrar föräldraengagemang och är tveksamma ur demokratisk synvinkel.
- Den arbetsplikt de flesta föräldraföreningar tillämpar gör det svårt för vissa grupper att delta.

Den kommunala hemtjänsten

Kommunerna har ansvaret för äldreomsorgen. Kommunerna driver s.k. servicehus med helinackordering (SMHI, tidigare kallade ålderdoms-

hem), vanliga servicehus samt öppen verksamhet av typ terapi och dagcentraler. Kommunerna svarar vidare för hemtjänsten och delar med landstingen ansvaret för viss sjukvårdande verksamhet, t.ex. hemsjukvården och långtidssjukvården.

Det är inte bara ålderspensionärer som får service av hemtjänsten. Också förtidspensionärer och handikappade får hjälp. Genom att den institutionsbundna omvårdnaden alltmer ersätts av omsorg i hemmet, har hemtjänsten ändrat karaktär. Från att mest ha handlat om hjälp med hushållet handlar det numera också om ganska kvalificerad vård av bland annat sjuka och före detta mentalvårdspatienter.

Till hemtjänsten räknas också färdtjänst, matservering och matdistribution, hårvård och fotvård.

De vårdbehövande bor i allt större utsträckning kvar i sina bostäder. För att de ska kunna få den omsorg de behöver byggs ett trygghetslarm- och jourtjänstsystem ut efter hand.

År 1986 fanns det 1,9 miljoner pensionärer i Sverige. Av dem var 1,4 miljoner ålderspensionärer. De allra flesta bor i sitt eget hem. Av dem som är 70 år gamla vårdas 3 procent på institution. Hälften av dem har på grund av olika handikapp lagts in på sjukhus på äldre dagar. Av 75-åringarna finns 5 procent på institution och av 79-åringarna 10 procent. De flesta bor på servicehus, som i mycket liknar ett eget boende.

Det är alltså framför allt de som är 80 år och äldre som i större utsträckning behöver vård på institutioner. Å andra sidan är det den grupp som växer snabbast just nu. År 2000 beräknas de vara nästan 390 000.

Samtidigt avvecklas således institutionsboendet. Det gäller för såväl gamla som utvecklingsstörda och mentalvårdspatienter. Vi kan som ett exempel nämna, att det för 25 år sedan fanns 36 000 platser på landets mentalsjukhus. Nu finns det 23 000 kvar och enligt landstingens psykiatriplaner ska ytterligare 11 000 bort inom 10 år.

Hemtjänsten utvecklas

Det här är en del av utvecklingen inom hemtjänsten. Men det finns också andra inslag. Ett är den samverkan som byggs upp mellan kommunernas och landstingens insatser, dvs mellan omsorg och sjukvård. Personal från olika yrkesgrupper arbetar sida vid sida. Gruppverksamheten *inom* hemtjänsten utvecklas också. Organisationen för hemtjänsten decentraliseras. Denna utveckling följs upp med olika utbildningsinsatser. Vårdbiträden och hemtjänstassistenter får bättre kunskaper om t.ex. de behov de utskrivna mentalvårdspatienterna har.

Också inom institutionsvården utvecklas och förnyas organisationen. Det kan ske antingen genom att föreståndaren får ett ökat ansvar för servicehusets verksamhet eller också genom att föreståndaren jobbar ihop med socialsekreterare och barnomsorgsassistenter, och på så sätt kan utveckla samverkan och helhetssyn i omsorgen.

Mycket av utvecklingsarbetet inom hemtjänsten handlar om hur man ska kunna överbrygga den ensamhet som gärna drabbar de äldre, hur gemenskap och sociala kontakter ska stimuleras i äldreomsorgen.

Föreningar som komplement till social hemtjänst

Olika föreningar har, som framgått av redovisningen i det föregående, en omfattande verksamhet som kompletterar kommunernas insatser inom hemtjänsten. Det finns jourverksamhet och kontaktkedjor samt hembesök i mer eller mindre organiserad form. Det handlar om både kontaktverksamhet och praktisk hjälp.

Pensionärsorganisationernas kultur-, fritids- och rekreationsverksamhet är mycket viktig. Det är framför allt den sociala gemenskapen och kontakterna som är viktiga.

Det finns också föreningar som skapat gemenskapsgrupper eller ordnat lokaler som kommit att fungera som andningshål för pensionärerna. Ibland har de tagit hand om terapiverksamhet eller restauranger/kafeterior på servicehusen.

Andra organisationer, bland dem Röda korset och olika frikyrkor, har också verksamhet för pensionärer, som fungerar som komplement till kommunens fritidsverksamhet. Även bostadsrättsföreningar bidrar till att öka gemenskapen och skapa ett bättre innehåll i bl.a. äldreboendet.

På detta sätt tillför föreningar ytterligare kvaliteter till äldreomsorgen. Denna omfattande verksamhet är ett viktigt komplement till den professionella verksamhet som den sociala hemtjänsten och övriga socialtjänsten svarar för.

Utredningen har i kontakterna med föreningsföreträdare funnit ett stort intresse för att öka denna form av komplement till kommunens socialtjänst. Också kommunerna är intresserade av ökade insatser från föreningslivet, vilket framgår av den enkät SCB gjort på utredningens uppdrag.

Kommunerna har idag svårt att rekrytera personal till hemtjänsten. Många av dem som börjar arbeta där är unga och outbildade. Dessa möter ibland oförberett t.ex. patienter som nyss skrivits ut från mentalsjukhus eller pensionärer som är motoriskt förstörda av medicinering. Vårdbiträdena reagerar naturligtvis med oro.

Vårdbiträden, föreståndare och hemtjänstassistenter möter i sitt arbete olika krav från politiker, förvaltningar, hjälptagarna själva och deras anhöriga. Det är svårt att leva upp till dessa motstridiga krav. Arbetssituationen blir besvärlig och det blir svårt att ge en bra omsorg och service.

Företag inom hemtjänsten

Kommunerna har i allt större utsträckning börjat anlita företag av skilda slag för tjänster inom den kommunala hemtjänsten. En orsak är säkert att det är svårt att rekrytera personal. Exempel på sådan verksamhet är matservering, städning, jourtjänst, trygghetslarm, hårvård och fotvård.

Många företag har funnit att detta är en intressant marknad. Antalet företag i dessa branscher har också ökat hastigt på senare år. Antalet kommuner med avtal med sådana företag har ökat på liknande sätt.

Fortsatt utveckling

Ansvaret för hemtjänsten kommer naturligtvis också i fortsättningen att ligga på kommunerna. De kommer också att tillhandahålla huvuddelen av denna omsorg.

Men utredningen menar att de insatser föreningarna gör, och som vi beskrivit tidigare, bör stimuleras ytterligare. Föreningarna tillför nämligen socialtjänsten positiva värden.

Vaktbolag och liknande gör det däremot inte. Istället kan deras verksamhet innebära hinder för en positiv utveckling, nämligen då de hindrar engagerade människor att få en chans att vara med i någon verksamhet med anknytning till socialtjänsten.

Föreningar tillför kompetens

Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH)) presenterar i bilaga 2 sitt projekt för att organisera dagcentraler och jourtjänst i flera kommuner för före detta patienter vid mentalsjukhusen. RSMH menar att dessa ofta hamnar mellan den psykiatriska vården och den kommunala hemtjänsten, som inte har resurser och kunskaper för detta vårdarbete. Många landsting och kommuner har framhållit hur viktiga de insatser är, som RSMH-föreningar gör genom dagcentraler och uppsökande verksamhet.

När en RSMH-förening ska försöka etablera en dagcentral i en kommun upplever man ofta flera problem. Anslag till verksamheten måste sökas hos både kommun och landsting, ibland som kortsiktiga projektanslag. På riksplanet möter man motsvarande problem. Andra organisationer inom samma verksamhetsfält stöter på liknande svårigheter.

Utredningen anser därför att socialstyrelsen bör ta initiativ till att i samarbete med landstingsförbundet och kommunförbundet klarlägga hur man ska kunna samordna och förenkla anslagsgivningen. Denna samordning och förenkling ska gälla både lokalföreningarna och riksorganisationen. Man borde också pröva om det kunde gå att förstärka RSMH:s projektorganisation via boendeservicedelegationen inom bostadsdepartementet.

RSMH påpekar också att man har svårt att ha sina dagcentraler bemannade på dagtid. Det beror bl.a. på att de förvärvsarbetande medlemmarna har svårt att få ledigt från sina arbeten.

Företag inom vårdsektorn

Utredningen har ovan redogjort för de hinder som finns för föreningar att åtaga sig olika uppgifter som hör till kommunernas eller landstingens verksamhetsområden. Ett av hindren består i att kommersiellt arbetande företag i allt större utsträckning etablerar sig i vårdsektorn. Enligt vår mening bör vårduppgifter av typ barnomsorg, äldreomsorg och handikappomsorg inte anförtros åt sådana företag. Däremot vore de utmärkta uppgifter för ideella eller ekonomiska föreningar, som är lokalt förankrade och där medlemmarnas och brukarnas intressen sammanfaller. Där finns det inte enskilda vinstintressen i kommersiell mening. Även de flesta stiftelser anser vi vara godtagbara från dessa synpunkter.

Vi finner stöd för vår uppfattning i det professor Gunnar Bramstång skriver (bilaga 2). Enligt honom kan en alltför fri utveckling av företagsformer m.m. inom olika grenar av socialtjänsten försvåra avgränsningen av det allmännas ansvar från uppdragstagarnas/företagens.

