

De frivilliges kår

Karl Henrik Sivesind, Dr. polit. ved Institutt for samfunnsforskning

Torbjørn Aalberg, Direktør i HSH

I Norge utføres over 38000 årsverk på velferdsfeltet av organisasjoner som verken er markedsorienterte foretak eller formelt underlagt offentlig styring. Det viser en undersøkelse Institutt for samfunnsforskning har gjort på oppdrag av HSH. Det dreier seg om frivillige organisasjoner, stiftelser og andre private nonprofit-organisasjoner. De utfører tjenester innen helse, sosiale tjenester og utdanning og forskning. På noen felter som barnehager, rusbehandling og barnevern utfører disse organisasjonene svært store andeler av årsverkene. Når det gjelder drift av grunnskoler, videregående skoler og høyskoler, sykehus, sykehjem, og institusjoner for pleie, omsorg og rehabilitering utfører de mange tusen årsverk, selv om det offentlige helt klart dominerer feltet. Dessuten utfører organisasjonene enkelte oppgaver som knapt nok *kan* overtas av andre, som hjelp til ekstremt fattige og hardt belastede rusmisbrukere og drift av krisesentere og støttetelefoner. Her møter de frivillige organisasjonene brukerne med mer troverdighet og stort engasjement. Gjennom studieforbund, folkehøyskoler, fjernundervisning og folkeopplysning yter organisasjonene et viktig bidrag til mangfold og valgmuligheter i samfunnet.

De frivillige organisasjonene utfører til sammen seks prosent av årsverkene på velferdsfeltet, og det er svært lite sammenlignet med andre vesteuropeiske land. Det er bare Sverige med fire prosent som har en lavere andel. Finland ligger på ti prosent og Danmark på 13 prosent. Ser vi på de andre vestlige EU-landene, varierer andelen fra Italia med 16 prosent til Nederland med 45 og Irland med hele 56 prosent.

Som i mange andre europeiske land mottar norske tjenesteytende organisasjoner store deler av inntektene fra det offentlige. Velferdsfeltet har lenge blitt underlagt byråkratisk kontroll og reguleringer av stat og kommuner. I økende grad brukes imidlertid konkurranseutsetting som styringsmekanisme, og på stadig flere områder oppstår direkte konkurranse med rent markedsorienterte foretak. Det retter oppmerksomheten mot kontrakter, målbare kriterier og kostnader, og gir lite rom for alternative praksiser, ideologi og livssyn.

I Soria Moria-erklæringen står det: «Vi vil legge til rette for at frivillig sektor fortsatt skal ha gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester.» Sammenlignet med mange vesteuropeiske land, mangler imidlertid norske politikere i alle leirer bevissthet om hvordan man kan tilrettelegge rammevilkårene for disse organisasjonene slik at de ikke blir underbruk av stat og kommuner eller nødt til å opptre akkurat som enhver markedsaktør for å overleve. For noe av poenget med frivillige organisasjoner som utfører velferdstjenester er vel at de har noe unikt å bidra med til brukerne og samfunnet forøvrig? Eller kunne deres oppgaver likegodt overtas av andre?

Hovedskillelinjen i den politiske debatten om velferdstjenester har vært for og imot konkurranseutsetting. Skal tjenestene drives av det offentlige, eller av private aktører? Konsekvensene av den ene eller andre linjen for frivillige organisasjoner som utfører velferdstjenester har dermed blitt en blind flekk i politikktutforming.

Man trenger ikke reise lenger enn til Danmark for å finne en sterkere politisk vilje til å øke de frivillige organisasjonenes bidrag på velferdsfeltet. I likhet med de andre skandinaviske landene har den danske politikken lenge vektlagt det offentliges ansvar for at hele befolkningen skal ha tilgang til velferdstjenester med en felles minimumsstandard, og man har i stor grad overført ansvaret for dette til kommunene. Man har imidlertid åpnet for en større grad av offentlig-privat partnerskap, særlig når det gjelder drift av friskoler, høgskoler og selveiende institusjoner på sosialfeltet.

Allerede tidlig på åttitallet påpekte sosialminister Ritt Bjerregaard at ulempen ved profesjonalisering og standardisering var at målene forskjøv seg fra folks behov til velferdssystemets eget behov for vekst og sikkerhet. I stedet måtte man bruke ressurser på å aktivere folkebevegelser,

uformelle nettverk og frivillige organisasjoner for å gjenreise det sivile engasjementet. Frivillig arbeid ble sett på som motgiften mot byråkratisering og passivisering. I tråd med dette påla «Lov om social service», som trådte i kraft i 1998, kommunene å samarbeide med frivillige sosiale organisasjoner, for å fremme samarbeid og partnerskap. Kommunene må øremerke en del av budsjettet til Å§ 18-samarbeidet mot at de får en årlig blokkoverføring på ca 100 millioner og rapporterer om tiltak og aktivitet. Velfærdsministeriet utga i 2006 en veiledning som vektlegger at kommunene fortsatt har ansvaret for den sosiale innsatsen, og at det økte samspillet skal skje med respekt for det frivillige arbeidets egenart og styrke. Dette understrekes også i et Charter som ble utarbeidet av representanter for de frivillige organisasjonene, kommunene og amtene og fem ministerier i 2001, og som etablerer spilleregler for samspillet mellom de frivillige organisasjonene og det offentlige. Her har nok noe av inspirasjonen kommet fra Storbritannia, der det ble enighet om en tilsvarende Compact i 1998 som senere har blitt utvidet på flere områder bl.a. med en kommisjon. Det offentlige har bl.a. ansvar for å etablere finansieringsordninger som muliggjør langtidsplanlegging og stabilitet, mens organisasjonene forplikter seg til åpenhet og ansvar overfor oppdragsgivere og brukere, og å være et kommunikasjonsledd mellom dem.

Debatten om velferdspolitikken og de frivillige organisasjonene i Norge må ikke drukne i en generell velvilje; den må løftes til et prinsipielt nivå slik det har skjedd i våre naboland.

Norge trenger en helhetlig politikk som trekker opp linjene for hvordan det offentlige, private foretak og frivillige organisasjoner gjennom en formålstjenlig arbeidsdeling kan gjøre best mulig nytte av hver sine og hverandres sterke sider for å løse de felles velferdsoppgavene. Frivillighetsmeldingen er et godt startpunkt for å stake ut denne kursen, men skal både de private, ideelle og de kommersielle aktørene i privat sektor sikres trygge og forutsigbare rammevilkår, må politikken bli tydeligere. Et første skritt på veien vil være å nedsette en arbeidsgruppe med deltakere fra de frivillige organisasjoner og det offentlige for å komme fram til en avtale om spilleregler. En som til fulle anerkjenner de private tjenesteleverandørene innen velferd som et langsiktig og nødvendig supplement til det offentlige tilbudet, og som inkluderer dem ved politikktutforming.