

PER SELLE OG KRISTIN STRØMSNES (RED.)

# Organisasjonene og det offentlige

Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?

Per Selle og Kristin Strømsnes (red.)

---

## Organisasjonene og det offentlige

Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?

---

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2012

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2012  
Rapport 2012:6

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor  
Co/Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo  
[www.sivilsamfunn.no](http://www.sivilsamfunn.no)

ISBN (trykt): 978-82-7763-398-5  
ISBN (pdf): 978-82-7763-399-2

ISSN (trykt.): 1891-2168  
ISSN (web): 1891-2176

Rapporten er finansiert av Kulturdepartementet gjennom prosjektet «Virtuelt senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor». Senteret er et samarbeidsprosjekt mellom Uni Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning.

---

# Innhold

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Innledning.....                                                   | 5  |
| <i>Per Selle og Kristin Strømsnes</i>                                |    |
| 2. Statleg politikkutforming for frivillig sektor etter 1970 .....   | 9  |
| <i>Ivar Eimhjellen</i>                                               |    |
| Frivillige organisasjonar som nært tilknytt offentleg sektor .....   | 9  |
| Staten oppdagar «den tredje sektor» – eit politisk klimaskifte ..... | 11 |
| Den tredje sektor, utskild men avhengig.....                         | 12 |
| Departementsspesifikke forståingar av det frivillige .....           | 13 |
| Overordna normer for støtte- og kontrollformer .....                 | 15 |
| Departemental koordinering av politikk og finansiering .....         | 17 |
| «Frivillighet for alle» (2007) .....                                 | 18 |
| Konklusjon.....                                                      | 21 |
| Litteratur .....                                                     | 22 |
| 3. En ny og helhetlig frivillighetspolitikk? .....                   | 23 |
| <i>Kristin Strømsnes og Per Selle</i>                                |    |
| Mot en politikk for frivillig sektor .....                           | 25 |
| Endrede rammevilkår .....                                            | 26 |
| Nye møteplasser, nye aktører.....                                    | 29 |
| Mot en samarbeisavtale også i Norge .....                            | 32 |
| Endringer i frivillighetspolitikken – hva betyr det? .....           | 33 |
| Konklusjon.....                                                      | 36 |
| Litteratur .....                                                     | 37 |
| 4. Finnes det en egen kommunal frivillighetspolitikk?.....           | 39 |
| <i>Jill Loga</i>                                                     |    |
| Fra målstyring til samstyring? .....                                 | 40 |
| Statlige initiativ .....                                             | 45 |
| Foreliggende kunnskap .....                                          | 56 |
| Kommunale frivillighetsmeldinger .....                               | 67 |
| Sektorisert eller koordinert frivillighetspolitikk.....              | 72 |
| Konklusjon.....                                                      | 79 |
| Litteratur .....                                                     | 81 |

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. Frivillige helse- og velferdsorganisasjoner: Selvstendige aktører eller statlige kontraktører? ..... | 83  |
| <i>Nina Berven</i>                                                                                      |     |
| Nye tider? Frivilligheten sett fra det offentlige .....                                                 | 84  |
| Historisk bakgrunn .....                                                                                | 85  |
| Hvem er de? En empirisk gjennomgang .....                                                               | 86  |
| Kontraktør eller aktør? .....                                                                           | 91  |
| Dilemmaet fristilling og kontroll .....                                                                 | 93  |
| Et organisasjonssamfunn i endring .....                                                                 | 95  |
| Et endret samarbeidsklima .....                                                                         | 96  |
| Om samhandling og rammeverk .....                                                                       | 99  |
| Sett fra innsiden: Stemmer fra to organisasjoner .....                                                  | 103 |
| Mister organisasjonene sin egenart? .....                                                               | 105 |
| Litteratur .....                                                                                        | 108 |
| 6. Frå Frisam, Frivillighetens Samarbeidsorgan, til Frivillighet Norge .....                            | 111 |
| <i>Ivar Eimhjellen og Kristian Mjåland</i>                                                              |     |
| Oppretting av Frivillighetens Samarbeidsorgan – Frisam .....                                            | 112 |
| Momsreforma skapte intern uro .....                                                                     | 113 |
| Frå Frisam til Frivillighet Norge .....                                                                 | 114 |
| Korleis ser medlemsorganisasjonane på Frivillighet Norge? .....                                         | 116 |
| Konklusjon .....                                                                                        | 118 |
| Litteratur .....                                                                                        | 119 |
| Sammendrag/abstract .....                                                                               | 121 |

---

## Innledning

Per Selle og Kristin Strømsnes

Denne rapporten handlar om forholdet mellom staten og dei frivillige organisasjonane, og ikkje minst om dei omfattande endringane vi har sett i statleg politikk overfor frivillig sektor dei siste 15–20 år. Det handlar om endringar i finansieringsordningar og rammevilkår for sektoren, om organisatoriske endringar og om ynsket om ein meir heilskapleg politikk på området. Kva er dei viktigaste endringane, kva tyding har dei for forholdet mellom stat og organisasjon, og i kva grad innverkar dei på organisasjonane sin autonomi og deira rolle i samfunnet?

Forholdet mellom stat og sivilsamfunn i Noreg har historisk vore nært og tillitsbasert, sjølv om deler av organisasjonssamfunnet for ein stor del har vore sjølvdrive, og lenge med lite offentleg støtte. Derav kjem og omgrepet «det statsvenlige samfunn». Det har vore snakk om små og oversiktelege forhold, og då særleg på lokalt nivå. Driftsstønad utan særleg tung kontroll har vore det vanlege, men ettersom prosjektstønad har vorte viktigare, har og situasjonen vorte ein annan. Med New Public Management i offentleg sektor vaks det fram heilt nye kontrollordningar (med vektlegging på effektivitet og kontroll) som bryt nokså grunnleggjande med den meir tillitsbaserte eldre forma. Før var du ærleg til det motsatte var bevist, no må du bevisa gjennom kontrollordningar at du er ærleg – altså eit ikkje-tillitsbasert system. Samstundes har det vakse fram ein ny type av kontrakts- og anbudssystem for dei serviceproduserande frivillige organisasjonane, med meir kortsiktige kontraktar og nye typar av detaljert kontroll. Heller ikkje her er alt som før.

Så er spørsmålet: Er det denne politikken som ligg bak ynskje om «ein heilskapleg frivillig sektor»; altså bort frå sektor og mot heilskap både i det offentlege (alle dei nye ordningane på 2000-tallet) og i frivillig sektor sjølv (Frivillighet Norge), eller er det andre grunnar til alle endringane. I forlenginga av dette er det store og viktige spørsmålet: Held relasjonane mellom offentlig og frivillig sektor på å endra karakter på meir grunnleggjande vis; altså bort frå det typiske ved «det statsvenlige samfunn»? Er det ein ny type statsvenligheit vi ser, der staten i større grad definerer form og innhald på det fri-

villige? Og endrar då tydinga av kva vi forstår med organisasjonsautonomi seg? Det er slike spørsmål vi skal sjå nærare på i denne rapporten, men utan alltid å kunne konkludere.

Rapporten startar med eit historisk tilbakeblikk. I kapittel 2 går Ivar Eimhjellen igjennom tidlegare litteratur og sentrale offentlege dokument om staten sitt forhold til frivillige organisasjonar, frå 1970-talet og fram mot St.meld.nr 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*. Her ser vi korleis perspektivet på frivillig sektor har utvikla seg i forhold til å vere nært knytt til det offentlege vs. å vere ein sjølvstendig sektor, ein eigen tredje sektor, og vi ser korleis staten har arbeidd for å skape ein heilskapleg politikk kring frivillig sektor.

Frå år 2000 og framover har den politiske merksemda mot frivillig sektor auka, og det er gjort store endringar i politikken på området. I kapittel 3 ser Kristin Strømsnes og Per Selle nærare på dette med utgangspunkt i endringar som også Eimhjellen er kort innom mot slutten av sitt kapittel. Dei ser på konkrete tiltak og endringar i rammevilkår for frivillige organisasjonar og på korleis sektoren sjølv har respondert på slike endringar. Strømsnes og Selle finn at mykje av «den nye politikken» er nokså småskalaorientert og retta mot kultur- og fritidssektoren breitt forstått og med vekt på sosial integrering og demokrati, mens organisasjonane som viktige tenesteleverandørar blir underkommunisert. Det verkar såleis som at den nye frivillighetspolitikken ikkje tar omsyn til eller er særleg interessert i den viktige rolla til slike meir storskala produsentar av velferdstenester. Derfor ser vi no at også tjenesteproduserende organisasjonar og institusjonar organiserer seg i nye nettverk for å prøve å bøte på dette gjennom å arbeide for nye typar av samarbeidsavtalar mellom slike frivillige institusjonar, eller «nonprofit»-organisasjonar om ein vil, og staten, slik dei har gjort det mellom anna i Danmark og Sverige.

I kapittel 4 ser vi mot det lokale nivået. Jill Loga analyserer her den kommunale frivillighetspolitikken. Mange kommunar har i dag ein langt meir aktiv frivillighetspolitikk enn tidlegare og i nokon grad også ein meir «heilskapleg» frivillighetspolitikk, tydeleggjort gjennom kommunale frivillighetsmeldingar. Til ein viss grad er nok dette ein effekt av dei endringar som foregår på sentralt hald, men ein ser også viktige kommunale initiativ som knapt spring ut av den nye nasjonale politikken. På same måte som på sentralt hald er det mykje som peikar i retning av auka samarbeid og nye typar av relasjonar mellom kommunal- og frivillig sektor. KS spelar ei viktig rolle som tilretteleggjar for dette, men der den sentrale og kommunale frivillighetspolitikken berre i avgrensa grad er to sider av samme sak. Den vertikale integreringa mellom forvaltningsnivåa er så langt ikkje sterk.

I kapittel 5 ser Nina Berven nærare på kva som skjer – og ikkje skjer – med frivillighetspolitikken når det gjeld organisasjonane innafor helse- og sosialfeltet. Dette er ein svært viktig del av det norske frivillige organisasjons-samfunnet og med lange tradisjonar. Berven viser at det ikkje er så lett å få auge på ein ny overordna politikk ovafor denne delen av frivillig sektor (jam-

før Strømsnes og Selle sitt kapittel), men at styringsfilosofien i staten (varianter av New Public Management) med sitt fokus på anbud og kontroll ikkje har tent denne viktige delen av norsk frivillighet vel. Berven snakkar om eit statleg «anbudsregime» som ikkje skil mellom marknadsbaserte og ideelt basert, eller frivillig, verksemd, der korttidskontrakter og andre typar av pensjonskrav gjer at frivillig sektor stiller med handikap i denne konkurransen. Ein viktig del av diskusjonen rundt ein norsk «Compact-avtale» mellom staten og slike organisasjonar handlar då også om å få gjort tydeleg skillet mellom marknadsbasert og ideell, eller frivillig (non profit), tenesteproduksjon, der vi ser at nye nettverk har vakse fram for å fremja akkurat dette. Også her spelar det kommunale nivået ei særskild viktig rolle sidan så mykje av helse- og sosialpolitikken jo vert iverksett lokalt.

Kapittel 6 er skriven av Ivar Eimhjellen og Kristian Mjåland og ser nærare på eit av dei viktigaste uttrykka for institusjonell endring i forholdet mellom stat og frivillighet. Her ser vi kort på framveksten av Frivillighetens Samarbeidsorgan (Frisam) og utviklinga frå Frisam til det som i dag er den viktigaste paraplyorganisasjonen, Frivillighet Norge. Det er ein organisasjon som i stor grad representerer organisasjonssamfunnet i forholdet til det offentlege og som også spelar ei viktig rolle i arbeidet med å utvikle nye samarbeidsavtaler mellom offentleg og frivillig sektor.

Vi håper at lesaren finn at rapporten gjev ei interessant oversikt over dei viktigaste endringane i forholdet mellom stat og frivillig sektor som har skjedd den siste tida og at rapporten samstundes peiker på heilt sentrale utfordringer både for det offentlege, men ikkje minst for frivilligheten sjølv, som slik endring fører med seg.



## Statleg politikktutforming for frivillig sektor etter 1970

---

Ivar Eimhjellen

Heilt sidan tidleg på 1800-tallet har staten støtta frivillige organisasjonar og innlemma frivillige organisasjonar i offentleg politikk (Selle 1993). Men, ideen om éin frivillig sektor som rommar alle organisasjonar og som kan eller bør underleggast ein felles offentleg politikk vart fyrst formulert i ei offentleg utgreiing i 1988 (NOU 1988: 17). Det har skjedd ei gradvis utvikling av ideal og forventningar til kva sivilsamfunnet er og har til oppgåve i frå staten sitt perspektiv. I dette kapittelet skal vi diskutere korleis staten sitt forhold til frivillig sektor har endra seg, hovudsakleg frå 1970 og utover på 2000-talet, og med særleg vekt på det som skjer på ideplanet. Vi skal gå igjennom tidlegare litteratur om dette og vi skal sjå kva slag politikk som blir uttrykt i offentlege dokument om forholdet mellom stat og frivillig verksemd dei siste 40 åra. Kva uttrykk blir gjeve for ein heilskapleg politikk på området og korleis har forholdet mellom frivillige organisasjonar og staten endra seg?

### Frivillige organisasjonar som nært tilknytt offentleg sektor

Det var tidleg nærleik og tett kommunikasjon mellom frivillige organisasjonar og staten. Frå starten av 1900-talet deltok frivillige organisasjonar i offentlege komitear. Dette var særskild innan velferdsfeltet, der dei etter kvart vart tett knytt til statleg finansiering og kontroll (Kuhnle og Selle, 1990). Historisk, så har forholdet mellom stat og frivillig sektor vore basert på eit tett samarbeid og integrasjon (Selle 1993). Dei frivillige organisasjonane har sjølv representert ei viktig kraft i den ideologiske og organisatoriske endringa mot eit auka offentleg ansvar på velferdsfeltet utover på 1900-talet (Kuhnle og Selle 1990; Selle 1992).

Frå erklæringa til Oscar Torp si AP-regjering i 1953 og framover mot 70-talet vart frivillige organisasjonar nemnt nokre få gonger i slike offentlege dokument, og då i forhold til samarbeid med staten omkring velferd.<sup>1</sup> Men, utover på 1970-talet fekk det offentlege i breiare forstand og i større grad auga opp for kompetansen og evnene som låg i fleire typar frivillige organisasjonar. Nokre typar, særleg organisasjonar for barn og unge, vart knytta nært til det offentlege, og fekk sentrale ideologiske og praktiske roller i demokratiet. For frivillige organisasjonar generelt, utanom på velferdsfeltet, hadde forholdet til staten vore relativt fritt eller ikkje-eksisterande fram mot 1970-talet om vi i nokon grad ser bort frå idretten. Det var også i stor grad uformelt, i alle høve lokalt.

Den nye kulturpolitikken på 1970-talet integrerte frivillige organisasjonar og det offentlege noko meir (St. meld. nr. 52 (1973–74); St.meld. nr. 8 (1973–74)). Kulturpolitikken gjorde at også lag innanfor kultur og fritidssektoren vart nærare knytt til det politiske og administrative systemet enn tidlegare. Kulturomgrepet vart utvida og nærast alt frivillig lagsarbeid vart gjort til «kulturarbeid». Det offentlege auka her sin lovgjevande og økonomiske kontroll over frivillige organisasjonar som låg utanfor arbeidslivs-, helse-, velferds- og idrettsfeltet (Selle og Øymyr 1995). Velferdsstaten vart i denne perioden utvida og tok på fleire områder over mange oppgåver som frivillige organisasjonar tidlegare var åleine om eller har spelt ei viktig rolle i. Merksemda mot oppgåvene som frivillige organisasjonar utførte vart auka. Dette skjedde særskild på helse- og sosialområdet, men også på andre felt vart frivillige aktivitetar plassert innanfor omfattande offentlege planar. Her gjorde også dei frivillige organisasjonane sjølve ein stor innsats for at staten skulle ta ansvar for fleire oppgåver på velferdsfeltet.

---

1. Men det manglande fokus på det frivillige i offentlege medingar betyr ikkje at det ikkje var eit omfattande samarbeid mellom frivillige tenesteutøvarar og det offentlege på denne tida, der den frivillige parten rett ofte var den som dreiv utviklinga vidare. Sjå t.d. Berven og Selle (red.) (2001). Nemnast må også at dei ulike folkerørslene våre heile tida vart sett som viktige interesserepresentantar i demokratiet. Sjå t.d. Selle og Øymyr 1995.

## Staten oppdagar «den tredje sektor» – eit politisk klimaskifte

Ved overgangen til 1980-talet endra det politiske klimaet seg og ideen om eit sjølvstendig og vitalt sivilsamfunn vaks tydelegare fram (Kloster, Lidén, & Lorentzen, 2003). Denne nye trua på, eller tilliten til, sivilsamfunnet og frivillig sektor var gjennom 1980-talet delvis knytt til meir anti-statlege haldningar (Selle, 1993). Kommunismen sitt samanbrot i aust skapte ei auka forståing for betydinga av sivile fellesskap uavhengige av stat og marknad. På ei side låg den amerikanske *kommunitarismen*, som stod for styrking av lokalt ansvar der kvar og ein har plikt til å delta i løysinga av lokalsamfunnet sine oppgåver. Dette såg ein også i ideen om *sosialisme på norsk*, som inneheldt element av statskritikk, der heller det kommunale og lokale nivået og ikkje staten sentralt, skulle få meir ansvar.<sup>2</sup> På den andre sida gjorde den ny-liberale bølga eller høgrebølga seg gjeldande i Noreg i form av Willoch-regjeringa. I den politiske dreininga mot høgre ville ein her omforme den klassiske sosialdemokratiske velferdsmodellen, der staten verken kan eller bør stå for all velferdsproduksjon. I dette låg tanken om at marknaden, men også dei frivillige organisasjonane, kan gjere velferdstenester rimelegare enn det offentlege myndigheiter kan, og at dei frivillige organisasjonane i større grad har evne til å fange opp folk sine auka behov for- og differensiering av tenester og hjelp (Kloster, Lidén, & Lorentzen, 2003).

I langtidsprogrammet til Willoch-regjeringa for 1982–85 ville ein dempe forventningane til offentlig sektor innan velferdsfeltet. Regjeringa ville skilje seg meir ifrå dei føregåande Arbeiderpartiregjeringane ved å byggje ned staten. Dei ville delegera meir makt til lokale styresmakter og framheve samarbeid mellom lokale styresmakter, velforeiningar og frivillige organisasjonar. Her skilde ein for fyrste gong i offentlege meldingar mellom omgrepa velferdsstat og velferdssamfunn. Det var ikkje lenger berre staten sitt ansvar å gi velferdsgoder, men det var heile samfunnet sitt ansvar. Det var eit auka fokus på individet sitt ansvar for eige nærmiljø og fokus på dei små sosiale fellesskapa sitt ansvar for velferd, aktivitetar og nettverk. Fleire oppgåver innan kultur, religion, idrett og økonomi på lokalt nivå skulle bli delegert til ulike lokale samarbeidskonstellasjonar og til lokale sosiale nettverk. Frivillige organisasjonar vart sett på som verktøy for å utvikle mangfald, variasjon, sosiale nettverk, fellesskap, solidaritet, opplysning og sosial mobilisering. (Kuhnle og Selle 1992). På bakgrunn av dette vart dei frivillige organisasjonane sine utgifter i aukande grad dekkja av staten. Dette gjorde organisasjonane meir knytt til og mindre autonome i frå staten, i forhold til tidlegare (Kuhnle og Selle

---

2. Iverksetjinga og framveksten av Frivilligsentralane spring ut frå desse ideane.

1992). Med omsyn til framtidig ansvars- og oppgåvefordeling mellom det offentlege og det frivillige vart det her større behov for å styrkje grenseoppgangen mellom dei to sektorane (Selle og Øymyr 1995).

Det var generelt ein stor skepsis i Noreg mot alt som hadde ein smak av privatisering å gjere. På bakgrunn av dette sette Willoch-regjeringa ned eit offentleg utval for å vurdere dei frivillige organisasjonane si rolle i velferds-samfunnet. Som Kloster, Lidèn og Lorentzen (2003) påpeikar syner det faktum at det var myndigheitene som sjølv tok på seg denne utgreiinga, at banda mellom stat og organisasjonar i Noreg er tette. Utvalet vart leia av tidlegare statsminister Korvald frå KrF. Dette var den fyrste offentlege utgreiinga av frivilligfeltet i Noreg (NOU 1988: 17). Rapporten kunne ha vorte eit utgangspunkt for ein brei debatt om dei frivillige organisasjonane si rolle i velferds-samfunnet, men det vart den ikkje i følge Kloster, Lidèn og Lorentzen (2003).

Én viktig grunn var at utvalgets medlemmer brukte mye tid og energi på å løse uenigheter rundt skatte- og avgiftslette som offentlig virkemiddel overfor organisasjonene. Mens organisasjonene ønsket at offentlig støtte skulle utformes som slike virkemidler, sa forvaltningen med Finansdepartementet i spissen plent nei. Og slik ble det. NOU 1988:17 ble berget som ikke en gang fødte en mus – ingen praktiske reformer fulgte denne brede og informative gjennomgangen av de frivillige organisasjonene. For organisasjonene som hadde håpet på bedre arbeidsforhold og større anerkjennelse, var dette en stor skuffelse.

## Den tredje sektor, utskild men avhengig

Omgrepet «Tredje sektor» vart for fyrste gong nytta i erklæringa til Jan P. Syse si koalisjonsregjering, som fekk makta i oktober 1989. Det vart her framheva som viktig å fremje samarbeid mellom offentlege myndigheiter og frivillige organisasjonar. Den tredje sektor vart sett på som eit supplement til offentlege tenester, samtidig som ein også såg meir på sekundæreffektar av frivillig deltaking. Offentlege tenester på velferdsfeltet skulle i aukande grad implementerast og utførast av frivillige, ikkje-kommersielle aktørar med økonomisk finansiering frå staten. Den tredje sektor vart sett på som eit kollektivt krafttak på frivillig og sjølvregulert grunnlag, skild frå det private og kommersielle og det offentlege. Velferdssamfunnet vart her framheva som noko meir enn velferdsstaten.

Frå 1970-talet og framover mot 1990 opplevde frivillig sektor ei ideologisk fornying og vart ein viktig del av offentleg politikk. På 70-talet handla det om at staten i aukande grad skulle innlemme frivillige organisasjonar i velferdsstaten, mens det på 80-talet var organisasjonane som i større grad skulle ta på seg velferdsoppgåver skild frå staten. På 80-talet tona staten ned

ideen om meir statleg ansvar innan velferd (Kuhnle og Selle 1992). Likevel, i motsetnad til dei teoriane ein finn i mykje av faglitteraturen som hevdar at ein sterk velferdsstat og ein sterk frivillig sektor ikkje går saman, har Noreg samstundes hatt både ein sterk velferdsstat og ein sterk frivillig sektor. Med aukande individualisering, privatisering og desentralisering av velferdsansvar på 1980-talet fekk staten auga opp for betydinga av frivillige organisasjonar og korleis dei kunne fylle viktige samfunnsfunksjonar. Denne haldningsendringa i staten var i stor grad ideologisk og politisk basert og kom ikkje på grunn av ny empirisk kunnskap på området (Kuhnle og Selle 1992).

Sjølv om staten på 1980-talet gjerne ville skilje ut frivillig sektor frå den statlege sektor, på eit ideologisk plan, så kom uansett mesteparten av finansieringa til frivillige organisasjonar frå staten. Utover på 1990-talet var velferdsproduksjonen i dei frivillige organisasjonane så integrert i det offentlege finansierings- og kontrollsystemet at det kunne vere vanskeleg å sjå ideologiske og tenestemessige skilje mellom offentlege og frivillige institusjonar. På velferdsfeltet kan ein her sjå det som hybride organisatoriske former og strukturar i staden for å sjå den offentlege og den frivillige sektor som skilde frå kvarandre (Selle 1993). I forminga av velferdsstaten vart nye områder for velferd utvikla i samspel mellom staten og dei eksisterande frivillige organisasjonane på områda. Det er viktig å merke seg at dei frivillige organisasjonane sjølve har vore ei sentral kraft i den ideologiske og organisatoriske endringa mot auka offentleg ansvar i velferdssektoren. Organisasjonane har sjølve retta seg meir mot offentlege enn private løysingar (Kuhnle og Selle 1992). Dette er i historisk perspektiv eit hovedkjenneteikn ved norsk frivillighet.

## Departementsspesifikke forståingar av det frivillige

Utover på 1990-talet hadde både det frivillige organisasjonslivet og organisasjonane sitt økonomiske grunnlag vorte meir samansett, komplekst og differensiert. Frå staten sin synsvinkel kan ei samanblanding av ulike inntektskjelder gje grunnlag for uklarheiter, særskild for frivillige verksemdar der offentlig støtte og kommersielle aktivitetar ikkje er klart skilde. I 1997 la Jagland-regjeringa fram St. meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjonar*. Denne meldinga vart skriven med utgangspunkt i NOU 1988: 17 og skulle vere ei avklaring av staten sitt forhold til frivillige organisasjonar i forhold til politikken på området og ordningar for økonomisk støtte til organisasjonane. Det var eit mål å klargjere at ulike organisasjonar og organisasjonsområder krev ulike former for støtte og kontroll. Det var her eit ynskje at staten i større grad skulle differensiere støtteordningar, tildelingskriterier og kontrollformer slik at ordningane i størst mogeleg grad var tilpassa den eigenarten som organisasjonane representerte og det målet organisasjonane var meint å realisere. Dei statlege kontrolltiltaka skulle ha ei utforming som auka utfoldinga av ubetalt innsats og frivillige initiativ. Det vart også framsett for-

slag til egne definisjonar og avgrensingar av kva ei frivillig samanslutning er, i forhold til tildeling og kontroll. Det var ynskjeleg med ei inndeling av organisasjonar som var anvendeleg ut frå forvaltninga sine behov.

Siktemålet i meldinga var å drøfte og klargjere den delen av dei frivillige organisasjonane sine arbeidsvilkår og økonomi som var eit statsanliggande. Samtidig låg det eit ynskje om meir kunnskap på feltet og eit behov for ei klargjering og einsretting av statleg tildelingspolitikk. Det vart påpeika at ulike departement tidlegare har hatt ulik praksis for tildeling og ulik forståing av kva frivillige organisasjonar er og kan bidra med. I følgje meldinga har tildeling til organisasjonar skjedd ut frå ulike og til dels motstridande prinsipp. Samarbeidsrelasjonar mellom statsforvaltning og frivillige organisasjonar har vore styrt av utviklinga innan dei ulike delfelta og den statlege politikken på området har hatt eit sektorisert preg.

Frivillig sektor vart i denne meldinga sett på som ein svært viktig del av samfunnet, der velferdsstaten ikkje ville ha vore den same utan dei frivillige organisasjonane. Dei vart også sett på som viktige skular i demokrati for deltakarane og som viktige korrektiv til staten. Autonome samanslutningar vart framheva som ein garanti for at det kritiske elementet i sivilsamfunnet vert ivarettatt, samtidig som dei kan bidra til sosiale fellesskap, tillit, sosial kapital, kunnskapsformidling, læring og mangfald. I meldinga vart det uttalt at staten sine oppgåver fyrst og fremst bør vere å tilretteleggje for organisasjonane, og at dette er eit viktig ansvar for staten. Offentlege tildelings- og kontrollordningar bør så langt som mogeleg bli tilpassa eigenarten i frivillig virke, i fylgje meldinga.

Vi ser her at staten si tilnærming til dette feltet er dobbel og tvetydig. På den eine sida vil staten differensiere økonomisk støtte og verkemiddel i forhold til ulike felt, ulike typar organisasjonar og funksjonar dei har. På den andre sida ser staten eit behov for ein meir einsretta og overordna politikk på feltet med felles kontroll og styringsregimer i forhold til økonomiske tildelingsordningar i ulike departement. Staten vil motverke det sektoriserte preget i offentlig frivilligpolitikk og skape ein heilskapleg politikk på området. Dei vil gjere det klart kva type oppgåver og funksjonar som frivillige organisasjonar skal drive med og kva aktivitetar som er ynskjelege og som staten vil støtte.

## Overordna normer for støtte- og kontrollformer

St.meld. nr. 27 (1996–97) frå Jagland-regjeringa gav døme på korleis dei ulike departementa sine tildelingar til frivillige samanslutningar var ulikt grunngeve. Utanriksdepartementet, Kulturdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Miljødepartementet tildelte pengar til frivillige organisasjonar med utgangspunkt i tanken om organisasjonar som skular i demokrati. Kommunal- og arbeidsdepartementet og Helse- og sosialdepartementet tildelte gjerne med utgangspunkt i organisasjonar som talerøyr for særinteresser. Tildeling kunne skje på bakgrunn av velvilje og erkjenning av organisasjonar, men også på bakgrunn av tradisjon og kontinuitet, eller som reint tidsavgrensa tildeling for å få utført ei bestemt oppgåve. Ei anna viktig grunngeving har vore organisasjonane si rolle som velferdsprodusentar, der støtta vert tildelt via medlemsorganisasjonane. Desse ulike tildelingsgrunngevingane kjem av eit historisk utvikla forhold mellom ulike departement og grupper av organisasjonar.

Det er ikkje berre grunngevingane for tildeling som har vore ulike, men også måten tildelingane har skjedd på. Tildelingar har anten vore kontinuerlige, basert på visse kriterium eller basert på individuelle grunnlag. Dei har også vore tidsavgrensa til enkelttiltak ut frå relevans og seriositet hos søker. Det har heller ikkje alltid vore departementa sjølv som har vurdert tildelingane, då ansvaret ofte har vore delegert til eigne forvaltningsutval eller til direktorat. Tildelingsmyndigheit har også vore delegert til større frivillige organisasjonar eller paraplyorganisasjonar, eller til ulike råd eller forbund. I St.meld. 27 (1996–97) vart det påpeika at ein potensielt kan få ein situasjon der ein mottakar av støtte kan sitte med myndigheit til tildeling innanfor eige område. Også kontrollen ved tildelingar har vore gjennomført på ulike måtar. Enten gjennom inngangskontroll, på bakgrunn av bestemte kriterium eller ved etterkontroll gjennom skriftleg rapportering og revidert rekneskap. Organisasjonar har også vorte evaluerte i ettertid. Eit problem som vart påpeika i stortingsmeldinga, i forhold til økonomikontroll av organisasjonar, var at desse krava kan opplevast som øydeleggjande og for store for mange organisasjonar. Det vart her peika på at kontrollkrava ikkje har vore differensiert etter type frivillig verksemd og organisasjon.

Eit av måla i St.meld. nr. 27 (1996–97) var å tydeleggjere det grunnleggende statlege perspektivet på det frivillige. Det skulle etablerast overordna normer i statsforvaltninga som tildelinga til frivillige føremål skulle forankrast i. Det var eit mål at kvart enkelt departement skulle gå igjennom sine støtteordningar og vurdere føremålet med ordninga, vurdere kva tildelingformer som var best eigna og kva kontrollordningar som burde nyttast. Regjeringa delte her det frivillige inn i tre ulike typar og skisserte opp korleis støtte og kontroll skulle grunnjevast. Medlemsbasert virke skulle støttast gjennom «grunnstøtte», samarbeidsverksemd mellom stat og organisasjonar skulle støttast gjennom «aktivitetsstøtte» og fortjenestefri velferdsproduksjon i frivillige organisasjonar skulle støttast gjennom «produksjons/driftstøtte».

*Grunnstøtta* til medlemsbasert aktivitet skulle baserast på kriterium som gav realistiske bilete av aktivitetsnivået i frivillige samanslutningar. Den skulle kome medlemmer og deltakarar til gode. Jagland-regjeringa ynskte her å realisere målsetjingar knytt til deltaking, lokalt foreiningsarbeid og demokratiske avgjerslesprosessar, samt interesseartikulering for ulike grupper. Det var eit mål at staten sine forventningar til frivillige organisasjonar skulle bli uttalt meir eksplisitt ovanfor organisasjonane. Det var også ein intensjon å følgje meir med på organisasjonane si utvikling for å sikre ei brei deltaking. Denne intensjonen kunne ikkje følgjast opp på grunn av den feltdifferensierte politikken i ulike departement og at ulike departement heldt seg til ulike typar organisasjonar. Grunnstøtte skulle her grunnleggjast i formelle og fastlagde kriterium. Lorentzen (2010) har peika på at denne grunnstøtta, i nokre organisasjonar, kan føre til ei forskyving av fokus, frå vekt på målsettingar i organisasjonen til vekt på verkemiddel. Ein aukar fokuset på å oppfylle vilkår for å få tilskot i staden for fokus på aktivitetar. Slike fastlagde kriterium kan og vere ei hindring for naturleg utvikling og nyskaping i sivilsamfunnet (Lorentzen 2010).

*Aktivitetsstøtta*, som var den andre forma for støtte, skulle bli fordelt til *verdibasert samvirke* der staten nytta frivillige samanslutningar for å gjennomføre eigne politiske mål og velferdstenester. Det låg her eit pragmatisk grunnlag for departementa sitt samarbeid med organisasjonar. Staten la likevel vekt på at slike samvirketiltak skulle vere spleiselag mellom staten og organisasjonane; eit samla krafftak for felles mål. Staten erkjenner her at frivillige organisasjonar har eigenskapar som staten ikkje har, og heller ikkje kan få. For å få til eit levande og aktivt velferdssamfunn ser staten behovet for frivillige samanslutningar som utøver sin eigenart i samarbeid med offentlege myndigheiter. Det vart her lagt vekt på organisasjonane som alternativ til offentlege eller marknadsbaserte aktivitetar. Statlege middel kunne i denne samanhengen fungere som «gulrøter» for å få organisasjonar inn på aktivitetsområde som elles er marginale i forhold til deira hovudmål. Det vart i meldinga hevda at det ikkje alltid er staten som erobrar organisasjonane, men at det til tider er organisasjonane si forståing av røynd som blir gjort til offentlig politikk på området. Råderetten over samarbeidet burde stå i forhold til den innsatsen som dei frivillige organisasjonane gjer. Regjeringa understrekte her at samvirkeforma fyrst og fremst bør nyttast når staten ynskjer å utløyse organisasjonar sin eigenart som frivillige samanslutningar for å realisere felles mål. Når det gjeld slike lukka tilskot, som aktivitetsstøtte er, så meiner Lorentzen (2010) at det kan vere vanskeleg å finne drøftingar av eller grunnleggjeving for at det berre er frivillige organisasjonar som skal ha tilgang til støtteordningane. Nokre slike tilskot er grunna i utøving av allmenne- eller interessepolitiske aktivitetar og funksjonar som heile det sivile feltet støttar opp om. Lorentzen spør då kvifor berre nokre få organisasjonar får statleg støtte for slike aktivitetar (Lorentzen 2010).

Den tredje forma for støtte som vart nemnt i St.meld. nr. 27 (1996–97) var *produksjonsstøtte*. Nokre frivillige samanslutningar er reine profesjonelle velferdsprodusentar, med eller utan mange frivillige involvert, såkalla *fortenestefri velferdsproduksjon*. Frivillige samanslutningar vert her oppfatta som produsentar av varer og tenester, men utan at dei fordeler profitt. Staten sin bruk av slike samanslutningar kan i stor grad sjåast på som ei rein utkontraktering av velferdsproduksjon. Ofte er slike tiltak nærast fullt ut statsfinansiert, der det offentlege kjøper velferdsytingar som blir produsert i regi av frivillige organisasjonar. Meldinga uttrykte her at i organisasjonar der innslag av frivillig arbeid er marginalt, bør ikkje kontrollen avvike frå måten det blir gjort for tilsvarande marknadsbasert eller offentleg verksemd.

## Departemental koordinering av politikk og finansiering

Som resultat av Stortinget si handsaming av St.meld. nr. 27 (1996–97) vart det i 2000 etablert eit koordineringsutval for departementa sitt forhold til frivillige organisasjonar.<sup>3</sup> Det var Stortinget som her ba Bondevikregjeringa om å vurdere behovet for eit tverrdepartementalt koordineringsorgan. Utvalet hadde som mål å auke medvitet og kunnskapen om forvaltninga av tilskot til frivillige organisasjonar. I rapporten frå utvalet vert det til liks med i St.meld. 27 (1996–97) peika på at departementa har ulikt meiningsinnhald ved støtteordningar og ulike mål og grunngjevingar for tilskotsordningar (Koordineringsutvalget 2004). Også ulik praksis i forhold til oppfølging og kontroll vart påpeika. Utvalet meinte at departementa bør ha kunnskap om kva rolle dei frivillige organisasjonane har innanfor den enkelte myndigheit sitt virkeområde. Departementa bør vurdere konsekvensane av å bruke frivillige organisasjonar i løysinga av offentlege oppgåver (tenesteproduksjon) og dei bør sjå si eiga forvaltning av tilskot til frivillige organisasjonar i samanheng med kva andre sektorar og forvaltningsnivå gjer på området.

Utvalet såg det som føremålstenleg i eit samordningsperspektiv at enkelte oppgåver som gjaldt alle departement vart lagt til eit enkelt departement sitt ansvarsområde. Men, det skulle ikkje bety at dette departementet skulle overta det sektorspesifikke ansvaret som kvart enkelt departement har. Ei slik løysing skulle bidra til å utvikle ei arbeidsform for å styrke alle departement sitt arbeid for frivillig sektor på sikt. Utvalet ynskte mellom anna å etablere møte-stader for dialog mellom myndigheiter og frivillige organisasjonar som kunne ivareta enkelte informasjonsoppgåver. Det ville også leggje til rette for tverr-

---

3. Også St.meld. nr. 44 (1997–98) *Tilleggs melding om statens forhold til frivillige organisasjoner* var grunnlag for etableringa av utvalet.

departementale arenaer for ei auka bevisstgjerings og erfaringsutveksling, og initiering av forskings- og utviklingsoppgåver om det frivillige generelt og forholdet til statlege myndigheiter spesielt (Koordineringsutvalget, 2004). Utvalet tok ikkje her stilling til dilemmaet mellom sektorpolitiske særkjennteikn og behov for felles overordna strategi, men det vart peika på at ei samordning og ein overgripande frivilligpolitikk på tvers av departement ikkje er ei enkel oppgåve (Lorentzen 2010).

Også i langtidsprogrammet for perioden 2001–2005 under Bondevik II vil le regjeringa rydde opp i dei offentlege støtteordningane for å sikre «et enkleare Frivillighetsnorge der små lag og foreiningar må kunne drive tilnærma skjemafritt». Det var eit uttalt mål å styrke dei frivillige organisasjonane der ein større del av offentlege middel til frivillige organisasjonar skulle vere driftsmiddel i staden for prosjektstøtte, dette for å sikre meir påreknlege rammer og kontinuitet. Det vart også foreslått ei ny stortingsmelding om spel og lotteri med sikte på ei avveging av staten sine inntekter og nye inntektsmoglegheiter for dei frivillige organisasjonane. Ein ville her kompensere fullt ut for dei meirkostnadene ei ny momsreform ville påføre dei frivillige organisasjonane (Koordineringsutvalget 2004).

### «Frivillighet for alle» (2007)

I ei pressemelding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 10.08.2007 vart regjeringa sin politikk for frivillig sektor, med utgangspunkt i St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*, summert opp i fire punkt: Betre rammevilkår for frivillig sektor, auka ressursar til lokal aktivitet og «lavterskelaktivitetar», styrka inkludering og integrering, og styrka kunnskap og forskning. Stortingsmeldinga signaliserer ein langt meir aktiv frivilligpolitikk enn tidlegare og ein større styringsvilje ovanfor denne sektoren gjennom det overordna slagordet «alle skal med». Denne satsinga på frivilligfeltet kom som ein del av Kulturløftet, der støtte til kulturformål er tenkt å utgjere 1 prosent av statsbudsjettet innan 2014.<sup>4</sup> Regjeringa vil her sikre eit levande sivilsamfunn gjennom å utvikle eit nært samspel med frivillige organisasjonar. Regjeringa ser frivillig sektor som ein grunnpilar i demokrati og velferdssamfunn. Det blir uttalt at løysinga av dei store velferdsoppgåvene skal vere eit offentleg ansvar, men som konsekvens av si verksemd, så løysar dei frivillige organisasjonane vikti-

---

4. Kulturløftet vart annonsert i 2005, og vart vidareført med Kulturløftet II i 2009. Dette løftet inneber ei opptrapping av bevillinga til kulturføremål slik at denne skal utgjere 1 prosent av utgiftene i statsbudsjettet innan 2014.

ge samfunnsoppgåver og bidrar der igjennom til å oppfylle viktige samfunns-mål.