Vi vill för vår del betona, att det aldrig får råda någon tvekan om att det är samhället som har ansvaret för socialtjänsten. Kommunerna ska svara för det mesta av den omsorg som erbjuds, och samhällets kvalitetskrav ska uppfyllas av de föreningar, som har åtagit sig att driva en viss verksamhet.

Vi anser oss ha stöd för denna uppfattning i Socialtjänstlagen och den rådande rättsuppfattningen. Vi menar också att de kvalitativa kraven uppfylls bäst, om brukarna har ett avgörande inflytande över vården. Så blir det om det är föreningar som driver verksamheten.

Utredningens förslag vad gäller socialtjänsten är att en ny paragraf införs i SoL efter nuvarande 3 §. Bestämmelsen innebär att man betonar att det är önskvärt att kommunerna prövar alternativa vårdformer inom socialtjänsten, samtidigt som vissa former av företag inte kan komma ifråga som uppdragstagare.

De uppgifter vi tänker på är sådana som innebär direkt omvårdnad i fysisk eller psykisk mening. Det är sådana fall där den enskildes integritet berörs på ett avgörande sätt. Exempel på detta är det personliga omhändertagande som sker då någon behöver hjälp med av- eller påklädning, personlig hygien, vändning i bädden, samtalsstöd o.s.v. Även matlagning i hemmet och städning kan vara sådana uppgifter som på ett avgörande sätt berör den enskildes integritet. Vi anser att den närmare prövningen bör bli beroende av remissinstansernas ställningstaganden.

Dessa uppgifter, d.v.s sådana när vårdaren behöver gå in i den enskildes bostad kanske med egen nyckel är sådana som bör förbehållas kommunens/landstingets egen personal eller föreningsmedlemmar på det sätt vi angett tidigare.

Det innebär dock inte att kommunen skulle vara förhindrad att anlita t.ex. ett vaktbolag för att ta emot trygghetslarm eller skjutsa hemtjänstpersonal mellan olika vårdtagare. Det ska inte heller hindra kommunen

från att låta ett kommersiellt företag laga mat och sedan distribuera den inom barnomsorg och hemtjänst. Det finns inte heller något hinder för familjehemsplaceringar hos enskild person, vilket också framgår av förslaget. Den enskilde som tar ett sådant uppdrag får dock inte driva familjehemmet som företag.

Vi föreslår således en ny 3 a § i socialtjänstlagen:

> Kommunen får uppdra uppgift inom socialtjänsten till svensk ekonomisk förening, ideell förening, svensk stiftelse eller enskild person. Ett sådant uppdrag innebär ingen inskränkning i det ansvar som åvilar kommunen enligt 3 §.
>
> Ett uppdrag enligt första stycket får inte innefatta myndighetsutövning mot enskild.

Rätt till ledighet för föreningsarbete m.m.

Ett stort hinder för föreningsengagemang i kommunalt driven verksamhet är att de flesta föreningsmedlemmarna inte kan delta i verksamheten under arbetstid. Det gäller särskilt för föräldraföreningsdrivna daghem, där detta förhållande hindrar stora grupper från att kunna delta.

Samma hinder drabbar givetvis löntagare som vill engagera sig i andra former av föreningsarbete. Ett ytterligare hinder är att den som är borta från sitt arbete förlorar sin inkomst. Till detta senare problem återkommer vi längre fram.

Utredningen anser att ett ökat föreningsengagemang är särskilt önskvärt när det gäller barnomsorg, komplettering till social hemtjänst, hälso- och sjukvård samt omsorger om psykiskt utvecklingsstörda.

Vårdarbete i föreningsregi uppfattas som mycket värdefullt av alla inblandade parter: samhället, föreningen och inte minst den som får hjälpen. Samhället avlastas uppgifter till förmån för sådant arbete där de professionella resurserna kommer till full rätt, föreningens medlemmar upplever det som tillfredsställande att kunna vara till verklig och synbar hjälp för en medmänniska. Den enskilde hjälptagaren upplever det personliga engagemanget från föreningsmedlemmen — patient- eller klientrollen framträder inte så tydligt.

Det finns alltså skäl för att generellt lagstifta om rätt för arbetstagare att vara ledig för föreningsarbete. Utredningen anser att ledigheten bör begränsas till ett visst antal dagar om året och till föreningsarbete i nära anknytning till socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Föreningsarbetet ska gälla en uppgift som föreningen har på uppdrag av kommun eller landsting.

Vi anser att ledigheten bör vara tio dagar per år — inom barnomsorgen tio dagar per barn och år. Vi har inte preciserat när under året ledigheten får tas ut eller om den ska få delas upp på två eller flera tillfällen.

Om kommunen eller landstinget är intresserad av att en förening ska engagera sig i någon form av vårdarbete, bör kommunen/landstinget också ersätta föreningen för arbetet ekonomiskt. Detta bör regleras i ett avtal. Sedan kan föreningen i sin tur efter interna beslut ersätta föreningsmedlemmen på lämpligt sätt.

I princip går det att föra samma resonemang när det gäller föräldramedverkan på en föräldraföreningsdriven barnstuga. Ofta motsvarar föräldrarnas medverkan tiden för viss anställd personal. Det kan vara rimligt att kommunen då ger ersättning för vad denna personal skulle ha kostat. Föreningen har sedan möjlighet att kompensera föräldrar, som arbetar, antingen genom lägre föräldraavgift eller betalning eller på annat lämpligt sätt. Skatteproblem i samband med ersättning för föreningsarbete belyses under avsnittet "Skattelagstiftningen".

Det borde inte vara något större problem för arbetstagaren att inför sin arbetsgivare visa att han ska delta i sådan verksamhet vi har diskuterat i det föregående. Det bör räcka med att han dels visar kommunens eller landstingets beslut att engagera föreningen i denna typ av verksamhet, dels ett intyg från föreningen att han ska utföra uppgiften i fråga.

Nuvarande lagstiftning

De lagar som idag reglerar rätten till ledighet från arbetet är: för vård av barn (1978:410), för utbildning (1974:98), för grundläggande svenskundervisning för invandrare (1986:163) samt för att fullgöra uppdrag som facklig förtroendeman enligt förtroendemannalagen (1974:358). Den föreslagna rätten till föräldraledighet torde gå att infoga i föräldraledighetslagen. För rätt till ledighet för övrigt föreningsarbete får däremot en ny lag skapas. Det är nämligen knappast möjligt att anpassa någon av de existerande ledighetslagarna. Utredningen föreslår därför dels ett tillägg till föräldraledighetslagen, dels en ny lag om rätt till ledighet för visst föreningsarbete.

Förslag till nya lagar

Förslaget till lag om rätt till ledighet från anställning för visst föreningsarbete bör ha följande huvudsakliga innehåll:

Arbetstagare ska ha rätt till ledighet från anställning under högst tio dagar per år under förutsättning att

- ledigheten ska användas till föreningsarbete som har anknytning till socialtjänsten, hälso- och sjukvården eller omsorger om psykiskt utvecklingsstörda
- föreningsarbetet är betingat av uppdrag som en förening åtagit sig att utföra åt kommun eller landstingskommun

Förslaget till tillägg i lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn m.m. innebär att 4 § kompletteras med ett tredje stycke med ungefär följande lydelse:

Arbetstagare har också rätt till högst tio dagars ledighet per barn och år för att bidra med egen arbetsinsats i föräldrakooperativt daghem. Rätten till sådan ledighet gäller om barnet fyllt ett men inte åtta år.

Statsbidrag till kommunal barnomsorg och social hemhjälp

Som en följd av vårt förslag om ändring i socialtjänstlagen måste också bestämmelserna om statsbidrag till barnomsorgen och till den sociala hemhjälpen ses över. Vi har redan gjort klart, att vi säger nej till vinstintressen i vissa delar av socialtjänsten m.m. Det måste naturligtvis slå igenom också i reglerna för statsbidragen till kommunerna för dessa uppgifter. Det ska inte löna sig att bilda en förening för att kringgå bestämmelserna om hinder för kommersiella företag i socialtjänsten.

Statsbidrag till barnomsorgen bör således bara kunna ges till föreningar eller andra sammanslutningar där föräldrarna utgör en majoritet av medlemmarna. Som föräldrar räknas då dels de som redan har barn i barnstugan, dels de som står i kö för att få plats för sina barn i den.

Bestämmelsen om föräldramajoritet bör dock inte utgöra ett hinder för t.ex. en nyetablerad bostadsrättsförening eller ett grannskapskooperativ, som numera utvecklas i särskilt glesbygder, att förbereda för en föräldraföreningsdriven barnstuga och få statsbidrag för det. Efter en övergångsperiod ska dock en föräldraförening ta över verksamheten. Hur lång övergångsperioden ska vara och övriga villkor bör kunna regleras i ett avtal med kommunen.

Den kommunala likställighetsprincipen innebär antagligen att samtliga barn i kommunens barnomsorgskö måste erbjudas plats i ett föreningsdrivet daghem som får statliga och kommunala bidrag. Det gäller med stor säkerhet också barn med särskilda behov, åtminstone om behoven kan tillgodoses i daghemmet. Enligt utredningens mening bör den kommunala likställighetsprincipen tolkas på det sätt som angivits här. Det är därför naturligt att det finns en föreskrift om detta i statsbidragsbestämmelserna.

Samhällskooperativ/grannskapskooperativ

På många platser, främst i glesbygd men också i tätorterna, organiserar människor sig i samhällskooperativ/grannskapskooperativ för vissa verksamheter. Det kan gälla kooperativ som förutom barnomsorg inom sitt lokala område också är beredda att ta på sig förvaltning av en fritidsgård, viss del av hemtjänsten m.fl. Man vill också utveckla egna verksamheter t.ex. inom kulturområdet, sysselsättning av arbetslösa ungdomar och annat. Utredningen ser mycket positivt på denna typ av organisering. De regler och förordningar, som styr de aktuella verksamheterna, bör om de utgör ett hinder kunna anpassas till denna organisationsform. Denna typ av kooperativ belyses i bilaga 1 under avsnittet Utvecklingsverksamhet inom kooperationen.

Vad gäller *statsbidraget till den sociala hemhjälpen* är det en följd av vårt förslag till ändring av socialtjänstlagen, att kommersiellt arbetande företag inte ska kunna arbeta med vissa delar av den sociala hemtjänsten och följaktligen inte få räknas in i kommunens underlag för statsbidrag. Vi har tidigare exemplifierat med personlig omvårdnad såsom hjälp med av- och påklädning, personlig hygien m.m.

Förslag till ändring i förordningen (1983:93, efter omtryck 1985:971) om statsbidrag till kommunal barnomsorg

Statsbidrag till en förening som driver barnstuga utgår under följande förutsättningar:

- Flertalet medlemmar i föreningen utgörs av föräldrar till barn i barnstugan eller föräldrar som önskar plats för sina barn i barnstugan.
- I avtal mellan föreningarna och kommunen föreskrivs att plats i föreningens barnstuga ska erbjudas barn som står i kommunala barnomsorgskön, inklusive barn med särskilda behov.

Förslag till ändring i förordningen (1983:944) om statsbidrag till social hemhjälp

Bestämmelserna om beräkningsunderlag i 3 § ses över, så att företag som inte faller under den föreslagna 3 a § i socialtjänstlagen inte heller får räknas in i beräkningsunderlaget.

Allmänna samlingslokaler

Utredningen har tidigare beskrivit de föreningsdrivna allmänna samlingslokalerna — antal, verksamhet m.m. Samlingslokalföreningarna äger och förvaltar de allra flesta samlingslokalerna i landet. Dessa för-

eningar har under 1980-talet stadigt ökat i antal, samtidigt som de kommunala fritidsgårdarna blivit färre.

Staten stöder ny- och ombyggnad samt upprustning av allmänna samlingslokaler. Under budgetåret 1987/88 är bidraget 52 miljoner kronor. Med "allmän samlingslokal" menas en lokal som kan användas av alla föreningar eller sammanslutningar av enskilda människor som finns på orten. Föreningarna som driver allmänna samlingslokaler arbetar efter samma idé. De slår på så sätt vakt om yttrande- och mötesfriheten i samhället. De skapar också genom sina lokaler förutsättningar för ett fritt kulturliv.

Kommunerna stöder i allmänhet samlingslokalföreningarna med anslag eller uppdragsersättningar för vissa verksamheter. När en samlingslokal byggs ger kommunen för det mesta bidrag och går i borgen för lån.

Utredningar som gjorts av samlingslokalorganisationerna, och som bekräftas av våra egna erfarenheter och av synpunkter vi fått vid besöken hos organisationerna, visar att det finns tre aktuella frågor att besvara:

Hur ska man kunna använda samlingslokaler i mindre samhällen och i glesbygden, så att de bättre svarar mot invånarnas och de lokala föreningarnas behov? Hur ska man kunna organisera ett samnyttjande mellan samhällets sociala service m.m. med föreningarnas behov av lokaler? Hur ska man kunna tillgodose storstadsregionernas och de större tätorternas behov av samlingslokaler i bostadsområdena?

Samnyttjande av allmänna samlingslokaler

Bygdegårdarnas Riksförbund, Folkets Husföreningarnas Riksorganisation samt Riksförbundet Våra Gårdar har med stöd av glesbygdsdelegationen vid industridepartementet utrett hur man bättre ska kunna samnyttja samlingslokaler i mindre samhällen. Utredningen visar att man genom att förlägga vissa verksamheter till sådana anläggningar kan höja servicenivån för glesbygdens folk. Exempel på sådana anläggningar är skolmatsal, gymnastiksal, distriktssköterskemottagning, post, bibliotek, förskola m.m. Ett exempel, Ornö Bygdegård, redovisas i bilaga 1.

Några generella regler eller förordningar som hindrar ett sådant samnyttjande finns inte. Men lokalt och regionalt tolkar man ofta bestämmelserna så att ett samnyttjande förhindras. Det finns dock bra exempel på samordnade lösningar. Planeringen har emellertid varit komplicerad och utdragen i tiden.

Samnyttjandeutredningen föreslår att ett sextiotal samnyttjandeprojekt kommer till stånd under en treårsperiod. Resurserna kan tas från det statliga glesbygdsstödet. Genom olika informationsinsatser ska myndigheter och förvaltningar få bättre förståelse för samnyttjandetanken.

Utredningen menar att dessa förslag och de idéer som ligger bakom dem passar väl in i våra syften. Eftersom förslagen borde leda till besparingar för kommuner och landsting samtidigt som de höjer servicenivån i mindre samhällen, bör de prövas positivt av stat, kommuner och landsting. Regeringen bör också överväga om denna typ av förbättrad boendeservice kan motivera anslag från boendeservicedelegationen.

Mindre samlingslokaler

Flera utredningar har pekat på att det behövs fler samlingslokaler i storstadsområdena och de större tätorterna. Flera andra utredningar har också visat, att i dessa delar av landet deltar medlemmarna mindre i föreningarnas verksamhet. Antalet föreningslösa är också större. Detta gäller främst vissa bostadsområden, där också valdeltagandet sjunkit de senaste valen.

En satsning motsvarande den samnyttjandeutredningen föreslagit för de mindre samhällena, borde göras också i storstadsområdena och de större tätorterna. Erfarenheterna från de föreningar som redan driver samlingslokaler i sådana områden är goda. Ett exempel, Motettens Folkets Husförening i Malmö, redovisas i bilaga 1.

Behovet av mindre samlingslokalanläggningar i bostadsområden och i mindre samhällen på landsbygden avspeglas i kön till de statliga bidragen. Därför föreslår vi att statens bidrag till ny- och ombyggnad av samlingslokaler omformas så att de stimulerar byggandet av mindre anläggningar. Målet bör vara att maximalt bidrag utgår till en anläggning med högst 1 000 kvadratmeters yta för att sedan trappas av. Staten bör stå för 40 procent i bidrag och kommunen för 40 procent som bidrag eller lån av godkända byggkostnader. Återstoden bör den byggande föreningen själv stå för genom eget kaptial, ideellt arbete eller lån. Kommunerna bör garantera driftsanslag som nu.

Det statliga upprustningsbidraget

Det statliga bidraget till upprustning av allmänna samlingslokaler kan idag även utgå för sådana lokaler som kommunerna äger. Eftersom våra erfarenheter av föreningsdrift är positiva och de statliga bidragen är knappa, föreslår vi att statliga bidrag för att rusta upp allmänna samlingslokaler endast ska utgå för föreningsägda sådana. Bidrag ska också kunna utgå till lokaler som föreningen disponerar genom ett långsiktigt nyttjanderättsavtal.

Övriga slag av verksamhet

Utredningen lägger inte fram några konkreta förslag till reformer när det gäller andra slag av verksamhet i kommuner och landsting. En allmän regel bör vara, som vi tidigare framhållit, att den generella välfärdspolitiken utvecklas och att tillgängligheten till anläggningar och verksamhet förblir god. Detta bör kommun och landsting och förening kunna komma överens om i ett avtal.

Avtalet bör dessutom garantera både kommunen/landstinget och föreningen långsiktig trygghet såväl vad gäller de ekonomiska villkoren som innehållet i verksamheten. Avtalen ska därför gälla längre perioder än ett år och ha rimliga uppsägningstider.

Det finns redan idag många anställda i föreningarnas verksamheter. Utredningen har inte kunnat finna några stora problem när det gäller denna personals anställningsvillkor. Vi vill dock understryka att personalen ska tillförsäkras trygghet i anställningen och rimliga villkor i övrigt.

Allmänt sett kan utredningen konstatera att kommuner/landsting och föreningar funnit bra samarbetsformer när det gäller verksamhet inom områdena hälso- och friskvård, rehabilitering, utbildning, kultur och fritid samt inflytandefrågor med anknytning till boendet.

När det gäller *rehabilitering samt hälso- och friskvård* utför föreningar av olika slag omfattande kompletterande insatser. Kommuner och landsting tycks vara överens med föreningslivet om att satsa på ytterligare samarbete under de kommande åren. Utredningen kan bara stryka under det positiva i en sådan utveckling.

Inom *utbildningsområdet* är föreningarna främst engagerade genom studieförbundens stora bildningsverksamhet och genom de föreningsdrivna folkhögskolorna. Det finns också många föreningar som svarar för kultur- och fritidsverksamhet inom den ordinarie skolan. De förvaltar även lokaler och caféer m.m.