Utover i St.meld. nr. 39 (2006–2007) blir ulike samfunnsområder og tema trukke fram der frivillige organisasjonar blir sett på som å ha ei viktig rolle. Det blir også framheva korleis det offentlege har styrka og fortsatt skal styrke frivillige organisasjonar innanfor desse områda og med kva verkemiddel staten gjer dette. Det blir peika på at staten ikkje skal legge ei rein instrumentell tenking til grunn for samarbeidet med frivillig sektor. Nye omgrep som før ikkje var like sentrale på frivilligfeltet blir også trukke fram. Frivillige organisasjonar blir her sett på som viktige bidragsytarar til mellom anna «demokrati», «likestilling», «inkludering», «velferd og folkehelse», «internasjonal solidaritet», «mangfald», «nyskaping», «kreativitet og kunnskap» og «gode nærmiljø». Det er med andre ord snakk om det meste ein kan koma på. Staten ynskjer å betre vilkåra for at organisasjonane skal kunne bidra innanfor desse tema og områda. Staten sitt bidrag på mange av områda er i følgje meldinga å oppfordre til auka innsats og å auke tilskot til organisasjonane.

Også gjennom skatte-, avgifts- og pengespelpolitikk ynskjer Stoltenberg II regjeringa å leggje til rette for frivillig verksemd. Skatteplikt, lønnsoppgåveplikt og arbeidsgjevarplikt blir difor avgrensa for frivillige organisasjonar, og enkeltpersonar skal no kunne krevje inntektsfrådrag for gåver til frivillige organisasjonar. I forhold til statstilskot blir det påpeika at frivilligpolitikken endå går føre seg innanfor sektorpolitiske rammer. Ulike mål, grunngevingar og praksisar i forvaltninga av tilskot kan delvis skuldast tilskotsordningane sine føremål, type mottakarar, og storleiken på tilskota. Her blir frivillig sektor sine krav om forenkling i administrasjon av statlege tilskotsordningar møtt med politisk retorikk om regelverket for økonomistyring i staten, og som i seg sjølv ikkje svarer på krava frå frivillig sektor (St.meld nr. 39 (2006–2007): 176). Vidare i meldinga blir det uttalt at grad av kontrollkrav til organisasjonar bør stå i forhold til støttebeløp. Det blir samtidig påpeika at det er vanskelig å behandle sektorpolitiske tilskot heilskapleg fordi same tilskotsordning kan ha andre mottakarar enn frivillige organisasjonar. Det er snarare eit behov for meir differensiert styring og kontroll av tilskotsordningar til frivillige organisasjonar på bakgrunn av dei sektorpolitiske måla dei er meint å realisere. Frivillighet Norge blir her trukke fram som talerøyr for det frivillige i Noreg angåande rammeverk og tilskot. Regjeringa legg i meldinga opp til meir tilskot i form av frie middel og mindre tilskot i form av prosjektmiddel. Det blir og peika tilbake til St.meld. nr. 27 (1996–1997) om ulik omgrepsbruk i ulike departement omkring tilskotsordningar og at denne varierende omgrepsbruken gjer at dei samla tala for ulike tilskotsformer i ulike departement blir usikre.

Også i denne meldinga blir det påpeika at det ikkje finnast noko eintydig definisjon av frivillige organisasjonar og frivillig verksemd i lover og regelverk. Regjeringa ser det heller ikkje som naturleg eller ynskjeleg at staten skal godkjenne kva som er frivillig verksemd. Samtidig blir det understreka at det

er behov for å trekke opp retningslinjer for kven som skal omfattast av rettar og plikter i ulike lover og regelverk. Som vi har sett i tidlegare stortingsmeldingar og offentlege utgreiingar, så fortset ei fragmentert tilnærming i politikken på dette området. Stortingmeldinga uttrykkjer at ein fragmentert stat med ulike ordningar, perspektiv og rutinar i ulike departement endå gjer seg gjeldande innanfor dette feltet.

Kulturdepartementet fekk koordineringsansvar for det frivillige i 2005 der føremålet var å betre samordninga av den statlege frivilligpolitikken og auke merksemda om betydinga av det frivillige. Ansvar for forvaltninga av fast tilskotsordning for frivilligsentralane vart også overført til Kulturdepartementet. I St.meld. nr. 39 (2006–2007) vert forsøka med frivilligsentralar frå 1991 for å mobilisere og utløyse frivillig innsats sett på som vellukka. Frivilligsentralane vert sett på som viktige fordi dei har funne ei form der dei rekrutterer nye grupper og nye menneske til meningsfull frivillig innsats, både for enkeltmenneske og for fellesskap. Sentralane fremjar også samarbeid mellom positive krefter lokalt, ulike foreiningar og lag, menigheter og kommunal forvaltning. Stoltenbergregjeringa sitt mål med frivilligsentralane er i meldinga å utvikle sektorovergripande sentralar der dei skal ha ei koordinerande rolle som pådrivar og samarbeidspartnar mellom frivillige lag og organisasjonar og mellom det frivillige og det offentlige. Det er dei organisasjonseigde sentralane, ikkje dei kommunalt eigde, som vil gjere seg best som modell for vidareutvikling av sentralane til sektorovergripande nærmiljøsentralar. Dette er fordi kommunale frivilligsentralar grip inn i det frivillige sitt område. Det å vere frivillig skjer ikkje innanfor ramma av offentlege organ, men i frivillige organisasjonar der ein kan ha medlemskap og innflytelse. Av denne grunn er dei organisasjonseigde sentralane best eigna. Regjering vil fortsette støtta til kommunalt eigde sentralar, men understrekar at kommunar her må vere bevisst at dei driv frivillig virke innanfor kommunale strukturar. Det kommunale må ikkje hemme lokal frivillig verksemd, men støtte og stimulere til frivillig verksemd lokalt.

Frivillige organisasjonar blir og sett på som ein viktig del av lokaldemokratiet og i meldinga blir det påpeika at det i stor grad er opp til kommunane å vurdere korleis dei skal trekke på lokale organisasjonar i utviklinga av lokaldemokratiet. Kommunane kan vere sentrale for frivillig sektor sine rammevilkår gjennom mellom anna økonomiske bidrag, disponering av lokale og involvering i kommuneplanar og prosjekt. Regjeringa ville her legge til rette for å styrke samhandlinga mellom kommunal og frivillig sektor, samtidig som dei ynskjer at den enkelte kommune skal utvikle ein eigen lokal frivilligpolitikk.

## Konklusjon

Basert på offentlege utgreiingar og tidlegare litteratur, har vi i dette kapittelet sett på utviklinga av statleg politikk for frivillig sektor over tid, med fokus på tidsrommet etter 1970. Forholdet mellom staten og frivillige organisasjonar har frå tidleg på 1900-talet vore basert på samarbeid og integrasjon. Frå 1970-talet og framover auka den politiske merksemda mot frivillig sektor markant. Saman med utvidinga av velferdsstaten på 70-talet tok staten over mange oppgåver som frivillige organisasjonar tidlegare hadde vore åleine om (St.meld. nr. 52 (1973–74); St.meld. nr. 8 (1973–74)). Frivillige organisasjonar, særleg innan helse- og sosialområdet vart her innlemma som del av statens politikk på ein ny måte. På 1980-talet, med eit endra politisk klima, ynskte ein derimot å dempe forventningane til det offentlege på velferdsfeltet (Langtidsprogrammet til Willoch-regjeringa, 1982–85). Her vart frivillige organisasjonar sett på som viktige velferdsprodusentar skilde ut frå staten. Fram mot 90-talet hadde frivillig sektor etterkvert fått ei ideologisk fornying og vart sett på som ein viktig del av offentleg politikk.

Om det frivillige vart sett på som å høyre inn under staten eller vere adskild frå staten, så kom likevel mykje av finansieringa frå staten, særleg innanfor velferdsfeltet. Med bakgrunn i statlege støtteordningar, samt andre og ulike inntektskjelder for organisasjonane, såg staten det etter kvart det nødvendig å avklare det økonomiske forholdet til organisasjonane og i større grad å straumlinjeforme dei økonomisk støtteordningane (St.meld. 27 (1996–97)). Utover på 1990-talet vart det uttrykt eit sterkt behov for både meir kunnskap om organisasjonane sine arbeidsvilkår og økonomi, samt eit behov for å einsrette eit fragmentert støttesystem for frivillige organisasjonar og ulike oppfatningar av det frivillige i ulike departement.

Tilnærminga til frivillig sektor kan her oppfatast som noko tvetydig der staten på den eine sida vil differensiere økonomisk støtte i forhold til ulike typar organisasjonar og ulike typar felt, samtidig som det er behov for ein einsretta og overordna politikk med felles kontroll- og styringsregimer. I ein utvalsrapport og i langtidsprogrammet til den fyrste Bondevik-regjeringa på 2000-talet vart det også framheva som nødvendig å rydde opp i offentlege støtteordningar for å gjere det enklare for foreiningar og lag. Staten såg også korleis ei ny momsreform ville skape utfordringar for frivillige organisasjonar, og ynskte å gje kompensasjon til organisasjonar for auka meirverdiutgifter.

## Litteratur

- Berven, Nina og Per Selle (red.) (2001) *Svekket kvinnemakt. De frivillige organisasjonene og velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kloster, Elizabeth; Hilde Lidén og Håkon Lorentzen (2003) *Frivillighetssentralen. Resultater, erfaringer, forandringer*, rapport 2003:4, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Koordineringsutvalget (2004) *Forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner. Kartlegging, vurdering og utviklingsområder*. Rapport fra koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner. Oslo: Kulturdepartementet.
- Kuhnle, Stein og Per Selle (1990) Meeting needs in a welfare state: relations between government and voluntary organisations in Norway, i Alan Ware og Robert E. Goodin (red.) *Needs and Welfare*. London: Sage, s. 165–184.
- Kuhnle, Stein og Per Selle (1992). *Government and voluntary organizations*. Brookfield USA: Avebury.
- Kulturdepartementet (2007) *Kraftig frivillighetssatsing: Frivillighetsmilliard, lokal andel, redusert skatt og avgift*, pressemelding 10.08.2007.
- Lorentzen, Håkon (2010) *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*, rapport 2010:4, Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- NOU 1988:17, *Frivillige organisasjoner. Fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. august 1985*. Avgitt til Finans- og Tolldepartementet juni 1988. Ledet av Lars Korvald.
- Selle, Per (1993) Voluntary organisations and the welfare state: the case of Norway, i *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 4(1), s.1–15.
- Selle, Per og Bjarne Øymyr (1995) *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940–1990*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- St.meld nr. 8 (1973–74) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*. Oslo: Kyrkje og undervisningsdepartementet.
- St.meld nr. 52 (1973–74) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid, tilleggsmelding*. Oslo: Kyrkje og undervisningsdepartementet.
- St.meld. nr.27 (1996–1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld. nr.44 (1997–1998) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*. Oslo: Kultur- og kirkedepartementet.

## En ny og helhetlig frivillighetspolitikk?

---

Kristin Strømsnes og Per Selle

Da Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet i 2005 dannet Norges første rød–grønne flertallsregjering, var dette grunnlagt i en felles politisk plattform kalt Soria-Moria erklæringen (senere fulgt opp gjennom Soria-Moria II i 2009). En av de sentrale programerklæringene fra den nye regjeringen var å skape det de kalte «en ny og helhetlig frivillighetspolitikk», og vi har etter dette sett en tydelig økning i den politiske oppmerksomheten rettet mot frivillig sektor. Frivillighetens verdi er noe som stadig løftes frem i politiske taler og i ulike offentlige utredninger, og både statsministeren og den tidligere utenriksministeren har skrevet avisinnlegg der de lovpriser frivilligheten (for eksempel Stoltenberg 2010; Støre 2009). Dette er noe vi tidligere ikke har vært vant til å se fra Arbeiderpartiets side.

I dette kapitlet skal vi se på hva som ligger i forestillingen om «en ny og helhetlig frivillighetspolitikk», hvilke endringer som har blitt gjort i den retningen, og hvilke konsekvenser det kan ha. Hvilken frivillighet er det snakk om her, og hvilken rolle tillegges frivillig sektor i statlig politikk? I hvilken grad blir frivillig sektor sett på som et frirom, mest mulig fritt for statlig innblanding, eller derimot som aktører som det offentlige kan bruke som redskap i implementeringen av politikk? Er det snakk om bruk av de frivillige organisasjonene til store oppgaver i tilknytning til velferdsstatens tjenesteproduksjon? Handler det primært om organisasjoner brukt for å støtte opp om ulike politiske målsetninger som integrering av innvandrere, gode oppvekstkår for barn og unge osv.? Eller er det organisasjonenes sivilsamfunnsrolle som bindeledd mellom borger og stat (demokratirollen deres) og som korrektiv til stat og marked som fremheves?

Med utviklingen av en egen frivillighetspolitikk reises også spørsmålet om hvor grensen skal gå for statens politikk og legitime forventninger rettet mot sektoren, men uten at det er mulig å gå grundig inn i den problematikken her. Det er naturligvis også slik at det som skjer innenfor dette feltet henger tett sammen med det som skjer ellers i staten. Det snakkes gjerne om «den nye staten», med begreper som partnerskap, governance, helhet og samarbeid.

Samtidig har vi fått en økende grad av kontraktstenkning og New Public Management tankegang inn i offentlig sektor. I følge Trygstad og kolleger (2006) har staten vært gjenstand for kontinuerlige omstillings- og fristillingsprosesser siden begynnelsen av 1990-tallet, og med en økende grad av markedsorientering. «Politiske vedtak søkes i dag i stadig større grad iverksatt i markeds- eller i markedsliknende innretninger, der bruk av anbud, driftskontrakter, konsesjonsavtaler og stykkprisfinansiering skal sikre at politiske prioriteringer og målsetninger iverksettes» (Trygstad et al. 2006:75). I hvilken grad finner vi denne dreiningen igjen i målsetningen om en ny og helhetlig frivillighetspolitikk?

I flere land har det blitt utviklet ulike former for samfunnskontrakter mellom staten og frivillig sektor. Dette har vært mest fremtredende i Storbritannia, der det i 1998 ble innført en egen Compact-avtale mellom myndighetene og de ideelle organisasjonene (men som nå ser ut til i økende grad å bli erstattet av det nye slagordet om «big society»), men også i Sverige og Danmark har vi sett tendenser til en liknende utvikling. I Danmark fikk en «Charter for samspill mellom det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige» i 2001 og i Sverige «Överenskommelsen» fra 2008. Det er først nå vi har fått en slik utvikling i Norge, selv om det en god stund har vært krefter som har jobbet for å få det innført også her. Det er dermed interessant å se i hvilken grad det offentliges forsøk på å skape en ny og helhetlig frivillighetspolitikk også handler om å utvikle en politikk overfor frivillig sektor som ikke bare er rettet mot det som kan kalles småskalafrivillighet (besøktjenester, gode nærmiljø, integrering osv.), men også er direkte knyttet til store spørsmål relatert til helse- og omsorgsfeltet og til velferdsstatens behov? Og i hvilken grad har det i så fall bidratt til å gjøre frivillig sektor til noe annet enn det den tradisjonelt har vært?

Kapitlet ser spesielt på endringer vi har sett i frivillighetspolitikken i Norge siden årtusenskiftet og betydningen av disse endringene. Vi starter med et kort historisk tilbakeblikk, før vi konsentrerer oss om noen av de mest sentrale utviklingstrekkene både når det gjelder endringer i rammevilkår for sektoren, fremvekst av nye aktører og møteplasser innenfor feltet, og prosessen knyttet til utarbeidelsen av en samarbeidsavtale mellom det offentlige og det frivillige også i Norge. Til slutt diskuterer vi hvilke konsekvenser utviklingen kan tenkes å ha.

## Mot en politikk for frivillig sektor

Historisk sett har det i Norge, som i resten av Skandinavia, eksistert sterke bånd mellom staten og de frivillige organisasjonene. Fra tidlig 1800-tall har den norske staten gitt økonomisk støtte til frivillige organisasjoner og innlemmet frivillige organisasjoner i offentlig politikk. Frem til 1970-tallet var det imidlertid relativt sjelden en så frivillig sektor nevnt i offentlige dokumenter, bortsett fra enkelte ganger i tilknytning til samarbeid med staten omkring velferd. Dette betyr imidlertid ikke at ikke frivilligheten rent faktisk spilte en viktig rolle innenfor mange felt (se for eksempel Berven og Selle 2001). Utøver på 1970- og 1980-tallet fikk imidlertid det offentlige i økende grad øynene opp for frivillig sektor. Særlig organisasjonene for barn og unge ble tillagt viktige roller og gjort til del av den offentlige politikken, men også innenfor helse- og sosialfeltet og kultur- og fritidssektoren ser en noe av det samme. Samtidig tok staten på denne tiden over ansvaret for flere oppgaver på velferdssfeltet som frivillige organisasjoner tidligere var alene om eller spilte en viktig rolle i.

Fremover mot 1990-tallet blir dermed frivillig sektor i økende grad brukt i implementeringen av offentlig politikk, om enn reelt sett i mindre grad innenfor deler av helse- og sosialfeltet, og en ser oftere referanser til betydningen av de frivillige organisasjonene og hvordan de kan fylle viktige samfunnsfunksjoner. Det kom også flere utredninger på denne tiden som la grunnlaget for de endringene som vi har sett på 2000-tallet og for forestillingen om frivilligheten som et eget politikkkfelt og en egen sektor. Bakgrunnen for de omfattende endringene i politikken på området var blant annet to stortingsmeldinger om statens forhold til de frivillige organisasjonene som kom på slutten av 1990-tallet, og der det ble uttrykt et sterkt behov for samordning; eller med andre ord: Å tydeliggjøre en egen politikk på området (St.meld. nr. 27 (1996–1997); St.meld. nr. 44 (1997–1998)).

Ønsket om en ny og helhetlig frivillighetspolitikk slik det ble uttrykt i Soria Moria erklæringen ble konkretisert i Frivillighetsmeldingen som kom i 2007 under navnet «Frivillighet for alle» (St.meld. nr. 39 (2006–2007)). Denne fremhever det å samordne og utvikle en helhetlig statlig frivillighetspolitikk som et hovedmål, og der politikken samtidig skal bidra til å tydeliggjøre frivillig sektor som en selvstendig sektor i samfunnslivet. Hovedstrategiene i forhold til frivillig sektor blir oppsummert i fire punkter: (1) Bedre rammevilkårene for sektoren, (2) økt fokus på ressurser til lokale aktiviteter og «lavterskelaktivitet», (3) økt oppmerksomhet om inkludering og integrering og (4) styrket kunnskap og forskning. Allerede her ser vi en orientering mot småskalig frivillighet. Når en ser nærmere på meldingen, finner en tydelig uttrykte forventninger om at frivillig sektor skal bidra i integreringspolitikken, i barne- og ungdomspolitikken osv. Det overordnede mottoet er at «Alle skal med», og man bruker hyppig begreper som «inkludering», «mangfold», «likestilling», «fellesskap», «nærmiljø» og «folkehelse» knyttet til frivilligheten.

Til og med sosial kapital begrepet, med sin vektlegging av nettverk, normer og tillit, har funnet sin vei inn i utredningen og har blitt en forventning som rettes mot sektoren.

## Endrede rammevilkår

Frivillighetsmeldingens løfte om en ny, helhetlig frivillighetspolitikk har resultert i en rekke endringer i rammevilkårene for sektoren – både økonomisk og organisatorisk. Ett av tiltakene som har blitt gjort er at det har blitt opprettet et *frivillighetsregister*. Dette er et offentlig register for frivillige organisasjoner som gir organisasjoner rett til registrering, men uten noen form for registreringsplikt. Frivillighetsregisteret omfatter organisasjoner som ikke er fortjenestebaserte, ikke er organisert av det offentlige og ikke driver som samvirke. Frivillig virksomhet som ikke blir sett på som allmenntilgjengelig kan i særskilte tilfeller nektes registrering. I registeret registreres slike ting som navn, organisasjonskategori (ICNPO), vedtekter, formål og opplysninger om årsmøte, styre og valg til styre, vedtaksendringer og opphør, mens rapportering av regnskapsopplysninger er valgfritt. Det har vært en jevn vekst i antallet registrerte organisasjoner, og Frivillighetsregisteret har i 2012 rundet 25.000 organisasjoner i registeret.

Bakgrunnen for at Frivillighetsregisteret ble opprettet var blant annet at det var et ønske fra sektoren selv ut fra en tanke om at ulike offentlige instanser da kunne hente ut den informasjonen de trengte fra et slikt sentralt register, for eksempel i forbindelse med søknader om offentlig støtte, og dermed lette arbeidet for organisasjonene. Det har imidlertid vært kritikk i etterkant av at ordningen, i motsetning til det som var intensjonen, snarere har ført til mer byråkrati for organisasjonene. Det har blitt enda et sted man skal rapportere til. For eksempel skriver Carlén og Bruer i en rapport skrevet på oppdrag for Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU): «For hver instans som krever sin egen revisorattest, sitt eget rapportskjema, eller sin egen regnskapsmal, beslaglegges frivillige ressurser og kostnadene øker. Det rammer lokallag i fra før ressurssvake organisasjoner og uavhengige lokale grupper hardest» (Carlén og Bruer 2010:24). En annen kritikk som har kommet er at de frivillige organisasjonene mener at det er de som i stor grad må finansiere Frivillighetsregisteret, og at den årlige avgiften blir en omfattende utgift for organisasjoner med mange lokale lag (Gulbrandsen og Ødegård 2011).

Det var også en tanke med Frivillighetsregisteret at det skulle bidra til å gi frivillig virksomhet status som en egen sektor i samfunnet, og at det slik skulle ha en legitimeringsfunksjon for frivillig sektor. Registeret er dermed et trinn i prosessen mot å skape en helhetlig frivillighetspolitikk, der blant annet grensene for sektoren blir tydeligere definert. Dette er også noe som tas opp i Frivillighetsmeldingen, der det slås fast at «Regjeringen ser det verken som

naturlig eller ønskelig at staten skal godkjenne hva som er frivillig virksomhet. Men offentlige myndigheter har behov for å trekke opp retningslinjer for hvem som skal omfattes av rettigheter og plikter i ulike lover og regelverk» (St.meld. nr.39 (2006–2007): 26). Ut over denne funksjonen, ble det sett som viktig med et frivillighetsregister både i forhold til politikkutforming og i forhold til forskning, der en så for seg at registeret skulle utgjøre en kunnskapsbank for fremtidig forskning.

Samtidig som registeret bygger på en rett til registrering, men ingen plikt, så ligger det betydelige økonomiske incentiver til det å registrere seg i Frivillighetsregisteret. Organisasjoner må blant annet være registrert i Frivillighetsregisteret for å kunne delta i det som kalles «Grasrotandelen», og som har blitt et sentralt element i finansieringen av norsk frivillig sektor. Grasrotandelen er en ordning som ble innført i 2009 og som har kommet som en del av omleggingen av pengespillpolitikken i landet. De som deltar i pengespill i regi av Norsk Tipping kan nå selv bestemme hvilken frivillig organisasjon som skal få deler av beløpet som de spiller for (5 prosent), mens dette tidligere ble fordelt ut fra en tippenøkkel der bestemte andeler i ulike perioder har gått til idrett, kultur, forskning og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner.

Grasrotandelen kan bare gis til organisasjoner som er registrert i Frivillighetsregisteret og driver frivillig virksomhet på *lokalt* nivå innenfor kultur- og rekreasjon, sosiale tjenester, natur- og miljøvern, legater og fremme av frivillighet, internasjonale organisasjoner, tros- og livssynsorganisasjoner, barne- og ungdomsorganisasjoner eller organisasjoner knyttet til mangfold og inkludering. De som ikke omfattes av ordningen er organisasjoner som driver innenfor kategoriene «utdanning og forskning», «bosted og lokalmiljø» (bortsett fra velforeninger) eller innenfor «helse» dersom organisasjonen har omfattende institusjonsdrift (sykehus, psykiatriske institusjoner, pleiehjem el.l.). Heller ikke politiske parti (bortsett fra ungdomspartiene) eller yrkes-, bransje- eller fagforeninger (bortsett fra elev- og studentorganisasjoner) kan delta.

Det er nå nesten 20.000 enheter som mottar grasrotmidler, og siden 2009 har det blitt utbetalt nærmere en milliard kroner under denne ordningen. Tanken bak Grasrotandelen var at ordningen skulle stimulere mangfoldet av engasjement lokalt. I praksis har det imidlertid først og fremst blitt en god inntektskilde for en del lokale fotballklubber og idrettslag, og det har i ettertid kommet kritikk fra deler av frivillig sektor om at ordningen fører til en skjev fordeling mellom lagene, og der det er idretten som i stor grad er vinneren.

Ifølge Carlén og Bruer (2010:22) gikk for eksempel 68,2 prosent av midlene som ble fordelt i perioden fra januar til september 2010 til idrettsformål.<sup>5</sup>

Et annet virkemiddel for å bedre økonomien innenfor sektoren er *moms-kompensasjonsordningen* som ble iverksatt i 2010, og som har som formål å kompensere for kostnader som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. Også denne ordningen er knyttet opp mot Frivillighetsregisteret ved at søkere må være registrert her for å komme inn under ordningen. Det er imidlertid ikke alle typer organisasjoner som kommer inn under ordningen. De som kan søke om momskompensasjon er demokratiske ikke-økonomiske foreninger, øvrige tros- og livssynsorganisasjoner, eller stiftelser med en stor andel frivillig innsats. For eksempel nærings- yrkes- eller arbeidslivsorganisasjoner, fagforeninger, borettslag og partipolitiske organisasjoner kan ikke søke om momskompensasjon. Det er sentralleddene som søker for hele organisasjonen. Lokallag tilknyttet sentralledd kan ikke søke selv. Det kan naturligvis føre til at sentralleddene må pålegge lokallagene økt byråkrati i form av mer detaljerte regnskap, innrapportering av regnskap, og fler-årig oppbevaring av bilag.

Det er også gjort andre viktige endringer i skatte- og avgiftsregelverket for frivillige organisasjoner i den aktuelle perioden. Fra 2000 ble det for eksempel innført en ordning med *skattefritak for gaver til frivillige organisasjoner*. Dette gjelder spesielt gaver til foreninger som driver omsorgs- og helsefremmende arbeid, religiøs virksomhet, utviklings- og katastrofehjelp og kulturvern. Gaven må utgjøre minst 500 kroner, og med en øvre grense på 12.000 kroner. Det har vært debatt rundt hvor denne øvre grensen skal gå, og en del argumenterer for at denne bør være høyere enn den er i dag. På den andre siden er det andre som er skeptiske til på denne måten å gi den enkelte skatteyder en direkte innvirkning på offentlig politikk og hva skattepengene skal brukes til.

En mulig effekt av denne politikken er også at den kan bidra til at vi får en vridning bort fra medlemskap og mot et større innslag av pengegaver til frivillig sektor. Bortsett fra til fagforeningsmedlemskap, gis det ikke skattefritak for vanlig medlemsavgift. Dersom vi ser på individdata; på enkeltpersoners engasjement innenfor frivillig sektor, så ser vi også der at tendensen går mot færre medlemmer og flere givere innenfor frivillig sektor. Selv om det nok er flere faktorer som spiller inn her, så viser tallene at det er et større innslag av ikke-medlemsbasert frivillighet nå enn tidligere, og mindre vilje til å delta som aktive medlemmer, samtidig som stadig flere gir pengegaver (se Wolle-

---

5. Det har også vært mange avisoppslag og mye kritikk i forhold til muligheten for misbruk av ordningen (inngåelse av avtaler med spillere, foreninger opprettet kun for å motta grasrotmidler osv.), og som har medført varsel om endret regelverk for å forhindre og forebygge misbruk (Kulturdepartementet 2012b).

bæk og Sivesind 2010). Dette er en trend som kan forsterkes av en politikk der skattefrie gaver blir en fremhevet måte å støtte frivillige organisasjoner på, og som kan komme inn som en erstatning for medlemskap og aktivt engasjement.

Alt i alt er det gjort betydelige endringer for å bedre den økonomiske situasjonen for de frivillige organisasjonene. I følge Håkon Lorentzen (2010:65–66), har statens bidrag til frivillig sektor blitt firedoblet i løpet av de siste 25 årene og tredoblet i løpet av de siste 15 årene. Han har beregnet det årlige beløpet det offentlige gir i støtte til frivillig sektor til 4,7 milliarder kroner i 2009 når en ser bort fra frivillige organisasjoners institusjonsdrift.

Når vi tar utgangspunkt i organisasjonenes økonomi og ser på fordelingen med hensyn til hvor stor andel av frivillig sektor som finansieres av staten, så har denne imidlertid holdt seg noenlunde stabil over tid. Både i 1997 og i 2004 utgjorde inntekter fra det offentlige omtrent 35 prosent av inntektene i frivillig sektor, og der det er velferdsfeltet som får den største andelen av inntektene sine fra det offentlige (Sivesind 2007:42). Det er også slik at når vi spør de frivillige organisasjonene om deres økonomiske situasjon, så er det langt flere organisasjoner nå enn for ti år siden som oppgir at de er fornøyd med denne. Over 80 prosent av foreningene sier at de har en «god» eller «tilfredsstillende» økonomi (Christensen, Strømsnes og Wollebæk 2011).

## Nye møteplasser, nye aktører

Også i omgivelsene rundt frivillig sektor har det skjedd viktige endringer siden tusenårsskiftet. En av disse endringene er innenfor offentlig forvaltning, der ansvaret for å koordinere den statlige politikken i forhold til frivillig sektor fra 2005 ble lagt til Kultur- og kirkedepartementet (Kulturdepartementet fra 2010), og med opprettelse av en egen «Samfunns- og frivillighetsavdeling» i departementet fra 2007, der det arbeider om lag 13 personer. Samfunns- og frivillighetsavdelingen ble etablert som en direkte følge av Soria Moria erklæringens mål om å skape en ny og helhetlig frivillighetspolitikk, og avdelingen har ansvaret for den overordnede koordineringen og samordningen av statens forhold til frivillig sektor (Kulturdepartementet 2012). Det er i hovedsak forvaltningen av tilskuddsordninger som har en sektorovergripende karakter som er lagt til samfunns- og frivillighetsavdelingen. Det er fortsatt slik at de enkelte departementene har sektoransvar for frivilligheten på sitt område, mens Kulturdepartementet skal «samordner saker av overordnet og tverrgående karakter» (St.meld. nr. 39 (2006–2007):12). Det er dermed også slik at tilskuddene til sektoren fortsatt bevilges over de enkelte departementenes budsjetter. Dette kan virke paradoksalt. En ønsket seg altså på den ene siden bort fra sektortenkningen og mot en mer helhetlig frivillighetspolitikk, men samtidig opprettholdes sektorpolitikken slik at de fleste departementene har en egen politikk overfor frivillig sektor, og ikke minst støtteordninger og

bevilgninger til sin del av sektoren. Håkon Lorentzen fant i 2010 over 80 tilskuddsordninger til ulike deler av frivillig sektor innenfor 14 ulike departement (Lorentzen 2010). Noe enhetlig og samordnet felt er det altså ikke så langt snakk om. Dette henger også sammen med det faktum at forpliktende og langvarig samarbeid på tvers av departement (horisontal integrering) aldri har vært lett i et styringssystem som vårt, kjennetegnet av sterkt ministerstyre.

Når en etablerer ny politikk på et område, så oppstår det også et behov for å styrke kunnskapen på feltet. Dette har blant annet gitt seg utslag i opprettelsen av Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, samt vektlegging av statistikkproduksjon og etableringen av et eget satellittregnskap for frivillig sektor. *Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor* ble opprettet i 2008 som et virtuelt forskningssenter drevet i samarbeid mellom Institutt for Samfunnsforskning og Uni Rokkansenteret. Det ble opprettet for en periode på tre år, og har siden det blitt forlenget i ytterligere to år. En av målsetningene for senteret er å «styrke utviklingen av kunnskap om frivillig sektors betydning i samfunnet, og bidra til å videreutvikle den statlige frivillighetspolitikken og styrke frivillig sektor gjennom økt forskningsbasert kunnskap» ([www.sivilsamfunn.no](http://www.sivilsamfunn.no)). De prioriterte hovedtemaene for forskningssenteret er å se på deltakelse, endringsprosesser og finansiering og rammevilkår i tilknytning til frivillig sektor.

*Satellittregnskapet for frivillig sektor* er en annen viktig institusjonell endring. Denne har blitt lagt til Statistisk sentralbyrå. Dette viser inntekter, utgifter og sysselsetting for virksomheter som driver på ideell og frivillig basis. Formålet er å vise de verdiene som frivillig sektor bidrar med til samfunnet; eller sektorens samfunnsøkonomiske betydning, med andre ord. Også dette er et tiltak som er tenkt å skulle bidra til å synliggjøre frivillighetsfeltet som en egen samfunnssektor. Satellittregnskapet bygger i stor grad på begreper og tall som man også finner i nasjonalregnskapet, og beregnes på en måte som gjør det sammenlignbart med andre deler av økonomien. Ved at det bygger på retningslinjene gitt i FNs «Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts» skal satellittregnskapet, i tillegg til å være sammenliknbart over tid, også være sammenliknbart på tvers av land. Det første satellittregnskapet for frivillig sektor ble offentliggjort i 2010.

Parallelt med disse endringene får vi dessuten en viktig endring innenfor frivilligheten selv, med opprettelsen av *Frivillighet Norge* som en interesseorganisasjon og et talerør for hele frivillig sektor og som en viktig samarbeidspartner og samtalepartner for staten (se kapittel 6). En forgjenger til Frivillighet Norge var Frivillighetens samarbeidsorgan (Frisam), som ble opprettet i 1995 og administrativt plassert under Helse- og sosialdepartementet. Da ansvaret for frivillighetsfeltet ble lagt til Kultur- og kirkedepartementet, ble Frisam lagt ned og de ansatte flyttet fra Helse- og sosialdepartementet til Kultur- og kirkedepartementet. Med opprettelsen av Frivillighet Norge i 2005 ble det dermed etablert et tydeligere skille mellom frivillighetens representanter

og statsforvaltningen. Frivillighet Norge er en paraplyorganisasjon med mer enn 275 medlemsorganisasjoner. Det er 6 ansatte i sekretariatet, og organisasjonen får tilskudd fra staten til å drive dette. Etableringen av Frivillighet Norge kan sees som et forsøk på å samle sektoren, og å skape et talerør inn mot staten som kan snakke på vegne av hele frivillighetsfeltet. I praksis vil imidlertid Frivillighet Norge primært være talerør for en viss type organisasjoner mer enn for hele frivillig sektor. De organisasjonene som er en del av Frivillighet Norge paraplyen er stort sett de store, nasjonale organisasjonene, og organisasjonen vil dermed i mindre grad være representativ for mangfoldet av små organisasjoner.

Generelt ser man en økning av ulike typer samarbeidsorgan innenfor frivillig sektor. For staten er slike samarbeidsorgan og paraplyorganisasjoner høyt verdsatt fordi samhandlingen blir lettere og det blir færre aktører å forholde seg til. Dette fører til at denne typen organisasjoner benyttes på en måte som noen ganger kan bidra til å utydeliggjøre hvem de egentlig representerer. Et eksempel her er Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), som ikke bare brukes som en samarbeidspartner for staten, men også (sammen med Norsk Teaterråd og Norsk Musikkråd) har direkte ansvar for forvaltningen og fordelingen av store overføringer til lokale barne- og ungdomsorganisasjoner gjennom den såkalte *Frifond-ordningen*. Frifond-ordningen ble opprettet i 2000 for å gi støtte til lokale ledd i barne- og ungdomsorganisasjonene, og til andre lokale barne- og ungdomsorganisasjoner.<sup>6</sup> Eksempelvis fordelte LNU ut 98,3 millioner kroner til frivillige lag innenfor dette feltet i 2009 (Gulbrandsen og Ødegård 2011).

En ny type nettverk ser en også gjennom dannelsen av *Ideelt Nettverk*, der en av hovedmålsettingene er å arbeide for dannelsen av en samarbeidsavtale mellom offentlig og frivillig sektor. Ideelt Nettverk ble etablert så sent som i september 2011, og avholdt sitt første ordinære medlemsmøte 31. januar 2012. Nettverket samler tjenesteproduserende frivillige organisasjoner innenfor helse- og sosialområdet, og inkluderer slike organisasjoner som Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, Kirkens sosialtjeneste, Blå Kors, Lukas Stiftelsen og N.K.S. Kløverinstitusjonene. Ideelt Nettverk har som et av hovedsatsningsområdene sine at det skal arbeide for å utvikle nye modeller for partner-

---

6. For å få støtte fra Frifond må søkergruppen bestå av minimum tre personar, gruppen må arbeide for og med barn og unge under 26 år, og av gruppens medlemmer eller deltakere må minst 1/3 være yngre enn 26 år. Det er også krav om at søkergruppen arbeider etter demokratiske prinsipp og er åpen og inkluderende. Tiltak som det blir søkt om støtte til må videre ha et allmenntilgjengelig siktemål, og gruppen må ha kulturaktiviteter som del av virksomheten sin. Gruppen må også ha lokal tilknytning og arrangere aktiviteten i lokalmiljøet (i egen kommune), og gruppen må gjennomføre aktiviteten basert på frivillig innsats (<http://www.frifond.no/viktig-info/hvem-kan-f-sttte-fra-frifond>).

skap mellom det offentlige og denne typen organisasjoner. Å opprette nettverket var nettopp begrunnet i at det ville gi organisasjoner innen helse- og sosialområdet større politisk tyngde enn det det generelt har hatt innenfor den nye og småskalaorienterte frivillighetspolitikken.

## Mot en samarbeidsavtale også i Norge

Utarbeidelsen av formaliserte samarbeidsavtaler mellom stat og frivillig sektor har blitt en trend det siste tiåret. Man finner det i land som Storbritannia, Australia, Irland, Kroatia, Danmark, Frankrike, Canada, Estland, Latvia, Litauen, Slovenia og Sverige, selv om innholdet i disse avtalene er svært varierende og enkelte steder ikke er mer enn et papirprodukt (Johansson et al. 2011:33). Også på EU-nivå ser en økt interesse for samhandling med sivile aktører, og det snakkes om «civil dialog» som en måte å bøte på det demokratiske underskuddet i unionen. Hva er situasjonen i forhold til utviklingen av en samarbeidsavtale i Norge?

Til tross for utbredt samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor i Norge, har vi inntil nylig ikke fått utviklet en samfunnskontrakt mellom sektorene slik som vi har sett blant annet i nabolandene. Imidlertid har det også hos oss vært krefter i gang for å etablere en samarbeidsavtale mellom det offentlige og det frivillige. Blant annet lå det som et av forslagene i tilknytning til «den andre samhandlingsreformen» (NOU 2011:11) å etablere noe tilsvarende som det danske «Charteret for samspill mellom frivillig sektor og det offentlige».

Allerede i 2010 ble det imidlertid fremmet forslag i Stortinget (av representanter fra Fremskrittspartiet) om at det skulle etableres en samfunnskontrakt for å bedre samspillet mellom offentlig sektor og de tjenesteproduserende organisasjonene innenfor helse- og sosialfeltet. Forslaget fikk ikke tilslutning, men la grunnlag for fortsatt utredning i regi av Fornyings-, Administrasjons og Kirkedepartementet. Det snakkes imidlertid ikke nå om en samfunnskontrakt, men om en samarbeidsavtale, og i stedet for frivillig sektor, snakkes det om ideell sektor. I Statsbudsjettet 2012 gikk en samlet helse- og omsorgskomite inn for en samarbeidsavtale mellom staten, kommunene og organisasjonene innenfor helse- og sosialfeltet; en organisasjonstype som i disse dokumentene blir betegnet som «ideell sektor». Dette resulterte i at det i oktober 2012 ble signert en *samarbeidsavtale om leveranser av helse- og sosialtjenester til statlige virksomheter*. Avtalen gir overordnede prinsipper for et godt samarbeid mellom frivillige aktører på helse- og omsorgsfeltet og offentlig sektor, men hva det konkrete innholdet i avtalen, som nå går under navnet Samarbeidsavtalen, i praksis vil bli, er fortsatt uklart.