Under 1970-talet började föreningar komma in i skolans verksamhet som en del av den s.k. samlade skoldagen (SIA-reformen). Erfarenheterna av denna verksamhet skiftar. Många föreningar hade svårt att rekrytera ledare som kunde medverka på dagtid. Många kommuner underlät att satsa tillräckligt med resurser på verksamheten. Utredningen vill poängtera hur viktigt det är att politiker och förvaltningar ser positivt på föreningsmedverkan inom skolområdet.

Undervisningen i den allmänna skolan bör som tidigare skötas av samhället. Däremot bör man pröva vilka delar av vuxenundervisningen, KOMVUX, som kunde skötas av studieförbunden.

Utredningen vill slutligen stryka under hur viktigt det är att skolan på alla nivåer ger kunskaper om föreningslivet och dess betydelse i samhället. Märkligt nog tycks det saknas läroböcker i ämnet.

Inom *kulturområdet* finns en imponerande föreningsverksamhet. Både kommuner/landsting och föreningar bedömer att det mesta av kulturverksamheten i samhället idag sköts av föreningar. De är också överens om att ytterligare insatser av föreningarna är önskvärda. Föreningarna påpekar dock att de då måste få tillräckligt med resurser.

Utredningen har funnit att kommuner/landsting och föreningar i allmänhet vill att ansvar för ägande eller drift när det gäller kommunala bibliotek, muséer eller liknande anläggningar inte ska övergå till föreningar. Alla är däremot överens om att föreningarna kan komplettera den samhällsdrivna verksamheten inom detta område. Man nämner arbetsplatsbibliotek, teater- och konstföreningar, hembygdsföreningar och annat som exempel. Utredningen anser att en sådan utveckling är posi-

tiv, inte minst därför att föreningarna uppenbarligen når bredare grupper i samhället med sin verksamhet än stat, landsting och kommuner eller kommersiellt driven kulturverksamhet.

Under 1970- och 1980-talen har föreningar tagit över allt mer av ansvaret för ägande, drift och verksamhet när det gäller de olika delarna av *fritidssektorn.* Det har gett goda resultat överlag, även om kommuner och landsting kan visa på misslyckanden.

Utredningen anser att mindre anläggningar — fotbollsplaner, mindre idrottsplatser, tennisbanor, fritidsgårdar och liknande — är väl lämpade för föreningsdrift. De har lokal anknytning, är tekniskt så enkla att medlemmar med ideella insatser kan sköta driften. De är också administrativt relativt enkla att hantera. De demokratiska fördelarna är uppenbara. Kommuner/landsting och föreningar är överens om att mindre anläggningar i allmänhet sköts bättre och billigare av föreningar än av kommuner/landsting.

För större och tekniskt mer komplicerade anläggningar — konstfrysta isbanor, simhallar och liknande — har vi tidigare redovisat att föreningsdrift har inneburit svårigheter. Det kan leda till problem för föreningen. Ekonomisk redovisning och planering är komplicerade och föreningen måste anställa personal för ändamålet. Det har hänt att förvaltningsuppgifterna har påverkat föreningens ordinarie verksamhet negativt. Utredningen menar därför att kommuner/landsting även i fortsättningen kommer att sköta merparten av denna typ av anläggningar.

Vår kartläggning och den bedömning vi gjort av föreningars verksamhet och de enskilda medlemmarnas engagemang i verksamheten pekar entydigt mot att mindre föreningar med lokal anknytning utvecklas positivt. Denna utveckling stryks under av den markanta ökningen av föreningsaktiviteter av skilda slag med anknytning till *boendet.*

Bostadsrättsföreningar, hyresgäströrelsens kontaktkommittéer, villa- och radhusägareföreningar och samfällighetsföreningar tar ett allt större ansvar för frågor som hör ihop med boendet. Också andra föreningar — pensionärsföreningar, idrottsföreningar, föräldraföreningar, invandrarföreningar m.fl. — har tagit bostadsområdet eller det mindre samhället som utgångspunkt för sin verksamhet. Föreningar som har ett begränsat upptagningsområde och ett avgränsat verksamhetsfält utvecklas mest idag.

Utredningen tycker att denna utveckling i bostadsområdena är positiv. Vi har funnit att fungerande samarbetsformer mellan föreningar, bostadsföretag och kommuner utvecklas. Föreningarnas verksamhet i bostadsområdena gör det också möjligt för de äldre att bo kvar längre i sin invanda miljö. Denna utveckling stöds av samhället, bland annat genom stöd till utvecklingsverksamhet från boendeservicedelegationen inom bostadsdepartementet. De rikskooperativa rörelserna, HSB och Riksbyggen, bedriver sedan lång tid tillbaka ett viktigt utvecklingsarbete. Vi redovisar detta i bilaga 1.

Hyresgäströrelsens grundorganisationer, kontaktkommittéerna, har utvecklats markant under 1980-talet. Det gäller både deras antal och

bredden i deras verksamhet. De spelar nu en viktig roll i den demokratiska och sociala utvecklingen i många bostadsområden. Vi redovisar exempel på det i bilaga 1.

Tillägg om sociala kooperativ i föreningslagen (1987:667)

I kooperationsutredningen betänkande "Kooperativa föreningar" (SOU 1984:9) fanns ett förslag om att även en förening som inte helt uppfyller de ändamålsbestämmelser som fanns i lagförslagets 1 § skulle få registreras som ekonomisk förening. Kooperationsutredningens förslag lyder i sin helhet:

2 § "Även en förening som inte helt uppfyller ändamålsbestämmelsen i 1 § kan registreras som en kooperativ förening om den bedriver ekonomisk och annan verksamhet, i vilken medlemmarna deltar som konsumenter eller andra avnämare eller som leverantörer eller med egen arbetsinsats eller genom att begagna föreningens tjänster eller på annat liknande sätt, och om den uppfyller villkoren i 1 § andra stycket."

I specialmotiveringen till förslaget (betänkandet, sidan 165) sägs att den ändamålsbestämmelse som inte uppfylls av föreningar som beskrivs i 2 § är den om kravet att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Enligt specialmotiveringen är beskrivningen i 2 § tillämplig också på föreningar som ska främja medlemmarnas intressen av socialt, kulturellt eller liknande slag. Verksamheten behöver alltså inte vara av renodlat ekonomisk karaktär, utan kan också ha andra inslag. Huvudvillkoret är att medlemmarna deltar i verksamheten på det sätt som beskrivs i paragrafen, inte att verksamheten är ekonomisk i större eller mindre utsträckning.

Vi finner att det ofta finns starka skäl för en förening som ska driva en anläggning av något slag, t.ex. en pensionärsförening en cafeteria, att använda formen ekonomisk förening. De närmare motiven för detta framgår av bilaga 2. Kooperationsutredningens förslag om sociala kooperativ togs inte upp i propositionen. Det finns därför inte med i den nya föreningslag, som antagits av riksdagen och som träder i kraft den 1 januari 1988. Det finns emellertid tungt vägande skäl för att ta upp förslaget från kooperationsutredningen på nytt.

Vi föreslår således att lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar m.m. kompletteras med en ny paragraf med i princip det innehåll som fanns i kooperationsutredningens förslag till 2 §.

Vi föreslår också, att kravet om minst fem fysiska personer för att bilda en ekonomisk förening ändras till tre personer. Redan enligt den nu antagna föreningslagen räcker det med tre medlemmar för att bilda en ekonomisk förening, om dessa medlemmar är ekonomiska eller ideella föreningar. Vi anser inte att det finns några särskilda argument för att skilja på fysiska och juridiska personer som föreningsbildare.

Skattelagstiftningen

Regeringen fick för flera år sedan i uppdrag av riksdagen att utreda skattefrågorna för de ideella föreningarna. Detta utredningsuppdrag har tagits upp flera gånger av riksdagen sedan dess. Det nämns bl.a. i skatteutskottets betänkanden 1985/86:32 och 1986/87:8.

Justitiedepartementet förbereder en ny lag om stiftelser, och i avvaktan på att det arbetet ska bli klart vilar emellertid frågan om en skatteutredning.

Flera motioner om bl.a. skatteproblem för stiftelser och ideella föreningar väcktes vid vårriksdagen 1987. Bland motionärerna kan nämnas Bengt Silfverstrand m.fl. (s) om beskattningsreglerna för stiftelser, Agne Hansson och Gösta Andersson (c) om inkomstutjämning för idrottsutövare med tillfälligt höga inkomster, Stig Josefsson m.fl. (c) om deklarationsskyldigheten för ideella föreningar, Sten Svensson (m) om skattereglerna för ideella föreningar samt Sigge Godin och Margareta Andrén (fp) om mervärdeskatteskyldigheten för ideella föreningar.

En utförligare redogörelse för skattefrågorna i samband med ekonomiska och ideella föreningar lämnas i bilaga 2.

Utredningen har uppmärksammat att föreningar, speciellt ideella föreningar, ibland upplever det som ett problem att beskattning av arvoden betraktas som inkomst av tjänst. Därför vill vi föreslå att arvoden för föreningsarbete utreds. Problemet kan t.ex. gälla att föräldrar som deltar med egen arbetsinsats i en kooperativ barnstuga beskattas för den avräkning som då sker mot föräldraavgiften.

Ideella föreningar har i allmänhet redan nu med de skatteregler som gäller i viss utsträckning en privilegierad ställning. Eftersom vi föreslår att fler föreningar ska använda formen ekonomisk förening bl.a. efter den ändring av föreningslagen som vi föreslår bör också skattereglerna för ekonomiska föreningar ses över. Ideella och ekonomiska föreningar som bedriver likartad verksamhet bör likställas i skattehänseende.

Vi anser vidare att mervärdeskatteskyldigheten i vissa kooperativa organisationer bör utredas. Det är nämligen så, att om flera ekonomiska

föreningar, t.ex. föräldrakooperativa barnstugor, bildar en ekonomisk förening för gemensamma förvaltningsuppgifter, måste föräldrakooperativen betala moms på serviceföreningens tjänster. Så är det dock inte om tjänsterna utförs av en avdelning inom en större förening eller ett företag. Vi föreslår, att den kommande utredningen om skatteförhållanden i ideella föreningar och stiftelser får i uppdrag att utreda följande frågor:

- Skatt på arvode eller rabatt som erhålles för arbete i ideell och ekonomisk förening i vissa fall.
- Möjlighet att i skattehänseende jämställa ideella och ekonomiska föreningar som bedriver likartad verksamhet.
- Möjlighet till befrielse från mervärdeskatt för ekonomisk förening som uppdrar t.ex. fastighetsförvaltning, bokföring och liknande serviceuppgifter till annan förening.

Näringsfrihetslagstiftningen

Utredningen konstaterar, att det finns rättsregler när det gäller näringsfriheten som ibland kommer i konflikt med den positiva inställning samhället har till föreningsliv och kooperation i andra sammanhang. Sådana rättsregler kan vara ett stort hinder för föreningar, som tänker sig att samarbeta med kommuner och landsting.

De rättsregler vi tänker på har egentligen skapats för att tillförsäkra privata företag rimliga konkurrensvillkor på marknaden och för att skydda konsumenterna från otillbörliga avtalsvillkor från företagens sida. Men ibland har reglerna kommit att användas i sammanhang där marknadsekonomins regler inte är tillämpliga.

Det finns exempel på hur näringsfrihets- och konsumentlagstiftningen har tillämpats på ett sätt som lagstiftaren knappast tänkt sig. Exemplen kan hämtas både från kommuner och från kooperativt håll.

När det gäller kommunerna finns det flera fall där näringsfrihetsombudsmannen (NO) ingripit mot kommunalt stöd till föreningslivet. Det gäller fall, där NO ansett att föreningsbidragen utgjort ett konkurrenshinder för privata företag, som bedrivit rörelse inom en sektor där också föreningar verkat. Det har inte funnits några kommunalrättsliga hinder mot föreningsstödet i dessa fall.

Andra exempel kan hämtas från bostadskooperationen. I ett fall upphävde marknadsdomstolen ett föreningsbeslut om karenstidsavtal vid överlåtelse av bostadsrätt. Syftet med avtalet var att förhindra spekulation med bostadsrättslägenheter. Det var konsumentombudsmannen (KO) som förde upp ärendet till marknadsdomstolen. Motivet var att

föreningens beslut var ett oskäligt avtalsvillkor gentemot medlemmarna. Riksdagen har sedermera ändrat lagen, så att sådana avtalsvillkor numera är tillåtna.

Med utgångspunkt från de anförda exemplen skulle det kunna tänkas att NO ingriper mot t.ex. en pensionärsförening som till självkostnadspris driver ett kafé i ett kommunalt servicehus för pensionärerna där, mot en rödakorsförening som mot ersättning sköter en del vårduppgifter i kommunens hemtjänst och mot en kafeteria som drivs av eleverna i en skola. Ingreppen från NO:s sida skulle kunna motiveras med att föreningarnas verksamhet "försvårar eller förhindrar annans näringsutövning", som det uttrycks i konkurrenslagen. I de här exemplen skulle sådana hinder och svårigheter kunna tänkas uppstå för närbelägna konditorier och matserveringar när pensionärerna och eleverna kokar kaffe, bakar kakor och brer smörgåsar åt sig själva. Rödakorsföreningen skulle kunna tänkas konkurrera på ojämlika villkor med t.ex. ett vaktbolag som etablerat sig i hemtjänstbranschen.

Gemensamt för våra exempel är, att först har kommunernas och föreningarnas beslutande organ bestämt hur det ska vara, i stadgeenlig och rättsenlig ordning. Sedan har samhällets kontrollorgan för näringsfrihets- och konsumentfrågor angripit besluten. Vi anser att det är klart otillfredställande att statliga kontrollorgan, som har till uppgift att bevaka de privata företag som opererar inom marknadsekonomin, blandar sig i angelägenheter som hör till den kommunala självstyrelsen eller bara berör medlemmar i föreningar, oavsett om de är ideella eller ekonomiska.

Utredningen anser, att det är angeläget att kooperationens särart uppmärksammas när näringsfrihetslagstiftningen och tillämpningen av den kolliderar med medlemmarnas intressen i angelägenheter internt för föreningen. Det är dock lika viktigt att motsvarande förhållanden uppmärksammas när föreningar och kommuner samarbetar på olika sätt.

Det får alltså inte vara så, att föreningslivet hindras från att samarbeta med kommunerna på grund av näringsfrihets- och konsumentlagstiftningen, som kommit till för att reglera förhållandena inom helt andra områden.

Utredningen anser därför att vissa frågor som handlar om näringsfrihets- och konsumentlagstinftingen bör utredas särskilt. Vi föreslår följande utredningar:

Konkurrenslagen (1982:729)

Näringsidkarbegreppet bör gås igenom. Utgångspunkten ska vara att kommuner och föreningar, inräknat ekonomiska föreningar, ska särbehandlas när deras befattning med näringsutövning inte är operationer på en öppen marknad i marknadsekonomisk mening.

Förordningen med instruktion för NO (1982:1048)

I samband med att näringsidkarbegreppet i konkurrenslagen gås igenom, bör NO:s instruktion ses över för att undanröja den typ av interventioner som vi tidigare beskrivit.

Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (1971:112) och lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare (1984:292)

Det bör undersökas om begreppet oskäliga avtalsvillkor bör tolkas annorlunda när det gäller avtal mellan medlemmar i en förening och föreningen. Undersökningen bör också gälla fall, där medlemmarna i en förening helt eller delvis är juridiska personer.

Avtalsfrågor

Utredningen har konstaterat att samarbetet mellan en förening och en kommun eller ett landsting ofta är mycket bristfälligt reglerat i ett skriftligt avtal. Det förekommer att villkoren för samarbetet, t.ex. hur stort bidrag föreningen får för att sköta en tidigare helt kommunal anläggning, bara finns i kommunstyrelsens eller kommunfullmäktiges beslut. Givetvis kan vi inte betrakta den sortens ensidiga avtalsvillkor som önskvärda. Ensidiga och på andra sätt ogynnsamma avtalsvillkor utgör säkerligen ett stort hinder för föreningar som önskar engagera sig i verksamhet som kommuner eller landsting annars sköter. Ett sådant ogynnsamt villkor är att bidrag ofta beviljas för endast ett år i sänder. Föreningen kan då inte få någon riktig kontinuitet i verksamheten.

Vi har också uppmärksammat att den enskilde föreningsmedlemmen kan ha behov av att reglera sina förhållanden till föreningen i ett avtal. De flesta frågor som kan uppkomma mellan en medlem och föreningen kan antagligen besvaras med hjälp av stadgarna. I ekonomiska föreningar ger föreningslagen också svar. Särskilt i de fall medlemmen åtminstone delvis är arbetstagare hos föreningen kan det emellertid finnas skäl att reglera förhållandet i ett formellt avtal. Detta inte minst för att klargöra var det straffrättsliga och civilrättsliga ansvaret ligger samt medlemmens rätt till ekonomisk ersättning vid sjukdom och olycksfall m.m. Problemet hur försäkringsfrågorna skall lösas är för övrigt värt att uppmärksamma särskilt, eftersom det kan ha mycket stor betydelse för den enskilde medlemmens ekonomi i vissa fall.

Avtalsfrågorna med exempel på problem som bör regleras behandlas utförligare i bilaga 2.

Långsiktiga bidrag

Utredningen vill redan i detta betänkande ta upp ett par frågor som rör statens, landstingens och kommunernas bidragsgivning till föreningarna. Det rör också de frågor som vi tidigare behandlat när det gäller avtalen mellan landsting/kommuner och föreningar.

De flesta företrädare för organisationer som utredningen samtalat med såväl på riksplanet som lokalt har påpekat att en organisation före det man fastställer sin årsbudget inte vet vilka bidrag man ska få från stat, landsting och kommuner. Budgetåret sammanfaller i allmänhet för föreningarna med kalenderåret, vilket också är landstings och kommuners budgetår. Budgeten fastställes i landsting och kommuner under november månad. De flesta föreningar måste därför behandla sin budget utan att känna till bidragens storlek. Riksorganisationerna har också i allmänhet kalenderåret som budgetår. Statens budgetår löper från 1 juli till och med 30 juni.Riksorganisationerna måste således fastställa sina budgetar innan deras statsbidrag är behandlade i riksdagen.

Denna ordning skapar problem för föreningarna. De har idag många anställda på alla nivåer, inte minst med lönebidrag. De har också åtaganden i form av hyres- och andra avtal. Många föreningar strävar idag efter att driva sin verksamhet efter en rullande treårsplan.