Aktører som har arbeider for en samarbeidsavtale har først og fremst vært Frivillighet Norge og KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. I tillegg til disse to, har frivillig sektor vært representert av Hovedorganisasjonen Virke (hovedorganisasjonen for handel og service) og det

nyopprettede Ideelt Nettverk (IN), i forhandlingene med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet om Samarbeidsavtalen mellom regjeringen og «ideell» sektor som leverandør av helse- og sosialtjenester. Den norske Samarbeidsavtalen er modellert relativt tett opp til den svenske «Överenskomsten», og anbudssystemet ser fortsatt ut til å bli et viktig element i samhandlingen mellom sektorene. Det skal også opprettes et eget *kontaktforum* mellom regjeringen og frivillige organisasjoner innenfor dette feltet, for å avklare spørsmål knyttet til de frivillige tjenesteleverandørenes rolle. En viktig sak i forhandlingene har dessuten vært spørsmålet om pensjonskostnader, som har gitt frivillige aktører en konkurranseulempe sammenliknet med markedsbaserte aktører ettersom de har vært pålagt å ha ytelsesbaserte pensjonsordninger der hvor kommersielle aktører har kunnet hatt innskuddspensjon.<sup>7</sup> En av de viktigste kampsakene for Ideelt Nettverk i arbeidet med Samarbeidsavtalen har dermed vært at oppdragsgiver må gi full dekning for faktiske pensjonskostnader når de inngår kontrakter med frivillige aktører.

## Endringer i frivillighetspolitikken – hva betyr det?

Det har siden tusenårsskiftet skjedd viktige endringer i tilknytning til norsk frivillig sektor, både i forhold til registrering, økonomiske rammevilkår og oppmerksomhet. Mange av de endringene og reformene vi har sett har kommet ut fra et ønske om å utforme en mer helhetlig, nasjonal frivillighetspolitikk. Man har igangsatt ulike initiativ for å synliggjøre sektoren, kartlegge den og utforme en helhetlig strategi og politikk, og man ønsker å motvirke det sektoriserende preget i den offentlige frivillighetspolitikken. Mange tiltak har blitt satt i gang, blant annet for å bedre de økonomiske rammevilkårene for frivillig sektor, og som har gitt seg utslag i at organisasjoner opplever at de har bedre økonomiske kår nå enn tidligere. På det praktiske planet er det dermed ikke helt urimelig å snakke om at man har fått en ny politikk på området, selv om det ikke er like tydelig når en ser på tenkningen rundt hva frivilligheten handler om og hvilken rolle frivilligheten spiller i samfunnet? Her er det langt vanskeligere å se noe nytt. Det er også vanskelig å se det helhetlige i den nye frivillighetspolitikken. Fremdeles handler det i stor grad om sektororienterte løsninger – for eksempel når det gjelder økonomiske tildelinger til frivillige organisasjoner, der de ulike offentlige støtteordninger fortsatt bidrar til

---

7. Innenfor et ytelsesbasert pensjonssystem har arbeidsgiver ansvaret for å sikre arbeidstakeren en viss pensjon ut over fylketrygden, og der premien hvert år blir fastsatt ut i fra det som er nødvendig for å sikre denne pensjonen. Innskuddspensjon, derimot, innebærer at arbeidsgiver har ansvar for den årlige premieinnbetalingen som en fast proSENTSATS av lønnen, og gir dermed større forutsigbarhet for arbeidsgiver.

stor grad av fragmentering. Det er også illustrerende hvordan den nye samarbeidsavtalen ser ut til å skape et skille innenfor frivillig sektor, der mye av den nye frivillighetspolitikken så langt har vært rettet mot kultur og fritidsfeltet, mens de nye initiativene nå er rettet mot helse- og sosialfeltet, selv om vi ikke vet hva dette vil innebære i praksis. Uansett peker utviklingen vi ser nå i retning av en «todelt» frivillighetspolitikk, som knapt kan forstås som integrert og helhetlig.

«Frivillighet for alle» er tittelen som er brukt på Frivillighetsmeldingen (St.meld. nr. 39 (2006–2007)), og denne er illustrerende for tenkningen rundt hva frivillighetspolitikken er. Frivilligheten forventes å skulle bidra til integrering av ulike grupper i samfunnet, og det å «stimulere til økt deltakelse og engasjement fra grupper som i dag faller utenfor det frivillige organisasjonslivet» blir en av hovedmålsettingene med frivillighetspolitikken (St.meld. nr. 39 (2006–2007):21). Frivillig sektor oppfattes dermed som et viktig instrument for å virkeliggjøre ulike politiske målsetninger, som å bidra til integrering og sosial kapital dannelse i lokalsamfunnet, til rus- og kriminalitetsforebygging blant unge eller til bedre folkehelse. De mer omfattende spørsmålene knyttet til velferdsfeltet, non-profit organisasjonene og de store institusjonseierne har i langt mindre grad en del av tenkningen rundt sektoren; noe som skiller seg fra det en ser i en rekke andre land, inkludert de nordiske (se for eksempel Henriksens 2012). I hvilken grad den nye samarbeidsavtalen vil endre på dette, vil bli interessant å se.

At ansvaret for frivillighetspolitikken ble lagt under Kulturdepartementet var ikke overraskende, og har nok delvis sammenheng med at idrettsfeltet tradisjonelt har lagt under dette departementet, og som igjen har sammenheng med inkludering av idretten i «Den nye kulturpolitikken» fra 1970-tallet. Også spill- og lotterivirksomheten har tradisjonelt lagt til Kulturdepartementet. Men lokaliseringen kan likevel ha som konsekvens at frivillighetspolitikken i større grad blir knyttet til kultur- og fritidsfeltet – og i mindre grad mot velferdsfeltet. Det vil imidlertid ikke være overraskende om institusjonell plassering også spiller inn på kognitiv orientering. Hva som fører til hva er naturligvis vanskelig å si, men vi ser lite igjen av helse- og sosialfeltet og organisasjonene knyttet til velferdsfeltet når vi ser på den politiske retorikken i tilknytning til frivilligheten. I stedet handler det i stor grad om en orientering mot det vi har kalt småskalafrivillighet. Det er snakk om integrering, om forebyggingsfrivillighet, om å skape den gode samfunnsborger, mens det som man gjerne tenker på som non-profit organisasjoner og frivillige organisasjoner som tjenesteleverandører utgjør en svært begrenset del, eller faller utenfor horisonten, når det snakkes om frivillighetsfeltet. Det ser altså så langt ut som om både det moderne sosialdemokratiet og andre politiske aktører knytter seg til den politisk mest ufarlige delen av frivilligheten, den som har med sosial integrasjon å gjøre, og at det har skjedd lite grunnleggende endring i tenkning siden 1970-tallet når det gjelder den dypere forståelsen av frivillighetens rolle i

samfunnet (Selle og Øymyr 1995) – men unntak av at frivilligheten generelt har blitt sterkere integrert i det offentlige enn før. Arbeidet med den nye samarbeidsavtalen i Norge, og dannelsen av det nye Ideelt Nettverk, illustrerer også at det i økende grad kan være snakk om en todeling innenfor sektoren, der de store velferdsorganisasjonene oppfattes som noe genuint annet enn resten av frivillig sektor.

Tidligere ble frivillig sektor knapt oppfattet som én sektor, verken av de frivillige organisasjonene selv eller av andre. I følge Sivesind (2008) var innføringen av moms på tjenester en av sakene som bidro til at en fikk større bevissthet rundt sektoren, gjennom at det oppsto et behov for felles økonomiske rammevilkår. En annen faktor som kan bidra til å forklare fremveksten av den nye frivillighetspolitikken er Arbeiderpartiets (APs) behov for en tydeligere holdning og politikk overfor frivillig sektor, ettersom partiet tidligere bare i begrenset grad har hatt en politikk i forhold til frivillighetsfeltet (se også Selle 2008 og Heitmann 2012). Frivillig sektor har snarere blitt sett som nært forbundet med borgerlig veldedighet og private løsninger.

Dette kan også være en av grunnene til at vi så langt har sett lite av en ny frivillighetspolitikk på velferdsfeltet. Her blir det spennende å se om den nye samarbeidsavtalen vil føre til en ny oppmerksomhet om velferdsfeltet, og hvilke implikasjoner dette eventuelt over tid vil få for den mer generelle forståelsen av frivillighetsfeltet i Norge. I Norge har det så langt ikke vært velferdsfeltet det handler om når en snakker om å ha en politikk overfor frivillig sektor. Det er derimot mye som tyder på at frivillig institusjonsdrift er under press, at frivillige organisasjoner taper kontrakter, at institusjoner nedlegges osv. (se for eksempel Gulbrandsen 2012 og Heitmann 2012). Ulike former for kontraktregimer og kontrollsystemer har kommet inn i styringen av offentlig sektor og berører også de frivillige organisasjonene. Disse ordningene er generelle, og gir ikke frivilligheten noen særegen plass, og det tas i liten grad hensyn til frivillighetens egenart i utformingen av denne typen systemer. Det gjenstår å se om den nye samarbeidsavtalen vil føre til endringer her.

## Konklusjon

Myndighetene ønsker å skape en overordnet frivillighetspolitikk, og vi ser at det skjer en ny institusjonalisering innenfor feltet. I kjølvannet av at det fordeles mer penger til frivilligheten kommer også nye eller mer detaljerte regelverk for hvordan tilskuddene skal fordeles og bruken av dem kontrolleres. Også med registrering følger det stor grad av standardisering og økte krav til organisasjonene, og dermed også økt grad av profesjonalisering i sektoren. Dette fører lett til en spiral der profesjonaliseringen igjen skaper økt behov for offentlige midler – mer offentlige midler gir økt behov for kontroll – som igjen skaper økt behov for profesjonalisering osv. Det er med andre ord snakk om småskala frivillighet som møter et regelverk bedre tilpasset storskaladrift, noe som trolig har virkninger ingen egentlig har planlagt.

De endringene vi snakker om her er såpass nye at det er for tidlig å se helt hvilken virkning de får, men et av de tydeligste endringstrekkene vi ser innenfor sektoren er nettopp en økning i formaliseringsgrad, der flere organisasjoner nå enn for 10 år siden oppgir å ha skrevne vedtekter, årsrapporter og regnskaper. Samtidig som vi får denne økte formaliseringen, så oppgir organisasjonene at de arrangerer færre medlemsmøter og at det i mindre grad blir ført møtebøker, noe som kan tyde på en svekkelse av medlemsrollen i organisasjonene (Christensen, Strømsnes og Wollebæk 2011). Dette bryter også med trenden som en så fra 1980 til 2000, der en fant lavere formaliseringsgrad i de nyetablerte organisasjonene sammenlignet med de eldre, og der en snakket om en utvikling mot et «uorganisert» organisasjonssamfunn (se Wollebæk og Selle 2002). Den trenden har nå snudd, og det er nærliggende å tenke at en slik endring i alle fall i noen grad har å gjøre med et økende formaliseringspress, der nye krav stilles til organisasjonene gjennom forventninger om sentral registrering og gjennom støtteordninger som krever denne typen registrering. En virkning av nye krav og større grad av standardisering er at vi får mindre fleksibilitet, og dermed lavere grad av autonomi, innenfor sektoren.

## Litteratur

- Berven, Nina og Per Selle (2001) *Svekket kvinnemakt. De frivillige organisasjonene og velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Carlén, Inge og Erlend Sand Bruer (2010) *Sårbar frivillighet – en rapport om endringer i rammevilkår for barne- og ungdomsorganisasjonene og konsekvensene for lokale lag*. Rapport. Oslo: Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner.
- Christensen, Dag Arne; Kristin Strømsnes og Dag Wollebæk (2011) *Organisasjonene i Hordaland 1999–2009*. Rapport 2011-3. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Gulbrandsen, Trygve (2012) *Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår*. Rapport 2012-2. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Gulbrandsen, Trygve og Guro Ødegård (2011) *Frivillige organisasjoner i en ny tid. Utfordringer og endringsprosesser*. Rapport 2011-1. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Heitmann, Jan H. (2012) «Som en blytt från klar himmel» i Lars Trägård, Hanne Halén, Per Selle og Lars Skov Henriksen (red.) *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital: Velferd, mångfald, framtid*. Stockholm: SNS-förlag.
- Henriksen, Lars Skov (2012) «Det begränsade civilsamhället» i Lars Trägård, Hanne Halén, Per Selle og Lars Skov Henriksen (red.) *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital: Velferd, mångfald, framtid*. Stockholm: SNS-förlag.
- Johansson, Håkan; Anders Kassman og Roberto Scaramuzzino (2011) *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle. Perspektiv på en överenskommelse*. Överenskommelsen.
- Kulturdepartementet (2012a) *Historikk*, lastet ned 3.5.2012 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dep/org/historikk-2.html?id=449414>.
- Kulturdepartementet (2012b) *Forskriftsendring for grasrotandelen på høring*, lastet ned 3.10. 2012 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressemeldinger/2012/forskriftsendring-for-grasrotandelen-pa-.html?id=699137>
- Lorentzen, Håkon (2010) *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*. Rapport 2010-4. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Selle, Per (2008) «Forståinga av sivilsamfunnet. Er det berre opp til augo som ser?» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 49(4):613–624.
- Sivesind, Karl Henrik (2007) *Frivillig sektor i Norge 1997–2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi*, Rapport 2007:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sivesind, Karl Henrik (2008) *Halvveis til Soria Moria. Ikke-kommersielle velferds tjenester, politikkenes blinde flekk?* Rapport 2008:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- St.meld. nr. 27 (1996–1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 44 (1997–1998) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.

- St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*. Oslo: Det kongelige kultur- og kirkedepartement.
- Stoltenberg, Jens (2010) «Frivillighetens verdi», *Dagens Næringsliv* 31.3.2010.
- Støre, Jonas Gahr (2009) «Stat, marked – og sosial kapital», *Dagsavisen* 5.3.2009.
- Trygstad, Sissel; Thomas Lorentzen, Espen Løken, Leif Moland og Nina Skalle (2006) *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Rapport 530. Oslo: Fafo.
- Wollebæk, Dag og Per Selle (2002) *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, Dag og Karl Henrik Sivesind (2010) *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009*. Rapport 2010-3. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Selle, Per og Bjarne Øymyr (1995) *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrer seg 1940–1990*. Oslo: Det Norske Samlaget.

## Finnes det en egen kommunal frivillighetspolitikk?

Jill Loga

Dette kapitlet belyser frivillighetspolitikk på kommunalt nivå, og om de senere års initiativ for å utvikle en mer helhetlig frivillighetspolitikk på nasjonalt nivå også gjenspeiles lokalt. Innledningsvis skal vi se på offentlige styringsdokumenter og hvordan det lokale nivået behandles der. Hva slags strategier finnes for å utvikle en mer helhetlig frivillighetspolitikk også på det lokale nivået? Arbeidet med å utvikle en forpliktende samarbeidskontrakt mellom kommuner og lokale foreninger, inspirert blant annet av tilsvarende prosesser i Danmark, er del av dette. Videre benytter kapitlet noe foreliggende statistikk innsamlet for å kartlegge formen og grad av samarbeid mellom kommuner og frivillige foreninger. Først og fremst vil et materiale innsamlet av KS i november 2010 bli vektlagt, men vi skal også se til annen foreliggende forskning. Samarbeidsformene mellom kommuner og ulike typer foreninger foregår ofte på svært forskjellig vis. I mange kommuner er samarbeidet i liten grad formalisert og mangel på stabilitet og kontinuitet kan medføre at registreringen av samarbeid ofte kan være mangelfull. Av slike grunner er en pålitelig kartlegging av samarbeid mellom kommuner og frivillige foreninger et vanskelig og omfattende arbeid. Det ligger ikke en slik grundig kartlegging til grunn for dette kapitlet, og kapitlet må snarere leses som en tilstandsrapport gjort ut fra foreliggende forskning og offentlige dokumenter.

I likhet med de andre kapitlene i denne rapporten er det endringer i policy, det vil si frivillighetspolitikken, som er i fokus. På kommunalt nivå vil det særlig være utviklingen av en frivillighetsmelding som vil være interessant og som kan ses i sammenheng med initiativene og oppfordringer fra sentralt hold. Vi skal også belyse hvordan samarbeid kan anta ulike former, alt fra bindende kontrakter til støtteordninger for dialog- og koordineringsfora. Vi vil også se nærmere på innholdet i et lite utvalg frivillighetsmeldinger. Arbeidet med å utvikle frivillighetsmeldinger varierer stort i ulike kommuner. Dette vil bli belyst gjennom to eksemplifiserende case. Først skal vi se på Bergen

kommunes frivillighetsmelding som her blir sett som et eksempel på at frivillighetsfeltet i liten grad er samordnet på tvers av kommunens ulike sektorer. I kontrast til dette skal vi se på prosjektet «Fra pilot til skvadron» i Trøndelag, et pilotprosjekt finansiert av blant annet Kulturdepartementet for å utvikle nye strategier for å bedre samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor. Utviklingen av en egen lokal frivillighetspolitikk vil i kapitlet også bli drøftet i lys av teorier omkring offentlig styring.

## Fra målstyring til samstyring?

Før vi tar for oss de ulike initiativene for å utvikle en lokal frivillighetspolitikk skal vi starte med en kort begrepsavklaring omkring politikkbegrepet. Hva skal til for at man kan snakke om en ny offentlig politikk på et felt? Statens samarbeid med frivillig sektor er ikke av ny dato. I offentlige dokumenter den senere tid vises det ofte til et ønske og et behov for å utvikle en ny og mer helhetlig politikk for frivillig sektor. Kan man snakke om en ny frivillighetspolitikk kun ut fra slike intensjoner og ny begrepsbruk, eller må den endrede politikken også omfatte konkrete handlingsplaner og kanskje også iverksettingen? Hvor konkret må eventuelt slike handlingsplaner være for at man kan snakke om en ny offentlig politikk? En (ny) offentlig politikk kan defineres og karakteriseres på ulike måter, som blant annet vil ha sammenheng med hva slags politikkbegrep som legges til grunn og hva slags styringsnivå man ser til. Begrepet «helhetlig politikk» kan vise til en samordning både på tvers av ulike sektorer, og til ulike styringsnivå.

Prosessen der en ny (og helhetlig) offentlig politikk utvikles, kan også foregå på forskjellig vis. Initiativer kan for eksempel komme fra andre land inspirert av internasjonale trender, eller de kan også vokse ut av et annet politikkfelt. Endringer av en policy kan være knyttet til ideologiske skifter, men også ha sammenheng med reformer og skiftende styringsfilosofier. Et eksempel er at det i teori omkring samfunnsstyring i dag ofte snakkes om *samstyring*. Dette begrepet er en norsk oversettelse av begrepet «governance» som fra slutten av 1990-tallet og frem til i dag er blitt et stort internasjonalt forskningsfelt om samfunnsstyring.<sup>8</sup> Begrepet knyttes også til andre ord i det moderne styringsspråket som nettverk, partnerskap, samarbeid og fellesskap m.m. Samstyring viser til samarbeid mellom ulike samfunnssektorer, for eksempel mellom kommunal sektor og private markedsaktører eller mellom

---

8. Begrepet «governance» brukes på flere måter og gis ulikt innhold i den relativt omfattende litteraturen omkring begrepet. Det kan blant annet vise til relativt ulike empiriske fenomener som styring inspirert av marked, god styring (good governance), ikke-offentlig styring, internasjonale relasjoner, ny politisk økonomi og nettverk.

kommunal og frivillig sektor. Selv om det har eksistert samarbeidsrelasjoner for eksempel mellom kommunal og frivillig sektor på velferdsfeltet tilbake til 1800-tallet, bygger governance-litteraturen på en antakelse om at de offentlige samhandlingsformene mellom aktører i sivilsamfunnet og markedet nå skiller seg kvalitativt fra tidligere:

Det er ikke bare snakk om stadig nye kombinasjoner av stat, marked og sivilsamfunn. Det er snakk om en så grundig sammenblanding at vi kan snakke om en fjerde variant, som verken er stat, marked eller sivilsamfunn, men noe særegent og unikt med elementer av alt i seg. En slik hybrid form som har vært mye diskutert, er nettverk, der nettverk defineres som en styringsform som er verken ren offentlig, ren sivil eller ren markedstilknyttet (Røiseland og Vabo 2012:15).

Hvordan man definerer en offentlig politikk (eller en endret policy) avhenger altså av begrepsapparatet man anvender. Vi skal i det følgende gjøre enkelte begrepsavgrensninger som den kommende diskusjonen vil forholde seg til.

Kommunal frivillighetspolitikk er på den ene side et veldig gammelt fenomen i norsk offentlig forvaltning, samtidig er det også noe relativt nytt. Historien om fremveksten av velferdsstaten handler i stor grad om nettopp samarbeid mellom aktører i sivilsamfunnet og kommunen. Hoveddelen av aktivitetene som foregår innen frivillig sektor skjer på lokalt nivå, og samarbeid med det offentlige skjer også i størst grad på kommunalt nivå. Vårt tema er ikke først og fremst de ulike samhandlingsformene som lenge har eksistert mellom ulike kommunale sektorer og frivillige organisasjoner. Vi skal riktignok gi en situasjonsbeskrivelse av dagens samarbeidsformer ut fra statistikk, men kapitlet skal først og fremst belyse de senere års arbeid for å utvikle en policy og det som omtales som en helhetlig politikk for frivillig sektor. I hvor stor grad er dette først og fremst en politisk retorikk som kun finnes på det nasjonale forvaltningsnivået, og i hvor stor grad gjenfinner man initiativ på kommunalt nivå? Fremstår innholdet i de politiske handlingsplanene i kommunene primært som «tomme ord», eller er det en policy som også synes forankret i planer for handling? Selv om samarbeid mellom stat og frivillig sektor i stor grad foregår nettopp på det lokale planet, har det den senere tid kommet initiativ ovenfra om å utvikle en «mer helhetlig frivillighetspolitikk», uttrykt blant annet gjennom offentlige styringsdokumenter. Det er med andre ord viktig å understreke denne forskjellen mellom det faktiske samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor som siden 1800-tallet har eksistert på lokalt nivå, og de senere tiårs initiativ for å skape bevisstgjøring og bygge en ny politikk for frivillig sektor både nasjonalt og lokalt. Mens det første i større grad er basert på grasrot-initiativ fra sivilsamfunnet og «bottom up»-prosesser som har vært grunnleggende i utviklingen av den norske velferdsstaten, er det siste i større grad et «top down»-initiativ for å samordne en felles politikktvikling for frivillig sektor.

Politikk-begrepet har vært gjenstand for mange ulike definisjoner, fra de relativt konkrete til de svært vide definisjonene som omfatter nærmest alt. Vanlig definisjoner av det engelske begrepet «policy» viser gjerne til et sett handlinger (og ikke-handlinger) med en bestemt retning/kurs, eller til et sett beslutninger som er knyttet sammen ut fra en felles forståelse av mål og valg av bestemte virkemidler.

Austin Ranney gir en konkret og relativt avgrenset definisjon av offentlig politikk: «offentlige uttrykk for generelle mål og hensikter for offentlige tiltak» (Kjellberg & Reitan 1995: 22). Han konkretiserer den videre til å bestå av fem elementer: 1) en angivelse av et spesielt objekt eller sett av objekter som forutsettes å bli påvirket 2) en angivelse av hva som skal skje med dette objektet eller sett av objekter 3) en utvelgelse av handlingsmåten for å påvirke begivenhetene i den retningen som er valgt 4) en erklæring av intensjonene med tiltakene, der beslutningstakerne uttaler klart hva de har tenkt å gjøre, hvorfor de gjør det, og hvordan 5) gjennomføring av intensjonene (ibid.: 22–23). Når man leser en offentlig politikk ut fra en slik instrumentell definisjon som den av Ranney, mener Kjellberg og Reitan (1995) at både ett eller flere av elementene i listen kan være fraværende i en offentlig politikk. Det kan for eksempel være at intensjonene ikke er klart presisert, eller at det ikke foreligger en konkret handlingsplan. Noen ganger er (gode) intensjoner blitt klargjort og presisert, men de følges ikke opp av en konkret og praktisk plan for gjennomføring. Når det gjelder det siste, er det derfor også nødvendig å vurdere både det overordnede nivået der målsetninger for den offentlige politikken formuleres, men også et underordnet nivå som består av konkrete og spesifikke tiltak.

Ham og Hill (1984) gir en annen definisjon som ikke er like instrumentell som den av Ranney, og de vektlegger i større grad at prosessen med å utvikle en offentlig politikk kan være mer flytende. De definerer offentlig politikk som et nettverk av beslutninger og handlinger som anviser bestemte verdier (Ham & Hill 1984: 11). Dette medfører videre at en policy kan variere og endre innhold over tid og den kan skifte retning. Utviklingen av en offentlig politikk er med andre ord ingen statisk prosess. Den kan også omfatte «ikke-beslutninger» og «ikke-handlinger» som en bevaring av status quo eller et forsvar for verdiene den forvalter. En offentlig politikk kan til slutt også omfatte en kontrast mellom et sett *beslutninger* og et sett konkrete *handling*er. Ham & Hill (1984) foreslår derfor at analyser av policy bør fokusere både på beslutninger og mer iverksettende handlinger.

Endringer i en offentlig politikk kan skyldes ulike aspekt som for eksempel ideologiske skifter. Endringene kan imidlertid også være knyttet til mer faglige og teoretiske endringer, paradigmeskifter eller endrede styringsfilosofier (som igjen kan være knyttet til ideologiske skifter). Ulike styringsregimer i offentlig sektor påvirker måter virksomheter organiseres, men også måter offentlig sektor inngår i samarbeidsrelasjoner. Det er særlig med tanke på det

siste, at begrepet samstyring og governance-litteraturen er relevant. Dette styringsregimet karakteriseres nettopp av offentlig politikk som vektlegger koordinering, nettverk og samhandling mellom ulike sektorer og ulike styringsnivå. I boken *Styring og samstyring. Governance på norsk* skisserer Røiseland og Vabo (2012) tre ulike styringsregimer fra etterkrigstiden frem til i dag. Det hevdes at teoriene omkring samfunnsstyring og de faglige begrepene, som både forskere og byråkrater i offentlig forvaltning benytter seg av, varierer med disse tre styringsregimene.

Den første fasen som er kalt «Offentlig administrasjon» strekker seg fra etterkrigstiden og frem til omtrent 1980 og omfatter således hele perioden da den moderne velferdsstaten vokste frem. I denne perioden fantes en sterk tro på offentlig styring, både i Norge og i andre moderne stater. Dette regimet vektlegger styring gjennom lovgivning og byråkrati. Staten oppfattes som en enhetlig enhet som skiller seg fra andre samfunnsområder, og man opererer også med et tydelig skille mellom politikk og administrasjon på de ulike styringsnivåene. Skillet mellom politikk og administrasjon gjør det også relevant å snakke om et skille mellom politikktutforming og iverksetting, der politikerne har ansvar for å utforme politikken og byråkratene står for iverksettingen (Kjellberg og Reitan 1995, Røiseland og Vabo 2012).

Det andre styringsregimet betegnes *New public management* (NPM) og vokste ut av høyrebølgen i mange vestlige land fra slutten av 1970-tallet og gjorde seg gjeldende på 1980- og 90-tallet. En sentral idé innen dette regimet er at offentlig sektor ikke representerer noe grunnleggende annet enn privat sektor, slik at man kan kopiere modeller for styring, organisering og ledelse på tvers av de to sektorene. I praksis medførte dette i hovedsak at det offentlige hentet modeller og styringsspråk fra det private. Det har igjen medført fristilling av offentlige etater, konsernorganisering og bedriftstenkning i store deler av offentlig sektor. Politikerne definerer de overordnede målene, mens de ulike offentlige virksomhetene tenkes å skulle drives som konsern med selvstendig ansvar for driften ut fra gitte ressursrammer og målstyrende insentiver.

Utover på 1990-tallet dukker det gradvis opp et nytt styringsregime som Røiseland og Vabo (2012) kaller *Samstyring* eller *New Public Governance* (NPG). Det er et styringsregime som ikke erstatter de to andre, men det oppstår derimot som et supplement til de andre. Idéen i dette regimet er at offentlig politikk og tjenesteproduksjonen i stat og kommune har blitt stadig mer kompleks og dessuten også gradvis mer fragmentert. Det gjør at den enkelte virksomhet (som konsern) har fått utfordringer med å løse sine oppgaver selv innen de gitte økonomiske rammene, slik at det vokser frem et behov for koordinering og samarbeid med andre virksomheter. Disse kan både være andre offentlige virksomheter (for eksempel mellom sektorer), eller det kan være private bedrifter eller frivillige aktører i sivilsamfunnet. Det er med andre ord et styringsregime som kan ses som en kritikk av New Public Management, der

de ulike offentlige enhetene i større grad ble gitt et selvstendig ansvar og målstyrt ut fra gitte økonomiske rammer. Innen det nye styringsregimet er fokuset rettet mot fellesløsninger og samordning, og i den sammenheng snakkes det ofte om utvikling av mer *helhetlig styring* (Christensen & Læg Reid 2007).

Samstyring er med andre ord et styringsregime som knytter seg både til bedre koordinering mellom sivilsamfunnet, offentlig- og privat sektor, mellom de ulike styringsnivåene i offentlig sektor, og mellom de ulike sektorene i offentlig forvaltning. Det henspiller på ikke-hierarkiske prosesser der ressurser og aktører fra ulike samfunnsområder koordineres til samhandling i gjensidig nytte for partene. Samstyring kan ses som en form for spleiselag der ulike parter bringer inn forskjellige ressurser (penger, ekspertise, lokalkunnskap) og der man i fellesskap vil klare å oppnå mer enn hva aktørene ville klart hver for seg. Gjensidigheten i partnerskapet medfører også at det offentlige må benytte andre styringsredskaper enn lover og regler. De må i større grad baseres på forhandlinger og dialog, på insentiver og myke styringsmidler. Eksempler på samstyring finner man både på ulike styringsnivå og mellom sektorer. Interkommunalt samarbeid kan illustrere samstyring innen offentlig sektor som kun involverer ett nivå (lokalt). NAV-reformen og samhandlingsreformen er eksempler på samstyring innen offentlig sektor, men på flere nivå (flernivåstyring).<sup>9</sup> Samarbeid som involverer flere sektorer både på ett og flere nivået, er i første rekke partnerskap mellom offentlig og privat sektor.<sup>10</sup> Den senere tid er det innen samstyringsregimet satt fokus på det uutnyttede potensialet som finnes i utvikling av samarbeidsformer mellom offentlig og frivillig sektor. Det medfører en aktualisering av lokalnivået etter som en stor del av iverksettingen av offentlig politikk skjer gjennom kommunen.

Når vi nå går i gang med å belyse både statlige initiativ for utformingen av en kommunal frivillighetspolitikk, foreliggende statistikk fra kommunene om utvikling av en frivillighetspolitikk, samt på enkelte utvalgte kommunale frivillighetsmeldinger – skal vi ha det nylig skisserte begrepsapparatet omkring offentlig politikk og de ulike styringsregimene som en begrepsmessig ramme for å vurdere innhold og variasjon i frivillighetspolitikken lokalt.

---

9. Se for eksempel Helgøy og Aars (2008).

10. Se for eksempel Fimreite og Medalen (2005) og Baldersheim og Rose (2005).

## Statlige initiativ

I dette avsnittet skal vi belyse initiativene som de senere år er kommet fra regjeringen, sentralforvaltningen og andre aktører på nasjonalt nivå. Det vil si initiativene som kommer «ovenfra» og som skisserer målsetninger for sektoren som har konsekvenser for kommunene og lokale frivillige organisasjoner. Først skal vi se til stortingsmeldingen «Frivillighet for alle» og hvordan man der behandler kommunenes rolle. Videre skal vi se på arbeidet mellom Kulturdepartementets, Kommunenes sentralforbund og Frivillighet Norge for å utvikle en samarbeidsplattform.

Som også andre kapitler i denne rapporten er innom, var det frem til 1970-tallet sjelden man fant frivillig sektor nevnt i politiske styringsdokumenter, bortsett fra enkelte ganger innenfor velferdsfeltet. Dette på tross av at samarbeid mellom staten og frivillig sektor går helt tilbake til tidlig på 1800-tallet i de skandinaviske landene. Samarbeidet har før som nå omhandlet både økonomisk støtte til frivillige foreninger og en gradvis innlemming av frivillige organisasjoner i staten og i den offentlige politikken. Det var først fra 1970-tallet man startet utviklingen av en egen policy for frivillig sektor. Fra 70-tallet og frem til i dag har det imidlertid vært variasjoner i perspektiv på sektoren som kan knyttes til kunnskapsgrunnlaget omkring sektorens betydning, men som også avspeiler ideologiske variasjoner. Ulike ideologiske perspektiv vektlegger forskjellige deler av frivillig sektor, organisasjonene tillegges forskjellig betydning i relasjon til staten og behovet for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor ses ut fra ulike styringsnivå. I en sammenligning av statens forståelse av frivillig sektor i tre perioder beskriver Kuhnle og Selle (1992) forskjeller i ideologi og forståelse av sektoren. Perioden 1970–80 beskriver de slik:

We find more emphasis on neighborhood activity and, consequently, upon co-operation between local government and local NGO. However, the view of NGOs is still fundamentally pragmatic and instrumental. There is still no real ideological space for NGOs. Even so, they become more visible when approaching the local level at the same time as the emphasis upon non-institutional care, as opposed to institutional care, increases. The increased emphasis on the local level can not be seen as a break with the welfare state ideology itself. It is more a result of the fact that to an increasing extent the local level, the municipality, is becoming the implementor of the welfare state itself (Kuhnle & Selle 1992: 171).

I denne perioden ser Kuhnle og Selle en vektlegging av lokalsamfunnet, nærmiljø og naboskap som også medfører økt bevissthet omkring betydningen av samarbeid mellom lokale foreninger og kommunen. Dette gir seg foreløpig ikke utslag i en tilsvarende synlig lokal policyutforming omkring frivillig sektor. Bevisstheten omkring sektoren er imidlertid økende i den neste perioden fra 1980-tallet og inn på begynnelsen av 1990-tallet.

Kuhnle og Selle (1992) beskriver en utvikling der frivillig sektor, etter en bevisstgjøringsprosess på 70-tallet, blir gjenstand for et skifte i politiske/ideologiske perspektiv utover på 80-tallet. Politiske variasjoner i perspektivene handler blant annet om arbeidsdelingen mellom stat, marked, sivilsamfunn eller familien når det gjelder velferdsproduksjon, og videre også om hvilket offentlige styringsnivå som skal tillegges det forvaltningspolitiske ansvaret (stat eller kommune). Bevisstheten omkring sivilsamfunnets betydning øker utover på 80-tallet, samtidig med et skifte i ideologisk fokus mot desentralisering og tilbud av velferdstjenester fra ikke-statlige aktører (både fra marked og sivilsamfunnet). Kanskje det kan være relevant å sammenligne skiftene i perspektivene på frivillig sektor i disse to periodene med dagens debatter og initiativ til policyutforming omkring frivillig sektor? Man finner i dag blant annet en ny giv i debatter omkring «Den nordiske modellen» i flere av de skandinaviske landene. Temaene er da blant annet knyttet til veksten i offentlig sektor, velferdsstatens økonomiske bærekraft og en styrket desentraliseringsideologi. I disse debattene har også sivilsamfunnets betydning og potensialet i samarbeidsrelasjoner mellom offentlig og frivillig igjen blitt sentralt.<sup>11</sup>

Frivillige organisasjoner blitt gitt en rolle både som sosial inkluderingsarena for det enkelte individ, men også en samfunnsbyggende rolle som bidrar til fellesskapsfølelse og tillitsproduksjon. Det samme gjelder forståelsen av sektoren som bærer av demokratiske verdier. Utover på 90-tallet dukker begrepet 'sosial kapital' opp og følges av et fokus på deltakelse i sosiale nettverk lokalt, i betydningen av godt naboskap og betydningen av inkludering og deltakelse i sivilsamfunnets ulike interesse- og trosfellesskap. Med denne bevisstheten kom det videre flere offentlige utredninger som igjen bidro til nye endringer på frivillighetsfeltet. To stortingsmeldinger på slutten av 90-tallet (St.meld. nr. 27 (1996–1997) og St.meld. nr. 44 (1997–1998)) la grunnlaget for forestillingen om frivilligheten som et eget politikkkfelt og for de kommende endringene på 2000-tallet. Tanken om ytterligere samordning og det som omtales som en mer *helhetlig* frivillighetspolitikk kom først med Stoltenbergregjeringens frivillighetsmelding fra 2007 «Frivillighet for alle» (St.meld. nr. 39 (2006–2007)). Med «helhetlig frivillighetspolitikk» siktes det her tilsynelatende ikke kun til en sektoroverskridende politikk, men også til en politikk på tvers av ulike styringsnivå (flernivåstyring) og behovet for å utvikle også en mer helhetlig *kommunal* frivillighetspolitikk. I denne stortingsmeldingen un-

---

11. For en diskusjon omkring dette, se for eksempel kronikken i Bergens Tidende 03.06. 2012 «Klemte mellom staten og markedet» av Loga, Selle, Strømsnes og Trägårdh. Kronikken bygger på en kommende bok med samme tittel.

derstrekkes det at behovet for å utvikle en kommunal politikk er stor: «Frivillighet Norge viser til at det er en mangel på samlet frivillighetspolitikk i kommunene og også manglende forståelse for hvilken rolle frivillige virksomheter kan og bør spille i kommunen» (St.meld. nr. 39 (2006–2007, pkt. 26.6).

Vi har foreløpig belyst enkelte utviklingstrekk omkring policyutformingen for frivillig sektor, og som i ulike perioder har vektlagt kommunene og det lokale nivået i større og mindre grad. Vi skal ikke her konkludere for mye omkring disse utviklingsprosessene, men minne om de ulike styringsregimene beskrevet innledningsvis. Endring i styringsregimer kan knyttes til ulike aspekt, blant annet ideologisk innflytelse (hvem som sitter med makten), internasjonale ideologiske bevegelser som for eksempel høyrebølgen i USA og deler av Europa på 80-tallet – men også fremvekst av ny kunnskap, perspektiver og begreper. Begrepet «helhetlig frivillighetspolitikk» som går igjen i de seneste offentlige styringsdokumentene, kan muligens knyttes til overgangen mellom styringsregimet kalt New Public Management og New Public Governance. Den såkalte «Whole-of-government»-tilnærmingen i offentlig sektor viser til et skifte i fokus fra målstyring og konserndrift til nettverk, samarbeid mellom likeverdige parter, fellesskapsløsninger og samstyring på tvers av sektorer.

### Kommunenes rolle i frivillighetsmeldingen

Stortingsmeldingen «Frivillighet for alle» inneholder et eget kapittel kalt «Kommuner og frivillig sektor» (kapittel 26). Her diskuteres frivillig sektors betydning for kommunen først og fremst ut fra to aspekt: 1) organisasjonenes rolle i lokaldemokratiet og 2) frivillig sektors bidrag som samfunnsutvikler. Utover en diskusjon av disse to sentrale funksjonene omhandler kapitlet om kommunene ellers enkelte generelle eksempler på hva en kommunal frivillighetspolitikk kan omfatte. Det gis også eksempler på innhold i et slikt samarbeid hentet fra utredningen «Kommunenes samhandling med frivillig sektor» utført ved IRIS (Nødland et al 2007) som er gjort på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet. Med referanse til rapporten karakteriseres omfanget av eksisterende samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner, man beskriver den store variasjonen i dette samarbeidet og i samarbeidets karakter, og man belyser samarbeidets varierende formaliseringsgrad og institusjonalisering. Videre gis det en omtale av det igangsatte arbeidet i KS.

Betydningen av frivillig sektor knyttes altså i denne meldingen til to ulike hensyn. I første omgang til et demokratiperspektiv og i neste omgang et perspektiv om samfunnsutvikling. I *demokratiperspektivet* synes samarbeidet å ha en egenverdi som understøtter den norske demokratimodellen generelt og lokaldemokratiet spesielt. Her vektlegges viktigheten av sivilsamfunnets autonomi og kommunens funksjon synes primært å skulle være tilrettelegger:

Når kommunen legger opp til et tett samarbeid med lokale organisasjoner for å trekke innbyggerne med i kommunale avgjørelsesprosesser, blir organisasjonene også arenaer for lokaldemokratiet og kan sikre deltakelse fra underkommunalt nivå. Et annet og ikke mindre viktig demokratiargument er at frivillige organisasjoner i mange tilfeller representerer en motkraft til statlige og kommunale organisasjoner (St. meld. Nr. 39 (2006–2007), pkt. 26.3).