Flera föreningar har redovisat exempel på drastiska nedskärningar av bidragens storlek från ett år till ett annat. De har fått besked om detta bara någon månad före budgetårets början. Det finns exempel på att kommuner på detta sätt skurit ned bidragen med över 25 procent. Motivet har inte varit att föreningarnas verksamhet minskat eller försämrats. Utredningen har också exempel på föreningar, som sett sig tvingade att säga upp sin personal varje sommar för att sedan, om budgetbehandlingen i t.ex. en kommun fallit väl ut, dra tillbaka uppsägningen i december.

Dessa förhållanden är otillfredställande. De kan jämföras med de villkor som gäller mellan kommuner/landsting och företag, som sköter vissa mer långsiktiga uppgifter. Avtal om t.ex. sophämtning träffas inte för ett år i taget utan för längre perioder och med en väl tilltagen uppsägningstid. Stat, landsting och kommuner måste i sin bidragsgivning behandla också föreningarna mer långsiktigt och med större hänsyn till deras planering.

Utredningen förordar att regeringen lägger fast en nivå för den statliga bidragsgivningen till organisationerna för en treårs period. Avser regeringen sänka denna nivå bör organisationerna underrättas om detta ett år i förväg. Denna ordning garanterar givetvis inte varje enskild organisation oförändrade bidrag, om inte verksamheten fortlöper med oförändrad omfattning. Utredningen rekommenderar landsting och kommuner att tillämpa samma ordning.

Uppföljning

Med en bidragsgivning från stat, landsting och kommun med treårig inriktning skulle också uppföljningen och kontrollen av bidragsgivningen kunna ske mera långsiktigt. Som utredningen tidigare påtalat är kunskaperna om föreningslivets roll i samhället ofullständiga. Det är också kunskaperna om bidragsgivningens effekter. Såväl bidragsgivare som bidragsmottagare vet ofta lite eller inget alls om de olika stödformernas konsekvenser. Hur påverkar bidragen relationerna mellan olika nivåer inom organisationerna? Hur påverkas medlemmarnas och föreningens sätt att arbeta? Har målet med bidragen uppnåtts?

En uppföljning av bidragsgivningens skilda konsekvenser bör göras under treåriga perioder. En sådan uppföljning kan göras inom ramen för den forskning som utredningen föreslår i det följande. Uppföljningsresultatet kan sammanfattas i en rapport till regeringen, som vart tredje år samlar organisationerna till en diskussion. En sådan diskussion om föreningslivets viktiga roll i samhällsarbetet, om måluppfyllelser och om synen på samhällsutvecklingen den närmaste framtiden skulle kunna ersätta en stor del av den kontroll och detaljstyrning, som finns inbyggd i dagens bidragssystem.

Med en sådan kartläggning av bidragssystemets konsekvenser, diskussion om måluppfyllelse och föreningslivets roll som grund, kan regeringen ge ett bättre underlag för bidragsfrågornas behandling i riksdagen. Denna är uppdelad på flera utskott och besluten om de skilda bidragen tas efter hand under vårriksdagen. En särskild skrivelse från regeringen tillsammans med budgetpropositionen vart tredje år skapar underlag för en mer samlad behandling av statens hela bidragsgivning till föreningslivet. Riksdagen skulle på så sätt också ha ett underlag för att behandla bidragsfrågorna mera långsiktigt. Detta sätt att behandla bidragen gör det dessutom lättare för riksdagen att informera allmänheten om föreningsverksamheten och om statens bidragsgivning till föreningslivet.

På motsvarande sätt bör kommuner och landsting kunna överväga att genomföra en diskussion med sitt föreningsliv.

Forskning

När vi började vårt utredningsarbete ansåg vi att vi måste ge en bild av föreningslivets nuvarande omfattning samt dess roll i samhällsutvecklingen fram till våra dagar. Denna beskrivning skulle vara bakgrund till våra förslag enligt direktiven.

Vi fann att det inte fanns några samlade kunskaper om detta. Det gällde grundläggande kunskaper om föreningarna — antal medlemskap, verksamhet m.m.

Vi har inte heller funnit någon samlad kunskap om föreningslivets roll under de årtionden då välfärdssamhället grundlades. Däremot har vi funnit att föreningslivet fått en delvis ny skepnad, som vi redovisat i föregående kapitel. Varför denna utveckling kommit till stånd och vilken betydelse den har för den fortsatta demokratiska utvecklingen och välfärdsutvecklingen anser vi emellertid att vi inte tillfredställande kunnat svara på.

Vår kartläggning av föreningarna och deras verksamhet pekar mot mer aktivitet än man tidigare känt till. Denna underskattning av föreningslivet som kraft i samhällsutvecklingen och dess betydelse för ett nödvändigt socialt nätverk kan bero på ofullständiga kunskaper.

Mot denna bakgrund har universitetslektorn Jan Engberg och tf professorn Janeric Gidlund vid Umeå universitet, på utredningens uppdrag utarbetat ett förslag till forskning kring dessa frågor. Förslaget avser ett tioårigt forskningsprojekt och redovisas i sin helhet i bilaga 2.

Jan Engberg och Janeric Gidlund visar till att börja med att det behövs långsiktig forskning om organisationer i Sverige. Denna forskning bör vara flervetenskaplig, ge en analys av helheten, en korrekt beskrivning av det som hänt historiskt samt också ha en internationell utblick. Detta är en stor uppgift som kräver professionellt kunnande. Forskarna föreslår därför att det bildas ett speciellt centrum för organisationsforskning, knutet till Umeå universitet.

Centrumet bör, förutom administrativ enhet och den forskargrupp som finns i Umeå, ha ett nätverk av forskare runt om i landet. Samarbetet med de svenska folkrörelsearkiven (inräknat Arbetarrörelsens arkiv och Kvinnohistoriska arkivet) bör utvecklas. Den fasta delen i Umeå och nätverket inklusive samarbetet med arkiven bör få hälften var av de fasta resurserna.

Forskarna anser att ett centrum av detta slag är den bästa formen för organisationsforskning. Bland annat kan forskningen bli mer preciserad och konkret. Personalen kan vara lösligare och mer varierat anknuten till forskningsarbetet. Det gör det lättare att samarbeta direkt med organisationerna själva och med folkrörelsearkiven.

Grundforskningsprogram

Utgångspunkten för Engbergs/Gidlunds förslag är den demokratiska välfärdsutvecklingen. Finns brytpunkten i en utveckling där individualism och organisatorisk specialisering blir resultatet av kollektivt handlande? undrar forskarna. Historien kan inte återupprepas. De observationer som borde ha gjorts på vägen är inte gjorda. Välfärdsutvecklingen måste återskapas.

Vilken roll spelade organisationerna för människor och politik vid vissa nedslag i historien? När, hur och varför förändrades organisations-

systemet? För att kunna svara på dessa frågor bör man vid varje given tidpunkt — med den samhällsstruktur som fanns då — visa vilka organisationer som fanns, vilka som växte och vilka som dog, vilka som lockade människorna till sig och vilka som inte gjorde det.

Det finns fler frågor att besvara, menar Engberg och Gidlund: Hur var förhållandet mellan organisationernas nationella och lokala nivåer? När började organisationerna bli centraliserade, elitstyrda och fyllda av yrkesfunktionärer? Varför försvann kvinnorna när organisationerna blev delar av det offentliga samhället och en pyramidisk maktstruktur byggdes upp?

En viktig faktor för att förklara varför utvecklingen blivit den den blivit är att människorna flyttade till tätorterna. I några typiska samhällstyper — bruksorten, jordbrukarbygden, småstaden, storstaden, förorten — bör man studera hur idéer, lojaliteter, livsstilar, politiskt engagemang m.m. utvecklats. Hur har viktiga förändringar i samhället styrt förutsättningarna för kollektivt agerande? Hur har olika idéer inom litteratur och konst påverkat människorna? Vilken är "folkrörelsemänniskan" vid olika tidpunkter?

Att reda ut vad som menas med begreppet "folkrörelse" och den betydelse det har haft för människorna är en viktig uppgift i sig. Vilka organisationer har vid olika tidpunkter gjort anspråk på att vara folkrörelser? Vilka har mer allmänt räknats som sådana? Vilken roll har folkrörelseidén spelat vid olika tidpunkter? I grundforskningsprojektet ska de här olika delarna föras samman till en helhet, där det kollektiva agerandet ges en bestämd plats i den politiska och ekonomiska utveckling som grundar välfärdsstaten.

Engberg och Gidlund föreslår att fältarbetet bör bedrivas i några utvalda typmiljöer (från landsbygd till storstad). Kunskaper om dessa samhällen samlas in i samarbete med folkrörelsearkiven och en databas byggs upp.

De resurser centrumet har bör kompletteras på olika sätt. Folkrörelsearkiven kunde få en mer självklar roll som delaktiga i forskningen. Forskarna bör också upprätta samarbete med de lokala och regionala föreningarna på de orter som studeras. Det är att märka, att det är "folkrörelserna" som en enhet som ska studeras, inte enskilda organisationer.

Forskarna pekar på hur viktigt det är med flervetenskaplighet. Att undersöka organisationssystemets struktur och kultur kräver mer än en infallsvinkel, även om det finns en naturlig tyngdpunkt i samhällsvetenskapen. Att organisera detta nätverk av samarbete och att sätta igång ett praktiskt forskningsarbete blir den första och viktigaste uppgiften för det föreslagna centrumet.

Det är slutligen viktigt att man också jämför utvecklingen i Sverige med den i andra länder, framhåller Engberg och Gidlund.

Forskningsprogram

Utredningen har redan tidigare beklagat de stora luckor som finns i kunskaperna om det svenska föreningslivet. Det är alltså viktigt att få ett mer genomtänkt program för forskning om föreningarna.

Det förslag som lagts fram täcker väl de behov som finns. Det är särskilt värdefullt att det samarbete med organisationer och folkrörelsearkiv som skisserats, kommer till stånd.

Referensgruppen för folkrörelsefrågor, som är knuten till civildepartementet, bör kunna utgöra en kontaktpunkt mellan forskarna, föreningslivet och representanter för stat, landsting och kommuner.

14 Särskilt yttrande

Av sakkunnige Bertil Östberg

Det är ett viktigt reformarbete att se till att människor i större utsträckning får göra viktiga val. Ett viktigt led i detta är att öka valfriheten när det gäller sociala tjänster. Detta kan till viss del uppnås genom förändringar inom den offentliga sektorn. Servicen kan förbättras bl.a. genom decentralisering som gör det möjligt att i högre utsträckning tillvarata de anställdas kreativitet och förmåga att ta ansvar.

Men en ökad valfrihet kräver också att det finns alternativ till den verksamhet som erbjuds av kommuner och landsting. Härigenom blir den enskilde inte hänvisad enbart till den verksamhet som drivs av kommun och landsting. När verksamhet startas i enskild regi så uppstår ofta lösningar som annars inte skulle ha kommit till stånd.

Alternativen skapar också möjligheter till jämförelser mellan verksamhet som bedrivs av olika huvudmän. Denna konkurrens kan ofta leda till ökad effektivitet inom den offentliga sektorn och därmed förbättrad service.

Ökade inslag av verksamhet i enskild regi medför också att enskilda personers initiativförmåga kan tillgodoses. Nya idéer kan lättare prövas än inom den mer trögrörliga offentliga sektorn. För personalen innebär verksamhet som inte drivs av kommunen att det blir fler arbetsgivare att välja bland.

Det är därför positivt att regeringen 1986 tillsatte folkrörelseutredningen som bl.a. fick till uppgift att undanröja hinder för en typ av enskild verksamhet, nämligen föreningsdriven. Direktiven ger uttryck för en ändrad och mer positiv inställning till föreningsdriven verksamhet än den regeringen tidigare intog. Det är t.ex. först från och med 1986 som statsbidrag utgår på lika villkor till barnomsorg oavsett om den drivs av en förening eller av en kommun.

Utredningens slutsatser är bl.a. att det inte finns några avgörande hinder för en ökad föreningsdriven verksamhet utan att det gäller att befästa den utveckling som pågår. Några av förslagen och inte minst exemplen på pågående verksamhet bör kunna fungera som en stimulans för en fortsatt utveckling.

Det som hämmar en utvidgning av den föreningsdrivna verksamheten är således i första hand inte vissa regler utan attityder. Det finns många kommunalpolitiker som är tveksamma till att låta verksamhet som i all-

mänhet sköts av kommunen drivas av föreningar. Det finns ofta tveksamhet inför förändringar. Ibland tar det sig öppna uttryck som när man inte tar upp föreningsdrivna daghem i den kommunala barnomsorgsplanen. Andra gånger är motståndet inte lika uttalat men tveksamheten märks ändå t.ex. genom att kommunens bidrag per barn i den föreningsdrivna verksamheten är en bråkdel av vad kommunen skjuter till per barn i de kommunala barnstugorna.

Företag

I folkrörelseutredningen förefaller det däremot som om företagsdriven verksamhet inom det sociala området utgör det största hindret för ökad föreningsmedverkan. För att hindra företag från att medverka inom bl.a. barnomsorgen och äldreomsorgen föreslår utredningen en rad nya regler.

Äldreomsorgen

Dessa företags verksamhet utgör enligt utredningen hinder för föreningsdriven verksamhet därför att de hindrar engagerade människor från att göra en insats inom äldreomsorgen. Oavsett vem som utför den konkreta arbetsuppgiften har dock kommunen ansvaret för den sociala hemtjänsten. Då bör också kommunen ges relativt fria händer att utforma hemtjänsten. Förekomsten av företag som erbjuder sociala tjänster innebär ytterligare en valmöjlighet för kommunen och ökar därmed förutsättningarna för att hemtjänsten håller en hög kvalitet och drivs rationellt.

Bedömningen av verksamheten bör ske genom att innehållet i verksamheten granskas och inte genom schablonmässig bedömning av den juridiska form som verksamheten bedrivs i. Om verksamheten bedrivs bättre av ett visst företag än av en viss förening bör kommunen givetvis välja att låta tjänsten framställas av detta företag. Om kommunen ändå väljer föreningen så leder detta till en sämre hemtjänst.

Om företag tillåts utföra arbetsuppgifter inom socialtjänsten så kan det självfallet uppstå konkurrensförhållanden mellan företag och föreningar. Detta kan givetvis ibland innebära att ett företag får utföra vissa uppgifter trots att det finns en förening som också vill utföra dessa tjänster. Utredningen anser att föreningen alltid ska väljas i denna valsituation. Det naturliga är istället att välja det bästa alternativet, dvs. det alternativ som innebär den bästa lösningen för de gamla och handikappade som får hjälp och service från hemtjänsten.

Valet av bästa alternativ bör naturligtvis göras av kommunen som har ansvaret för hemtjänsten. Utredningen anser uppenbarligen att kommunerna inte är kapabla att göra detta val.

Utredningen föreslår en rad åtgärder för att motverka ”kommersiellt arbetande företag”:

Socialtjänstlagen ska utökas med en ny paragraf där det framgår att företag inte kan få uppgifter inom socialtjänsten. Vissa uppgifter ska

företag dock kunna utföra men principen är att de inte ska få gå in i hemmen. En kortsiktig effekt av detta är antagligen att vissa arbetsuppgifter som nu sköts av företag inte kommer att utföras alls p.g.a. personalbrist.

Statsbidragsreglerna för den sociala hemtjänsten ska förändras så att vissa delar av hemtjänsten inte blir bidragsgrundande om de utförs av företag.

De föreslagna förändringarna innebär en inkompetensförklaring av kommunerna som inte anses kunna fatta rationella beslut om utformningen av hemtjänsten. Föreningsinslag i hemtjänsten kan många gånger bidra till en bättre hemtjänst. En ökad föreningsdriven verksamhet kan utvecklas parallellt med verksamhet i annan enskild regi. Det är en konstlad motsatsställning som utredningen målar upp mellan föreningsdriven och företagsdriven verksamhet.

Om man skulle tro utredningen finns det mängder av föreningar som är beredda att omedelbart göra stora insatser inom hemtjänsten men hindras från detta därför att kommunerna istället väljer att anlita vaktbolag som erbjuder undermåliga lösningar. Verkligheten är inte sådan.

Barnomsorg

Inom barnomsorgen har utredningen uppmärksammat att det förutom 100 föräldrakooperativ finns 70 daghemsavdelningar som drivs av andra föreningar än föräldrakooperativ. Ibland har dessa bildats av personal. Utredningen anser att det i dessa föreningar ofta finns ett uttalat vinstmotiv, att de inte har tillfört barnomsorgen några ytterligare kvaliteter, att föräldrarna har fått sämre inflytande och att det inte har blivit billigare för kommunen.

För att undvika sådana föreningar vill utredningen att föräldrarna ska vara i majoritet i föreningen. Genom detta förslag blir således 70 föreningsdrivna daghem inte längre statsbidragsberättigade.

Utredningens invändningar är inte hållbara. Deras tillkomst har i en bristsituation ofta inneburit att barnomsorgsköerna har minskat. Det torde praktiskt taget alltid ha blivit billigare för kommunen jämfört med att starta ett kommunalt daghem. Det bör vara möjligt att organisera föräldrainflytande oavsett i vems regi daghemmet drivs. På ett daghem som drivs av personalen finns en närhet till beslutsfattarna som aldrig kan finnas på ett kommunalt daghem. Erfarenheterna från föreningsdrivna daghem är överlag mycket goda.

Utredningen föreslår också att ett föreningsdrivet daghem måste ta emot barn från barnomsorgskön för att erhålla statsbidrag. Även detta skulle försvåra tillkomsten och driften av föreningsdrivna daghem. Det är bra om föräldrar sluter sig samman i förening för att själva ta ansvaret för barnomsorgen. Men vilka föräldrar vill engagera sig för detta om de inte får placera sina barn på föräldrakooperativets barnstuga?

Det är viktigt att inte i alltför hög grad reglera och bestämma hur ett föräldrakooperativt daghem ska fungera. Kraven på föräldrarna är

höga. Då måste de också själva få ta besluten om verksamheten inklusive vilka barn, och därmed föräldrar, som ska tas in. För ett föräldrakooperativ med en viss pedagogisk inriktning är det självfallet angeläget att föräldrarna till nya barn som placeras är intresserade av denna inriktning.

Det är angeläget, vilket utredningen påpekar, att slå vakt om den generella välfärdspolitiken. En viktig del i denna är den generella tillgängligheten. Möjligheten att få service ska inte begränsas av att verksamheten inte drivs i kommunal regi. Det är en orimligt snäv tolkning att detta kräver att barn som börjar på föreningsdrivna barnstugor måste komma från den kommunala barnomsorgskön.