I perspektivet om kommunen og frivillig sektor som *samfunnsutviklere* inngår både hensyn til næringsutvikling, til folkehelse og til bygging av gode lokalsamfunn. Det inkluderer med andre ord både de direkte økonomiske verdiene av sektoren, samt mer immaterielle verdier knyttet til deltakelse, inkludering og demokratisk skolering: «*Samfunnsutvikling dreier seg om planlegging, næringsutvikling og miljø i videste betydning. Samfunnsutvikling handler blant annet om kommunens ansvar for å utvikle gode nærmiljø*» (ibid). Her understrekes også at det finnes et uutnyttet potensial i frivillig sektor som kommunene i liten grad har grepet. Det oppfordres derfor til en mer aktiv og strategisk planlegging.

Med referanse til evalueringen fra IRIS gis det en beskrivelse av samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor. Her skilles det mellom tre nivåer av samarbeid. Først kommunale områder der samarbeidet er utbredt og godt institusjonalisert i de fleste kommuner. Eksempelene på det er samarbeid med foreninger innen kultur, idrett, humanitære og sosiale organisasjoner, velforeninger, bygdelag og lignende. Videre vises det til en mellomkategori der ca. halvparten av kommunene har inngått samarbeidsrelasjoner, der eksempelvis er politikk og opplysning, friluftsliv- og miljøorganisasjoner, livssynsorganisasjoner og hobbyforeninger. Her regner man også med frivillighetssentraler og prosjektbaserte festivalorganisasjoner. I kategorien der det finnes lavest grad av samarbeid mellom sektorene, i følge denne evalueringen, nevnes barne- og ungdomsorganisasjonene som spesielt viktige og man tar her også med nyere områder og foreninger. Her finnes foreninger innen helse og omsorg, barnehage og SFO, selvhjelpsgrupper og foreningsformer som i liten grad er formaliserte. De lite formaliserte aktivitetene finnes først og fremst på fritidsfeltet, aktivitetsorienterte voksegrupper og innvandrerorganisasjoner. Det er på områdene der formaliseringsgraden oftest er lavest, at man peker på størst potensial for utvikling av bedre samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor (ibid).

Utover denne mer deskriptive delen om samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor, består St. meld. Nr. 39 (2006–2007) også av flere enkeltstående eksempler fra ulike kommuner. Her trekkes blant annet Bergen kommune spesielt frem og den politiske handlingsplanen fra 2006 kalt «La de tusen

blomster blomstre». <sup>12</sup> Et annet eksempel er fra Fet kommune som har igangsatt en rekke dialogmøter med frivillige og kommunale aktører. Et tredje eksempel er fra Bærum kommune som har etablert en årlig møteplass mellom næringsliv, frivillige organisasjoner og kommunale tjenestesteder. Prosjektet fra Bærum er inspirert av den såkalte «Marketplace-modellen» som skal være etablert i 40 nederlandske byer. Et fjerde eksempel fra Trondheim kommune tar utgangspunkt i den lite formaliserte delen av sektoren og koordineringstiltak som omfatter internettløsninger. Det informeres om at man i Trondheim har etablert en nettside kalt «Fritiden min» som både gir informasjon om aktiviteter i kommunen og en mulighet for foreningene til å registrere og profilere sine aktiviteter gjennom en gratis hjemmeside.

Kapitlet om kommunenes rolle i St. meld. Nr. 39 (2006–2007) avrundes med en understrekning av behovet for å utvikle «en mer helhetlig frivillighetspolitikk» der det lokale nivået ses som sentralt i iverksettingen av politikken. Med referanse til Frivillighet Norges vurdering av at det finnes en manglende forståelse i mange kommuner for hvilken rolle frivillige organisasjoner spiller, pekes det på at hovedproblemet synes å være manglende koordinering, informasjonsflyt og rutiner. Det vises i den sammenheng til to igangsatte initiativ fra Frivillighet Norge i samarbeid med KS. Først har man fått utarbeidet en veileder med tips og inspirasjon til kommunene for å utvikle en kommunal frivillighetspolitikk som så er sendt alle kommuner. Videre vises det til initiativet fra KS for å utvikle et såkalt charter for samspill mellom det offentlige og frivillig sektor etablert etter modell fra Danmark.

Regjeringens initiativ for å utvikle en frivillighetspolitikk i kommuner konkretiseres til slutt i tre tiltak:

- Årlige kontaktmøter mellom regjeringen og KS, der også frivillig sektor ved Frivillighet Norge er representert.
- Støtte lokale pilotprosjekter for å finne fram til ulike lokale strategier for å bedre samarbeidet mellom kommunene og frivillig sektor.
- Formidle gode eksempler på hvordan kontaktpunkter mellom frivillige organisasjoner og kommunene kan etableres og vedlikeholdes.

Oppsummert kan man si at kapitlet om kommunal frivillighet i stortingsmeldingen fremstår som et arbeid i startfasen, der strategien ikke er altfor tydelig og der kunnskapen om sektoren synes mangelfull. Kapitlet er kort, omkring 7 sider, og utgjør således en relativt liten del av den totale meldingen. Begrenset

---

12. For en vurdering av denne frivillighetsmeldingen i lys av integrasjon og minoriteters deltakelse i foreningsliv i Bergen, se rapporten «Inkludering i nærmiljø (Loga 2011).

kunnskap synes å gjelde både samarbeidets karakter i dag, om sektorens betydning for samfunnet og om kommunens rolle. Man baserer seg i hovedsak på én enkelt utredning (Nødland et al 2007), og viser ellers til ganske generelle begrunnelser for hvorfor utviklingen av en kommunal frivillighetspolitikk er viktig. Her vises det som sagt til alt fra lokaldemokratiets egenart, folkehelse, verdien av gode nærmiljø, innovasjon og utvikling m.m. Som en oppsummert vurdering av hva som konkret legges i oppfordringen til kommunene i stortingsmeldingen, er det Frivillighet Norges diagnose som virker fremtredende: *«hovedproblemet synes å være mangel på koordinering, rutiner og informasjonsflyt internt i flere kommuner»* (St. meld. Nr. 39 (2006–2007), pkt. 26.6). De tre tiltakene som foreslås synes å være et svar på nettopp denne diagnosen.

### Samarbeidsplattform

Foruten stortingsmeldingen tas det også andre initiativ på nasjonalt nivå som omhandler kommunene. Frivillighet Norge og Kommunenes sentralforbund (KS) har arbeidet med å utvikle en felles kontrakt, et såkalt charter, for samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor. Kontrakten med tittel «Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor» ble signert 10.01.2011, og er en avtale som gjelder for to år (2011–2013). Ved utgangen av denne perioden er avtalen så at partene skal evaluere samarbeidet og eventuelt revidere og utvikle en ny kontrakt. Kontrakten signaliserer først og fremst starten på en prosess for nærmere samarbeid mellom de to sektorene. I tråd med oppfordringer som gis i stortingsmeldingen «Frivillighet for alle» kan det også synes som om charteret skal ha funksjon som mal for kommunene. Det inneholder blant annet en rekke punkter som kan fungere som en innholdsliste for utviklingen av en kommunal frivillighetsmelding. Her nevnes etablering av en prinsipperklæring, en lokal frivillighetspolitikk som konkretiserer de økonomiske virkemidlene, etablering av koordinerende møteplasser (nærmiljøsentraler), etablering av arena for dialog mellom sektorene (forum og råd) o.a. Som del av formålet med et slikt charter fremgår også en oppfordring fra KS og Frivillighet Norge: *«Partene anbefaler organisasjoner på lokalt nivå og de enkelte kommuner og fylkeskommuner til å etablere tilsvarende samarbeidsplattformer»* (KS og Frivillighet Norge 2011). Chartelet kan ses som et verktøy i arbeidet med å bedre koordinering, rutiner og informasjonsflyt som Frivillighet Norge har pekt på som hovedproblemer. På sentralt nivå har altså paraplyorganisasjonene for de to sektorene, KS og Frivillighet Norge, etablert både en intensjonsavtale (charteret) og en koordinerende arena for kontaktmøter seg i mellom. Dette er med andre ord det første tiltaket som skisseres i regjeringens frivillighetsmelding.

Forut for dette arbeidet med en samarbeidsplattform, fikk KS i 2008 utarbeidet en veileder kalt «Sammen om det gode liv. En veileder for utvikling av

lokal frivillighetspolitikk», som ble sendt ut til alle landets kommuner. Veilederen var blant annet en oppfølging av anbefalinger i rapporten «På sporet av en frivillighetspolitikk – en kartlegging av forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner» som Kjell Vaagen i Næringsrådgiver AS utformet på oppdrag av KS (Vaagen 2005; Sosial- og helsedirektoratet 2005). Gjennom denne veilederen kom KS både med oppfordringer til kommunene om å utvikle en egen frivillighetspolitikk og med råd og eksempler på hvordan kommunen kunne jobbe for å bedre samarbeidet med frivillig sektor. På samme måte som i frivillighetsmeldingen «Frivillighet for alle» (St. meld. nr. 39 (2006–2007)), begrunnes betydningen av frivillig sektor i denne veilederen både ut fra et demokratiperspektiv og et perspektiv på samfunnsutvikling.

I veilederen skisseres mulige fremgangsmåter for utviklingen av en kommunal politikk der det foreslås at man starter med en kartlegging av sektoren, videre at man utformer koordinerte møteplasser og gradvis at man utformer en konkret politikk (frivillighetsmelding). Det vises til ulike former for samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor fra forskjellige kommuner i Norge<sup>13</sup> og man viser også til eksempler fra Danmark.<sup>14</sup> Foruten oppfordringen om å foreta en kartlegging av sektoren understrekes også hensikten med å forankre de folkevalgte i prosessen. Veilederen inneholder først og fremst informasjon som kan være relevant for kommunene i arbeidet med å utvikle en kommunal frivillighetspolitikk. Dette er for eksempel ulike virkemidler kommunene kan benytte. De omfatter: 1) *økonomiske virkemidler* som kan benyttes i et samarbeid. Dette er informasjon som bygger på Håkon Lorentzens (2003) notat «Velferdskommunen og de frivillige organisasjonene» og St. meld. nr. 27 (1996/1997) «Om statens forhold til de frivillige organisasjonene». I stortingsmeldingen fra 1996–1997 skilles det mellom tre ulike begrunnelser for støtte til frivillige aktører som Lorentzen (2003) redegjør for på kommunalt nivå i sitt notat. Først er det ordninger som har til hensikt å fremme *medlemsbasert virke*. Videre er det ordninger som fremmer *verdibasert samvirke*, der kommunen kan trekke veksler på foreninger med bestemte ver-

---

13. Et eksempel fra tidlig 1990-tall er fra Giske kommune som var med i det såkalte SAM-prosjektet (samarbeid mellom kommune og frivillig sektor). Det ble da etablert 5 nærmiljøutvalg i kommunen, som i hovedsak bestod av representanter fra frivillige lag og organisasjoner (KS 2008).

14. Et eksempel er fra Kolding kommune som graderer samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor som følger: *Kommunal frivillighet*: frivillig arbeid inne på kommunale institusjoner. *Bestiller – utfører*: Kommunen har en oppgave de ønsker utført og skriver kontrakt med en virksomhet. *Dialog/prosjektbasert partnerskap*: Kommunen og frivillige virksomheter drøfter oppgaveløsning sammen. *Grunntilskuddsmodell*: Gir små beløp med lite krav til regnskap og rapportering. Stor grad av tillit. *Økonomisk uavhengig*: Frivillig arbeid drives uten støtte fra det offentlige (KS 2008).

difundament. Eksempler på dette kan være krisesentre, naturvernforeninger, forening mot rusmisbruk og lignende. Den tredje kategorien som fremmes i stortingsmeldingen er *fortjenestefri velferdsproduksjon* der det vil være snakk om å inngå kontraktsforhold innen drift av for eksempel aldershjem, utdanning, behandlingstilbud og lignende. Når det gjelder den første, medlemsbasert støtte, viser Lorentzen til såkalt *grunnstøtte* som den mest naturlige tilskuddsordningen. For det verdibaserte samvirket er det *aktivitetsstøtten*. Den senere tid er det særlig *prosjektstøtte* som er blitt mer og mer vanlig i norske kommuner. Her kan foreninger påta seg tidsavgrensede oppgaver mot offentlig betaling (Eikås & Selle 2001, Lorentzen 2003).<sup>15</sup>

Foruten å oppfordre til en større bevissthet omkring tilskuddsmidler og til å utforme en mindre byråkratisk struktur omkring tildelinger av tilskudd, blir det i veilederen fra KS også løftet fram andre virkemidler som kan inngå i en kommunal frivillighetspolitikk. Dette er for eksempel: 2) *Fysiske virkemidler*. Her siktes det til møteplasser, kontor, øvingsrom og lignende. Et samarbeid kan omfatte at frivillige foreninger slipper leie på kommunale lokaler, eller det kan innebære støtte til leie av andre lokaler. 3) *Juridiske virkemidler* handler om at samarbeidet blir konkretisert i bindende avtaler for kortere eller lengre varighet. Det fremheves at slike partnerskap kan medføre bedre forutsigbarhet i samarbeidet for begge parter. 4) *Informasjon* fremheves som virkemiddel. Der vises det for eksempel til etablering av gratis internettside på et felles område blant kommunens tilbud. 5) *Organisatoriske virkemidler* kan omfatte ulike typer dialogfora eller koordineringspunkter. Eksempler som nevnes er frivillighetsforum, frivillighetsråd eller frivillighetssentraler. Til slutt nevnes også generelt: 6) *Bistand fra kommunen*, som et siste virkemiddel. Bistanden kan være kompetanse av ulikt slag, for eksempel knyttet til økonomi, søknader, annonsering og lignende.

Veilederen «Sammen om det gode liv» (KS 2008) er med andre ord en kort informasjonsbrosjyre som likevel inneholder relativt mye og relevant informasjon. Den henter innhold fra foreliggende offentlige utredninger, fra forskning og den henter også frem enkeltstående eksempler fra norske og danske kommuner. Det vil ikke være unaturlig å tenke seg at denne veilederen har fungert i tråd med hensikten, nemlig som en oppfordring til kommunene

---

15. Eikås & Selle (2001) knytter den økte bruken av prosjektstøtte til reformen New Public Management: *A transition to more frequent use of project grants, and thus more public control over organizational activities, which we believe is part of the New Public Management in the public sector, could imply a change of one of the most typical aspects of volunteering in Norway: a high degree of organisational autonomy coupled with nearness (relatively deep integration) with public authorities. Trust and informal relations between organisations and government has always been a predominant feature of organizational life in Norway* (ibid: 117).

om å sette i gang et mer koordinert og aktivt arbeid for å utvikle en lokal frivillighetspolitikk.

### Inspirasjon fra Danmark

Arbeidet med å utvikle en tydeligere og mer eksplisitt frivillighetspolitikk på lokalt nivå, består i hovedsak av dette begynnende arbeidet gjort i KS og Frivillighet Norge foruten initiativ som er tatt på selvstendig grunnlag i enkelte kommuner. Som vi senere skal se var det i 2010 omkring 20 % av de norske kommunene som hadde utviklet en lokal frivillighetspolitikk (Kommunenes sentralforbund 2010). Arbeidet med å utforme en kommunal frivillighetspolitikk i Norge må med andre ord sies å befinne seg i en startfase. Både i form og strategi tyder mye på at inspirasjonen til å utvikle nye og bedre samarbeidsformer mellom offentlig og frivillig sektor hentes fra Danmark. Dette fremgår eksplisitt i St. meld. Nr. 39, og som vi senere skal se også i enkelte frivillighetsmeldinger. Flere kommuner har valgt å legge sin studietur til danske kommuner i forbindelse med arbeidet med den kommunale frivillighetsmeldingen.

Arbeidet for å bevisstgjøre omkring frivillig sektor i Danmark har foregått over en viss tid og består av ulike initiativ. Man fikk for eksempel et «Charter for samspill mellom det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige» i 2001. Siden 1992 har man hatt et nasjonalt senter kalt «Center for frivilligt socialt arbejde» underlagt social- og integrationsministeriet. Senteret er et såkalt «videns-, kompetence-, og utviklingscenter» og har hatt som formål å støtte og utvikle sosialt arbeid i Danmark. Senteret driver også en aktiv hjemmeside der det gis god informasjon både til frivillige og offentlige ansatte. Når det gjelder å fremskaffe et bedre kunnskapsgrunnlag om samarbeidet mellom kommuner og frivillig sektor har senteret hatt et forskningsprosjekt over tre år kalt «Udviklingsprosjekt for samarbejde mellem frivillige sociale organisationer og kommuner». Her har man over tid sett nærmere på utviklingen av frivillighetspolitikk i fire kommuner. Resultatet fra prosjektet er blant annet to web-håndbøker tilgjengelig gjennom senterets hjemmeside, samt to kortversjoner i filmformat om hvordan utvikle samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner. Håndboken samler opp erfaringskunnskapen dette prosjektet har gitt og kunnskapen formidles på en praktisk måte til brukerne i både kommunal og frivillig sektor.

Den tilsynelatende større interessen man finner for å utvikle en kommunal frivillighetspolitikk i Danmark sammenlignet med Norge, kan nok også knyttes til en lovfesting som direkte berører kommunenes samarbeid med lokale

foreninger. I forbindelse med en kommunalreform i 2007 om kommunesammenslåing, fikk man fra 2008 den såkalte «Frivillighetsloven» som direkte omhandler kommunenes samarbeid med frivillig sektor.<sup>16</sup> Den innebærer en forpliktelse for kommunene til å inngå samarbeid med lokale foreninger og til å sette av et årlig beløp som skal gå til dette.

Det treårige forskningsprosjektet som ble innledet i 2007 ved *Center for frivilligt socialt arbejde* for å fremskaffe en bedre forståelse av dagens samarbeidsrelasjoner og av potensialet i å utvikle slike relasjoner, består av ulike tilnærminger og delprosjekter. Det er foretatt en spørreskjemaundersøkelse til alle kommunene med formål å kartlegge omfanget, innholdet og former for samarbeid i danske kommuner.<sup>17</sup> Videre er det satt i gang nærstudier i fire danske kommuner der det gjennomføres kvalitative intervjuer med frivillige, ledere av frivillighetssentre og kommunalt ansatte. Hensikten her har vært å bygge erfaringskunnskap om måter kommuner og foreninger kan inngå ulike former for samarbeid. Et tredje prosjekt igangsatt i 2008 omfatter en undersøkelse av danske kommuners frivilligpolitikk. I Danmark finnes 98 kommuner og det er vedtatt en frivillighetspolitikk i 63 av disse. Man ser for eksempel på effekten av at en kommune har utviklet en frivillighetspolitikk og hvorvidt dette ser ut til å fremme, eller eventuelt hemme, graden av samarbeid. Det fremkommer enkelte interessante resultater fra den danske forskningen som også kan være relevant for norske kommuner. Et eksempel fra de kvalitative intervjuene om utvikling av frivillighetspolitikk er for eksempel:

Politikken er et vedtaget dokument, som kan bruges som udgangspunkt for kontaktpersonens arbejde med området og som en retningsgiver for kommunens mange andre ansatte – hvis de altså vel og mærke kender den! For frivillige kan frivilligpolitik umiddelbart synes ligegyldig og måske formuleret i et kommunalt sprog, der er svært at forholde sig til. Dog viser erfaringer fra projektet, at både udarbejdelsen af, indholdet og det som frivilligpolitikken afstedkommer, til en vis grad har betydning for mulighederne for samarbejde fra de frivillige foreningers side (Gotthardsen 2009: 28).

Et av funnene i undersøkelsen om virkningen av å utarbeide en kommunal frivillighetspolitikk for utvikling av samarbeide, er knyttet til at *selve proses-*

---

16. § 18 i Lov om social service: *Kommunalbestyrelsen skal samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger. Stk.2. Kommunalbestyrelsen skal årligt afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde. Stk. 3. Rammerne for samarbejde fastlægges af den enkelte kommunalbestyrelse. Stk. Velfærdsministeren fastsætter retningslinjer for kommunalbestyrelsens indsendelse af redegørelser om den lokale udvikling i det frivillige sociale arbejde og retningslinjer for den centrale opfølgning* (Gotthardsen 2009: 8).

17. Her foreligger resultater i Gotthardsen 2009.

*sen for utarbeidelse av politikken kan være fruktbar.* Det fremheves at prosessen kan medføre at det legges en struktur for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor, og ikke minst *mellom* de ulike kommunale sektorene som i mange tilfeller har liten kjennskap til hverandres arbeid. Gjennom en slik prosess kan man øke *velviljen til samarbeid* (blant annet bygge ned noen gjensidige fordommer som synes å finnes i begge sektorer) og man etablerer *personlige kontakter*, mellom kommunens ulike sektorer og mellom offentlig og frivillig sektor. Dette fremheves som sentralt, og for senere å kunne medvirke til at samarbeidet utvikles ytterligere (ibid). Betydningen av en slik *vilje til samarbeid* og til *personlige kontakter* skal vi komme tilbake til når vi belyser eksemplene fra Bergen kommune versus det koordinerte prosjektet i Trøndelag «Byer i Midt-Norge».

Mye tyder på at de statlige initiativene de senere årene for å utvikle en mer helhetlig frivillighetspolitikk i Norge i stor grad synes inspirert fra diverse pilotprosjekter, forskning, kommunale prosjekt og informasjonsmateriale fra Danmark. Man skal imidlertid også huske at det finnes forskjeller mellom de to landene som kan begrense overføringsverdien. I Danmark knyttes begrunnelsen for flere av prosjektene til en bekymring omkring velferdsstatens bærekraft, og gir nærmest inntrykk av at frivillige hender *må til* både av økonomiske årsaker og for å sikre integrasjon og «samfundets sammenhengskraft». Overført til Norge: finner man de samme økonomiske bekymringer i Norge og en tilsvarende potensiell velvilje til å bidra overfor kommunen? Danmark har både en annen kommunestruktur (98 mot 429 kommuner) og også en delvis annerledes frivillig sektor, sammenlignet med Norge. I Danmark snakkes det først og fremst om velferdsfeltet og sosiale tjenester når man sikter mot et bedre samarbeid mellom kommunen og frivillig sektor. Dette er også relevante samarbeidsområder i Norge, men her er hovedfokuset i langt større grad kultur og fritid. På kulturfeltet vil man finne flere ad hoc aktiviteter og mange små, uprofesjonaliserte og sårbare foreninger, sammenlignet med de større, eldre og mer profesjonaliserte institusjonene man finner på velferdsfeltet. Spørsmålet er med andre ord om man kan overføre samarbeidsformer fra velferdsfeltet, som den kommunale frivillighetspolitikken i Danmark først og fremst omhandler, til en norsk frivillig sektor der fokuset i økende grad omhandler kultur, fritid, barne- og ungdomsorganisasjoner og nærmiljø.

## Foreliggende kunnskap

Det frivillige organisasjonslandskapet i Norge er som kjent mangfoldig og det finnes store variasjoner i organisasjonsform, type aktivitet og orientering. Selv om det kan være lettere å få øye på de store og profesjonaliserte organisasjonene for eksempel innen det humanitære feltet eller innen velferd, finnes flertallet av foreningene lokalt og innen et bredt spekter av aktiviteter. I møte med kommunen er det i et historisk perspektiv som sagt primært organisasjoner som regnes innen velferdsfeltet som har vært sentrale. Store deler av det som i dag utgjør den norske velferdsstaten har blitt til gjennom frivilliges initiativ og lokale organisasjoner som gradvis er blitt del av det offentlige tilbudet innen blant annet skole, eldreomsorg og barnehage. Velferdskommunen har med andre ord sterke historiske bånd til frivillig sektor. Det finnes en stor mengde forskningslitteratur om fremveksten av velferdsstaten og velferdskommunen, og dens historiske bånd til frivilliges initiativ i sivilsamfunnet. Dette er litteratur som både innehar (velferds)staten og (velferds)kommunens, blant annet i et historisk perspektiv (Seip 1981, Næss et al 1987, Nagel 1991) og det er litteratur som i større grad vektlegger et perspektiv på frivillig sektor og fremveksten av en bevissthet omkring frivillige foreningers rolle i velferdsstaten (Kuhnle & Selle 1990, 1992, Selle 1998, Lorentzen 1994, 2003, Repstad 1998, Eikås & Selle 2001, Nødland et al 2007). En økende andel av frivillig sektor i dag omfatter organisasjoner som opererer innen kultur, idrett og fritidsfeltet. Økningen gjelder også aktiviteter omkring oppvekst, nærmiljø, barn og ungdom (Wollebæk, Selle & Lorentzen 2000, Christensen, Strømsnes & Wollebæk 2011). Man kan i dag med andre ord forvente at samarbeidet mellom kommunen og frivillige organisasjoner gjelder på et bredt spekter av kommunens ulike områder og at samarbeidet varierer i omfang, formaliseringsgrad og i type samarbeid.

For å få et overblikk over graden av samarbeid som i dag foreligger mellom kommuner og frivillige foreninger skal vi se på foreliggende forskning om dette temaet. Vi skal først belyse statistikk innsamlet av Kommunenes sentralforbund fra 2010. Dette er en kort undersøkelse gjennomført med questback tilsendt kommunene for å kartlegge samarbeidet med frivillige foreninger. En mer omfattende evaluering av kommunenes samhandling med frivillig sektor ble gjennomført av IRIS i 2007 på oppdrag for Kommunaldepartementet. Spørsmålene i disse to undersøkelsene er ikke like, men vi skal

likevel forsøke å gjøre en viss sammenligning og se om materialet kan belyse endringer som har skjedd mellom 2007 og 2010.<sup>18</sup>

I november 2010 foretok Kommunenes Sentralforbund en questback-undersøkelse som ble sendt til felles postmottak i alle landets kommuner.<sup>19</sup> Med tillatelse fra KS om bruk av dette tallmaterialet skal vi se på enkelte av spørsmålene og resultatene. Undersøkelsen bestod av ti spørsmål som omhandlet kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner. Spørsmålene er rettet mot å kartlegge omfanget av samarbeidet, ulike former for samarbeid, samarbeidets formaliseringsgrad, samarbeidets karakter i lys av den frivillige foreningens aktivitet, holdninger i kommunen om behov for slikt samarbeid, og område/sector i kommunen hvor det er etablert samarbeid. Henvendelsen medførte en svarprosent på 52 %. Undersøkelsen er dermed basert på svarene fra 225 kommuner (Kommunenes sentralforbund 2010).

---

18. Når det gjelder kunnskapsinnhenting er det foruten evalueringen fra IRIS og Kommunenes sentralforbunds egen questbackundersøkelse også igangsatt et løft i mange kommuner for å kartlegge frivillig sektor lokalt. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor har også bidratt til en slik kartlegging av lokalt foreningsliv. Først og fremst gjelder dette prosjektet «Hordalandsundersøkelsen» som har vært gjennomført flere ganger med ca. ti års mellomrom (Wollebæk, Selle, Lorentzen 2000, Christensen, Strømsnes & Wollebæk 2011). Det er også gjort undersøkelse av et nasjonalt utvalg av lokal organisasjoner ved samme forskningssenter, men som foreløpig ikke er publisert.

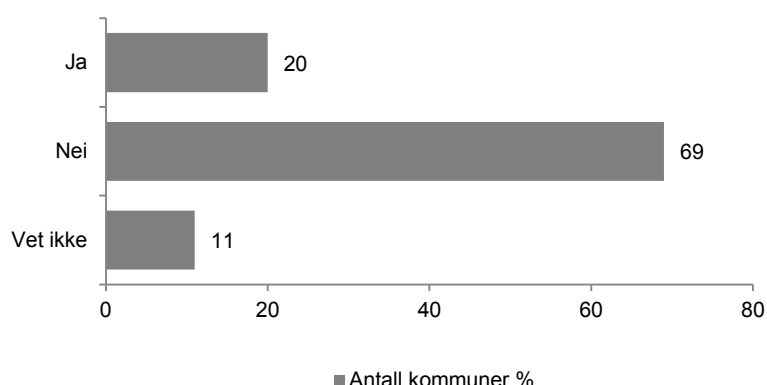
19. Undersøkelsen er utført av Ina Kathrine Ruud i Kommunenes Sentralforbund. Datamaterialet er publisert på hjemmesiden til KS og vil her bli referert som: KS (2010). Frivillighetsundersøkelse gjennomført av KS, november 2010. Oslo: KS.

Questback-undersøkelsen bestod av følgende spørsmål:

1. Har kommunen utviklet en lokal frivillighetspolitikk / frivillighetsmelding?
2. Hvis nei, er det planer om dette?
3. Har kommunen utviklet konkrete samarbeidsavtaler/partnerskapsavtaler med frivillige organisasjoner?
4. Gjelder avtalene frivillige bidrag/innsats innenfor kommunale tjenestoområder?
5. Hvis ja, innenfor hvilke områder? Kryss av (flervalg)
6. Er det en økonomisk forpliktelse for kommunen i én eller flere av disse avtalene?
7. Finnes det avtaler/samarbeid/partnerskap med frivillige lag/foreninger hvor frivillige gjør en oppgave som ligger utenfor foreningens opprinnelige aktivitet?
8. Hvis ikke det finnes konkrete samarbeidsavtaler, er det planer om dette?
9. På en skala fra 1–6, i hvor stor grad mener kommunen at det er behov for tettere samarbeid med frivillig sektor i framtida?
10. Har kommunen kartlagt frivillig sektor lokalt?

Med tanke på oppfordringen til kommunene om å utvikle en mer helhetlig kommunal frivillighetspolitikk fra St. meld nr. 39 (2006–2007), kan man se det første spørsmålet fra KS som direkte rettet mot hvorvidt kommuner har respondert på oppfordringen. Av de 225 kommunene som har svart på undersøkelsen svarer 20 % at man har utviklet en slik politikk. Tre år etter at denne oppfordringen kom fra sentrumsregjeringen er det med andre ord fortsatt 69 % av kommunene som med sikkerhet ikke har utviklet en slik politikk og 11 % som ikke vet. Legger man sammen de to siste kategoriene er det altså 80 % av kommunene som ikke har utviklet en slik politikk. «Vet ikke»-kategorien kan her for eksempel bety at man ikke vet hva en frivillighetspolitikk omfatter (men at den likevel kan finnes) eller at man mangler oversikt over arbeidet i kommunens ulike sektorer. En manglende oversikt kan videre også vitne om en fragmentert kommunestruktur.

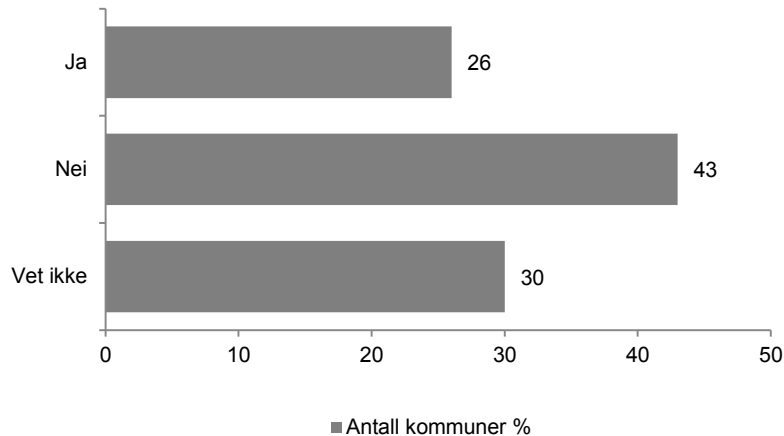
*Figur 1: Har kommunen utviklet en lokal frivillighetspolitikk/ frivillighetsmelding?’*



Kilde: KS 2010

I forlengelsen av dette spørsmålet stilles det i undersøkelsen et oppfølgings-spørsmål til kommunene som svarte nei på spørsmål 1. I oppfølgingsspørsmålet spør man om hvorvidt kommunen har planer om å utvikle en kommunal frivillighetspolitikk/frivillighetsmelding.<sup>20</sup> Blant nei-kommunene er det 26 % som svarer at de har slike planer. Det er videre 43 % som ikke har slike planer, og 30 % som svarer «vet ikke». I lys av intensjonene i Stortingsmeldingen har med andre ord fortsatt i 2010 i underkant av halvparten av kommunene uten en frivillighetspolitikk heller ingen planer om å utvikle en slik politikk. Svar-kategorien «vet ikke» kan her muligens både tolkes som at man ikke vet hvorvidt noen i kommunen jobber med dette, eller at man ikke vet hvorvidt man har bestemt at man vil utforme en slik politikk eller ei.

20. I spørsmålet er det uklart hva som menes med frivillighetspolitikk. Man har satt likhetstegn mellom frivillighetspolitikk og frivillighetsmelding. Det kan foreligge en frivillighetspolitikk, selv om kommunen ikke har utformet en melding.

*Figur 2: Hvis nei, er det planer om dette?*

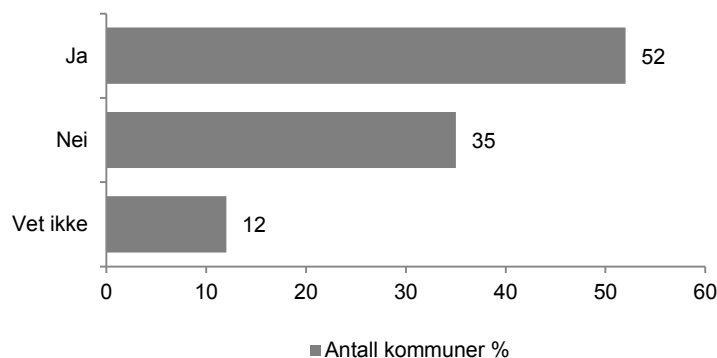
Kilde: KS 2010

Det kan være relevant å peke på at hele 30 % av nei-kommunene har svart «vet ikke». Dette kan både ses i lys av funn fra den danske undersøkelsen (Gotthardsen 2009) der man fant at det i mange kommuner er dårlig kommunikasjon mellom sektorene, og det kan ses i lys av samstyringsperspektivet som retter seg mot fragmentering av offentlig sektor. Etableringen av en frivillighetsavdeling i Kulturdepartementet kan også ses som et slikt administrativt forsøk på å gjøre noe med fragmenteringen og overskride tersklene mellom de ulike sektorene i sentraladministrasjonen. Legger man videre sammen «vet ikke»-kategorien i undersøkelsen og «nei»-kategorien, vil det altså tilsi at hele 73 % av kommunene som ikke allerede har en frivillighetspolitikk heller ikke har planer (eller vet om de har planer) om dette.

Selv om det i kommuner ikke er utformet en eksplisitt frivillighetspolitikk, trenger ikke det nødvendigvis bety at det i praksis ikke allerede foregår samarbeid som i ulik grad er formalisert i avtaler. Det kan videre også eksistere en frivillighetspolitikk i en eller flere sektorer, men som ikke er gjort eksplisitt i en handlingsplan eller frivillighetsmelding. Eventuelle partnerskapsavtaler søkes fanget opp i neste spørsmål i undersøkelsen: «Har kommunen utviklet konkrete samarbeidsavtaler/partnerskapsavtaler med frivillige organisasjoner?» Det er omkring halvparten (52 %) av kommunene som har inngått slike avtaler. Det er med andre ord flere som har inngått konkrete avtaler, enn som har utformet sitt samarbeid i politiske planer (20 %). Ser man bort fra at spørsmål 1 kan oppfattes ulikt i kommuner med tanke på skillet mellom en frivillighetspolitikk og en foreliggende melding, kan man kanskje si at under-

søkelsen synes å vise at det finnes mer konkret politikk overfor frivillig sektor, enn konkretisert policy.

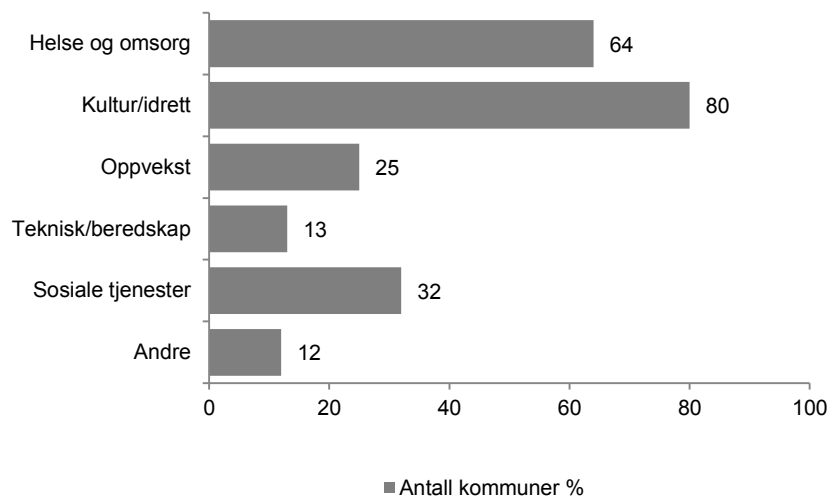
*Figur 3: Har kommunen utviklet konkrete samarbeidsavtaler/partnerskapsavtaler med frivillige organisasjoner?*



Kilde: KS 2010

I likhet med spørsmål 1 kan også spørsmål 3 oppfattes som uklart. Hva skal man legge i «samarbeidsavtale/partnerskapsavtale»? Gjelder uformelle avtaler eller for eksempel en tilskuddsordning, eller siktes det mer til en fastere og formell kontraktsform? Det kan med andre ord tenkes at kommunene vil legge ulikt innhold i dette spørsmålet. Vi vet for eksempel heller ikke noe om hvem i kommunene som har svart på questback-undersøkelsen, om det er noen i sentraladministrasjonen eller fra en av sektorene. Hva man legger i samarbeidsavtale/partnerskapsavtale kan tenkes å variere mellom personer fra ulike sektorer.

I undersøkelsen fra KS spør man kommunene som har utviklet konkrete samarbeidsavtaler med frivillig sektor (det vil si 52 % av dem) om hvilke områder avtalene gjelder. Her har kommunene hatt anledning til å krysse av for flere alternativer.

*Figur 4: Hvis ja, innenfor hvilke områder? Kryss av (flervalg)*

Kilde: KS 2010

Omkring halvparten av de 225 kommunene svarte «ja» på spørsmålet om inngåtte samarbeidsavtaler/partnerskapsavtaler, og blant disse igjen er det 64 % som svarer at avtalene er inngått på området «helse- og omsorg». Det er enda flere kommuner, det vil si 80 %, som har inngått slike avtaler på feltet «kultur og idrett». «Sosiale tjenester» er det kommunale området som er på tredjeplass når det gjelder grad av samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner. Her er det 32 % av kommunene som har inngått konkrete avtaler. Videre følger området «oppvekst» der 25 % av kommune har inngått avtaler, og så følger «teknisk/beredskap» der 13 % av kommunene har inngått avtaler. Restkategorien «andre» er det 12 % av kommunene som har krysset av for.

På samme måte som med spørsmål omkring utvikling av en frivillighetspolitikk, har man i undersøkelsen også spurt kommunene som svarer «nei» på spørsmål om inngåtte samarbeidsavtaler, hvorvidt det finnes planer i kommunen om å inngå slike. Blant disse «nei»-kommunene (det vil si 35 % av 225) svarer 28 % at det foreligger slike planer. Det er videre 39 % som svarer at det ikke foreligger slike planer, og 33 % av «nei»-kommunene svarer «vet ikke». Som påpekt vedrørende frivillighetspolitikk, er det også her en relativt stor andel som enten ikke vet eller som svarer nei vedrørende planer for å utvikle avtaler. Dette omfatter 72 % av kommunene som ikke allerede har inngått kontraktsfestede avtaler.

Spørsmålene i undersøkelsen omfavner ulike former for samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner. Foruten frivillighetsmelding og konkrete samarbeidsavtaler, kartlegges også økonomiske forpliktelser og hvorvidt kommunen har gjennomført en kartlegging av frivillig sektor lokalt. På spørsmålet: «Har kommunen kartlagt frivillig sektor lokalt?» er det 62 % av kommunene som svarer bekreftende på dette. En av tre kommuner (30 %) svarer at de ikke har gjennomført en slik kartlegging, og 8 % svarer «vet ikke». Det er med andre ord viktig å understreke at kommunenes samarbeid med frivillige foreninger ikke kun omhandler *omfang*, men også varierende samarbeidsform. Som tidligere nevnt finner man samarbeid mellom stat og frivillig sektor tilbake til tidlig 1800-tall i de skandinaviske landene, og dette er et samarbeid som fra 1970-tallet av gradvis er gjort mer eksplisitt i offentlige dokumenter.