De som står i kö till den kommunala barnomsorgen påverkas i ringa utsträckning av att verksamhet i annan regi startas. Om det sker en påverkan så är den snarast positiv därför att de barn som börjar på den föreningsdrivna barnstugan försvinner ur kön. De barn som börjar på den föreningsdrivna barnstugan får visserligen plats tidigare än vad de skulle ha fått om de stod kvar. Möjligheten att placera sitt barn på ett föreningsdrivet daghem är inte heller begränsad genom att det står fritt för alla att starta en förening.

De restriktioner för föreningsdrivna daghem som ställs upp av utredningen försvårar tillkomsten av nya föreningsdrivna daghem och gör det svårare för dem som redan finns.

Näringsfrihetslagstiftning

I utredningen föreslås en översyn av vissa delar av näringsfrihets- och konsumentlagstiftningen. Det förefaller motiverat med en sådan översyn. Utredningen använder diskussionen om hembudsskyldighet för bostadsrätter som ett motiv. Det är svårt att inse vilken betydelse HSB:s vägran att acceptera förbudet mot hembud har för de frågor som denna utredning behandlar.

Denna översyn bör göras med försiktighet så att inte möjligheterna att ingripa mot konkurrenshämmande åtgärder försvåras.

Bilaga 1

Utges som särskild volym under titeln:
Ju mer vi är tillsammans, del 2
Exempelsamling (SOU 1987:34)

Innehållsförteckning

1 **Omsorgsverksamheter**
Två föräldrakooperativa daghem
Kontaktverksamhet i ett bostadsområde — Röda korset
Pensionärsföreningen Tärnans verksamhet
Organisering av dagcentraler — RSMH
Kvinnojouren Blåklockan
BRIS — jourtelefon
2 **Rehabilitering, hälso- och friskvård**
Friskvård — Korpen i Västerbotten
Missbruksvård — RIA DORKAS i Örebro
LO Verdandi i samarbete
Ungdomsverksamhet i storstad
3 **Fritid och kultur**
Exemplet Sunnanå
Ornö Bygdegård
Motettens Folkets Husförening
Föreningen Magasinet i Örebro
Glesbygdskultur — Vuxenskolan
Folkrörelsearkivet i Västerbotten
4 **Boendet**
Kontaktkommittéverksamhet — fyra exempel från Hyresgäströrelsen
Produktion och konsumtion av sociala tjänster i boendet
Riksbyggen och framtiden för kooperativ utveckling

Bilaga 2

Utges som särskild volym under titeln:
Ju mer vi är tillsammans, del 3
Underlag för reformer samt förslag (SOU 1987:35)

Innehållsförteckning

1 Inledning
2 Regeringsformen och kommunallagen
3 Förvaltning och myndighetsutövning
4 Olika typer av sammanslutningar
Aktiebolag
Handelsbolag
Ideella föreningar
Ekonomiska föreningar
Stiftelser
Samfälligheter
5 Kommuns uppgift enligt speciallag
Hälso- och sjukvårdssektorn
Socialsektorn
Undervisningssektorn
Plan- och byggnadssektorn
Räddnings- och brandförsvarssektorn
6 Kommuns fakultativa uppgifter
Kultursektorn
Fritidssektorn
Turistsektorn
Kommunikationssektorn
Sysselsättningssektorn
Näringslivssektorn
Fastighets- och bostadssektorn
Media- och datafrågor
7 Hinder för kommun att överföra förvaltningsuppgift
Hinder enligt speciallag
Socialtjänstlagen
Hälso- och sjukvårdslagen
Räddningstjänstlagen
Renhållningslagen
Plan- och byggnadslagen
Hinder enligt annan lagstiftning

Konkurrenslagen
Lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare

8 Förslag till lagstiftning för att undanröja hinder
Medgivande i kommunallag och speciallag
Medgivande enligt särskild lag

9 Personalens anställningsförhållanden
Anställningsvillkor i kommun
Anställningsvillkor i sammanslutning

10 Reglering av förhållandet kommun/sammanslutning genom avtal
Avtal om villkoren för överföring av förvaltningsuppgift
Avtal om reglering av arbetsgivaransvaret
Avtal om ekonomisk ersättning

11 Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild organisation — Gunnar Bramstång

12 Kooperationsutredningens lagstiftningsförslag — Tage Öh

13 Social kooperation

14 Folkrörelserna i välfärdssamhället — Jan Engberg (sammanfattning av doktorsavhandlingen)

15 Samnyttjande av allmänna samlingslokaler (en utredning)

16 Föreningslivets engagemang inom offentlig verksamhet — SCB

17 Frivillige organisasjoners rolle innen den offentlige sektor i Norge.

18 Direktiven
Ökat ansvar för folkrörelser, föreningar och kooperativ (Dir 1986:17).
Statsbidrag till barn och ungdomsorganisationer (Dir 1987:14) (tilläggsdirektiv)

19 Juridisk referenslitteratur

Litteraturförteckning

Andersson, Bo: Folkbildning i perspektiv, Borås 1980.
Civildepartementet — Referensgruppen för folkrörelsefrågor: Folkrörelse- och föreningsguiden, Göteborg 1986 samt Statliga och kommunala bidrag till folkrörelserna, Stockholm 1986.
Elvander, Nils: Intresseorganisationerna i dagens Sverige, Lund 1972.
Engberg, Jan: Folkrörelserna i välfärdssamhället, Umeå 1984.
Isling, Åke: Folkrörelserna i ny roll, Stockholm 1978.
Johansson, Hilding: Idéer på vandring, Stockholm 1973.
Johansson, Hilding: Folkrörelserna i Sverige, Stockholm 1980.
Kulturrådet: Rapport Kultur i studieförbunden, Stockholm 1986.
Lindholm, Bernt: Rörelsen och folkhemmet, Kristianstad 1983.
LO-rapport: Semester fritid inför 80-talet, Jönköping 1981. LO-medlemmar i välfärden, Om fritid och kultur, Stockholm 1985. Fackföreningsrörelsen och välfärdsstaten, Jönköping 1986.
Lundqvist, Sten: Folkrörelserna i det svenska samhället, Uppsala 1977.
Mattsson, Matts: Det goda samhället, Stockholm 1986.
Proposition 1986/87:91: Om aktivt folkstyre i kommuner och landsting.
Riksrevisionsverket: Det statliga stödet till folkrörelserna — en kartläggning, Dnr 1986:554, Stockholm 1986.
Samlingslokalorganisationernas samarbetskommitté: Förnyelse av allmänna samlingslokaler, Stockholm 1986. Samnyttjande av allmänna samlingslokaler i glesbygd, Stockholm 1987.
SOU 1979:60: Bidrag till folkrörelser.
SOU 1981:63: Samhället och samlingslokalerna.
SOU 1984:84: Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.
SOU 1985:28: Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.
SOU 1985:29: Principer för en ny kommunallag.
Statens Ungdomsråd: Rapport nr 4 i serien Till varje pris — Ej till salu, Stockholm 1981.
Statistiska Centralbyrån: Föreningslivets engagemang inom offentlig verksamhet, Dnr 387/1987.
Statistiska Centralbyrån: 1984 års undersökning av levnadsförhållandena
Politiska resurser, Stockholm 1986.

Ström, Lars Inge: Föreningarna tar över, DsC 1985:10.
Vestlund, Gösta: Hur vårdar vi vår demokrati?, Skolöverstyrelsen, Stockholm 1981.
Vogel, Joachim: Det svenska klassamhället, SCB, Stockholm 1987.
Vogel, Andersson, Davidsson, Häll: Ojämlikheten i Sverige, SCB, Stockholm 1987.
Juridisk referenslitteratur i bilaga 2 Underlag för reformer samt förslag.

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboägande och samägande av jordbruksfastighet m. m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. Ud.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m. m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Äldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.
25. Ökat kommunalt väghållningsansvar. K.
26. Enskilda vägar. K.
27. Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. K.
28. Bistånd för bättre miljö i u-land. Ud.
29. Stöd till näringslivet. Fi.
30. Fel i fastighet. Ju.
31. Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Ju.
32. För en bättre miljö. ME.
33. Ju mer vi är tillsammans, del 1. C.
34. , del 2, Exempelsamling. C.
35. , del 3, Underlag för reformer samt förslag. C.

Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Otillbörlig efterbildning. [1]
Dödsboägande och samägande av jordbruksfastighet m. m. [2]
Folkstyrelsens villkor. [6]
Barnets rätt. [7]
Skydd för det väntade barnet. [11]
Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
Mordet på statsminister Olof Palme. [14]
Franchising. [17]
Internationella familjerättsfrågor. [18]
Fel i fastighet. [30]
Integritetsskyddet i informationssamhället 4. [31]

Utrikesdepartementet

Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]
Bistånd för bättre miljö i u-landet. [28]

Försvarsdepartementet

Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
Läkemedel och hälsa. [20]
Äldreomsorg i utveckling. [21]
Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. [22]
Medicinteknisk säkerhet. [23]

Kommunikationsdepartementet

Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]
Enskilda vägar. [26]
Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen '87. [3]
Indrivningslag m. m. [10]
Produktsäkerhetslag. [24]
Stöd till näringslivet. [29]

Arbetsmarknadsdepartementet

Varannan damernas. [19]

Civildepartementet

En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
Begravningslag. [16]
Ju mer vi är tillsammans. [33]
, del 2, Exempelsamling. [34]
, del 3, Underlag för reformer samt förslag. [35]

Miljö- och Energidepartementet

Miljöskadefond. [15]
För en bättre miljö. [32]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10010-6
ISSN 0375-250X