I Kommunenes sentralforbunds undersøkelse er spørsmålet om kommunens forpliktelser over frivillige organisasjoner også knyttet til spørsmålet om hvorvidt det foreligger en konkret samarbeidsavtale (figur 3). Dette spørsmålet er formulert slik: «Er det økonomisk forpliktelse for kommunen i én eller flere av disse avtalene?» Fire av fem kommuner (83 %) svarer at det ligger økonomiske forpliktelser for kommunene i disse avtalene. Det er 14 % av kommunene som svarer at det *ikke* er økonomiske forpliktelser for kommunen i en eller flere av disse avtalene og 3 % svarer «vet ikke».

Et tema som ofte er blitt belyst i forskning om statens forhold til sivilsamfunnet, er at staten gradvis underlegger seg de frivillige organisasjonene og gjør dem til sitt redskap. Staten kritiseres således for å gjøre bruk av de frivillige organisasjonene for å få gjennomført oppgavene staten er satt til å forvalte. Dette er et tema Håkon Lorentzen (2003) belyser i et notat kalt «Velferds-kommunen og de frivillige organisasjonene. Dugnad, engasjement og velferd», og som det også vises til i veilederen «Sammen om det gode liv» (KS 2008). Lorentzen understreker at frivillige organisasjoner hviler på enkeltmenneskers *engasjement*, og påpeker viktigheten av at engasjementet ikke må kveles. Gjennom statlige (eller kommunale) tilskudd kan forvaltningen fristes til å pålegge organisasjonene ansvar som burde tilfalle forvaltningen selv og dermed også aktiviteter som ligger utenfor organisasjonens normale aktiviteter. Lorentzen advarer mot de utilsiktede virkningene av dette:

Dersom velferdssamfunnet innskrenker rommet for frivillig utfoldelse og praksisformer risikerer man også at bakenforliggende verdier forvitrer. For verdier blir til gjennom praksis; solidaritet og samfølelse med andre dannes og vedlikeholdes gjennom at folk selv 'gjør noe' (Lorentzen 2003: 5).

Et spørsmål fra undersøkelsen til Kommunenes sentralforbund som berører denne tematikken er følgende: «Finnes det avtaler/samarbeid/partnerskap med frivillige lag/foreninger hvor frivillige gjør en oppgave som ligger utenfor

foreningens opprinnelige aktivitet?» Av kommunene som har svart på undersøkelsen er det 39 % som svarer bekreftende på at avtalene som er inngått med frivillige organisasjoner gjelder aktiviteter som ligger utenfor foreningenes opprinnelige aktivitet. Omkring like mange kommuner (41 %) svarer «nei» på dette spørsmålet og 20 % svarer «vet ikke». Det fremgår av undersøkelsen at «kultur og fritid» er det området der flest kommuner (80 %) har inngått et samarbeid.

Hvorvidt man skal karakterisere det som mye eller lite, at en av fire kommuner hevder man har inngått avtaler med frivillige aktører om oppgaver som ligger utenfor foreningenes opprinnelige målsetting, skal vi ikke ta stilling til her. Grad av samarbeid mellom stat og foreninger, og videre hvorvidt statens oppgave primært skal være å bevare sivilsamfunnets autonomi versus at staten i større grad skal nyttiggjøre seg frivillig sektor – er i dag gradvis blitt et mer sentralt politisk spørsmål. Bakgrunnen for dette kan knyttes til flere aspekt. Det har for det første skjedd en bevisstgjøring omkring frivillig sektor som har gjort den mer synlig og gitt en bedre forståelse av sektorens betydning. Det har i de senere år kommet hyppigere debatter i alle de skandinaviske landene om en voksende og kostbar offentlig sektor, om fremtidige økonomiske utfordringer og en velferdsstat under press. Foruten de økonomiske aspektene kan et tettere samarbeid mellom frivillig sektor og kommunen også knyttes til tematikker omkring kulturelt mangfold. Samarbeid med frivillig sektor kan blant annet medføre økt pluralisme i det offentlige tilbudet som i større grad avspeiler et gradvis mer kulturelt mangfoldig samfunn. Det kan bidra til såkalt «welfare pluralism», det vil si et bredere spekter av tilbud som for eksempel kan avspeile ulike verdiorienteringer. Pluralisme kan også fremmes som argument for konkurranse og potensielt mer kostnadseffektive løsninger (også kalt «competition-exposure»). Det kan altså trekkes frem argumenter for økt samarbeid mellom offentlig sektor og andre aktører i sivilsamfunnet og markedet som kan knyttes til styringsfilosofiene i både New Public Management og New Public Governance. Det kan gi fordeler både for statlige, private og frivillige aktører. For de frivillige aktørene kan samarbeid blant annet medføre mer økonomisk forutsigbarhet og dermed mer stabilitet omkring kompetanseutviklingen. Et tettere samarbeid med kommunen kan imidlertid også medføre svekket autonomi for frivillige aktører ettersom de vil bli underlagt statlige standarder og krav. Det kan være viktig å understreke at i ulike samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige organisasjoner, er det som regel den offentlige instansen som utgjør den dominerende parten i samarbeidet. Dette er ikke minst fordi det ofte er den offentlige instansen som kontrollerer de finansielle forholdene (Lorentzen 1994, Eikås og Selle 2001).

Kunnskapsgrunnlaget som foreligger om kommunenes samarbeid med frivillig sektor er begrenset. Vi skal også kort se til evalueringen utført ved IRIS i 2007, og delvis forsøke å se den i sammenligning med den fra KS.

Forskere ved IRIS ble engasjert av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) for å utføre en kartlegging av kommunenes samhandling med frivillig sektor. Rapporten forelå i 2007, og har som vi har sett fungert som et grunnlagsmateriale for arbeidet med blant annet St. meld 39 (2006–2007) «Frivillighet for alle». Kommunal- og regionaldepartementet var interessert i hvilke aktører innen frivillig sektor samarbeidet involverte, variasjonen i hvordan ulike områder i kommunen samarbeider med frivillige organisasjoner og variasjoner mellom kommunene i måten de samarbeider med frivillig sektor. En sentral presisering for oppdraget var at kommunen skulle være utgangspunktet for studien, ikke de frivillige aktørene. Datamaterialet består av spørreskjemaunder søkelse som ble sendt til 2750 respondenter i 256 kommuner. De som har svart på undersøkelsen varierer mellom alt fra rådmenn og ordførere til ansatte innen de ulike sektorene av en kommune. Undersøkelsen fra IRIS er langt mer omfattende enn undersøkelsen fra KS og det er flere respondenter i de ulike kommunene som har svart på undersøkelsen. De to undersøkelsene opererer ikke med parallelle spørsmål og kategoriene for de ulike områdene er heller ikke like. Spørsmålene i undersøkelsen fra IRIS er blant annet mer konkret rettet inn mot ulike typer frivillig aktivitet, mens de langt færre spørsmålene fra undersøkelsen til KS er mer generelle og rettet mot samarbeidsformer.

I undersøkelsen fra KS er man bedt om å vurdere (på en skala fra 1–6) i hvor stor grad det er behov for et tettere samarbeid med frivillig sektor. Det er kun 1 % som angir «liten grad», mens majoriteten har krysset av fra 4–6. Det er 51 % som krysser av for 6 «i stor grad». I undersøkelsen fra IRIS hevder majoriteten (86 %) av det legges stor vekt på samarbeid med frivillig sektor. Halvparten av respondentene sier kommunen har en eller flere frivillighets-sentraler. Omkring  $\frac{1}{4}$  av ordførere/rådmenn sier at kommunen har vedtatt mål for samarbeid, og omkring  $\frac{1}{4}$  sier også at det er vedtatt (eller man er i ferd med å utvikle) en frivillighetspolitikk. Begge undersøkelsene bekrefter med andre ord at det finnes enten et stort behov, eller at kommunene legger stor vekt på, samarbeid med frivillig sektor.

I undersøkelsen til KS oppgir 1 av 5 (20 %) av kommunene at det er utviklet en frivillighetspolitikk/frivillighetsmelding. I undersøkelsen fra IRIS oppgir nesten alle kommunene (5/6) at det foreligger kontakt med frivillig sektor, og dette foregår innenfor alle kommunens sektorer. Forskjellen i spørsmålsstillingen i de to undersøkelsene kan med andre ord vise til forskjellen mellom et faktisk samarbeid og utviklingen av en offentlig politikk for samarbeidet. Mens evalueringen fra IRIS først og fremst er innrettet mot å kartlegge det faktiske samarbeidet, er undersøkelsen fra KS mer innrettet mot policyutviklingen. I følge IRIS' undersøkelse består samarbeidet av mer kortsiktige samarbeidsformer, men også mer langsiktige former for samarbeid er utbredt. Det inkluderer for eksempel deltakelse i kommunale utviklingsprosesser, utvalg, styrer og råd. De mer kortsiktige samarbeidsformene kommer ikke tilsvarende tydelig frem i samarbeidsområdene som fremgår av undersøkelsen fra KS.

Undersøkelsen fra IRIS fanger med andre ord også opp mer av den uformelle og uformaliserte delen av samarbeid mellom sektorene. IRIS hevder dessuten også at den uformelle frivilligheten får økende plass i samarbeidet, og dette er særlig knyttet til feltene omsorg og barn og ungdom. Generelt finner man mest samarbeid innenfor kultur, deretter grunnskole, pleie/omsorg, sosial og næring. Varierende grad av samarbeid i ulike kommuner skyldes først og fremst kommunens grad av fokus på slikt samarbeid, i følge evalueringen fra IRIS. Til sammenligning fremgår det av KS sin undersøkelse at 52 % av kommunene har utviklet konkrete samarbeidsavtaler/partnerskapsavtaler med frivillige organisasjoner. «Kultur/idrett» er, som vi har sett, det område det er gjort flest avtaler (80 % svarer her ja) om frivillig bidrag innenfor kommunens tjenesteområder. Kultur/idrett er etterfulgt av «helse og omsorg» (64 %) og «sosiale tjenester» (32 %).

I undersøkelsen fra IRIS har man også kartlagt hvem som tar initiativ til samarbeidet. Kommunale initiativ for samarbeidet forekommer oftest innen helse, sosiale tjenester, innvanderforeninger og barn og ungdom. Frivillig aktører tar derimot oftere initiativ til samarbeid innen politisk interesseheving, ad hoc-aksjoner, prosjekt- og festivalorganisering. Hele 2/3 av samarbeidsrelasjonene faller inn under kategorien ad hoc/uformelt enkeltsamarbeid. Området «Kultur» er mest fremtredende når det gjelder ad hoc/uformelt enkeltsamarbeid.

Det foreligger også annet datamateriale som kunne vært bedre utnyttet i undersøkelser av samarbeidsformer mellom kommunal og frivillig sektor. I Hordalandsundersøkelsen fra 2011 utført ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, finnes eksempel på enkelte spørsmål som belyser kontaktnettverket til frivillige organisasjoner og foreningenes samarbeidsrelasjoner med kommuner, næringsliv, nærmiljøorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner (Christensen, Strømsnes, Wollebæk 2011). Hordalandsdataene er som kjent også samlet inn på flere tidspunkt slik at man også kan se utviklingstrekk (Christensen, Strømsnes, Wollebæk 2011, Wollebæk og Selle 2002). Spørsmålene dekker for eksempel foreningenes engasjement i offentlige saker, foreningenes fremgangsmåte ved kontakt med det offentlige, hvorvidt kommunene har spurt foreninger til råds i saker som angår dem, og i hvilken grad foreningenes synspunkter blir tatt hensyn til (Christensen, Strømsnes, Wollebæk 2011: 71–80).

Et annet datamateriale med potensial for å utvikle mer forskning omkring samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor er organisasjonsdatabasen som NIBR samler inn for Kommunal- og regionaldepartementet hvert fjerde år. Det foreligger med andre ord noe statistikk fra ulike tidspunkt som delvis kartlegger omfang av samarbeid, ulike former for samarbeid, variasjon i hvilke sektorer samarbeidet skjer i og grad av formalisering av samarbeidet. Det er imidlertid undersøkelser med varierende operasjonalisering av frivillig aktivitet og varierende spørsmål, som gjør at man likevel ikke kan si at det fin-

nes et godt kunnskapsgrunnlag om samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor.

Mer kvalitative tilnærminger, som for eksempel dekker utviklingen av kommunal frivillighetspolitikk og frivillighetsmeldinger, kjenner vi ikke til, heller ikke generelle undersøkelser som dekker flere sektorer og typer foreninger, slik man for eksempel har gjort i den danske undersøkelsen (Gotthardsen 2009).

## Kommunale frivillighetsmeldinger

I følge KS (2008) er det omkring 20 % av kommunene i Norge som i 2010 har utformet en frivillighetsmelding. Samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor er varierende både i innhold, administrativt og økonomisk omfang, samarbeidsform etc. Til en viss grad vil man se noe av denne variasjonen i de ulike frivillighetsmeldingene som foreligger. Samtidig ser man at mange frivillighetsmeldinger fremstår som relativt like. Vi skal se på noen få, først og fremst for å belyse og diskutere hva innholdet i kommunale frivillighetsmeldinger er. De utvalgte meldingene er valgt ut fra at de er utformet gjennom forskjellige arbeidsprosesser, de er utformet på ulike tidspunkt mellom 2006 og 2011, og de illustrerer til sammen både enkelte fellestrekk og variasjoner mellom foreliggende meldinger. Variasjoner mellom disse meldingene synes å være knyttet til særlig to faktorer: Mest vesentlig synes tidspunktet meldingen er utformet, og relatert til dette ser man en varierende forståelse av sektoren som kan knyttes både til kunnskapsgrunnlag og ideologi. En tredje relevant faktor, og som vi skal komme tilbake til avslutningsvis, synes å være at tankegodset man finner i meldingen kan avhenge av strukturelle forhold og deltakelse på nye arenaer skapt for å utvikle en bedre frivillighetspolitikk. De utvalgte meldingene er fra Bærum, Bergen, Trondheim, Asker og Kristiansand.

Meldingene fra Bergen kommune og Bærum kommune kom begge ut i 2006 og de er begge dermed eksempler på meldinger som er utformet forut for den siste stortingsmeldingen om frivillighet. Bergen kommunes melding er relativt kortfattet, i liten grad fundert på forskning og inneholder en relativt generell behandling av sektoren. Meldingen fra Bærum er derimot omfattende, den er både generell og konkret og den refererer både til forskning om omfang, endringer og til ulike teoretiske perspektiver på sektoren. Både Bærum kommune og Bergen kommunes frivillighetsmeldinger er brukt som eksempler til etterfølgelse i St. meld. 39 «Frivillighet for alle». Bærum blir brukt som eksempel på arbeidsmetoden «FriviligBørs» som er inspirert av den nederlandske «Marketplace-modellen». Dette er en møteplass mellom næringsliv, frivillige organisasjoner og kommunale aktører som er organisert i form av «speed-dating». Bergen kommunes frivillighetsmelding synes først og fremst å bli nevnt som et tidlig eksempel i stortingsmeldingen.

En sammenligning av de to meldingene illustrerer at enkelte kommuner har lagt ned mer arbeid i å utforme en frivillighetspolitikk enn andre. Den langt mer omfattende og grundige karakteren på Bærum Kommunes frivillighetsmelding, kan naturligvis også ha sammenheng med kunnskap og involvering hos personene som har utformet den. Ser man imidlertid bort fra dette avspeiler meldingen fra Bærum en langt mer aktiv tilnærming og vilje til å skape et nytt politikkfelt, sammenlignet med meldingen fra Bergen. Det fremgår også av meldingen at man sikter mot å være en foregangskommune i Bærum når det gjelder frivillighetsfeltet og man vil utvikle samarbeidet mellom både kommune, frivillig sektor og næringsliv. Denne viljen vises først og fremst i at meldingen ikke bare inneholder målsetninger eller et verdigrunnlag, men er relativt konkret når det gjelder hva politikken skal føre til.

Om vi følger elementene for policyutforming, slik de er beskrevet i Kjellberg og Reitan (1995), inneholder denne meldingen elementer knyttet både til målsetning, intensjon, handlemåter og gjennomføring. Meldingen er også informativ når det gjelder å gi en situasjonsbeskrivelse av det foreliggende samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor i Bærum. Meldingen fremstår som et eksempel på at man har søkt å utforme en kunnskapsbasert frivillighetspolitikk. Et kunnskapsgrunnlag beskrives over flere sider både «fakta om frivillighet» generelt i Norge og mer konkret for Bærum kommune. Det gis definisjoner på ulike former for frivillig innsats, man beskriver historisk betydningen av frivillighet i Norge og man belyser ulike strategier for samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner hentet fra styringsdokumenter og fra KS. Med referanse til forskning gis også en beskrivelse av sivilsamfunnets rolle i ulike typer velferdsmodeller (Skandinavia, Europa, USA), samt en presentasjon av Robert Putnams begrepsbruk om forholdet mellom frivillig sektor og et samfunns sosiale kapital. Frivillighetsmeldingen fra Bærum vitner med andre ord om et engasjement, kunnskapsinnhenting, en vilje til å informere omkring sektoren og utvikle konkrete politiske løsninger som bidrar til å utvikle samhandlingen med frivillig sektor. På enkelte punkter fremstår forståelsen av frivillig sektor i Bærum kommune som i samsvar med stortingsmeldingen. Fremfor at meldingen synes utformet med instruks ovenfra, kan man tvert imot få et inntrykk av at Bærum kommune har vært en inspirasjonskilde for både andre kommuner, for KS og departementet.

Sammenlignet med meldingen fra Bærum, er Bergen kommunes Frivillighetsmelding langt mer allmenn i beskrivelsen av sektoren. Det gis ikke en situasjonsbeskrivelse av hva sektoren omfatter, eller av hvilke områder kommunen samarbeider med sektoren. Meldingen inneholder målsetninger og synes således å være mer politisk fundert, enn basert på forskning. Som vi skal komme tilbake til, synes et hovedanliggende for Bergen Kommune å signalisere en holdning overfor organisasjonene og et budskap om passiv støtte, offentlig avholdenhet og respekt for sektorens autonomi fremfor at man viser en ny og aktiv vilje til å utvikle bredere samarbeid mellom de to sektor-

ene. Perspektivet i Bergen kommune favner altså ikke over frivillige organisasjoner i alle de ulike sektorene i kommunen. I første rekke synes man å sikte til nærmiljø, trygge oppvekstvilkår (for eksempel Natteravner) og barne- og ungdomsorganisasjonene. Til sammenligning redegjør man i Bærum Kommune for et bredt spekter av kontaktpunkter mellom kommunen og frivillig sektor.

Asker kommunes Frivillighetsmelding er fra 2007 og er utformet med et relativt konkret mandat fra et formannskapsvedtak året før. Mandatet har vært å gi en kartlegging av kommunens frivillighet, organisasjonenes samarbeid med kommunen og organisasjonenes mulige rolle i utvikling av kommunen. Denne meldingen er i likhet med meldingen fra Bærum og Bergen preget av et selvstendig initiativ («nedenfra») fra kommunen selv og ønske om å utvikle en politikk og å konkretisere kommunens forhold til frivillig sektor. Meldingen er utformet av et nedsatt utvalg, og i beskrivelsen av arbeidsmetoden fremgår det at utvalget har bestått av ni medlemmer, tre politikere, tre fra frivillige organisasjoner og tre fra kommunen. Utvalget har hatt jevnlige møter og har invitert gjester fra forskning, næringsliv m.m. til å komme med innspill. Selv om meldingen fra Asker avspeiler et selvstendig initiativ som kommer forut for St. meld. 39 og den utsendte veilederen fra KS, vitner Askers Frivillighetsmelding likevel om en god innsikt i prosessene som er igangsatt på frivillighetsfeltet. Det gis blant annet informasjon om det pågående arbeidet i KS og Frivillighet Norge for å skape en mer helhetlig politikk. Meldingen viser til noe forskning og det gis enkelte generelle beskrivelser av sektoren, omfang og årsverk i frivillig sektor basert på Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000). Omfanget blir videre omregnet for Asker og det gis et estimat av hva frivillig sektor utgjør av økonomisk verdi for Asker kommune. Meldingen består ellers av relativt konkrete beskrivelser av foreliggende samarbeid mellom kommunen og ulike deler av frivillig sektor og videre også om konkrete planer man har for å utvikle dette samarbeidet. Den profesjonelt utformede meldingen fra Asker avsluttes med forslag til tiltak som blant annet omhandler bruk av tilskuddsordninger, oppretting av stilling som frivillighetskoordinator, oppretting av frivillighetsutvalg for å overskride den sektoriserede kommunale forvaltningen, etablering av årlige felleskonferanser (møteplasser og «sammenkningskonferanse») for organisasjonene, etablering av frivillighetsportal i kommunen, etablering av nærmiljøkonferanser, samlokalisering i Frivillighetshus og etablere samarbeidsprosjekt med næringslivet. Med tanke på at meldingen fra Asker utkom i 2007 er den både konkret og målrettet, informativ om tilstanden, basert på forskning om frivillighet og på nasjonale handlingsplaner for sektoren. Den avspeiler en vilje til å utforme en helhetlig frivillighetspolitikk lokalt og omfatter både overordnede målsettinger og konkrete planer for iverksetting.

Frivillighetsmeldingen fra Kristiansand kommune er fra 2010 og således nyere av dato enn de foregående. Den er i likhet med meldingen fra Asker et

eksempel på en helhetlig, konkret, gjennomtenkt og godt strukturert melding. Det understrekes at denne frivillighetsmeldingen er utformet etter nyttig innspill fra et forskningsprosjekt som Kristiansand deltok i (2006–2007) sammen med Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger (Lorentzen 2007). I etterkant av dette prosjektet tok KS initiativ til etablering av et nettverk for kommuner som jobbet med utforming av frivillighetsmelding. Kristiansand Kommune deltok også her og understreker i meldingen at innholdet dermed er inspirert av de andre deltakerne i nettverket (Trondheim, Oslo, Bærum, Asker og Ski-en). Dette er altså en kommunal policyprosess hvor man har kunnet bygge på nettverksdeltakelse og informasjonsdelingen dette kan medføre. Arbeidet med meldingen ble igangsatt etter et vedtak i formannskapet i 2008, og det er rådmannen som har vært ansvarlig for utformingen av meldingen og ikke et ned-satt utvalg som i Asker. Som del av arbeidet er det både gjort en relativt om-fattende kartlegging gjennom spørreundersøkelser til 700 frivillige aktører, 140 enhetsledere i kommunen, samt et utvalg bestående av 13 eksperter. Det er også gjennomført gruppeintervju og telefonintervju, samt en dialogkonfe-ranse med 60 deltakere som drøftet resultater fra undersøkelsen. Det ble vide-re utformet høringsutkast til et tilsvarende bredt spekter av relevante aktører i kommunen og man mottok flere innspill som ble innarbeidet i den ferdige meldingen fremlagt i 2010. Det foreligger med andre ord et stort forarbeide med kunnskapsinnhenting og dialog mellom kommune og frivillig sektor som del av prosessen med politikktutformingen.

Meldingen fra Kristiansand følger en lignende oppbygging som meldingen fra Asker (og Trondheim), først om definisjoner og omfang både i Norge og i Kristiansand. Videre belyses frivillighetens betydning som delvis er basert på St. meld 39. Meldingen skisserer kommunens målsetning for samarbeidet med frivillig sektor. I kontrast til for eksempel Asker og Bærum vektlegges her immaterielle verdier som inkludering og livskvalitet fremfor frivillighetens verdi i kroner. I denne meldingen har man også listet de kommunale støtte-ordningene til organisasjoner, samt de konkrete beløpene utbetalt fra året før (2009). Meldingen fra Kristiansand forholder seg flere steder til storbyforsk-ningsprosjektet (Lorentzen 2007) og de tilbakemeldinger som kom frem av dette prosjektet. Der ble det påpekt av mange av kommunens støtteordninger er uoversiktlige og preget av mangel på samorganisering. Dette er et av punk-tene man har tatt på alvor og søker å utbedre gjennom den nye frivillighetspo-litikken. Meldingen inneholder dessuten et fokus på betydningen av koordine-ring, samlokalisering og det å skape møteplasser på tvers av organisasjoner og på tvers av kommunal og frivillig sektor. Det informeres om eksisterende samlokalisering som Frivillighetssentraler og om planer for nye koordine-ringspunkter som blant annet et Frivillighetens Hus. I Kristiansand har man også en frivillighetspris som har vært utdelt siden 1988, og som man planleg-ger å lage mer publisitet omkring. Frivillighetsmeldingen fra Kristiansand kommune er også blant de mest konkrete, omfattende og relativt helhetlige

kommunale frivillighetsmeldingene. Dette kan knyttes til at den er ny av dato og slik har kunnet bygge på foreliggende materiale og se til andre kommuners meldinger. Mye tyder også på at samarbeidsnettverket som Kristiansand har deltatt i har vært fruktbart for tilgang til kunnskap og deling av informasjon. Selv om det også fokuseres på støtteordninger og økonomiske insentiv i denne meldingen kan man her også gjenkjenne begrep og språkbruk fra det vi har kalt samstyrings-regimet gjennom fokuset på helhet, koordinering og samordning.

Trondheim kommunes frivillighetsmelding er fra 2011 og er på samme vis som meldingen fra Kristiansand et produkt som avspeiler både samarbeid med andre og at man har hatt tilgang på mye foreliggende materiale. Meldingen redegjør både for nasjonale-, fylkeskommunale og kommunale styringsdokumenter som gjelder forholdet mellom kommunal og frivillig sektor. Det skisseres en overordnet målsetning i form av en verdiplattform, og mer konkrete elementer knyttet til tiltak og iverksetting. Meldingen fra Trondheim inneholder ellers mye av det samme som meldingen fra Kristiansand, det vil si om definisjon av sektoren, omfang, årsverk både i Norge og i Trondheim. Videre går man konkret inn på strategiene i kommunen for å utvikle frivillig sektor og sektorens samarbeid med kommunen. Dette er strategier som knyttes til et bredt spekter av sektoren fra helse/sosial velferd og kultur/næring, til områder som er mindre omtalt i andre meldinger som tros- og livssynssamfunn og studentfrivillighet. I lys av elementene beskrevet i Kjellberg og Reitan (1995) for utformingen av en offentlig politikk, vitner meldingen fra Trondheim om en langt fremskreden prosess der ikke bare målsetning for en helhetlig politikk er definert og behandlet politisk, men der man også er i gang med iverksettingen. I likhet med Kristiansand ser man også her en vektlegging av koordinering, synergieffekt og samstyring, slik man ser i mange offentlig styringsdokumenter de senere årene.

Etter å ha sett nærmere på fem utvalgte frivillighetsmeldinger som er utformet mellom 2006 og 2011 kan man oppsummert si at det er enkelte typiske elementer i frivillighetsmeldingene, samtidig som det er forskjeller. De typiske elementene er:

- Verdigrunnlag og målsetning
- Beskrivelse av sektoren
- Beskrivelser av utfordringer, dilemma og potensial
- Forslag til tiltak

Man kan se en utvikling i frivillighetsmeldinger som er skrevet før St. meld 39 (2006–2007) utkom, og de som er skrevet etter. De nyeste meldingene avspeiler mulige virkninger av arbeidet gjort i KS (veilederen), den generelle oppfordringen fra statlig hold om å utvikle kommunale frivillighetsmeldinger, og virkninger av etablerte samarbeidsnettverk. Det finnes mer tiltak i de nyes-

te meldingene, mens eldre meldinger i større grad handler om målsetninger. Dette kan naturligvis ses som uttrykk for hva slags stadie man befinner seg på i politikktutformingen og som først og fremst omhandler tidspunktet meldingen er skrevet. Relatert til dette har man et varierende kunnskapsgrunnlag som igjen kan ha sammenheng med hva slags eventuelle samarbeidsnettverk kommunen har deltatt i. Man skal imidlertid også ha i mente at disse variasjonene også kan omhandle ideologi. Hvorvidt kommunen er lydhør for signalene som kommer ovenfra, og potensielt også hva slags samarbeidsrelasjoner og nettverk for policyutforming kommunen deltar i, kan også være ideologisk fundert og knyttet til forståelsen man har av frivillig sektor og dens relasjon til kommunen.

## Sektorisert eller koordinert frivillighetspolitikk

Vi skal til slutt i dette kapitlet belyse to kontrasterende eksempler for å illustrere både de store forskjellene i hvordan kommunale frivillighetsmeldinger utformes, men også hvordan de kan variere mye i grad av samordning. Det første eksemplet er Bergen kommunes frivillighetsmelding som for det første kan karakteriseres som i liten grad helhetlig utformet og i stedet fremstår som basert på kommunens sektorinndeling. For det andre avspeiler den også en holdning om å innta en passivt, støttende rolle overfor sivilsamfunnet, og uten den aktive rollen man finner i mange andre frivillighetsmeldinger. Det andre eksemplet vi skal se på er prosjektet «Fra pilot til skvadron» som er et koordinert arbeid for å utvikle en frivillighetspolitikk i Trøndelag fylke. I dette samarbeidsprosjektet fra Trøndelag fylke har man etablert møteplasser (og personlige kontakter) som dermed strekker seg utover egen kommune. Vi skal videre knytte dette til en diskusjon av forskjellig ideologi på den ene siden og til forskjellige styrings-regimer på den andre.

Bergen kommunes frivillighetsmelding «La de tusen blomster blomstre» ble vedtatt 18. september 2006. Frivillighetsmeldingen for Bergen refererer til de nasjonale initiativene for å utvikle en tydeligere frivillighetspolitikk, og signaliserer også et eget ønske om å bedre både kunnskapen om den lokale frivilligheten, synliggjøre dens varierte karakter, endringer og nye tendenser, og ikke minst utvikle en mer helhetlig frivillighetspolitikk. Kommunen understreker et ønske om å bidra til en nasjonal utvikling av en mer helhetlig tilnærming, samt å bedre samhandling mellom kommunen og frivillige organisasjoner. Bergen kommunes frivillighetsmelding refererer til de nasjonale utredningene med unntak av den siste utredningen, «Frivillighet for alle» (St.meld. nr. 39 (2006–2007) som kom et år etter Bergen kommunes egen melding. Dette er antageligvis hovedårsaken til at innholdet i Bergen kommunes frivillighetsmelding er ganske ulikt det man ser i det siste nasjonale styringsdokumentet.

Man finner en relativt stor forskjell i retorikken omkring betydningen av frivillig sektor i Bergen kommunes frivillighetsmelding og denne siste stortingsmeldingen. Forskjellen kan muligens karakteriseres som politisk/ideologisk fundert, men den kan også sies å omhandle andre faglige referanser og forskjellig kunnskapsgrunnlag om sektoren ettersom denne kommunale meldingen kom *før* stortingsmeldingen. Man kan hevde at Bergen kommunes frivillighetsmelding representerer et eldre perspektiv på frivillig sektor, enn St. melding 36. (2006–2007), samtidig som det må understrekes at stortingsmeldingen er et politisk styringsdokument for Stoltenberg-regjeringen. Meldingen fra Bergen minner i større grad om den politiske tenkningen på feltet fra tidligere stortingsmeldinger. Hovedforskjellen går på at den siste stortingsmeldingen signaliserer en langt mer aktiv frivillighetspolitikk og en større styringsvilje overfor denne sektoren, enn hva man finner i den kommunale meldingen fra Bergen. Dette er særlig poengtert gjennom det overordnede slagordet «alle skal med».<sup>21</sup> I kjølvannet av dette slagordet har også den siste St. meldingen flere nye begreper og tema som før ikke var like sentralt på frivillighetsfeltet, for eksempel begrepene, «inkludering», «mangfold», «likestilling», «møteplass» og «nærmiljø». Det siste nasjonale styringsdokumentet vitner altså for det første om en oppvurdering av frivillighetsfeltet, og en vektlegging av sektorens betydning for demokratiet og styringsmodellen. For det andre viser den en større vilje til å gjøre bruk av sektoren til samfunnsbygging, integrasjon, forebyggende helsearbeid etc. For det tredje finner man begreper og språkbruk i stortingsmeldingen, for eksempel helhetlig, koordinert, samarbeid på tvers etc., som kan knyttes til begrepet «whole of government» og styringslogikken kalt New public governance. I kontrast til dette har meldingen fra Bergen i større grad fokus på støtteordninger og tilrettelegging av lokaler. Kommunen skisserer følgende funksjoner som sin primære oppgave: Tildele tilskudd, kontroll av regnskap som følge av tilskudd, gi støtte, veiledning og informasjon, tilrettelegge for og leie ut kommunale lokaler og anlegg, planlegge, bygge og drifte lokaler for idrett og kultur, bestille tjenester, være samarbeidspart i forhold til festivaler, prosjekter og arrangementer etc. (Frivillighetsmeldingen for Bergen 2006). Meldingen avspeiler ingen ambisjon om å utforme en mer helhetlig frivillighetspolitikk, øke samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor, eller å styrke en samstyring på tvers av

---

21. Dette slagordet ses gjerne som et uttrykk for Arbeiderpartipolitikk, men når det gjelder det nye fokuset på frivillig sektor så er dette en trend som også kommer utenfra Norge. Året 2011 var det såkalte frivillighetsåret i EU, og i retorikken fra europeisk forvaltning ser man en tilsvarende vektlegging av inkludering og deltakelse, og at sivilsamfunnet fremstår som en stadig mer sentral arenaen for integrasjon og produksjon av solidaritet.

kommunal og frivillig sektor for eksempel på fritids-, helse eller velferdsfeltet.

Den langt mer aktive tilnærmingen til frivillig sektor som man ser i St.meld. nr. 39 (2006–2007) «Frivillighet for alle», er altså så å si fraværende i Frivillighetsmeldingen i Bergen. I tillegg ser man i Bergen snarere en understreking av at kommunen velger å anta en passiv, støttende tilnærming. Flere steder i meldingen understrekes farene ved en altfor aktiv offentlig forvaltning overfor frivillighetsfeltet. Et eksempel på det er at man i meldingens innledende, historiske del om utviklingen av det organiserte sivilsamfunnet fra motbevegelsenes tid på midten av 1800-tallet og frem til i dag, avslutter med eksemplet om frivillighetens kollaps i det kommunistiske Øst-Europa:

I de kommunistiske og sosialistiske diktaturene i Øst-Europa var en frivillig sektor fraværende. Alt skulle organiseres gjennom moderpartiet. At samfunnene manglet frivillige organisasjoner førte til store utfordringer da landene skulle transformeres til likeverdige demokratier. En sterk frivillig sektor er således svært viktig i og for et demokrati (Bergen kommune 2006: 6).

Bekymringen for å overstyre sektoren knyttes ikke bare til en type (sosialistisk) styringsmodell som viste seg å undergrave frivillig sektor. Tilbakeholdenheten knyttes også til enkeltindividets motivasjon og viktigheten av å opprettholde engasjementet som er så grunnleggende i dette feltet:

For 30 år siden så vi på deltakelse i frivillige organisasjoner som noe enkeltpersoner gjorde på sin fritid ut fra egen interesse. (...) Det ble ansett som verdifullt både for organisasjonen og nærmiljøet at foreldre engasjerte seg. Samtidig ble foreldre kjent med andre voksne og kom med i nye sosiale fellesskap. En har imidlertid de senere årene sett at det har skjedd en holdningsendring, og en hører oftere at foreldre ser på det å ta ansvar i frivillige organisasjoner som en plikt og et ork (Bergen kommune 2006: 4).

Kommunens forståelse av samarbeid med frivillig sektor kan naturligvis handle om ideologi og dermed en politisk holdning som skiller seg fra St.meld 39 som er basert på Stoltenbergregjeringens Soria Moria-erklæring. Forsiktighet kan alternativt omhandle et kunnskapsgrunnlag som ligger forut for både samstyringsreformen og den nye opptattheten av sosial kapital, deltakelse og inkludering som er så tydelig i stortingsmeldingen. Meldingen refererer heller til at dugnadsånden er på hell, at individualiseringen styrkes og at gradvis rikere nordmenn i stedet kjøper seg ut av plikter overfor fellesskapet. I Bergen kommunes frivillighetsmelding er sektorens rolle for produksjon av sosial kapital, som deltakelses- og inkluderingsarena og som arena for skoleing i demokratiske verdier, lite vektlagt. Med referanse til forskning om enkeltindividets dalende motivasjon synes kommunen å ville trå varsomt for

ikke å forsterke denne tendensen. Dette perspektivet knyttes også opp til samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor:

I tilfeller hvor den frivillige egenarten forsvinner, mister også de frivillige fort motivasjonen og samarbeidet med det offentlige fungerer dårlig. Det beste samarbeidet har en med organisasjoner som i utgangspunktet er engasjert på interessefeltet. Det vil være viktig at det offentlige tar inn over seg denne kunnskapen. Derfor er det svært viktig at i den grad frivillig innsats benyttes som et instrument for å nå politiske mål, må dette skje på organisasjonens premisser. Organisasjoner må ikke være et redskap, men et mål i seg selv (Bergen kommune 2006: 9).

Denne bekymringen for at kommunen skal kvele frivillig sektor egenart og den enkeltes engasjement finner man også for eksempel i Lorentzens (2003) notat om velferdskommunens samarbeid med frivillig sektor.

Bakgrunnen for en passiv tilnærming til frivillighetsfeltet kan knyttes til ulike ideologisk funderte aspekt. For det første finnes det en politisk konfliktlinje mellom høyre og venstresiden i norsk politikk vedrørende hvor aktiv part staten skal være overfor det sivile samfunn. Dette handler om grensene for staten og et varierende politisk syn om hvor grensen mellom offentlig og privat skal gå. For flere partier på høyresiden representerer nettopp frivillig sektor et frirom der staten i svært liten grad bør gå, og begrunnelsen for det er nettopp at det vil undergrave det frivillige engasjementet. En annen ideologisk forskjell omhandler styringsnivå der høyrepartiene i større grad enn venstrepartiene ønsker desentralisering. Det er sosialdemokratiet som er kjent for sin vilje til sentralstyring og til å diktere politikkkutforming ovenfra og ned til kommunene. Bergen kommunes frivillighetsmelding kan med andre ord tolkes som ideologisk fundert og uttrykk for å ville utvikle sin egen policy for frivillighet. Det at det foreligger en frivillighetsmelding allerede i 2006 kan avspeile at det finnes en vilje til å utforme en bedre politikk, men at man foreløpig ikke helt har visst hvordan man skal gjøre det og i hvor stor grad man skal følge signalene som kommer ovenfra. En refleksjon omkring dilemmaer finnes for eksempel her:

Frivillig innsats har i noen grad blitt oppfattet som et viktig og effektivt instrument for å virkeliggjøre politiske mål. Frivillige inviteres derfor til samarbeid om tiltak som skal bidra til alt fra sosial integrering i lokalsamfunnet til rus- og kriminalitetsforebygging blant barn og unge etc. Det er viktig å sette fokus på organisasjonenes muligheter til å imøtekomme dette ønsket fra det offentlige. Hva skjer med den frivillige kulturorganisasjonen eller idrettsorganisasjonen når det offentlige initierer slik innsats? Dersom grunnlaget for å dyrke slike interesser skal legitimeres og vinkles mot realisering av andre målsettinger med ditto gjøremål, svekkes ikke bare kvaliteten i kulturproduksjonen og idrettsprestasjonen, men også den velferdsproduksjonen som ligger implisitt i disse aktivitetene (Bergen kommune 2006: 9).

Selv om det blir slått fast flere steder i dokumentet at organisasjonene ikke skal fungere som redskaper for andre politiske formål, men være et mål i seg selv, dukker det med andre ord opp setninger andre steder som kan vitne om en usikkerhet. Det virker som om man derfor ikke helt har bestemt seg for om man kan/vil bruke frivillige organisasjoner i den offentlige integreringspolitikken eller til rusforebygging, eller om dette ville tilsi å undergrave det man har konstatert som en fallende motivasjon for å engasjerer seg i frivillige organisasjoner, ja og slik også bidra til den type underminering man beskrev gjennom eksemplet fra den kommunistiske Øst-Europa.

Frivillighetspolitikken i Bergen kommune er, som i andre deler av forvaltningen, et politikkkfelt som fordeles over flere sektorer. Det kan være en av årsakene til at det har vært vanskelig å få et overblikk over politikkkfeltet og overskue omfanget og pluralismen, og videre, mer generelt, å forstå hvilken funksjon organisasjonssamfunnet har i den norske demokratimodellen. Meldingen vitner om en interesse for å utvikle mer kunnskap om dette, men signaliserer samtidig også en viss usikkerhet og nettopp et manglende overblikk over det sivile samfunnet og dets funksjon i den norske samfunnsmodellen. Man synes på den ene side å tenke i retning av sektoren for kultur og idrett (jfr. sitatet over). På den andre side synes man å se både kultur- og idrettsfeltet som to selvstendige politikkkfelt adskilt fra frivillighet. Det kan med andre ord vitne om en forståelse av frivillig sektor som noe annet enn «kultur og idrett», og som dermed bryter med sektorinndelingen man fikk på departementsnivå fra 2005 da frivillighetspolitikken ble samlet og koordinert fra kulturdepartementet. Det synes heller ikke å være sterke ønsker om å foreta en forvaltningsmessig endring av organiseringen av frivillighetsfeltet i kommunens frivillighetsmelding, eller å gjøre frivillighetspolitikken mer helhetlig i retning av politisk samstyring. I stedet vektlegger man i Bergen snarere sektorinndelingsprinsippet og viktigheten av at ansvaret for frivillighetspolitikken er fordelt på flere byrådsavdelinger. I den grad man har et overordnet blikk for dette politikkkfeltet, fremgår det kanskje først og fremst gjennom de økonomiske tilskuddene til frivillige organisasjoner fordelt på de ulike byrådsavdelingene.

Prosjektet «Fra pilot til skvadron» er finansiert av Kulturdepartementet, Sør- og Nord-Trøndelag fylkeskommune og de ni deltakende kommunene i fylket. Prosjektet er et koordinert samarbeid om å utvikle kommunal frivillighetspolitikk i disse ni kommunene der aktører for både kommunene og frivillig sektor har arbeidet sammen i prosjektgrupper (Byer i Midt-Norge 2012). De gjeldende kommunene er Stjørdal, Steinkjær, Levanger, Namsos, Verdal, Røros, Orkdal, Kristiansund og Trondheim. Prosjektet er eid av et allerede etablert samarbeidsorgan (i 2004) for disse byene kalt «Byer i Midt-Norge». Ideen til prosjektet «Fra pilot til skvadron» ble etablert i 2008 da ordførerne i disse kommunene ble enige om å gå sammen om å utvikle frivillighetspolitikker etter oppfordringer de hadde fått både fra både KS, som da hadde sendt ut veilederen «Sammen om det gode liv» (KS 2008) til alle kommuner, og St.

meld 39 som nylig var kommet. Det ble sendt søknad om støtte til Kulturdepartementet og man fikk støtte for en prosjektperiode fra 2009–2012. Målsettingen har vært å utvikle frivillighetspolitikk og -meldinger, styrke den lokale frivilligheten generelt, og å styrke samarbeidsrelasjoner mellom kommunene og frivillig sektor. Det har vært arrangert fire regionale arbeidsseminar som hver har samlet omkring 70 frivillige og representanter fra kommunenes kulturerheter. Man har videre etablert en aktiv internettside med rik dokumentasjon fra fellesmøtene og med mer generell informasjon om frivillighet, ny forskning og linker til andre relevante sider. En informasjonsprofil er også etablert på Facebook.

Prosjektet har hatt solid organisasjonsstruktur med sterk forankring i kommunene. Det er en struktur som har bestått av en styringsgruppe bestående av ordførere og rådmannsgruppen i «Byer i Midt-Norge» og av en representant fra KS. Det har vært ansatt en regional prosjektleder og det har blitt organisert en regional prosjektgruppe bestående av prosjektledere fra de ni kommunene. I hver by har man også forholdt seg til en lokal prosjektorganisering bestående av styringsgrupper, prosjektgrupper og prosjektledere. Flertallet av deltakerne i de lokale prosjektgruppene var rekruttert fra frivillige organisasjoner, slik at her samlet man personer fra både kommunal og frivillig sektor lokalt i byene. Den ansatte regionale prosjektlederen har videre holdt tett kontakt med kultursjefene i flere av kommunene.<sup>22</sup>

Prosjektgruppeorganiseringen lokalt i de ulike byene har altså fungert som viktige møteplasser mellom kommunal og frivillig sektor. Videre har de fire regionale arbeidsseminarene fungert som møteplasser, ikke kun for kommunalt ansatte i de ni kommunene, men også for aktører innen frivillighetsfeltet fra andre deler av landet. Inviterte foredragsholdere har blant annet vært resurspersoner fra andre kommuner som har jobbet med frivillighetsmeldinger. Det har blant annet vært fra Bærum og Kristiansand som har formidlet hvordan politikkkutformingene foregikk i deres kommuner. Det har også vært inviterte foredragsholdere fra andre politikkkfelt med tilknytning til frivillighet, for eksempel idrett og kultur, som har formidlet sine erfaringer. Her har også flere representanter fra Frivillighet Norge deltatt og representanter fra Kommunenes sentralforbund. Prosjektet har gjort bruk av forskning, og invitert flere foredragsholdere, fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor og forskningen fra senteret er også formidlet via prosjektets hjemmesider. Arbeidsseminarene har videre hatt en sosial profil tilrettelagt for å skape kontakt mellom ulike deltakere. Man har for eksempel hatt inviterte til å under-

---

22. Det foreligger også en fersk evaluering av prosjektet som er utført av NTNU Samfunnsforskning og som også er finansiert av Kulturdepartementet (Elvegård, Berg, Kermit og Jæger 2012).

holde gjennom kulturelle innslag og seminarene har blitt dokumentert gjennom film og lagbilde-fotografering.<sup>23</sup>

Kapitlet som omhandler kommunene i St. meld. 39 «Frivillighet for alle» avsluttes med en konkretisering av tre tiltak som regjeringen vil iverksette for å styrke frivilligheten lokalt: 1) Det skal etableres *kontaktmøter* mellom regjeringen, KS og Frivillighet Norge, 2) Det skal formidles *gode eksempler* på kontakt mellom kommuner og frivillig sektor, og 3) Regjeringen vil støtte *pilotprosjekter* for å finne frem til lokale strategier for å bedre samarbeidet mellom kommunene og frivillig sektor. Prosjektet «Fra pilot til skvadron» kan ses som et eksempel på særlig det siste av disse tre tiltakene, men også de to første punktene. Prosjektet kan med andre ord ses som et direkte svar på den hovedutfordring Frivillighet Norge pekte på når det gjelder utviklingen av en mer helhetlig lokal frivillighetspolitikk: manglende koordinering, rutiner og informasjonsflyt (St.meld. nr. 39 (2006–2007), pkt. 26.6).

Som vi tidligere har nevnt, var et av de sentrale funnene fra et dansk forskningsprosjekt omkring utvikling av frivillighetsmeldinger, at etablering av nettverk (og personlige kontaktpunkter) mellom frivillige organisasjoner, mellom deltakere i ulike kommunale sektorer og mellom aktører fra kommunal og frivillig sektor (og næringsliv) sentralt for hvordan frivillighetspolitikker ble utformet og for hvilken effekt frivillighetspolitikken hadde på selve samarbeidet (Gotthardsen 2009). Man undersøkte altså hvorvidt det var en sammenheng mellom hvorvidt en kommune hadde utviklet en frivillighetspolitikk, hvordan politikken var utformet i en melding, og hvordan politikken ble (eller ikke ble) iverksatt. Et sitat fra den danske undersøkelsen kan illustrere et eksempel på utfordringer som kan eksistere selv om man har utformet en frivillighetsmelding:

I forhold til frivilligpolitikken har det manglende kendskab internt i kommunen også en betydning. På samme måte som de mange ansatte i kommunen ikke kender til kontaktpersonen eller den etablerede kontakt til de frivillige foreninger, kender de oftest heller ikke til kommunens frivilligpolitikk og kan derfor ikke handle i forhold til den (Gotthardsen 2009: 17).

---

23. Undertegnede har deltatt på to av disse samlingene. Ved den ene anledningen ble vi også tatt med på ekskursjon rundt i Trondheim for å se på enkelte av de lokale kontaktprosjektene som var etablert.

## Konklusjon

Fokuset tidligere i dette kapitlet har vært på prosessen med å utvikle en frivillighetspolitikk i kommunene. Vi har blant annet sett at omkring 20 % av kommunene har utformet en frivillighetsmelding, og at det finnes både store variasjoner og visse likheter i slike meldinger. Det har vært utformet frivillighetspolitikk i både Bergen kommune og i de ni kommunene som har deltatt i pilotprosjektet «Fra pilot til skvadron».

Som vist gjennom eksemplet med Bergen kommunes frivillighetsmelding, kan variasjonen mellom ulike lokale frivillighetspolitikker knyttes til ideologiske faktorer. Som Kuhnle og Selle (1992) har påpekt ser man at forståelsen av frivillig sektor, og av samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor, varierer over tid og at denne forståelsen kan endres med ideologiske skifter. En ideologisk tolkning av sitatet over kan knyttes til en forståelsen av frivillig sektor som et friområde for statlig påvirkning, og som et område det er viktigere at staten beskytter enn å gjøre bruk av. Bergen kommunes frivillighetsmelding avspeiler en forståelse av frivillig sektor og av samarbeid mellom kommunal og frivillig som skiller seg sterkt fra forståelsen man finner i St. meld 39 «Frivillighet for alle». Denne fremstår i større grad som en egenprodusert melding, som muligens i likhet med Kristiansand kommune er inspirert av deltakelsen i storbyprosjektet til Lorentzen i 2005 (Lorentsen 2007), men som i liten grad består av tankegodset som man finner i kommunale meldinger fra året etter eller senere.

Foruten ideologiske forskjeller, og at Bergen kommunes frivillighetsmelding ikke avspeiler signalene som senere kom fra statlig nivå, eksemplifiserer Bergen kommunes frivillighetsmelding to kontraster i synet på frivillig sektor i samarbeid med kommunen som også kan knyttes til styringsregimer. Som vist innledningsvis snakker man om to styringsregimer i offentlig forvaltning i dag: New Public Management, knyttet til marked- og insentiv-tenkningen, og New Public Governance, knyttet til fellesskapsløsninger og samstyring på tvers av vertikale og horisontale forvaltningsstrukturer (Røiseland og Vabo 2012). De ulike styringsregimene består både av ulikt kunnskapsgrunnlag, begreper, styringsspråk og forskjellige ideologisk løsninger. Sett fra et faglig samstyringsperspektiv vitner for eksempel det danske sitatet over om manglende informasjonsflyt og kontakt internt i kommunen om styringsproblem som kan betegnes som fragmentering eller sektorisering. Den kommunale forvaltningen er blitt for inndelt i sektorer der det i liten grad flyter saker, informasjon og dialog mellom sektorene. Ansatte og politikere innen en sektor kjenner lite til hva som foregår i de andre, og det dannes i liten grad personlige kontakter på tvers av sektorene. Meldinger og handlingsplaner produsert på de ulike områdene flyter tilsvarende ikke lett mellom de ulike forvaltningsområdene. Samstyrings-regimets løsning på slike problem er å etablere møteplasser, koordinere på tvers av sektorer, samordne og skape helhetlige politikkfelt som er gjennomgripende fra nasjonalt til lokalt nivå og skape nye samarbeids-

former på tvers av stat, marked og frivillig sektor til felles fordel for flere parter. Fordelen med slike møteplasser fremheves i den danske undersøkelsen:

Som mange andre erfaringer på området viser, er den personlige kontakt helt afgørende for etablering af samarbejde. Vi og andre erfarer igjen og igjen, hvordan uformelt og mer formelt samarbejde opstår du fra personlige kontakter. Det at møde hinanden, frivillige, kommunalt ansatte imellem, gør, at man får ideer og lyst til at sætte konkret samarbejde i gang. Man får sat ansigt på hinanden og måske aflivet nogle gensidige fordomme, der kan gøre det letter at tage kontakt efterfølgende – også selv om det tar tid! Kontakten kan fjerne den mistro og tilbageholdenhed, der kan findes i begge lejre og skabe den tillid, der er nødvendig for at gå i gang med et samarbejde. (...) Her er det bemærkelsesverdig, at meget af det både kommunalt ansatte og frivillige fremhæver som gode effekter af frivilligpolitikken – for eksempel dialogmøder, processen i forbindelse med udarbejdelsen af politikken og handlingsplaner der skal iværksettes – alle er kendetegnede ved at være anledninger til at mødes, tale sammen og lære hinanden at kende (Gotthardsen 2009: 29).

Prosjektet «Byer i Midt-Norge» kan ses som nettopp et slikt prosjekt som har maktet å etablere kontaktpunkter mellom lokale organisasjonene, personer på tvers av kommunal og frivillig sektor og også skape kontakt og informasjonsflyt mellom ulike aktører på frivillighetsfeltet som kan bidra til å bygge og utvikle en mer helhetlig politikk. Dette kan sees som sosialdemokratisk initiert og sentralstyrt modell. I et styringsperspektiv kan man se prosjektet som et typisk produkt av styringsregimet kalt New Public Governance der hensikten nettopp er å skape samstyring gjennom utviklingen av en mer helhetlig politikk både vertikalt på tvers av styringsnivå og horisontalt på tvers av næringsliv, kommunal- og frivillig sektor.

## Litteratur

- Asker Kommune (2007). *Frivillighetsmelding*.
- Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (red.) (2005). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bergen kommune (2006). *La de tusen blomster blomstre*.
- Berven, Nina (2000). *Fra legitimitet til gammeldagshet. En analyse av det skiftende politiske rommet for brede helse- og velferdsorganisasjoner*. Bergen: LOS- sentret rapport 0005.
- Byer i Midt-Norge (2012). *Frivillighetspolitisk manifest. Prinsipper og verdier for samhandling mellom offentlig forvaltning og frivillig sektor*. Trondheim: Kultur sjefsgruppa Byer i Midt-Norge.
- Bærum kommune (2006). *Frivillighetsmeldingen*.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2007). *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. Public Administration Review, 67 (6): 1059–1066.
- Christensen, Dag Arne, Kristin Strømsnes og Dag Wollebæk (2011). *Organisasjonene i Hordaland 1999–2009*. Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Rapport 2011:3.
- Eikås, Magne og Per Selle (2001). New Public Management and the Breakthrough of a Contract Culture at the Local Level in Norway, i *Lekmannsstyre under press. Festschrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Elvegård, Kurt, Berit Berg, Patrik Kermit og Irene Jæger (2012). *Fra pilot til skvadron. Evaluering av frivillighetsprosjektet i Byer i Midt-Norge*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen (red.) (2005). *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og private initiativ*. Bergen: Spartacus Forlag.
- Gotthardsen, Dorthe Nørregaard (2009). *Frivilligpolitikker og samarbejde – midtvejsudgivelse i Udviklingsprojekt for samarbejde mellem frivillige sociale organisationer og kommuner*. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.
- Helgøy, Ingrid og Jacob Aars (red.) (2008). *Fjernråstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kristiansand kommune (2010). *Frivillighetsmelding for Kristiansand*.
- KS (2008). *Sammen om det gode liv – en veileder for utvikling av lokal frivillighetspolitikk*. Kommunenes sentralforbund.
- KS (2010). *Frivillighetsundersøkelse gjennomført av KS, november 2010*. Oslo: KS.
- KS og Frivillighet Norge (2011). *Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor, 2011–2013*. Oslo: Frivillighet Norge og KS.
- Kuhnle, Stein og Per Selle (1990). *Frivillig organisert velferd – alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater.
- Kuhnle, Stein & Per Selle (1992). «Governmental understanding of voluntary organizations: Policy implications of conceptual change in post-war Norway» in *Government and voluntary organizations*, Kuhnle, Stein & Per Selle. Aldershot, Brookfield USA, Hong Kong, Singapore, Sydney: Avebury.
- Loga, Jill, Per Selle, Kristin Strømsnes og Lars Trägårdh (2012). Klemte mellom staten og markedet. Kronikk i *Bergens Tidende*, 03. Juni 2012.
- Loga, Jill (2011). *Inkludering i nærmiljø. En studie av frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser*. Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Rapport 2011: 5.

- Lorentzen, Håkon (1994). *Frivillighetens integrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lorentzen, Håkon (2003). *Velferdskommunen og de frivillige organisasjonene. Dugnad, engasjement og velferd*, KOU 2003:2, Notat til Velferdsutvalget nedsatt av Oslo: KS, Kommuneforlaget.
- Lorentzen, Håkon, Jan Erling Klausen, Frode Berglund og Ragnhild Holm Waldahl (2007). *Frivillighet i storby*. ISF Rapport 2007:007.
- Lundgaard Konsulenter (2008). *Prosjekt kommunen og civilsamfundet*. København: Socialministeriet.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (2008). *Kommunal organisering*. NIBR-rapport 2008:20.
- Nagel, Anne-Hilde (red.) (1991). *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*, Bergen: Alma Mater.
- Næss, Hans Eyvind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen (1987). *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Nødland, Svein Inge, Nils Asle Bergsgard, Anett Bjelland og Einar Leknes (2007): *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*. Rapport IRIS 2007/047.
- Repstad, Pål (red.) (1998). *Den lokale velferdsblanding. Når offentlige og frivillige skal samarbeide*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Seip, Anne-Lise (1981). *Om velferdsstatens fremvekst*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selle, Per (1998). «Organisasjonssamfunnet – eit statsreiskap?» i T. Grønlie og p. Selle (red.): *Ein stat? – Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det norske samlaget.
- Sosial- og helsedirektoratet (2005). *Partnerskap for folkehelse – samarbeid mellom frivillig og offentlig sektor*.
- St.meld. nr. 27 (1996–1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 44 (1997–1998) *Tilleggs melding om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*. Oslo: Det kongelige kultur- og kirke departement.
- Trondheim kommune (2011). *Temaplan for frivillighetspolitikk 2012–2016*.
- Vaagen, Kjell (2005). *På sporet av en lokal frivillighetspolitikk? – en kartlegging av forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner*. Oslo: KS, Kommuneforlaget.
- Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000). *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, Dag og Per Selle (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen Fagbokforlaget.

## Frivillige helse- og velferdsorganisasjoner: Selvstendige aktører eller statlige kontraktører?

Nina Berven

Tidligere forskning har vist at den norske frivilligheten ble «gjenoppdaget» eller i større grad enn tidligere politisk anerkjent fra 1980- tallet og utover. Ut fra et argument om at fortiden blir viktig for å forstå nåtiden spør jeg om denne gjenoppdagelsen er gått fra å være ideologisk og prinsipiell til pragmatisk og instrumentell, eller om bildet er mer sammensatt enn som så. Dette konkretiseres ved at jeg prøver å trenge inn i og forstå det vi kan kalle «anbudsregimet» mellom staten, kommunene og de frivillige. Hva innebærer det hvis frivillige organisasjoner primært skal fungere som iverksettere av offentlig politikk? I hvilken grad og hvordan påvirker dette deres tradisjonelle særtrekk? Og, hvilke forskjeller og likheter er det mellom organisasjonenes og det offentliges oppfatninger av dette? Disse spørsmålene er interessante i seg selv, men har blitt ytterligere aktualisert den siste tiden. Både stat, kommune og store deler av frivilligheten selv jobber for å få til en tettere, mer formalisert samarbeidsplattform mellom frivillig og offentlig sektor, og særlig staten sikter seg inn mot frivillige organisasjoner på helse og velferdsfeltet.

I dette kapitlet vil jeg gi en bred oversikt over det norske helse- og velferdsfeltet; hvordan det ser ut «her og nå» og hvilke eventuelle endringer som har skjedd de siste 10–20 årene. Oversikten er ikke ment å være fullstendig og utdypende, til det er feltet for stort, og aktørene og perspektivene for mange og sammensatte. Det som er i fokus er forholdet mellom staten og de frivillige organisasjonene innenfor helse- og velferdsfeltet. For i all fall hvis vi legger politisk språkbruk til grunn, har frivillighet og sivilsamfunn viktige roller og funksjoner både ut fra det konkrete arbeidet som utføres og når det gjelder selve kvaliteten og profilen på dette. Så basert på tiår med ideologisk New public management (NPM) -inspirert vektlegging av markedstenkning, konkurranse, anbud og kontrakter, hvordan samsvarer «kart og terreng» sett fra

henholdsvis statlige og frivillige aktører sin side? Her velger jeg å trekke frem store, tradisjonelle organisasjoner med bredt nedslags- og arbeidsfelt, og lange men vekslende samarbeidsrelasjoner med offentlig myndigheter.

Teksten er bygget opp slik at jeg begynner med en kort aktualisering av tematikken og deretter skisserer opp den historiske rollen frivillige organisasjoner har hatt innenfor helse- og velferdsfeltet i Norge. En empirisk gjennomgang av de fire organisasjonene Norske Kvinners Sanitetsforening, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Stiftelsen Bergen Diakonissehjem og Kirkens Bymisjon danner så grunnlaget for mer prinsipielle diskusjoner om forholdet mellom offentlige myndigheter og ideelle aktører på dette feltet. Kildematerialet mitt er basert på litteratur på feltet, to lengre intervjuer, samt offentlige dokumenter, dokumenter fra de aktuelle organisasjonene og andre aktuelle nettsider.

## Nye tider? Frivilligheten sett fra det offentlige

I følge St.meld. nr 25 «Mestring, muligheter og mening» (2005–2006) kan omsorgstjenestenes historie beskrives i tre utviklingstrekk, 1) desentralisering, 2) avinstitusjonalisering og 3) integrering.

Reformer på 1980- og 1990 tallet, og senere på 2000-tallet vitner om at både stat og kommuner har tatt og fått økte oppgaver på helse- og velferdsfeltet, delvis på bekostning av fylkeskommunen. Gjennom opprettelsen av nasjonale helseforetak i 2002 overtok staten eierskapet til de (tidligere) fylkeskommunale sykehusene og andre virksomheter innenfor fylkeskommunen. Kommunene som tradisjonelt har hatt det overordnede ansvaret for sykehjem, rusomsorg og annet helsestell som ikke innbefatter sykehusene, fikk på den ene siden nye oppgaver og utfordringer gjennom avinstitusjonaliseringen. Blant annet ble det større behov for hjelp og tjenester knyttet til omsorgstrenghende, hjemmeboende eldre og syke; mennesker som tidligere gjerne hadde bodd på institusjon. På den annen side fikk kommunene også økte ideologiske og økonomiske muligheter til å delegerer oppgaver til private aktører, for eksempel gjennom anbud og konkurranseutsetting. Tilsvarende har Samhandlingsreformen som trådte i kraft fra januar 2012, en eksplisitt målsetting om å integrere tjenester på tvers av sektorer og profesjonsgrenser. Man skal i økende grad gå fra særomsorg knyttet til enkeltprofesjoner til fellesskapsløsninger der flere yrkesgrupper og andre relevante aktører skal arbeide sammen til det beste for brukerne.

Den politiske målsettingen om at flere – derunder frivillige organisasjoner – må gå sammen for å skape et godt og bærekraftig samfunn, kommer også til uttrykk i de gryende debattene om å lage en slags samarbeidsplattform (også kalt «compact»), mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner. I en utredning fra et regjeringsoppnevnt utvalg til Helse- og omsorgsdepartementet heter det blant annet at

Som en del av en samhandlingsreform som i sterk grad berører forholdet mellom offentlig og frivillig sektor, foreslår utvalget at det også i Norge blir initiert en prosess med sikte på å lage en overenskomst som i første omgang dekker omsorgsfeltet eller eventuelt helse- og sosialområdet. En slik overenskomst på nasjonalt nivå vil også kunne danne rammene for lokale avtaler mellom kommunene og tredje sektor (NOU 2011:11, avsnitt 5.2).

Det er mulig at den nye samarbeidsavtalen av oktober 2012 kan føre til fundamentale endringer i relasjonene mellom frivillig og offentlig sektor. Samtidig skal vi se at det i praksis alltid har funnet sted en hel del samhandling mellom disse sektorene, og da særlig på helse- og velferdsfeltet. Det var imidlertid ikke nødvendigvis formalisert, begrepsfestet eller eksplisitt politisk initiert slik som det nå ser ut til å bli i stadig økende grad.

Selv om denne rapporten handler om forholdet mellom organisasjoner og det offentlige på et generelt nivå, er det viktig å understreke at det meste av den konkrete helse- og velferdspolitikken finner sted på kommunenivå. Pleie og omsorg er det største tjenestefeltet for norske kommuner og området er i vekst (Kommunesektorens organisasjon 2012). På praksisplanet fungerer altså organisasjonene innenfor kommunen sitt rammeverk, selv om en del kommunale ansvarsområder riktignok er lovpålagt, delegert og finansiert gjennom statlige lover og pålegg.

Poenget her er ikke primært å gå detaljert inn på enkeltreformer og innholdet i dem, men å påpeke at sett ut fra offentlige dokumenter, gir «nye tider» nye eller endrede utfordringer. Disse gir i neste omgang behov, eller iallfall rom, for nye løsninger og nye aktører. Det interessante i denne sammenheng er å se på hvem disse aktørene er, og hvor «nytt» både de og deres aktiviteter egentlig er. Spiller det noen rolle om de er markedsbaserte eller ideelle, og i så fall hvilken? For å finne ut av dette er det relevant med et kort historisk tilbakeblikk.

## Historisk bakgrunn

I 1937 ble boken «Social Håndbok for Norge» utgitt av Norsk Forening for Socialt Arbeide. Foreningen som ble stiftet i 1909 bestod blant annet av representanter for offentlige myndigheter, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og frivillige organisasjoner. Formålet var blant annet å jobbe for innføring av sosiallovgivning og lovgivning knyttet til arbeiderbeskyttelse. Håndboken ble så populær at den i 1952 ble delt opp i to «sterkt forøkede utgaver», som samlet skulle gi en oversikt over situasjonen på ulike helse- og sosialspørsmål i Norge, på alt fra befolkning og helse, via levekår, til fremtidige utfordringer og muligheter.

Bøkene la sterk vekt på betydningen av frivillige organisasjoner, og har egne kapitler for sin egen «opphavsorganisasjon» (altså Norsk Forening for

Socialt Arbeide) og andre organisasjoner «med helt eller delvis socialt program» (1937: XVI), derunder Røde Kors og Norske Kvinners Sanitetsforening. Den private filantropologien må anerkjennes, sies det:

(...) først og fremst av den grunn at den private hjelpevirksomhet er en faktisk foreliggende barmhjertighetens livsbevegelse i folkets liv og skal som sådan anerkjennes og beskyttes av stat og kommuner, folkets representasjon. Men dernest også fordi samfunnet bør utnytte det private initiativ. Og endelig fordi den private filantropi yter et så stort tilskudd så vel i penger og naturalia som i frivillig arbeid, at det offentlige ikke har råd til å slå vrak på det (...) (Sosial håndbok for Norge 1952: 61).

Og frivillige organisasjoner, særlig brede, allmenne organisasjoner, har lenge hatt viktige roller innenfor helse- og velferdsfeltet. I tillegg til å være «utøvere» av ulike tilbud har de også, særlig opp gjennom 1900-tallet vært viktige som pådrivere og igangsettere av oppgaver som de så etter hvert overførte til det offentlige (Berven og Selle 2001). I det følgende vil jeg, gjennom en empirisk gjennomgang av fire tradisjonelle helse- og velferdsorganisasjoner gå nærmere inn på disse funksjonene og hvordan de ble ivaretatt. Dette er viktig for bedre å kunne forstå nåtiden, og dermed funnene og diskusjonene i rapporten.

## Hvem er de? En empirisk gjennomgang

Alle tjenester er verdibaserte, offentlige og private, spørsmålet er hvilke verdier vi legger til grunn for dem» (Grindheim 2007:24).

### Brede, store, allmenne

Det er vanlig å si at velferdsstaten, slik vi kjenner den i dag, med universelle, generelle og stort sett rettighetsbaserte tjenester og ytelser, ble utformet i etterkrigstiden og først ble «ordentlig institusjonalisert» med Lov om folketrygd i 1967 (Kuhnle 1983, Hatland m.fl. 1996). Men: dette er verken ensbetydende med at det ikke fantes velferd (utover familiesfæren) før velferdsstaten eller med at en sterk og relativ sjenerøs norsk velferdsstat nødvendigvis utelukker andre typer av velferdsproduksjon. Forskning har derimot vist at land med godt utbygde velferdspolitiske institusjoner også ofte har et sterkt sivilsamfunn (Baer 2007, Lundstrøm og Svedberg 2003).

For å vite om det særegne ved frivilligheten forsvinner i møte med offentlig byråkrati, anbud standardisering og ønsker om formelle «overenskomster» (NOU 2011:11), må vi vite hva dette særegne eventuelt består av. Som nevnt innledningsvis velger jeg å fokusere på noen utvalgte organisasjoner med lang historie, tradisjoner for institusjonsdrift og tradisjoner for både statlig og kommunalt samarbeid. Jeg vil ta for meg følgende organisasjoner: Norske

Kvinneres Sanitetsforening, Nasjonalforening for folkehelsen, Kirkens Bymisjon og Stiftelsen Bergen Diakonissehjem. Hvem er de? Hva gjør de? Og, hva står de for? Fordelen ved å fokusere på tradisjonelle organisasjoner er at de er godt egnet til å kaste lys over eventuelle endringer i relasjonen mellom frivillig og offentlig sektor, og ikke minst endringer i offentlig frivillighetspolitikk. Slike mulige endringer ville ikke kunne blitt like tydelig illustrert dersom jeg konsentrerte meg om nyere, mer spesialiserte organisasjoner innenfor helse og velferdsfeltet, fordi vi da hadde mistet *tids*aspektet av syne.

### Norske Kvinneres Sanitetsforening (NKS)

Stiftelsen av NKS 26. februar 1896 må sees i forbindelse med det spente forholdet mellom Norge og Sverige i årene før unionsoppløsningen. Frykten for krig var så absolutt til stede, og interessen for forsvar – og sanitetsarbeid var økende, også blant kvinner. I foreningens første lover het det at: «*Foreningens Formaal er at skaffe Sanitetsmateriel til Brug saa vel i Krig som under Ulykkestilfælde i Fred, og at arbeide for at Kvinderne omkring i Landet gjøres fortrolig med den første Hjælp i Ulykkes-tilfælde*» (Schram et.al 1946:37). Primært var altså NKS en forsvarsorganisasjon, og med nær tilknytning til miljøer som arbeidet for å styrke kvinners stilling i samfunnet, blant annet via innføring av stemmerett.

Samtidig var de opptatt av folkehelse i vid forstand, og foruten opparbeidelsen av sanitetsmaterieell (1) hadde organisasjonen målsettinger knyttet til å 2) utdanne sykepleiere, 3) utbre praktisk kunnskap om sunnhets- og sykepleie, og 4) oppta kampen mot tuberkulosen. NKS er Norges største kvinneorganisasjon, og har i dag om lag 50 000 medlemmer fordelt på lokal- og fylkeslag over hele landet.

Av organisasjonens nettsider går det frem at «N.K.S. har som formål å bidra til et trygt og inkluderende samfunn ved å aktivisere medlemmene til frivillig innsats innenfor helse- og sosialområdet, med spesielt fokus på kvinner» ([www.sanitetskvinnene.no](http://www.sanitetskvinnene.no)). Dessuten fremheves organisasjonens historiske rolle, og dens betydning «både som en politisk pådriver og en betydelig leverandør av helse- og omsorgstjenester». I forhold til temaet og tittelen på denne delen av rapporten er det for øvrig interessant at NKS betegner seg selv som en tjenesteleverandør, heller enn å fremheve pådriverrollen. Kanskje oppfatter organisasjonen disse to rollene som komplementære heller enn som gjensidig utelukkende? Det vil si at det å utføre praktiske tjenester og det å initiere nye tiltak og jobbe for at det offentlige (også) skal ta tak i disse, så og si blir to sider av samme sak. I iallfall har det vært slik i store deler av organisasjonens historie, for eksempel når det gjelder satsingen på eldreomsorg og senere kampen for å få offentlige myndigheter til å se forskning på *kvinn*ehelse som et eget område innenfor medisin. Dette at service- og pådriverrollen kan være

nært sammenknyttet er forøvrig et moment jeg vil komme tilbake til mot slutten av kapitlet der jeg diskuterer roller på et mer prinsipielt grunnlag.

Når det gjelder organisasjonens helse og omsorgsarbeid, dreier det seg altså om alt fra konkrete, praktiske oppgaver som innsamlinger, basarer, salg og helse- og velferdstiltak i nærmiljøene, til forskning, utvikling og institusjonsdrift. Dette spennet mellom det lokale og praktiske på den ene siden og det nasjonale og standardiserte på den andre, kommer for øvrig til uttrykk i organisasjonens motto:

I de små ting frihet  
I de store ting enighet  
I alle ting kjærlighet  
(Sanitetskvinnene.no) (Bjarnar 1995).

Institusjonene til NKS er samlet i utviklingsselskapet N.K.S. Kløverinstitusjoner as. Driften av institusjonene finansieres gjennom avtaler med det offentlige og er basert på non-profit prinsipper; altså at et eventuelt overskudd skal brukes innad i institusjonene. Størrelse og type av institusjoner varierer, men eksempelvis så er både psykiatri, eldreomsorg og revmatismebehandling representert. I følge selskapets nettsider gjenspeiler mangfoldet i institusjonsdriften N.K.S. sine tradisjoner med å ta ansvar og vise omsorg «for mennesker som ikke får sine behov dekket med hensyn til helsetilbud og omsorg». Videre fremheves det at institusjonene er plassert over hele landet og ofte på mindre steder, fordi N.K.S. har tradisjon for å etablere tilbud der behovene er oppstått.

I den siste tilgjengelige årsmeldingen (2010) fremgår det at stiftelsen har driftsavtaler med alle de fire regionale helseforetakene, i tillegg til at enkeltinstitusjonene har ulike typer av driftsavtaler med kommuner og spesialisthelsetjenesten. Det påpekes at dette er noe som «(...) gir en unik erfaring og kunnskap». Imidlertid ser det ut som om denne erfaringen og kunnskapen er sammensatt, siden «presset på å levere til lavere pris enn det offentlige selv gjør er svært krevende» og stiftelsen er opptatt av å synliggjøre «at anbudskonkurranser får alvorlige konsekvenser for ideelle organisasjoner». Dessuten, hevdes det, skaper det manglende forutsigbarhet og langsiktighet. Samtidig bidrar endringer i regler for regnskapsføring, samt i pensjons- og tariffavtaler til at frivillige organisasjoner står dårligere rustet enn andre private aktører.

På selskapets nettsider går det dessuten frem at visjonen er å være pådriver for kvalitet og verdighet, mens verdigrunnlaget er basert på «respekt», «forutsigbarhet» og «engasjement». Dette er på mange måter «honnørord» – altså ord og verdier som man vanskelig kan være aktivt i mot. Spørsmålet, som vil bli nærmere diskutert i drøftingsdelen, er om slike honnørord spiller noen (sær-) rolle i driften eller forsvinner de i (de byråkratiske og daglige) prosessene?

### Nasjonalforeningen for folkehelsen: Din helse – vår hjertesak

Nasjonalforeningen for folkehelsen, opprinnelig Den Norske Nationalforeningen mot Tuberkulosen, ble stiftet 29. juni 1910. Den var altså primært en organisasjon som jobbet for å bekjempe tuberkulosen, men utvidet etter hvert arbeidsfeltet sitt til folkehelse i bred betydning, og var viktig som pådriver og premissleverandør for eldresaken og utarbeidelsen av (offentlig) eldrepolitikk / eldreomsorg (Berven 2000, Grindheim 2010). Per i dag er det arbeid rundt hjerte- og kar, samt demens, som er satsingsområdene. I praksis innbefatter dette alt fra forskning, via institusjonsdrift til praktiske tiltak som salg, innsamlinger, turgrupper etc.

«Din helse – vår hjertesak» er organisasjonens slagord, og i den siste tilgjengelige årsmeldingen (2010) heter det at «Nasjonalforeningen arbeider for å fremme folkehelsen og forebygge sykdom. Vårt mål er at alle skal ha mulighet til god helse og trivsel, hele livet». Bortsett fra dette ser det ut til at i den grad organisasjonen har konkrete, særegne verdier kommer disse først og fremst til uttrykk gjennom de faktiske institusjonene og tiltakene organisasjonen driver. Eldresentre og frivillighetssentraler skal for eksempel bidra til å forebygge ensomhet. Implisitt – det å komme seg ut, i aktivitet og blant like-sinnede er viktige verdier. På et mer generelt nivå hevder Grindheim (2010) at det er tre gjennomgående trekk som kjennetegner organisasjonen.

1. En sterk vektlegging av faglig profesjonalitet og fremtidsrettethet.
2. Et tett og velutviklet forhold til offentlige myndigheter.
3. En desentralisert organisasjonsstruktur, der de lokale helselagene har stor grad av selvstendighet i forhold til hovedforeningen.

Det er særlig det siste punktet som blir relevant i denne sammenhengen. Vi kan si at verdiene kommer til uttrykk i praktisk arbeid på lokalplanet, og det er også på lokalplanet mye av den konkrete samhandlingen med det offentlige skjer. På Bergen kommunes nettsider står det eksempelvis at en rekke tiltak drives i samarbeid med frivillige organisasjoner, og flere av eldresentrene som listes opp under «Kulturtilbud» til seniorer er eid og drevet av Nasjonalforeningen.

### Stiftelsen Bergen Diakonissehjem: Kompetanse med hjertevarme

Stiftelsen Bergen Diakonissehjem er en kristen stiftelse etablert i 1918. «Diakoni» stammer fra det greske ordet diakonos som betyr tjener, og handlet opprinnelig om å ha omsorg med syke, gamle og fattige. Det ble etablert diakonale tilbud og institusjoner både i Oslo (Kristiania) og Bergen fra rundt 1870, og i dag driver Bergen diakonissehjem følgende institusjoner (i tillegg til veiledning og kurstilbud):

- Haraldsplass Diakonale høgskole (sykepleie og helsefag)
- Haraldsplass Diakonale Sykehus AS
- Garnes Ungdomssenter
- Solli Distriktpsikiatriske Senter (50 prosent eierskap)

Mens arbeidet på Garnes Ungdomssenter skjer på oppdrag fra Bufetat, fungerer Haraldsplass Diakonale Sykehus som et Universitetssykehus som utfører helseoppgaver for Helse Vest.

I det følgende er det (historien bak) Haraldsplass sykehus jeg vil fokusere på fordi det er et nyttig inntak til å få frem forholdet mellom verdi- og idegrunnlag på den ene siden og praktisk, moderne sykehusdrift på den andre.

Helt frem til 1970-tallet ble sykehuset drevet av diakonisser. Det vil si at disse stod for alt det praktiske arbeidet, med unntak av selve legetjenestene. «Privatpraktiserende leger leiet senger, omsorg og pleie, og la inn sine pasienter i sykehuset» («Kort historikk om Haraldsplass» på [www.haraldsplass.no](http://www.haraldsplass.no)). Fra 1970 og utover endret dette seg ved at legene ble ansatt ved sykehuset, og dermed viktigere som styringsaktører. I 1972 fikk Hordaland fylkeskommune ansvar for sykehustjenestene, dette innebar blant annet at fylket kjøpte helse-tjenester fra Haraldsplass. Etter opprettelsen av helseforetakene i 2002, er prinsippet for så vidt det samme, bare at det nå er staten heller enn fylket som kjøper tjenestene.

Så hva er det spesielle med Haraldsplass diakonale sykehus? Et kjapt søk på hjemmesiden til institusjonen og et tilsvarende søk på hjemmesiden til Haukeland Universitetssykehus, gir mye av svaret. Sistnevnte slår enkelt og greit fast at de har omkring 11.000 ansatte med målsettinger om å gi best mulig behandling og pleie til pasientene, mens Haraldsplass (og stiftelsen Bergen Diakonissehjem) fremhever betydningen av «*Kompetanse med hjertevarme*». Det er altså verdiene mer enn driften, som umiddelbart fremheves.

Hjertevarme og kompetanse skal prege omsorgen og den medisinske behandlingen vi gir pasientene. Alt skal være basert på et helhetlig menneskesyn. Vårt sykehus skal preges av våre verdier: Respekt for menneskeverdet, omsorg for hele mennesket og vi skal gi et godt helsetilbud også til svake pasientgrupper. Sykehuset skal utvikles gjennom samarbeid med pasienter, oppdragsgivere, primærhelsetjenesten og andre institusjoner. Utvikling av kompetanse, god ledelse og organisering skal gjøre medarbeiderne både dyktige og entusiastiske. Vi skal forbedre og utvikle tilbudet til pasientene innen alle satsingsområder. Pasienter og andre som er tilknyttet sykehuset skal oppleve kompetanse med hjertevarme på Haraldsplass (Årsrapport 2010).

### Kirkens Bymisjon: Rom for alle

Kirkens Bymisjon er også en del av diakonibevegelsen, og ble stiftet i 1885 under navnet Christiania Indremissionsforening, senere Oslo indremisjon. Per i dag har Kirkens Bymisjon sentre i Oslo, Tromsø, Bodø, Trondheim, Bergen, Stavanger, Tønsberg, Fredrikstad, Drammen og Kristiansand. Hver enkelt avdeling er en selvstendig enhet, mens sekretariatet holder til i Oslo. De enkelte enhetene driver praktisk arbeid og har ulike typer tiltak blant annet innenfor rusomsorg, barnevern, psykisk helsevern og prostitusjon. På landsbasis har bymisjonstiftelsene til sammen ca 1750 ansatte med faglig kompetanse. Rundt 1850 frivillige er også knyttet til arbeidet. I følge nettsidene ([www.bymisjon.no](http://www.bymisjon.no)) er visjonen at menneskene i byen erfarer respekt, rettferdighet og omsorg. Dette gjelder (selvsagt) mennesker generelt, men først og fremst vanskeligstilte grupper og individer. Slagordet «Rom for alle» betyr altså ikke at det er rom for å satse på alt og alle til enhver tid, som enhver organisasjon må også Kirkens Bymisjon foreta praktiske og økonomiske prioriteringer. Imidlertid fungerer det som del av en bevisst sosial strategi for å integrere grupper som gjerne ellers faller utenfor «storsamfunnet», det være seg papirløse innvandrere, tungt psykisk belastede rusmisbrukere, prostituerte mm. Denne strategien kommer primært til uttrykk ved praktiske tiltak «der og da», for eksempel ved å etablere lavterskeltilbud som for eksempel et (egeninitiert) helsesenter for papirløse migranter, men også i form av mer institusjonaliserte oppdrag som for eksempel 24SJU, som er et helse- og velferdstilbud for de mest utsatte rusavhengige i Oslo. Dette skjedde på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet i mars 2009 ([bymisjon.no](http://bymisjon.no)).

### Kontraktør eller aktør?

Denne delen av kapitlet handler primært om frivillige organisasjoner og kommunesektoren, for det er i kommunene største delen av tjenesteytingen i offentlig sektor skjer. Ikke minst gjelder dette innenfor helse- og velferdssfeltet. Helse- og velferd utgjør på mange måter selve kjernen i det norske velferdssamfunnet, ikke bare målt i kroner og øre men også når det gjelder hvilke politiske områder befolkningen mener er de mest sentrale.

De siste tiårene har det vært en tendens til at stadig flere oppgaver blir delegert fra statlig til kommunalt nivå, ut fra tanken om kommunalt selvstyre og at det er på lokalplanet man best vet hvor «skoen trykker». Det er først og fremst på kommunalplanet den konkrete samhandlingen mellom det offentlige og det frivillige skjer, selv om det meste av retorikken rundt dette skjer via stortingsmeldinger og andre sentralpolitiske og –administrative instanser. Samtidig er det et vedvarende (potensielt) spenningsforhold mellom prinsippet om kommunalt selvstyre og autonomi på den ene siden og nasjonal standardisering av ytelser og goder på den andre. Jeg kommer ikke til å gå detaljert inn på dette spenningsforholdet, men det er viktig å nevne det fordi det

innebærer at omfanget og den konkrete måten frivillige organisasjoner fungerer på innenfor helse- og velferdssektoren kan variere på tvers av kommunene og mellom de enkelte organisasjonene innen frivillighetsfeltet (se også Nødland, m.fl 2007).

### Anbud, konkurranse og privatisering

I politisk språkbruk er det å «sette ut på anbud» ofte brukt om å konkurranseutsette en tjenesteytelse som tidligere har vært levert av ansatte i det offentlige. Det spesielle med anbud er at det ikke gjøres forhandlinger om pris, kvalitet på tjenester etc. etter anbudsfristen er gått ut, tilbudene hentet inn og eventuelt akseptert (Wikipedia 2012). Den aktøren som vinner anbudskonkurransen, får enerett på levering av de aktuelle varene eller tjenestene i kontraktsperioden. Motsatsen vil være «konkurranser med forhandlinger», der partene forhandler om tilbudet etter det er sendt inn.

Kommunene kan selv velge om det i tillegg til eksterne bud også kan gis rom for interne bud, der kommunen blir en konkurrent på linje med de andre tilbyderne. Hvis kommunen da skulle vinne anbudet blir det (fremdeles) de kommunale ansatte som skal levere de aktuelle tjenestene. Hvis det derimot er private aktører som vinner anbudet «leveres tjenesten av den private tilbyderen, mens bestilling og finansiering blir på kommunale hender» (Bergen kommune 2010:8). En tredje mulighet er at kommunen helt og holdent avviker sin egen produksjon og kun benytter seg av eksterne anbudskonkurranser, men selv ved en slik utsetting er det kommunen som beholder myndighetsutøvelsen. Anbud og konkurranseutsetting er altså ikke nødvendigvis ensbetydende med *privatisering*, siden det ikke er de private tilbyderne som overtar det overordnede ansvaret som sådan.

I forlengelsen av dette er det imidlertid viktig å påpeke at det i all fall ikke språklig sett skilles prinsipielt mellom «private» som kommersielle – versus ikke-kommersielle (frivillige «non-profit») aktører i de kommunale dokumentene jeg har sett på. Betyr dette, stikk i strid med statlige lovprisninger av sivilsamfunnets egenart og verdi, at de enkelte organisasjonenes særtrekk likevel ikke anerkjennes når det kommer til den konkrete kommunehverdagen? Eller er kanskje ikke organisasjonene så «særegne» likevel?

## Dilemmaet fristilling og kontroll

Det er rimelig å anta at når myndighetene kanaliserer offentlige midler til det sivile feltet er det fordi disse på en eller annen måte skal bidra til å innfri noe staten synes er viktig (Lorentzen 2010:8).

Så langt har vi sett at det er en økende politisk velvilje både for frivillighet og konkurranseutsetting i den norske offentligheten, selv om det ikke alltid skilles mellom private i betydningen kommersielle og private i betydningen ideelle / frivillige aktører.

I følge Sivesind (2012) er nonprofitt-andelen (les: frivillige, ideelle organisasjoner) innenfor helse- og velferdsfeltet stabilt på om lag 7 % prosent siden 1997, men stabile tall er ikke nødvendigvis ensbetydende med at situasjonen er stabil:

Omleggingen av barnevern, rusbehandling og helseforetak har imidlertid brakt åpne anbud og styring gjennom kvasi-markeder inn for fullt i Norge. Dette har skapt store utfordringer for nonprofitt aktørene fordi det er ressurskrevende, og fordi det er vanskelig å få tilstrekkelig planleggingshorisont og uttelling for behandlingsmetodisk og ideologisk særpreg. Dette til tross for at brukertilpassning og brukervalg har vært ønsket fra politisk hold (<http://www.sivilsamfunn.no/Info/Aktuelt/Mer-frivillig-velferd>)

Så for de tradisjonelle frivillige organisasjonene er den stadige satsingen på anbud ikke bare ressurskrevende, den bidrar også til uforutsigbarhet og manglende kontinuitet: Selv om en organisasjon skulle få tilslaget til å drive en tjeneste eller institusjon i for eksempel 5 år, vil det være ny konkurranse ved anbudstidens slutt, og den aktuelle organisasjonen må søke på nytt i likhet med alle andre potensielle tilbydere. Tidligere forskning (Gulbrandsen og Ødegård 2011) og egne intervjuer har vist at mange organisasjoner opplever dette som et uttrykk for manglende forståelse og aksept for deres egenart og det verdigrunnlaget frivilligheten er tuftet på.

Det ser med andre ord ut til å være slik at når organisasjonene får større ideologisk og økonomisk handlingsrom, øker også det offentlige behov for oversikt. I Stortingsmeldingen *Frivillighet for alle*, slås det fast at det ikke er en statlig oppgave å definere hva en frivillig virksomhet er. Men samtidig påpekes det at «*det er behov for å trekke opp hvem som skal omfattes av rettigheter og plikter i ulike lover og regelverk*» (St.meld. 39, 2006–2007:14).

Samtidig som organisasjonene opplever at systemet er blitt mer tungrodd, har det paradoksalt nok vært en politisk målsetting å gi sivilsamfunnet bedre rammevilkår, blant annet gjennom frivillighetsregisteret og ordningen med momskompensasjon. Frivillighetsregisteret ble opprettet i 2008 nettopp for å forbedre og lette samhandlingen mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner. Registeret er en del av Brønnøysundregistrene, som blant an-

net har som mål å forenkle den offentlige forvaltningen (Brønnøysundregistrene 2012). I følge Frivillighet Norge (2012) er intensjonene bak registeret viktige og realiserbare, men det forutsetter at alle deler av offentlige myndigheter faktisk bruker registeret, samt at rutinene for hvordan å registrere en organisasjon blir betydelig forenklet i forhold til dagens situasjon. For nyere forskning (Gulbrandsen og Ødegård 2011, Lorentzen 2010) viser at organisasjonene bruker stadig mer tid og ressurser på å registrere, rapportere, dokumentere og evaluere egen aktivitet, og at representanter fra organisasjonene oppfatter at dette går på bekostning av andre aktiviteter.

Et annet offentlig tiltak som er ment å lette organisasjonenes vilkår er ordningen med momskompensasjon, for i motsetning til kommunen og næringslivet må frivillige organisasjoner betale moms på innkjøp av varer og tjenester. Dette gjør at de i utgangspunktet er mindre økonomisk konkurransedyktige i en anbudsprosess. For å justere denne skjevheten ble det i 2010 etablert en ordning med momskompensasjon. Dette betyr at Regjeringen setter av en årlig pott med penger, og så kan organisasjonene i neste omgang søke om å få bruke av denne potten for å få dekket sine (dokumenterte) momsutgifter. Også dette tiltaket har skapt betydelig merarbeid for organisasjonene (Gulbrandsen og Ødegård 2011, Sivesind 2012).

At Frivillighet Norge nå tilbyr organisasjonsrepresentantene kurs i søknad og rapportering er i så måte et talende eksempel. På nettsiden heter det at:

Mye av organisasjoners inntekter og aktiviteter er knyttet til prosjekt. Jo flere i organisasjonen som har kompetanse på prosjekt, jo flere aktiviteter kan dere gjennomføre. Kurset gir en innføring i prosjektarbeid med viktig tema som søknad, ledelse, målstyring, evaluering og rapport. Det vil bli gitt tips, eksempler og jobbet med metodeverktøy som du og din organisasjon kan bruke videre i deres søknad og rapporteringsarbeid (Frivillighet Norge 2012).

En annen faktor som virker inn på organisasjonens rammevilkår er EØS avtalen, der «Lov om anskaffelser» (1999 og 2006) krever at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheters anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider skal være basert på konkurranse (Gulbrandsen og Ødegård 2011: 50). Begrunnelsen er at dette vil *«bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte»* (paragraf 1).

På den annen side er det ikke nødvendigvis et entydig svar på hva en frivillig organisasjon er og hvilke roller den vil spille, kan spille og faktisk spiller vis a vis offentlige myndigheter. Det kan snarere se ut som at frivillige organisasjoner innenfor helse- og velferdsfeltet står i spenningsfeltet mellom tre ulike institusjoner, hver med sine verdier. For det første *staten* preget av byråkrati og standardisering. For det andre *markedet*, kjennetegnet av krav om

effektivitet og økonomisk lønnsomhet, og for det tredje det vi kan kalle «*profesjon*», altså forventninger knyttet til formalkunnskap på den ene siden og faglig skjønn på den andre. Det kan derfor være fruktbart å se de tradisjonelle organisasjonene i en bredere sammenheng. Først vil jeg se dem i sammenheng med den mer generelle utviklingen i hele det norske organisasjonssamfunnet (Wollebæk 2009) samt utviklingen i det offentliges oppfatninger av dette organisasjonssamfunnets roller og funksjoner. Deretter vil jeg se dem i sammenheng med ideologiske og institusjonelle endringer for samhandlingen mellom frivillig og offentlig sektor, og diskutere om – og eventuelt hvilken – rolle dette har for organisasjonene jeg har sett på.

## Et organisasjonssamfunn i endring

Det har vært forsket og skrevet mye om hvilke endringer som har gått for seg i det norske organisasjonssamfunnet. Her vil jeg bare kort skissere opp noen hovedtrekk, og antyde hva disse utviklingstrekkene kan implisere for de organisasjonene jeg har valgt å fokusere på (basert på Wollebæk og Selle 2002).

Et hovedtrekk i samarbeidsrelasjonene mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter, det være seg på statlig eller kommunalt nivå, er at kontakten og samhandlingen mellom partene er blitt mer formalisert. Dette kan, som det ofte gjelder innenfor helse- og velferdsfeltet ta form av institusjonaliserte anbudsrunder med påfølgende driftsavtaler, for eksempel innenfor helseforetakene. Som jeg snart vil komme tilbake til er en såkalt samarbeidsplattform mellom Frivillighet Norge, en samleorganisasjon for hele frivillig sektor, og KS, som representerer alle landets kommuner, under utarbeiding. Et viktig premiss for denne plattformen er at frivillig sektors særtrekk, blant annet som en sektor som kan ta tak i ting der og da, uten en mengde byråkratiske prosesser, skal respekteres. Slike institusjonaliserte møteplasser kan på den ene siden innebære at organisasjonene oppfatter at de blir sett som en fullverdig og selvstendig samfunnssektor som verken er stat eller marked. Samtidig er det en risiko for at det gir økt byråkratisering i form av utarbeidelse av møtedokumenter, referater, skissering av fremtidige planer osv., og at denne byråkratiseringen stjeler tid og ressurser som ellers kunne vært gått til konkret praktisk arbeid. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at mange organisasjoner satser på en stab av faste, profesjonelle ansatte, heller enn en (fast) «pool» av medlemmer.

Et annet trekk som peker i samme retning, er at organisasjonssamfunnet i helhet har blitt stadig mer spesialisert og målrettet. En rekke organisasjoner jobber primært for å fremme egne medlemmers interesser, heller enn å jobbe for den «allmenne velferden» eller for utsatte grupper med få eller ingen andre kanaler inn i offentligheten. Dette kan medføre en større «begrunnelsestvang» for tradisjonelle organisasjoner, som i mindre grad har satset på å spisse profilen sin inn mot bestemte brukergrupper. I forlengelsen av dette kan vi hvis vi

ser det norske organisasjonssamfunnet under ett, snakke om en utvikling fra samfunnsorientering til egenorientering.

Et tredje trekk er en utvikling fra en såkalt 3-leddet organisasjonsmodell, der organisasjoner eksisterer og samhandler på lokal-, fylkes, og nasjonalnivå, til en situasjon der en rekke organisasjoner «hopper over» fylkesleddet, eller til og med bare virker lokalt uten noen videre forgreininger til samfunnet rundt. Særlig velforeninger, som forøvrig er i sterk fremvekst, er et eksempel på det sistnevnte. For de tradisjonelle helse- og velferdsorganisasjonene kan dette konkret innebære at de fremstår som gammeldagse og tungroddede, iallfall er dette opplevelser som både NKS og Nasjonalforeningen allerede formidlet for mer enn 10 år siden (Berven 2000 og Berven og Selle 2001). Samtidig kan det innebære at en rekke organisasjoner og deres medlemmer, på godt og vondt, ikke er tungt koblet på det større nasjonale (korporative) systemet. Dette ser vi også innenfor utviklingen av det vi kan kalle «medlemsskapsrollen», der det har skjedd en bevegelse bort fra langvarig, forpliktende *medlemsskap*, til større bruk av frivillige, altså at folk stiller opp og gjør en innsats for en god sak, der og da, men uten å koble seg til organisasjonene på mer langsiktig, bindende basis.

Til tross for at det norske organisasjonssamfunnet som helhet har gjennomgått store endringer de siste tiårene, er det imidlertid et stabilt trekk at folk fortsatt vil delta i frivillig arbeid, samt at Norge komparativt sett scorer høyt på sivilt engasjement, medlemskap og deltakelse.

## Et endret samarbeidsklima

På samme måte som organisasjonssamfunnet er i endring, har også forholdet og samarbeidsrelasjonene mellom frivillig og offentlig sektor endret seg over tid. Selv om begreper som «frivillighet», «organisasjonssamfunn», «sivilsamfunn» etc. var så godt som fraværende i politisk språkbruk og – dokumenter på store deler av 1900-tallet (og da særlig etterkrigstiden frem til 1980-/90-tallet), oppfattet representanter fra de brede helse- og velferdsorganisasjonene både å bli sett og hørt av offentlige myndigheter (Berven 2000, Berven og Selle 2001). Dette gjelder særlig på helse- og velferdsfeltet, og kanskje spesielt innenfor eldreomsorg, rus og psykiatri. Mye av kontakten har vært uformell, men det har også vært mer etablerte møteplasser, som styrer og råd der representanter fra myndigheter og organisasjonene deltok.

«Statsvennlighet» og «anerkjennelse» er viktige begreper for å forklare dette historiske handlingsrommet. Samarbeid med det offentlige har både vært et mål og et middel for de tradisjonelle helse- og velferdsorganisasjonene. Som *målsetting* blir det et uttrykk for organisasjonenes ønske om anerkjennelse og en gjenspeiling av betydningen av organisasjonenes arbeid. Som *middel* er statlig samarbeid et redskap for organisasjonene til å få realisert arbeidsoppgavene i en større sammenheng enn de er i stand til på egenhånd.

Samtidig kan dette at frivillige organisasjoner innenfor helse- og velferdsfeltet tradisjonelt har sett staten som en naturlig, legitim og overordnet samarbeidspartner uttrykke mer grunnleggende forhold rundt frivillighetens og det norske sivilsamfunnets posisjon og særtrekk. Det forteller noe om nærheten som tradisjonelt har vært mellom slike organisasjoner og det offentlige. Denne nærheten kan igjen forklare at etter hvert som det offentlige overtok mange av organisasjonenes oppgaver ble dette heller å forstå som et uttrykk for anerkjennelse enn et uttrykk for frarøvelse av organisasjonenes arbeidsområder (Berven 2000: 124–125). Med henvisning til teksten foran, kan vi si at det faktisk har vært en slags «samarbeidsplattform» eller «compact» der i flere tiår – lenge før dette ble lansert som en trendy politisk nyskaping.

Legger vi derimot den politiske språkbruken til grunn, er det lett å få inntrykk av at et stort og aktivt sivilsamfunn med omfattende funksjoner knyttet til helse- og velferd er noe som hører den nyere tid til. Analyser av norske regjeringers langtidsprogrammer i perioden 1948 til 1989 viser at det politisk-ideologiske rommet for frivillige organisasjoner gradvis ble større fra 1980-tallet og utover (Kuhnle og Selle 1992). I Langtidsprogrammet 1990–1993 (St. meld. nr. 4 (1988–89) ble for eksempel begrepet velferdsstat erstattet med det åpnere og mer mangetydige begrepet «velferdssamfunn» (se også Berven 2000). Videre viser Langtidsprogrammet for 1997–2001 at det fra offentlig hold både forventes og sees som ønskelig at frivillige organisasjoner skal være sentrale og aktive aktører i velferdssamfunnet. Det påpekes blant annet at det verken er «mulig eller ønskelig at det offentlige tjenesteapparatet alene skal kunne løse alle velferdsoppgaver» og at:

På noen områder vil frivillige organisasjoner og private tjenestetilbydere kunne komme til å spille en større rolle enn i dag. Det vil også kunne bli større spillerom for konkurranse mellom offentlige og private aktører når det gjelder oppgaver som strekker seg utover de grunnleggende velferdsgodene. Det er derfor behov for å vurdere nærmere hvordan ansvars- og oppgavefordelingen mellom offentlig og privat sektor skal utformes mer konkret» (St.meld. nr 4 1996–97: 2.3.5)

Stortingsmelding nr. 27 (1996–1997), *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*, representerer på flere måter et slags paradigmeskift når det gjelder offentlige myndigheters syn på frivilligheten. Frivillig sektor ble sett på som en svært viktig del av samfunnet, der velferdsstaten ikke ville vært den samme uten de frivillige organisasjonene. Jagland-regjeringen slo fast at det fremdeles er en statlig oppgave å stimulere til økt frivillig engasjement, selv om det offentlige etter hvert har overtatt mange gjøremål som tidligere var det frivilliges ansvar (St.meld. nr. 27 (1996–97), punkt. 3.1). I meldingen listes det opp seks prinsipielle begrunnelser for dette.

1. Sivile frivillige sammenslutninger er viktige samfunnsaktører i kraft av det arbeidet de utfører.
2. De er viktige som demokratiske aktører og *«utgjør et beskyttende lag mellom staten og markedet på den ene siden, og enkeltindividet på den andre»*.
3. De representerer et inntak for at enkeltmennesker skal kunne knytte seg til sosiale, identitetsskapende og meningsbærende fellesskap. Meldingen slår fast at det er nettopp denne meningsbærende evnen som *«skiller frivillige sammenslutninger fra kommersielt virke og offentlige velferdstiltak.»*
4. Frivillige organisasjoner har dessuten i følge meldingen, en egen evne til å skape tillit og fremme sosial kapital i befolkningen, noe som i neste omgang kan motvirke fremmedgjøring og mistro.
5. Organisasjonene er også viktige som formidlere av kunnskap til brede lag av befolkningen, samtidig som de kan bidra til at egne medlemmer får økt innsikt i samfunnsspørsmål og – prosesser.
6. Dessuten er et mangfold av frivillige sammenslutninger et gode i seg selv, fordi det norske samfunnet er mangfoldig og flerkulturelt.

Tilsvarende – og dette er et nyere fenomen – så tillegges sivilsamfunnet og befolkningens deltakelse i frivillig arbeid en rekke andre positive (bi-)effekter. I stortingsmeldingen «Frivillighet for alle», blir frivillig sektor betegnet som «vital og framgangsrik», og en sektor som «gjør samfunnet rikere, sterkere og bedre» (St. meld. nr. 39 (2006–2007) punkt 1.4. og 2.2). Meldingen viser også hvilke forventninger offentlige myndigheter har til frivilligheten. I følge meldingen er frivillig sektor viktig for blant annet:

- Demokrati
- Likestilling mellom kjønnene
- Inkludering av innvandrere
- Velferd og folkehelse
- Internasjonal solidaritet
- (Kulturelt) Mangfold
- Nyskaping, kreativitet og kunnskap
- Gode nærmiljø

Med andre ord: Slik det fremstilles fra offentlig hold bidrar deltakelse i frivillige organisasjoner, eller rett og slett det at frivillig sektor finnes, til å gjøre samfunnet bedre både på mikro- og makroplan. Her behandles «frivillig sektor» under ett, mens den i praksis er stor og sammensatt. Det blir med andre ord noe annet å snakke om «frivilligheten» generelt enn frivilligheten og den konkrete praksisen og situasjonen innenfor helse- og velferdsfeltet. Derfor blir

det viktig og se på samhandlingsformer mellom frivillige og offentlige aktører nettopp på dette feltet. Har det offentlige (stat og kommune) og de frivillige organisasjonene nødvendigvis her sammenfallende perspektiver på hvilke roller frivillige organisasjoner kan, vil og bør fylle?

## Om samhandling og rammeverk

Det er viktig at statlig støtte ikke bidrar til å undergrave det særegne og spesielle ved frivillig engasjement. Regjeringen vil understreke at offentlige tildelings- og kontrollordninger så langt som mulig bør tilpasses egenarten i frivillig virke. Statlig støtte skal bidra til å stimulere mangfoldet i sivil, frivillig virke, og da er det viktig at det frirom organisasjonene beveger seg i, ikke blir brutt ned av unødvendige statlige kontrollkrav. Samtidig har det enkelte departement et ansvar for at en bevilgning nyttes til de formål som bevilgningsforlaget bygger på (St. meld. nr. 27 (1996–97)).

I følge Sivesind (2012), blir omlag 6 % av alle lønnede årsverk innenfor kategorien «helse- og sosiale tjenester» utført av ideelle organisasjoner, og denne andelen har holdt seg relativt stabil på 2000-tallet. Tilsvarende andel for Danmark og Sverige er hhv. 14 og 3 %. Frivilligheten innenfor helse- og sosialfeltet skiller seg dessuten ut ved at det er stor bruk av lønnede ansatte på faste, eller langvarige kontrakter, mens det innenfor kultur og fritid er stor bruk av ulønnede frivillige (SSB 2012). Kanskje det er derfor det ikke er organisasjonene innenfor helse- og sosialfeltet vi primært hører om i den offentlige retorikken om frivilligheten.

Det handler i stället i hög grad om en innriktning mot vad man kan kalla småskalig frivillighet. Det talast om integrering, om forebyggande verksamhet, om att skapa den goda samhällsmedborgaren, medan de ideella organisationerna som tjänsteleverantörer spelar en mycket underordnad roll när man talar om frivillighetsområdet (Strömsnes 2012).

Selv om vi her fokuserer på frivillige helse- og velferdsorganisasjoner vis a vis offentlige myndigheter, blir det viktig å se denne samhandlingen innenfor et bredere institusjonelt rammeverk der Hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge og Kommunenes Sentralforbund (KS) er sentrale aktører. Som nevnt tidligere foregår det meste av den konkrete samhandlingen mellom frivillige helse- og velferdsorganisasjoner og det offentlige på det kommunale nivået, mens selve de ideologiske linjene i frivillighetspolitikken mer generelt utformes på nasjonalt nivå i form av stortingsmeldinger, politiske vedtak osv.

### Hovedorganisasjonen Virke

De fleste serviceproduserende frivillige organisasjonene i Norge innenfor helse- og velferdsfeltet er medlemmer av Hovedorganisasjonen Virke (tidligere Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon HSH), som da kan sies å være fagforeningen som representerer slike virksomheter. På nettsidene til Virke hevdes det at:

De frivillige organisasjonene representerer en kraft og en framdrift som er uunnværlig i et moderne demokrati. Det frivillige Norge trenger likeverdige rammevilkår med de offentlige virksomhetene. Virke fronter dette kravet med sterkt engasjement i politiske møter, høringer, utredninger og forskning.

Virke har blant annet jobbet for at Fornyrings-, administrasjons-, og kirkedepartement i statsbudsjettet for 2013 konkretiserer hvordan samarbeid mellom offentlige myndigheter og ideell sektor skal ta form, og da særlig innenfor helse- og sosialfeltet. Dette har utgangspunkt i samarbeidsplattformen mellom Frivillighet Norge og Kommunenes Sentralforbund, som jeg straks kommer tilbake til.

### Kommunenes Sentralforbund (KS)

KS er en interesse-, arbeidsgiver-, og medlemsorganisasjon for kommunesektoren, og den representerer alle landets kommuner og fylkeskommuner, i tillegg til en del kommunale foretak. Innenfor frivillighetsfeltet har KS blant annet opprettet et nettverk for kommuner som arbeider aktivt med frivillighetspolitikk. Nettverket er for ansatte i administrasjonen og politikere i kommunen og skal være et sted for erfaringsutveksling og kunnskapsheving om temaet samhandling og samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor (KS 2012c), og arbeider nå altså med å få til en samarbeidsplattform med Frivillighet Norge. Vi har altså å gjøre med en samarbeidsplattform, eller «compact» som det også gjerne kalles, på lokalt nivå, og som en nå også har klart å formalisere og videreføre til et mer overordnet nasjonalt nivå. Mye er blitt sagt om frivillig sektor innenfor kultur og fritid, og det er også her det er størst grad av samarbeid mellom frivillighet og kommune. Helse- og omsorg ligger imidlertid på en tett 2. plass (KS 2012b). Det er derfor nærliggende å forvente at en slik samarbeidsplattform også berører frivillig organisasjoner innenfor dette feltet.

### Frivillighet Norge

Frivillighet Norge ble stiftet i 2005 og er et samarbeidsforum for hele frivillig sektor. Medlemmene består av 275 organisasjoner som til sammen representerer over 60.000 lag og foreninger over hele landet. Frivillighet Norge har som

mål å bedre rammebetingelsene for sektoren, utvikle frivillighetspolitikken og «aktivt fremme frivillighetens og de frivillige organisasjonenes interesser i samfunnet» (Frivillighet Norge 2011). Dette skjer blant annet gjennom tett kontakt og dialog med offentlige myndigheter. Forumet er organisert etter konsensusprinsippet. Så når Frivillighet Norge tar opp og mener noe, så står alle medlemsorganisasjonene bak. Dette gjør at Frivillighet Norge kan fremstå som en sterk og samlet paraplyorganisasjonen som fremmer og fronter «frivilligheten» i forhold til offentlige myndigheter. Dette kommer tydelig frem i arbeidet med utarbeidelsen av samarbeidsplattformen mellom frivillig og offentlig sektor.

### Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor 2011-2013

Formalisering av samarbeidsrelasjoner mellom frivillig og offentlig sektor ser ut til å være en internasjonal trend. Flere land deriblant Storbritannia Sverige og Danmark har utformet mer eller mindre formaliserte «anvisninger» på hvordan samarbeid og samhandling mellom frivillig og offentlig sektor bør foregå. I St meld nr 7 (2008–2009), «Et nyskapende og bærekraftig Norge» foreslo regjeringen å nedsette et utvalg til å utrede nye innovative løsninger for å møte fremtidas omsorgsutfordringer. Utvalget leverte i 2011 utredningen «Innovasjon i omsorg» (NOU 2011:11) til Helse- og omsorgsdepartementet, og påpekte at de var av den oppfatning at:

... det er behov for en mer systematisk tenkning og utvikling av politikk for samhandling mellom kommune og sivilsamfunn. En god samhandling mellom kommune, brukere og nærmiljøressurser må vokse fram ut fra lokale ønsker og forutsetninger. Omsorgstjenestene er lagt til kommunene nettopp for at de skal kunne gi mer fleksible, lettbente og ubyråkratiske løsninger.

På denne bakgrunnen foreslo utvalget at det i Norge i likhet med de ovennevnte landene ble initiert en prosess «(...) med sikte på å lage en overenskomst som i første omgang dekker omsorgsfeltet eller eventuelt helse- og sosialområdet. En slik overenskomst på nasjonalt nivå vil også kunne danne rammene for lokale avtaler mellom kommunene og tredje sektor». En skulle i utgangspunktet forvente at et slikt «compact» ville ha stor betydning for helse- og velferdsorganisasjonene, særlig med tanke på at de er store og med forgreininger både på nasjonalt og lokalt plan.<sup>24</sup>

24. Riktignok er Bergen diakonale stiftelse lokalbasert, men den har uansett tilknytning til og er en del av den norske diakonitradisjonen fra 1850 tallet.

Samme år (2011) ble det etablert et samarbeid mellom Frivillighet Norge og KS og utarbeidet en «Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunalsektor 2011–2013» Her heter det at:

Plattformen er et uttrykk for ønsket om bedre samhandling mellom sektorene for å støtte og tilrettelegge for den omfattende og viktige aktiviteten i frivillig sektor. Plattformen fastsetter prinsipper og handlinger for å styrke relasjonen mellom offentlig og frivillig sektor i Norge. Partene har en felles intensjon om å bevare og videreutvikle den nordiske frivillighetstradisjonen med en selvstendig frivillig sektor som viktig pilar i vårt demokrati.

I den forbindelse blir det relevant å se nærmere på i hvilken grad og hvordan dette tematiseres av Frivillighet Norge og KS. På Frivillighet Norges nettsider står det at utgangspunktet for plattformen må være at frivillig og offentlig sektor er uavhengige parter, og at begge partene anerkjenner frivillighetens egen- og samfunnsverdi. Den frivillige sektoren er, i følge Frivillighet Norge, en viktig pilar i demokratiet. Men selv om frivillige organisasjoner og kommuner ofte kan ha felles målsettinger for eksempel innenfor kultur- og fritids-, eller helse- og sosialfeltet har de gjerne ulike ståsteder og forutsetninger. I et samarbeid må slike ulikheter komme opp i dagen og anerkjennes. Samtidig understrekes det at de to sektorene kan utfylle hverandre, de er komplementære. Der det offentlige for eksempel har forskningsbasert kunnskap, har frivillig sektor gjerne erfarings- og lokalbasert kunnskap, og er flinke til å fange opp behov, meninger og trender «ute blant folk». Tilsvarende har det offentlige formell myndighet og økonomiske midler til iverksetting av politiske tiltak, mens frivilligheten har evne til å mobilisere folk og ellers være en pådriver for endring. De to sektorene kan også, i følge plattformen, gi hverandre gjensidig legitimitet.

Mye av samhandlingen mellom frivillige og kommunen skjer nettopp innenfor helse- og velferdsfeltet og på lokalnivået. Dette er ikke et eksplisitt tema i plattformsdokumentet, som er mer en skisse over overordnede prinsipper og en understreking av viktigheten av forutsigbare rammevilkår til frivillig sektor – for øvrig noe vi har sett at organisasjonene selv etterlyser. Så hva – om noe – samarbeidsplattformen konkret har å si for organisasjonenes vilkår innenfor helse- og velferdsfeltet, er imidlertid mer uklart. Samtidig er det viktig å merke seg at frivillig sektor her blir anerkjent – nettopp som en egen sektor – mellom staten og markedet. Men som vi skal se, kart og terreng stemmer ikke alltid overens.

## Sett fra innsiden: Stemmer fra to organisasjoner

Jeg her intervjuet representanter fra to av de fire tidligere nevnte organisasjoner: Stiftelsen Bergen Diakonissehjem og Kirkens Bymisjon (henholdsvis direktør Terje Steen Edvardsen og generalsekretær Sturla Stålsett). Samtalene var konsentrert om frivillig sektor sin rolle på helse- og sosialfeltet før og nå, og forholdet til offentlige myndigheter både i praktisk arbeid og på mer generelt, ideologisk plan. Både Edvardsen og Stålsett var opptatt av at dette samarbeidet varierte på tvers av tid og hvilken «undersektor», eventuelt konkret prosjekt man tok utgangspunkt i. I det følgende kommer jeg til å gjengi noen hovedpunkter fra hvert enkelt intervju, for på den måten å utdype og eksemplifisere hvordan organisasjonene selv oppfatter forholdet til det offentlige.

### Stiftelsen Bergen Diakonissehjem

Det er tre felt eller sektorer som er sentrale for stiftelsen og som gjenspeiler både dens verdier og organisatoriske struktur: Utdanning, helse og barnevern. Dette er felt med hver sine rammebetingelser, så når man skal snakke om «forholdet til det offentlige» avhenger dette av hvilken av sektorene man tar utgangspunkt i. Edvardsen fremstilte situasjonen i utdanningssektoren som mest positiv i forhold til stiftelsens autonomi, handlingsrom og anerkjennelse. Bergen Diakonale Høgskole er en sykepleierskole med røtter tilbake til rundt 1907. Her har Universitets- og høyskoleloven fra 2005 styrket høyskolens posisjon ved at de nå blir akkreditert som en *vitenskapelig* høyskole på linje med høyere offentlige forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Den formelle likebehandlingen, der skolen må rangeres og «måles» sammen med andre etter offentlig fastsatte kriterier, gjør at den blir regnet som vitenskapelig og «skikkelig» – og ikke bare et ideelt, kristent alternativ. I neste omgang gir nettopp denne legitimiteten større «rom for frimodighet». Edvardsen viser også til at gjennomstrømningsmessig er sykepleierutdanningen ved Haraldsplass blant de beste i landet.

På helsefeltet er ikke situasjonen like udelt positiv som på utdanningsfeltet. Perioden rundt år 2000 da staten overtok sykehusene var krevende for Haraldsplass, men i likhet med andre av stiftelsens helseinstitusjoner faller sykehuset inn under spesialisthelsetjenesten. Dermed har stiftelsen på dette feltet driftsavtaler helt på linje med offentlige aktører, samtidig som de er opptatt av å ha en diakonal profil på arbeidet (alt i fra satsingsområder til konkrete ting som en bønneurne ved sykehusets inngangsparti, tilbud om andakter etc). Edvardsen påpeker dessuten hvordan helse og diakoni (og mye frivillig helse- og omsorgsarbeid generelt) er koblet sammen. Stiftelsen har både hatt en initiativ- og pådriverfunksjon når det gjelder arbeid for døende, mens dette lenge ble sett på som lavstatus, og en mottok ikke noe støtte fra det offentlige på dette feltet før i 2002. Nå er imidlertid Haraldsplass foregangsinstitusjon på feltet og med «rådgiverfunksjoner» i forhold til ulike profesjoner og institusjoner. Det å være en ideell stiftelse gjør det lettere å utvikle nye arbeidsfelt,

som så eventuelt kan videreføres via det offentlige eller ved offentlige midler. Stort sett har sykehuset et ryddig og greit forhold til det offentlige, særlig gjennom driftsavtale, men ser en prinsipiell fare for økende byråkratisering og standardisering.

På barnevernsfeltet er situasjonen vanskelig, og dette er en sak som tydelig engasjerer Edvardsen. Her er det prinsippet om likebehandling som gjelder, med stadige anbudskonkurranser der frivillige taper i konkurransen med markedsaktører. Dette skyldes det rene fokuset på pris («setter stykkpris på ungdommer»), der de frivillige har andre rammeavtaler for pensjon. Private, internasjonale kommersielle aktører som eks Aleris, tar over mer og mer av feltet og tar ut mer og mer overskudd, stikk i strid med offentlige ord og lovnader. På dette feltet har det offentlige faktisk mye mer rom til «skjerming» fra anbud og markedsretting enn det de tydeligvis tror og gjør.

### Kirkens Bymisjon

I likhet med Edvardsen virket Stålsett til å ha et godt overordnet blick på frivillig sektors historiske og samtidige roller innenfor helse- og sosialfeltet. Videre understreket han at Bymisjonens konkrete arbeid – og forhold til offentlige myndigheter – kan variere både over tid, på tvers av kommuner, og på tvers av felt eller arbeidsområder. På samme måte kan dette forholdet variere alt etter det om organisasjonen fungerte som initiativtaker eller som oppdragstaker for bl.a. helsedepartementet eller direktorater.

Det tidvise misforholdet mellom politisk retorikk og – praksis ble også et viktig moment i samtalen. Innenfor dette feltet snakkes det ofte om «offentlig» eller «privat», der det private innbefatter både kommersielle og ideelle aktører, uten å få frem det prinsipielt viktige skille mellom dem. Frivillige organisasjoner lovprises i festtaler og politiske dokumenter, men den praktiske, konkrete arbeidshverdagen samsvarer ikke nødvendigvis med innholdet i festtalene. Slike misforhold kan skape både handlingsrom og frustrasjon. Stålsett kom med konkrete eksempler på begge deler. 24sju er et oppdrag fra Helse og omsorgsdepartementet, der Kirkens Bymisjon gir et døgnåpent tilbud for de mest utsatte rusavhengige i Oslo. Her opplever organisasjonen at den har stort handlingsrom og at oppdragsgiver er fornøyd. Men det er også eksempler på frustrasjon. Da organisasjonen startet opp en helsestasjon for pirløse innvandrere (uten oppholdstillatelse eller andre rettigheter) mente både departement og direktorat at organisasjonen ble for politisk og trådte over «politisk korrekte» grenser. Stålsett fremhevet imidlertid at nettopp dette å kunne initiere ting der og da, er noe av særtrekket og verdien av frivilligheten: Kirkens Bymisjon tåler godt å være en provokatør. I forlengelsen av dette etterlyste han større politisk bevisstgjøring av egenverdien til frivillig sektor.

## Mister organisasjonene sin egenart?

Det er vanskelig å gi et entydig svar på hvordan samhandlingen mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter fungerer innenfor helse- og velferdssfeltet, og antakelig er det heller ikke særlig fruktbart å søke etter det. Snarere er det slik at oppfatningene og beskrivelsene rundt dette varierer etter hvilket «underområde» det dreier seg om, hvem man spør, hva man spør om og hvorvidt man ser verden gjennom organisasjoner, politisk språkbruk eller konkret politisk praksis. Det er altså ulike og sammensatte oppfatninger om hva som er og bør være frivillighetens rolle og funksjon i dagens velferdssamfunn.

Gulbrandsen (2012:66–67) skisserer opp ni idealtypiske roller som frivillige organisasjoner kan ha i forhold til offentlige myndigheter, enten enkeltvis eller i ulike rollekombinasjoner. For det første kan de inneha rollen som *instrumenter* for gjennomføringen av offentlig politikk, for eksempel som når Haraldsplass sykehus har driftsavtale med Helse Vest, og dermed fungerer på linje med et «hvilket som helst» sykehus. For det andre kan de innta rollen som *partnere* ved at de produserer de goder eller tjenester som det offentlige ønsker og trenger, samtidig som de beholder autonomi, egenart og egne visjoner. En tredje mulighet er rollen som *innovatør*. Det vil si at frivillige organisasjoner tester ut nye tiltak, enten på eget eller offentlig initiativ, som så (hvis vellykkede) kan støttes eller overtas av myndighetene. Et eksempel på dette er Nasjonalforeningen for folkehelsen som satte «eldresaken» på dagsorden, og på den måten satte premissene for senere (offentlig) *eldrepolitikk*.

Beslektet med dette er rollen som *lyttepost* (4). Gjennom sitt virke kommer organisasjoner gjerne nært på nye behov og problemer, og får på den måten kunnskap og praksiser som i neste omgang kan komme myndighetene til gode. Særlig innenfor rus- og innvandringsfeltet finner vi eksempler på dette.

En femte, sjette og syvende rolle er å fungere som henholdsvis *legitimitetsskaper*, *klient* og *alternativ til offentlig politikk*: På den ene siden kan organisasjonene legitimere seg selv ved å drive med noe som også det offentlige er opptatt av, samtidig som de på den andre siden kan skape legitimitet til offentlige myndigheter, som ved å ta i bruk frivillige aktører da kan fremstå som mer progressive og moderne enn det de ellers ville ha gjort. Enten fordi de tar vare på og legger til rette for frivilligheten (klientrollen) eller fordi organisasjonene fremstår som et tydelig alternativ til politikken og tilbudene som drives av det offentlige.

Videre finnes det mange eksempler på organisasjoner som primært arbeider for å fremme egne medlemmers interesser eller fremstår som politiske aktivister ved at de brenner for en bestemt sak som de jobber for å realisere. En siste rolle som Gulbrandsen trekker frem er rollen som representant for bestemte kollektive verdier, for eksempel knyttet til politikk, livssyn eller livsstil.

Hovedinntrykket er at organisasjonene særlig identifiserer seg med rollene som *partnere*, *innovatører* og *alternativer* til offentlig politikk. *Partnerrollen* viser seg blant annet ved at de er opptatte av å ha gode samarbeids- og drifts-avtaler med det offentlige, for eksempel innenfor helseforetakene. Haraldsplass sykehus skal ikke være noe annet enn Haukeland sykehus hvis man for eksempel er hjerte- eller lungesyk, men snarere en likeverdig partner i det offentlige helsevesenet.

*Innovatørrollen* kommer til uttrykk ved at organisasjonene gjerne fremhever deres mulighet til å fungere som et lavterskeltilbud som kan ta fatt i (nye) problemer og behov der og da, uten å gå veien om lange og tungroddede politiske prosesser. Særlig store «tradisjonelle» organisasjoner som Nasjonalforeningen og NKS har fremhevet hvordan de historisk har satt en rekke tema på dagsorden og på den måten fungert som premissleverandører for det som senere skulle bli offentlig politikk (se også Bjarnar 1995, Berven 2000, Berven og Selle 2001, Grindheim 2010).

Samtidig finnes det mange dagsaktuelle eksempler på innovatørrollen, deriblant Kirkens Bymisjons tilbud til blant andre prostituerte, rusmisbrukere og papirløse immigranter. Det kan dreie seg om «basale» ting som en varmetue som tilbyr mat, et medmenneske for samtale, muligheten for dusj og toalett etc. Men det kan også dreie seg om tiltak som er langt mer kontroversielle som da den samme organisasjonen startet en helsestasjon for papirløse immigranter, som ikke har rett på offentlig helsehjelp og der det er en eksplisitt politisk målsetting å få dem ut av landet så fort som mulig.

Her ser vi hvordan de idealtypiske rollene Gulbrandsen (2012) skisserer, nettopp *er* idealtyper, ved at rollen som innovatør lett kan overlappe eller gli over mot roller som alternativ til offentlig politikk, lyttepost og til og med (politisk) aktivisme. I forlengelsen av dette er det interessant at representanter for organisasjonene påpeker at «samarbeid med det offentlige» på langt nær er noen statisk størrelse, men varierer på tvers av tid, arbeidsfelt og lokalmiljø.

Jeg vil dessuten hevde at bildet er ytterligere komplekst ved at det i praksis er vanskelig å komme utenom organisasjonenes roller som instrumenter for offentlig politikk. Her må vi på nytt trekke frem et politisk klima som til tross for en rekke honnørord knyttet til det distinkt verdifulle og særegne ved frivillig sektor, også preges av en stadig sterkere vekt på mål- og resultatstyring, dokumentasjon, kontroll og kontrakter; altså et såkalt «anbudsregime». Mitt inntrykk er at representanter for organisasjonene er ambivalente – heller enn utelukkende negative – til denne utviklingen (se også Berven 2000). Konkurransen og krav om dokumentasjon kan være konstruktivt, hevdes det, ved at organisasjonene er nødt til å være kritisk og bevisst rundt kvaliteten på hva de kan tilby og hvordan de driver. De må opptre som profesjonelle aktører på lik linje med andre offentlige og markedsbaserte aktører i velferdssamfunnet, og får på denne måten muligheter og incentiver til å synliggjøre sin egen virksomhet og særegne verdigrunnlag. Samtidig påpekes det i intervjuer at mang-

lende offentlig kunnskap om det særegne ved frivilligheten kan virke utarmende og gi manglende, eller iallfall uforutsigbart handlingsrom og rammevilkår for de frivillige organisasjonene.

I språket både blant politikerne og befolkningen generelt snakkes det gjerne om «offentlig» eller «privat», for eksempel at en kommune har x antall private sykehjemsplasser. Men privat er ikke bare privat: Det er en prinsipiell forskjell på om et sykehjem er kommersielt eller ideelt drevet, men denne forskjellen blir tilslørt ved at vi opererer med todelingen offentlig – privat snarere enn tredelingen offentlig – frivillig – markedsbasert. Men når en organisasjon må sende inn anbud på lik linje med andre aktører forsvinner verdien av dette særegne i konkurransen. De konkurrerer tilsynelatende likt på et fritt (kvasi-) marked, men de konkurrerer i praksis på andre vilkår (for eksempel knyttet til pensjon) og ikke minst hevdes det, ut fra et helt annet verdigrunnlag. Når man har å gjøre med et system som prioriterer markedsmekanismene til og med på velferdsfeltet, trengs det en økende politisk bevisstgjøring av *egenverdien* til frivillig sektor.

Denne problematikken er også anerkjent hos Frivillighet Norge, som i et notat til Fornyings- og administrasjonsdepartementet om ideelle organisasjoners institusjonsdrift, krever at «Regjeringen må stå ved standpunktet om at ideelle aktører er nødvendig supplement i den offentlige velferdsproduksjonen». (Frivillighet Norge 2011b). I tillegg til å oppfordre regjeringen til å legge til rette for «at samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner forankres i lokalt tilpassede og forpliktende samarbeidsavtaler», bør den blant annet «etterspørre de ideelle aktørenes merverdi og tillegge den vekt i anbudskonkurranser. Imidlertid kan man, som jeg gjør her, spørre seg om det strengt tatt er eller bør være en offentlig, politisk oppgave å sørge for en sterk frivillig sektor. Kanskje frivillighetens særtrekk generelt, og særlig innenfor helse- og velferdsfeltet, nettopp har vært at den er «noe annet» enn det offentlige. Hvis en nasjonal compact da blir et forsøk på å definere og standardisere det udefinerte på, kan den potensielle vinningen lett gå opp i spinningen.

Bildet er altså sammensatt, komplekst og paradoksalt. På den ene siden kan man si at slik har det alltid vært. Det politiske – ideologiske rommet for frivillighet har variert. Organisasjonene har vært der og utført oppgaver hele tiden, men i noen historiske faser som for eksempel fra etterkrigstiden og frem til sent 1970-tall, blir ikke dette i særlig grad kommunisert fra offentlig hold. Da var det heller velferdsstatsprosjektet som ble viktig å kommunisere. Mens i andre perioder, som før første verdenskrig, slutten av 1990-tallet og utover på 2000-tallet fremstår frivillighet som en verdi per se i den politiske språkb Bruken samtidig som en rekke organisasjoner oppfatter at det er vanskeligere å nå frem, bli hørt og få utfolde seg. På den annen siden åpner dette opp for spørsmål knyttet til frivillighetens verdi for hva, hvem, hvordan og hvorfor; aspekter som vanskelig lar seg plassere innenfor et offentlig anbudsregime.

## Litteratur

- Baer, D. (2007): Voluntary association involvement in comparative perspective. I L.Trägårdh (red.) *State and Sivil Society in Northern Europe: The Swedish Model Reconsidered* (ss. 67–125). New York, Oxford: Berghahn Books.
- Berven, N. (2000): *Fra legitimitet til gammeldagshet. En analyse av det skiftende politiske rommet for brede helse- og velferdsorganisasjoner*. Bergen: Los-senter Rapport 0005
- Berven, N. og P. Selle (2001): *Svekket kvinnemakt. De frivillige organisasjonene og velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bjarnar, O. (1995): *Veiviser til velferdssamfunnet 2. Norske Kvinners Sanitetsforening 1946–1996*. Oslo: Norske Kvinners Sanitetsforening.
- Brønnøysundregistrene (2012): *Om Brønnøysundregistrene*  
<http://www.brreg.no/om.html>
- Byrådet i Bergen (2010a): *Prinsipper for bruk av konkurranse i Bergen kommune*. Byrådssak 177/10. Bergen: 24. mars.
- Frivillighet Norge (2011):  
[http://www.frivillighetnorge.no/no/Om\\_Frivillighet\\_Norge/](http://www.frivillighetnorge.no/no/Om_Frivillighet_Norge/)
- Frivillighet Norge (2011b): *Notat til FAD om ideelle organisasjoners institusjonsdrift*.  
<http://www.frivillighetnorge.no>
- Grindheim, J. E. (2010): *I menneskets og samfunnets tjeneste. Nasjonalforeningen for folkehelsen 1910–2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, T. og G. Ødegård (2011): *Frivillige organisasjoner i en ny tid. Utfordringer og endringsprosesser*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2011:1.
- Gulbrandsen, T. (2012): *Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2012:2.
- Hatland, A., S. Kuhnle og T.I. Romøren (1996): *Den norske velferdsstaten*. Oslo, Ad Notam, Gyldendal.
- Kommunesektorens organisasjon (KS) (2012a): *Kommunene øker innsatsen i pleie og omsorg*, <http://www.ks.no/tema/helse-og-omsorg/Eldreomsorg/Kommunene-okker-innsatsen-i-pleie-og-omsorg/>
- Kommunesektorens organisasjon (KS 2012b): *KS og Frivillighet Norge lanserer samarbeidsplattform*, <http://www.ks.no/tema/samfunn-og-demokrati/Kultur-og-frivillighet/KS-og-Frivillighet-Norge-lanserer-samarbeidsplattform/>
- Kommunesektorens organisasjon (KS (2012c): *Nettverk for kommuner som jobber aktivt med frivillighetspolitikk*, [www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Kultur-og-frivillighet/Forum-for-kommuner-som-jobber-aktivt-med-frivillighetspolitikk/](http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Kultur-og-frivillighet/Forum-for-kommuner-som-jobber-aktivt-med-frivillighetspolitikk/)
- Kuhnle, S. (1983): *Velferdsstatens utvikling. Norge i et komparativt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kuhnle S. og P. Selle (1992): *Government and Voluntary organizations. A relational perspective*. Aldershot: Avebury
- Lorentzen, H (2010): *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010:4.
- Lundström, T. og L.Svedberg (2003): The coluntary sector in a social democratic welfare state – the case of Sweden. *Journal of Social Policy*, 32(2), 217–238.
- Nasjonalforeningen for folkehelsen (2012): *Handlingsprogram 2010–2014*:  
[http://www.nasjonalforeningen.no/no/Vi\\_mener/](http://www.nasjonalforeningen.no/no/Vi_mener/)

- Norske Kvinners Sanitetsforening (2012): Om N.K.S.  
[http://www.sanitetskvinnene.no/no/om\\_nks/](http://www.sanitetskvinnene.no/no/om_nks/)
- Nødland, S. I., N.A. Bergsgard, A. Bjelland og E. Leknes (2007): *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*. Rapport IRIS – 2007/047
- Putnam, R. (1995): «Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. Political» I *Political Science & Politics* 28 (4): 664–83.
- Sivesind, K.H. (2012): «Mer frivillig velferd»  
<http://www.sivilsamfunn.no/Info/Aktuelt/Mer-frivillig-velferd>
- Sivesind, K.H. (2012): «Ideella välfärdstjänster: en lösning på den skandinaviska modellens framtida utmaningar?» i Lars Trägård, Hanne Halén, Per Selle og Lars Skov Henriksen (red.) *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital: Velferd, mångfald, framtid*. Stockholm: SNS-förlag.
- Statistisk sentralbyrå (2008): *Helseregnskap 1997 – 2007*.  
<http://www.ssb.no/helsesat/arkiv/art-2008-04-09-01.html>
- Statistisk sentralbyrå (2007): *KOSTRA: Bli kjent med kommune-Norge*.  
<http://www.ssb.no/kostra/index.html>
- Statistisk sentralbyrå (2011): *Kommunenes virksomhet, 2010, reviderte tall. Nøkkel tall for kommunenes virksomhet*.
- Statistisk sentralbyrå (2012): *Satellitregnskap for frivillige organisasjoner 200*
- Steen, E. (red.) (1952): *Sosial håndbok for Norge. Bind 1, annen sterkt forøkkede utgave*. Oslo: Norsk forening for sosialt arbeide.
- St. meld. nr. 27 (1996–1997): *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Kulturdepartementet.
- St. meld. nr. 30 (2000–2001): *Langtidsprogrammet 2002 – 2005*. Finansdepartementet.
- St. meld. nr. 39 (2006–2007): *Frivillighet for alle*. Det kongelige kultur- og kyrkje departement.
- St. meld. nr. 7 (2008–2009): *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Nærings- og handelsdepartementet.
- Strømsnes, K. (2012): «Norsk frivillighetspolitikk – ny och helhetlig?» i Lars Trägård, Hanne Halén, Per Selle og Lars Skov Henriksen (red.) *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital: Velferd, mångfald, framtid*. Stockholm: SNS-förlag.
- Wikipedia (2012): <http://no.wikipedia.org/wiki/Anbud>
- Wollebæk, D. og P. Selle (2002): *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, D. og P. Selle (2007): «The Origins of Social Capital. Socialization and Institutionalization Approaches Compared», i D. Wollebæk 2009: *Change in Local Voluntary Associations*. Dissertation for the degree of philosophiae doctor (PhD), Bergen: Universitetet i Bergen.
- Wollebæk, D. (2009): *Change in Local Voluntary Associations*. Dissertation for the degree of philosophiae doctor (PhD), Bergen: Universitetet i Bergen.
- Ørnsrud, I.H. (2001): *Mye fristilling men lite kontroll. En studie av mål-og resultat styring gjennom budsjettreformen i staten*. Bergen: Los-senter rapport R0001 6-2008. <http://www.ssb.no/vis/emner/09/01/orgsat/main.html>



## Frå Frisam, Frivillighetens Samarbeidsorgan, til Frivillighet Norge

Ivar Eimhjellen og Kristian Mjåland

Dette kapitlet ser nærare på ei av dei viktigaste institusjonelle endringane, eller nyvinningane om ein vil, i forholdet mellom staten og det frivillige dei siste åra. Kjeldene for kapitlet er mellom anna litteratur om dei ulike institusjonane, stortingsmeldingar, årsrapportar og intervju med personar i frivillige organisasjonar. Med opprettinga av Frisam i 1995 fekk det frivillige eit viktig institusjonelt nedslagsfelt innafor statsforvaltninga (Helse- og sosialdepartementet). Utviklinga gjorde tydeleg at forholdet her kunne bli i tettaste laget om det frivillige skulle sikrast nok autonomi og staten nok handlingsrom. Frisam blir då også erstatta av Frivillighet Norge i 2005, ein viktig paraplyorganisasjon med frivillige organisasjonar som medlemmer på utsida av statsforvaltninga, samstundes som det koordinerande frivilligarbeidet i departementa blir flytta til Kulturdepartementet, som også får si eiga frivilligavdeling. Kapitlet seier også litt om korleis Frivillighet Norge ser på forholdet til det offentlege og om korleis medlemsorganisasjonane i Frivillighet Norge vurderer paraplyorganisasjonen sin, sjølv om det ikkje er snakk om noko fullstendig analyse av dette.

## Oppretting av Frivillighetens Samarbeidsorgan – Frisam

I 1995, etter St.meld. nr. 16 (1993-94) *Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler*, vart Frivillighetens samarbeidsorgan - Frisam - oppretta. Frisam låg administrativt under Helse- og sosialdepartementet, men skulle ha ei fri stilling og vere styrt av representantar frå frivilligfeltet. Bakgrunnen for opprettinga var eit ynskje i Brundtland III regjeringa om å rydde opp i dei ulike støtteordningane, tilskota, vurderingane og ulike kriterium i ulike departement (Aarønes 2004). I meldinga kan vi lese at: «FRISAM skal ha som hovudoppgave å stimulere, samordne og videreutvikle det frivillige arbeidet i Norge og legge til rette bedre samspill mellom frivilligheten og det offentlige» (St.meld. nr. 16 (1993-94)). Frisam skulle vere:

«... et bredt kontaktorgan der frivillige organisasjoner, områdebaserte organisasjoner, den «nye» frivilligheten som frivillighetssentraler, selvhjelpsgrupper og likemannsarbeid, berørte departement og andre representanter for lokalt ansvarlige for frivillighetssentraler f.eks. kommunesektoren er representert (...) Kontaktorganet skal ha en åpen «møteplass» funksjon» (St.meld. nr. 16 (1993-94) 31-32)

Frisam var delt i tre med eit eige senter, eit breitt kontaktforum og eit eige styre. Frisam-senter skulle vere eit pådrivarorgan for samarbeid mellom ulike frivillige organisasjonar og det offentlege. Senteret skulle samle kompetanse og kunnskap om frivilligfeltet og formidle kunnskapen. Senteret skulle også ha sekretariat-funksjonen for oppfølginga av frivilligsentralane og sjølvhjelpsgrupper. Frisamstyret skulle oppnemnast av Helse- og Sosialdepartementet etter forslag frå dei frivillige organisasjonane.

Dag Arne Syverinsen var ordførar i Kontaktforumet frå 1995 til 2003. I eit intervju med Fanfare for Frisam (Aarønes 2004) seier han at under den tida Frisam var sosialstatsråden sitt rådgjevande organ så opplevde han at det skjedde heilt grensesprengande ting og det vart utvikla ei rekke omgrep om det frivillige Noreg. Sjølv opprettinga av Frisam var ei erkjenning av at det offentlege Noreg var ein aktør på den frivillige arenaen. «Frisam ble et i beste forstand utradisjonelt møtested (...) Vi fikk en dynamikk og en arena vi aldri tidligere har sett maken til» (Aarønes 2004, 42).

For dei frivillige organisasjonane kan opprettinga av Frisam ha vore ein lenge etterlengta møtestad og eit felles forum. Odd Einar Dørum var leiar i Frisam-styret frå 1995-1998 og opplevde Frisam som eit torg, ein marknad eller ein møteplass som dei frivillige organisasjonane «eigde» sjølve. Likevel, det at organisasjonane kunne stå under same paraply var ikkje alltid likt med at alle organisasjonane ynskte det same.

«Det er klart at gruppene under Frisam somme tider konkurrerer med kvarandre og at dei kan vere rivalar. For Frisam som organ er kuns-ten å finne fellesskapslinene, utan å kome bort i spenningslinene» (Aarønes 2004, 21).

## Momsreforma skapte intern uro

Momsreforma frå 2001 skapte eit stort engasjement blant dei frivillige organisasjonane, men og til dels konflikhtar mellom dei. Frisam kontaktforum var svært delaktige i å få i stand denne kompensasjonsordninga på Stortinget og delvis også premissa for ordninga. Frisam skulle stå for fordelinga av kompensasjonen til dei frivillige organisasjonane, som vart basert på ein såkalla «sjablon-modell». I denne modellen vart tilbakebetaling av moms estimert ut frå data om driftskostnader for typar av organisasjonar med bakgrunn i statistikk frå årsrekneskap i frivillige organisasjonar. Dette opplegget gav fordelar til organisasjonar med stor lokal aktivitet som ikkje så lett kunne dokumentere alle utgifter i alle lokallag. Dette gjekk på kostnad av dei organisasjonane som har store og konsoliderte økonomiar og som kunne dokumentere sine faktiske meirkostnader. Konfliktane kom tydeleg fram hausten 2004 og organisasjonane vart tvungne til å samle seg for å sikre løysinga om momskompensasjon (Frivillighet Norge 2005).

Frisam besto for det meste av det vi kan kalle medlemsorganisasjonar, eller tidsbruksorganisasjonar, der det handlar om at ein gjev av si tid eller gjev si tilslutning til ein organisasjon i forhold til eit saksfelt eller ei interesse. På den andre sida sto frivillige organisasjonar som i hovudsak dreiv med pengeinnsamling til ulike veldedige føremål. Desse organisasjonane var organisert i FIO - Frivillige organisasjoners råd for inntektsbringende arbeid. Innsamlingsorganisasjonar har gjerne eit hovudkontor utan mange lokale lag og har ein oversiktleg og dokumenterbar økonomi. Desse organisasjonane var ikkje fornøgde med korleis den reine sjablon-modellen fordelte momsrefusjonen (Frivillighet Norge 2005).

I tidsrommet dette gjekk føre seg i Frisam så skjedde det også endringar på departementsnivå. I juni 2004 vedtok regjeringa å gjere Kultur- og kyrkjedepartementet ansvarleg for det frivillige. Vedtaket var ei oppfølging av Koordineringsutvalet si innstilling frå våren 2004 som anbefalte ei betre samordning av departementa sine forhold til «eigne» organisasjonar. Ein konsekvens av vedtaket var at Frisam som forvaltningsorgan skulle leggjast ned. Dei tilsette og porteføljen vart flytta frå Sosial- og helsedirektoratet til Kultur- og Kyrkjedepartementet. Det interessepolitiske arbeidet i Frisam Kontaktforum skulle fristillast og ikkje lenger ha eit sekretariat i forvaltninga (Frivillighet Norge, 2005)

I Frisam hadde ein også starta arbeid med å etablere ein breiare plattform for det frivillige Noreg. Ordføraren i Frisam Kontaktforum, Kristen Ulstein,

tok initiativ til eit møte mellom Frisam og FIO 3. desember 2004. Til møtet låg det føre eit notat om etablering av eit interimstyre med representantar for dei to organisasjonane. Bakgrunnen for møtet var ei direkte utfordring frå KKD, framsett i eit møte denne gruppa hadde i departementet. Frisam Kontaktforum og FIO vart bedne om å samordne seg og komme tilbake til KKD med eit felles opplegg for etablering av det nye organet (Frivillighet Norge 2005).

Noko av bakgrunnen for å leggje ned Frisam kan vere korleis kontaktforumet hadde etablert seg som aktør. I fylgje Kristen Ulstein vart Frisam etter kvart eit sterkt lobbyorgan og ein synleg aktør på Stortinget i samband med momskompensasjonsordninga, der dei frivillige organisasjonane fann saman. For styresmaktene kan dette ha vore vanskeleg og trugande, ikkje minst sidan Frisam hadde sekretariatet sitt på innsida av statsforvaltninga (Aarønes 2004). Andre hevdar at det ikkje var Frisam som eining som dreiv lobbyverksemd på Stortinget, men at enkelte medlemsorganisasjonar gjorde dette på eiga hand (Syverinsen i Aarønes 2004).

Etter kvart som Kulturdepartementet fekk det overordna koordinerings-svaret for det frivillige vart FRISAM Kontaktforum lagt ned i 2005 og skild ut frå statsforvaltninga. Eit nytt samarbeidsforum for frivillig sektor, Frivillighet Norge, vart formelt stifta 19. september 2005. Staten la til grunn at organisasjonane sitt interessepolitiske arbeid, nettverksbygging og erfaringsutveksling måtte bli ivarettatt av organisasjonane sjølve (St.meld. nr. 39 (2006-2007)). Våren 2005 klarte Frivillighet Norge (før formell stiftelsesdato) å etablere ein brei konsensus omkring momskompensasjonen for 2004 og dei fekk gjennomslag for etterbetaling til dei organisasjonane som kom dårlegast ut av kompensasjonen for 2003.

## Frå Frisam til Frivillighet Norge

Frivillighet Norge, som vart oppretta etter nedlegginga av Frisam, er eit samarbeidsforum for frivillig sektor og er per 2012 ein paraplyorganisasjon med meir enn 275 medlemsorganisasjonar. Organisasjonsstrukturen i Frivillighet Norge består av arbeidsgrupper, nettverksgrupper, sekretariatet, styret og årsmøtet. Politikktutviklinga i Frivillighet Norge skjer i nettverks- og arbeidsgruppene. Her arbeider organisasjonane seg fram til felles standpunkt og skaffar seg informasjon om ulike politiske prosessar. Arbeidsgruppene er nedsett for å utarbeide innstillingar i forhold til spesifikke temaområder som er særskild aktuelle og krev kontinuerlig oppfølging. Frivillighet Norge har fire faste nettverksgrupper, som er møtestader og samarbeidsfora innanfor tematisk avgrensa områder. Desse er «Rammebetingelser for inntektsbringende arbeid», «Statens forhold til frivillige organisasjoner», «Forsking på frivillighet» og «Skatt og avgift». Gruppene består av representantar for organisasjonar som er interessert i tematikken og er opne for alle medlemmer. Medlems-

organisasjonar som ikkje kan møte opp kan sende skriftlege innspel eller kontakte sekretariatet. Sekretariatet har seks tilsette og blir leia av generalsekretæren. Desse jobbar politisk opp mot myndigheiter og mot medlemsorganisasjonane i forhold til kursing omkring myndigheitskontakt og organisasjonsdrift. Sekretariatet har ansvar for førebuing til styremøter, administrasjon, arbeids- og nettverksgruppene, medlemsarbeid og for informasjonsarbeid. Styret i Frivillighet Norge består av sju medlemmer og 3 varamedlemmer. Årsmøtet er Frivillighet Norges øvste organ (Frivillighet Norge, 2012).

Etter opprettinga i 2005 fekk Frivillighet Norge raskt mange medlemmer, både store og små organisasjonar. Noko av grunnen til dette, og at særskild små organisasjonar ville vere med, var, i følgje Kristen Ulstein, at den valde leiaren i interimstyret kom frå idretten, ein brubyggjar mellom innsamlings- og tidsbruksorganisasjonane.<sup>25</sup> Leiaren gjekk inn for at alle organisasjonane skulle ha lik stemme, uansett storleik. Små organisasjonar kunne då snakke like høgt som til dømes Idrettsforbundet. Det vart også ei demping av konflikten mellom innsamlingsorganisasjonane og tidsbruksorganisasjonane i Frivillighet Norge, og Ulstein opplevde her at Kulturdepartementet vart meir nøgd med å halde seg til Frivillighet Norge som ein aktør og ein breid paraply heller enn å måtte forholde seg til fleire og ulike organisasjonar og interesser. I den grad det finnast eit representativ organ for det frivillige i Noreg så er det nettopp Frivillighet Norge, i følgje Ulstein. Men organisasjonen må vere strategisk og ikkje legge seg på ei politisk linje som kjem i konflikt med andre store paraplyar som kan utfordre posisjonen til Frivillighet Norge. Då kan representativiteten i organisasjonen felle vekk.

---

25. Intervju med Kristen Ulstein

## Korleis ser medlemsorganisasjonane på Frivillighet Norge?

Ei medlemsundersøking i Frivillighet Norge i 2010 syner at organisasjonane opplever Frivillighet Norge som det viktigaste talerøyet i frivilligpolitiske saker og at Frivillighet Norge har gode interne politiske prosessar. I tillegg meiner medlemsorganisasjonane også at dei har nytt godt av sekretariatet sin kompetanse innanfor det frivillige og på organisasjonsdrift (Frivillighet Norge 2010).

Som vi no skal sjå, så går desse synspunkta også att i intervju vi har gjort med eit tilfeldig utval av medlemsorganisasjonar i Frivillighet Norge.<sup>26</sup> Til dømes opplever 4H at *Frivillighet Norge* har sett det frivillige på kartet og på agendaen i Noreg, noko som har ført til at merksemda har auka. Talerøyrfunksjonen har vore viktigast i forholdet til staten, og Frivillighet Norge har hatt god politisk kontakt. *Dyrebeskyttelsen* trekk særleg fram momssaka og meiner Frivillighet Norge her har hatt ei særskild sterk stemme. *Dyrebeskyttelsen* opplever det som svært viktig at det finst ein organisasjon som kan fokusere på lover og retningslinjer i forhold til staten. Saman med *Framfylkingen* opplever dei at organisasjonen har ei viktig koordinerande rolle og at paraplyorganisasjonen er samlande for frivillige organisasjonar og ein felleskanal opp mot myndigheitene. *Folkekulturforbundet* er også mest opptatt av at Frivillighet Norge er eit samlande politisk miljø og av at organisasjonen blir tatt seriøst og er samlande i dialogen med staten. Det blir her opplevd at Frivillighet Norge talar med ei stemme og innverkar på den statlege frivilligpolitikken.

Både staten og medlemsorganisasjonar kan nok oppleve Frivillighet Norge på denne måten, som sterk og samlande. Likevel er frivilligfeltet svært differensiert og består av mange ulike typar organisasjonar i forhold til innhald, struktur, føremål og storleik. Dette er ei vanleg problemstilling når ein ser på store paraplyorganisasjonar. Frivillighet Norge har sjølv tatt sine førehandsreglar for denne diversiteten og lagt ned eit konsensusprinsipp i organisasjonen. Dette inneber at saker som det på førehand er tydleg at medlemsorganisasjonane ikkje kan einast om, ikkje blir tatt opp til diskusjon og ført vidare. Dette gjer at i dei sakene som paraplyorganisasjonen tek opp i forhold til staten, så står alle medlemsorganisasjonane bak. Konsensusprinsippet gjer også at fleire enkeltsaker og organisasjonsspesifikke saker ikkje kan takast vidare i Frivillighet Norge. I ei forlenging av dette opplever nokre organisasjonar at

---

26. Organisasjonane som er intervjuet er 4H, Bergen Internasjonale Kultursenter (BIKS), Dyrebeskyttelsen, Folkekulturforbundet, Framfylkingen, Juvente, Natur og Ungdom, Rednings-selskapet, Samemisjonen, Y's Men International Region Norge. Intervjua vart gjort hausten 2010.

Frivillighet Norge og dei større medlemsorganisasjonane ofte kan overkøyre dei små. Små organisasjonar har gjerne ikkje ressursar til å stille på nettverksmøter i Oslo, på dagtid, der ein diskuterer og kjem med framlegg til styret. Her har dei store og resurssterke organisasjonane ein fordel. Dei største organisasjonane synest også å vere mest opptatt av og fornøgde med paraplyorganisasjonen som eit politisk organ i forhold til staten, mens dei minste organisasjonane er meir opptatt av Frivillighet Norge som eit kompetanseorgan. Redningsselskapet meiner at balansen mellom store og små organisasjonar i Frivillighet Norge er god, men at dei store medlemsorganisasjonane i stor grad subsidierer dei små ved å betale mykje meir i medlemskontingent til Frivillighet Norge.

Frå eit litt anna perspektiv ser *Juvente* på forskjellane mellom organisasjonar i Frivillighet Norge. *Juvente* står sjølv i ein «bestillar-utførar» modell i forhold til staten og har høg grad av offentleg finansiering. *Juvente* som organisasjon er svært ulik for eksempel eit fotballag, og har nok ikkje alltid passa like godt inn i kampsakene i Frivillighet Norge. Nokre av desse store kampsakene har, etter *Juvente* sit syn, gått på bekostning av ulikskapen i frivillig sektor og behovet for ulike ordningar. Samtidig opplever *Juvente* at det er heilt legitimt at Frivillighet Norge har brukt mykje tid på dette. I følgje *Juvente* representerer Frivillighet Norge til ein viss grad det frivillige i Norge, men organisasjonen kunne fokusert meir på breidda i frivillig sektor. Det er eit problem at det er dei store og tunge organisasjonane som blir representert i størst grad, der ein opplever at organisasjonar med stor administrativ kapasitet får meir innflytelse enn dei burde ha hatt. *Juvente* meiner dessuten at organisasjonar med stor del offentleg finansiering har ein tendens til å falle utanfor og at det er for lite fokus på organisasjonar innan utviklingsarbeid og førebygging.

I Frivillighet Norge er også fleire paraplyorganisasjonar medlemmer. Dette kan i nokre tilfelle bli oppfatta som problematisk for medlemsorganisasjonar. *Folkekulturforbundet* meiner til dømes at det i størst mogleg grad bør vere primærorganisasjonar som er medlemmer. Grunnen til dette er at det kan sitte fleire overlappende paraplyorganisasjonar der og det kan vere uklart kven som eigentleg representerer kven. *Folkekulturforbundet*, som sjølv er ein paraplyorganisasjon, var sjølve ikkje heilt samstemt om det var dei sjølve eller primærorganisasjonane som skulle bli medlemmer. Dei vurderte medlemskapet i Frivillighet Norge til slutt som å vere føremålstenleg i forhold til egne saker, der dei kunne ha Frivillighet Norge med på laget.

Oppfatningar kring paraplyorganisasjonen sin faktiske innflytelse på statleg frivilligpolitikk er også eit viktig punkt. Ein av organisasjonane vi intervjuar *Y's (ymca)*, opplever til dømes at Frivillighet Norge sin innflytelse over statleg frivilligpolitikk ikkje er så stor. Ein kan oppleve at det frå staten si side kjem mange løfter, men at dei frivillige organisasjonane blir møtt med statleg tregleik. Men uansett innflytelse eller ikkje, så synleggjer Frivillighet Norge

at frivillig sektor framstår som ein eigen sektor og ei viktig samfunnskraft på ein ny og viktig måte.

Det generelle inntrykket frå intervjuet med medlemsorganisasjonane er at representasjonen av ulike typar organisasjonar i Frivillighet Norge er bra, men at breidda i organisasjonslivet ikkje alltid blir lytta til. Det er i forhold til staten at Frivillighet Norge har den mest aktive rolla og er ein pådrivar for politisk prosessar. I denne rolla synest Frivillighet Norge å ha svært stor legitimitet. Likevel, den eintydige og klare stemma til Frivillighet Norge kan i nokre tilfelle bli for eindimensjonal når organisasjonen skal uttale seg på vegne av heile frivilligfeltet. Dei store organisasjonane i Frivillighet Norge nyt i større grad godt av konsensusprinsippet og har i større grad mogelegheit til å setje agendaen i organisasjonen. Samtidig er inntrykket at forholdet mellom ulike typar organisasjonar har jamna seg ut i Frivillighet Norge. Hjelpe- og innsamlingsorganisasjonane for eksempel er i dag meir nøgde med den norske frivilligpolitikken under Frivillighet Norge enn kva dei var då FIO og FRISAM eksisterte. Dei er no ein del av paraplyorganisasjonen som skal representere alle frivillige organisasjonar i Norge og dei opplever sjølv å få gjennomslag for saker.

## Konklusjon

Kvart område i den moderne velferdsstaten har ei viss arbeidsdeling der frivillige organisasjonar inngår i større eller mindre grad. På kvart felt finn vi paraplyledd som knyt dei sivile aktørane til forvaltninga. Desse ledda kan romme både frivillige og offentlege aktørar. Dei koordinerer deltakarinteresser og forenkler statleg sakshandsaming og er ein buffer mellom stat og eit organisasjonsmangfald. Dette reduserer staten si direkte samhandling med enkeltorganisasjonar. Desse ledda er finansiert gjennom tilskotsordninga, og staten ser seg tent med å ha denne bufferen. Eit spørsmål er om rolla som kontrollør av tilskot til organisasjonane og rolla som talerøyr for organisasjonane mot staten kan kome i konflikt. Bør paraplyledd ha kontroll over inngangs/fordelingskriterier for statlege tilskot, sidan dei sjølve mottar støtte (sjå Lorentzen 2010).

Uavhengig av standpunkt her framstår Frivillighet Norge som eit viktig institusjonelt uttrykk for endringar i forholdet mellom frivillig sektor og staten, der frivillig sektor er koordinert på ein ny måte og har ein anna synlegheit enn vi har vore vane med tidlegare.

## Litteratur

Frivillighet Norge (2005) Årsrapport 2005.

Frivillighet Norge (2010) Årsrapport 2010.

Frivillighet Norge (2012) [www.frivillighetnorge.no](http://www.frivillighetnorge.no). Nettside lasta 1.10.2012

Gulbrandsen, Trygve og Guro Ødegård (2011) *Frivillige organisasjoner i en ny tid.*

*Utfordringer og endringsprosesser.* Rapport 2011-1. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Lorentzen, Håkon (2010) *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging.* Rapport 2010-4. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

St.meld. nr.16 (1993-94) *Lat ikke graset gro att mellom grannar. Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler.* Oslo: Sosial- og helsedepartementet.

St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle.* Oslo: Det kongelige kultur- og kirkedepartement.

Aarønes, L. (2004) *Fanfare for Frisam. Frivillighetens samarbeidsorgan 1995-2005.* I Frisam (red.). Oslo: Aneholmen AS.



# Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

## Rapport 2012:6

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Forfatter/Author</i><br>Per Selle og Kristin Strømsnes (red.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <i>Tittel/Title</i><br>Organisasjonene og det offentlige                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <i>Sammendrag</i><br>Rapporten handler om forholdet mellom staten og dei frivillige organisasjonane i Norge med særleg vekt på dei omfattande endringane vi har sett i statleg politikk overfor frivillig sektor dei siste 15-20 åra. Dei ulike kapitla ser på endringar i finansieringsordningar og rammevilkår for sektoren, organisatoriske endringar, og ikkje minst arbeidet med å utvikle ein meir heilskapleg politikk på området.<br><br>Forutan eit kapittel som i detalj syner sjølv dei institusjonelle endringane dei seinare åra, finst her også eit kapittel som går lengre attende i tid og syner endringar i sjølv tenkinga om frivillig sektor innafor det offentlege; eit kapittel som vurder om det som skjer på sentralt nivå får konsekvensar for kommunal frivillighetspolitikk; og eit eige kapittel som tar føre seg i kva grad endringar i frivillighetspolitikken også har konsekvensar for stillinga til dei historisk viktige serviceproduserande organisasjonane innafor helse- og sosialfeltet. Her er også eit eige kapittel som ser nærare på ei av dei viktigaste institusjonelle endringane innafor frivillig sektor sjølv, nemleg overgangen frå Frisam til Frivillighet Norge.<br><br>Rapporten peiker på at dei nokså omfattande endringsprosessane vi no ser skaper sentrale utfordringar for offentlig sektor, men ikkje minst for frivillig sektor sjølv.                                            |
| <i>Emneord</i><br>Frivillighetspolitikk, stat-frivillighet, kommune-frivillighet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <i>Summary</i><br>This report deals with the relationship between government and the voluntary sector in Norway, especially focusing on the many changes we have seen in public policies over the last 15-20 years. The various chapters look at changes in financing and framework conditions, organizational changes, and, not the least, the public emphasis on trying to develop a more general or «overall» policy towards the voluntary sector.<br><br>Besides a chapter that in detail shows the institutional changes over the last 10- 15 years, the report includes a chapter that go further back in time and look into the changes in governmental thinking concerning the voluntary sector since the 1970s; a chapter that analyses whether the important changes we see at the national level have an impact on the municipal –voluntary relationships; and a chapter discussing whether the policy change has an impact on the historically important service-producing organizations within the welfare field. The last chapter looks into one of the most important institutional changes within the sector itself in this period, i.e. the transformation from Frisam to Frivillighet Norge.<br><br>The report shows that the rather comprehensive change in thinking and in public policy concerning the voluntary sector challenge not only for the public sector itself, but perhaps even more so the voluntary sector. |
| <i>Index terms</i><br>Nonprofit policy, government- voluntary relations, municipal-voluntary relations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |