

*Notat KOU 2003:2  
Kommuneforlaget*

Institutt for   
samfunnsforskning  
Institute for Social Research  
*Internett-versjon ISF AR 2003:1*

**Velferdskommunen og de frivillige organisasjonene  
Dugnad, engasjement og velferd**

**Notat**

**Håkon Lorentzen  
Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
0260 Oslo**

## **Innledning**

Frivillige organisasjoner og andre sivile aktører som stiftelser, fagforeninger, politiske partier, samvirkeorganisasjoner og kooperativer har tradisjonelt vært plassert utenfor 'stat' og 'marked'. De havner utenfor staten fordi de har medlemmene som kollektive eiere, og utenfor markedet fordi de ikke er opprettet for å tjene penger for de samme eierne. I velferdspolitikken som ble utformet mellom 1945 og 1980 hadde organisasjonene ingen uttalt plass. Men etter 1980 har interessen for frivillige aktiviteter økt, det samme har samhandlingen mellom stat, kommuner og frivillige aktører. Samarbeid har vokset fram uten noen samlet plan, og uten noen overgripende forståelse av hva frivillig virke egentlig er godt for. Etter hvert har fraværet av helhetlig forståelse på dette feltet blitt en svakhet, og behovet for en drøfting av mål og virkemidler stadig mer påtrengende.

Hensikten med dette notatet er todelt. I første del gis en kortfattet presentasjon av allmenne relasjoner mellom velferdsstat og frivillige organisasjoner. Gjennomgangen danner bakgrunn for notatets andre del, som er en drøfting av hvilke mål og styringsvirkemidler statlige og kommunale aktører har til disposisjon for å realisere offentlige mål gjennom, eller ved hjelp av organisasjonene.

Framstillingen er langt fra uttømmende. Uttømmende beskrivelse av samarbeidet mellom norske kommuner og frivillige organisasjoner er et prosjekt i seg selv. Denne framstillingen er problemfokuseret, mer rettet inn mot å belyse vanskelige sider enn de mange gode og positive samarbeidsrelasjonene som finnes.

## I. Frivillighet i forandring

Hva er poenget med å styrke frivillige organisasjoner? For å nærme seg dette temaet kan en starte med det enkelte menneske og evnen til å utøve *engasjement*. Ildsjelen og dugnadsentusiasten er vel kjent i det norske organisasjonslandskapet. Deres glød ytrer seg som en interesse for noe utenfor egen, umiddelbar livssfære og er tuftet på noe 'indre' som det kan være vanskelig å sette presise ord på. Det kan dreie seg som følelser av forpliktelse overfor den enkelte, troen på en sak, ønsket om å 'gjøre noe' eller realisere et konkret prosjekt. Frivillig engasjement blir ofte knyttet til verdier eller moral; grunnleggende holdninger som er innvevd i personligheten. Engasjementet kan være forankret i verdisystemer som humanisme, religion, solidaritet, politikk, eller i praktiske, konkrete interesser. Det gir livet mening, skaper en horisont som peker ut over hverdagens mange gjøremål. Vanligvis tar vi det som gitt at alle mennesker har evne til engasjement, et indre moralsk kart, et verdisystem som regulerer forholdet til omgivelsene og til samfunnet.

De fleste realiserer sitt engasjement sammen med andre, og dette fører til dannelse av *frivillige sammenslutninger*. Å delta i en forening, en organisasjon, en selvhjelpsgruppe eller lignende innebærer at man tar med seg en bekymring, et problem, et ønske, en visjon eller en interesse fra den private sfæren over i et kollektivt rom. Her finner man fram til løsninger eller praksisformer som flere kan enes om. Frivillige fellesskap binder sammen mennesker med felles interesser, trosoppfatninger og kulturell bakgrunn. Samvær, aktiviteter og samtale skaper nærhet og bånd mellom dem som deltar. Gjennom aktivitetene oppstår en 'vi' følelse, en avgrensning mot 'de andre'. Følelsen av å være et 'vi' er kanskje ett av de viktigste kjennetegnene på slike fellesskap.

Gjennom frivillige organisasjoner har det norske samfunnet blitt ett av Europas mest gjennomorganiserte. Vi er et folk av dugnadsentusiaster, med loppemarked, loddsalg og kakebaking som sentrale virkemidler. Frivillig engasjement utfolder seg i tusenvis av frivillige organisasjoner, spredt over hele landet som et uendelig antall av foreninger, lag og klubber, men også som aksjoner, protester eller bevegelser.<sup>1</sup> Det dreier seg om idrettslag, velforeninger, grendelag, humanitære og kulturelle organisasjoner, hobbyklubber, barne- og ungdomsorganisasjoner, sang- og musikksammenslutninger, for å nevne noen.

I Norge har *dugnadskulturen* vært en viktig tradisjonsbærer. Utallige fotballbaner, skibakker og grendehus er blitt til ved hjelp av ubetalt innsats fra medlemmene. Dugnadens røtter er atskillig dypere enn de frivillige organisasjonenes. I førmoderne tid var dugnaden en hyppig anvendt måte å organisere kollektiv arbeidsinnsats på. *Gårdsdugnaden* fungerte som en forsikringsordning der folk stilte opp for hverandre når ulykke, sykdom eller nød inntraff. Den bygget på gjensidighet mellom likemenn; frie, selveiende bønder som virket sammen innenfor bygdas, eller lokalsamfunnets ramme. Graden av formalisering av dugnadsforpliktelser varierte.

De siste tiårene av 1800-tallet ble starten på en epoke der ungdoms- og kulturorganisasjoner tok over dugnadsformen for å realisere egne formål. Også arbeiderbevegelsen videreførte kollektive samvirkeformer som tidligere hadde hatt bygda som referanseramme. Ikke minst gjaldt dette hjelp ved sykdom, fattigdom og begravelse.

I dag deltar rundt halvparten av befolkningen hvert år med frivillig innsats. I 1998 utgjorde innsatsen ca. 126 000 årsverk i de frivillige organisasjonene. Om vi regner det frivillige dugnadsengasjementet om til

---

<sup>1</sup> Norge ligger på verdenstoppen når det gjelder frivillig innsats per innbygger, litt foran Sverige, og langt foran mellomeuropeiske land. En stor del av innsatsen er inntekts-genererende, og bidrar til at statens finansiering av frivillige aktiviteter er 15 – 20 prosent lavere hos oss enn i land som Nederland, Italia, England, Belgia m.fl. (Sivesind, Wollebæk, Selle og Lorentzen (2002))

kroner og øre, kommer vi til drøyt 38 milliarder kroner per år. Rundt halvparten av befolkningen jobber frivillig i løpet av året, og hver yter i gjennomsnitt i underkant av 10 timer per måned. Vi har rundt 2000 landsomfattende organisasjoner som til sammen samler flere titusener lokale lag og foreninger. Bare idretten har rundt 13000 lokale lag. Dugnadsåndens overlevelsessevne er en viktig grunn til at vi i dag, sammen med Sverige, befinner oss på europatoppen i frivillig innsats per innbygger, med land som Italia, Nederland og England et godt stykke bak.

Dersom velferdssamfunnet innskrenker rommet for frivillig utfoldelse 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'.

### ***Tre syn på frivillige organisasjoner***

Det er vanlig å skille mellom tre måter å fortolke frivillige organisasjoner på, nemlig som 1) *nonprofit-aktører*, 2) som bærere av *demokratiske verdier*, og 3) som arenaer for *tilhørighet, demokrati og integrasjon*. Nedenfor behandles hvert av disse punktene.

*Organisasjonene som nonprofit-aktører.* Etter 1980 fikk nyliberal økonomisk teori en oppsving, og med den fulgte synet på frivillige organisasjoner som økonomiske aktører. Her sees organisasjonene som produsenter av varer og tjenester, på linje med 'stat' og 'marked'. Overskuddet tilfaller ikke private eiere, men pløyes tilbake i driften. Dessuten hviler nonprofit-organisasjoner ofte på et verdifundament som gjør dem til stabile og pålitelige samarbeidspartnere, hevdes det. Myndighetene bør derfor styrke sitt samarbeid med organisasjonene, blant annet ved å la dem utføre offentlige arbeidsoppgaver.

Selv om utkontraktering er har blitt et sentralt anliggende også i norske kommuner, har det ikke ført til noen spesiell oppsving i myndighetenes samarbeid med frivillige aktører. Forklaringen ligger sannsynligvis i at tyngdepunktet i det norske organisasjonssamfunnet ligger i lokale, medlemsdrevne foreninger og ikke i konsernliknende, profesjonelt drevne organisasjoner som man finner mange av i andre europeiske land.

Når bør kommunen sette ut arbeidsoppgaver til non-profit organisasjoner som bygger sin innsats på betalt arbeidskraft? Om dette spørsmålet rår det uenighet blant ekspertene. I USA påpekes det at de konkurransefortrinnene nonprofit- organisasjoner har, først og fremst skyldes ulike former for skatte- og avgiftsfritak, både på inntekts- og utgiftssiden. Økt bruk av utkontraktering har ført til krav om *konkurranselikhhet* mellom fortjenestebaserte- og nonprofit-aktører. Organisasjonene er også blitt kritisert for å være like opptatt av å tjene penger som markedsbaserte aktører. Om overskuddet tilfaller organisasjonen og ikke private eiere blir av akademisk interesse for myndighetene, som jo må betale like mye for de tjenestene som leveres.

En konklusjon på dette punktet vil være at det er ikke her, i nonprofit-synet på de frivillige sammenslutningene, en finner de løfterike perspektivene for framtiden. Det er lite sannsynlig at det er som økonomiske aktører frivillige organisasjoner vil bli viktige i årene som kommer.

*Organisasjonene som demokratiske aktører.* Det har vært vanlig å se på deltakelse i frivillige organisasjoner som viktig fordi medlemmene her får trening i å opptre som gode samfunnsborgere. Organisasjonene fungerer som 'skular i demokrati'. Dersom ungdommen i oppveksten har lært å forholde seg til demokratiets spilleregler, vil de ta disse vanene med seg inn i voksenlivet. Demokratiargumentet har lenge vært en grunnpilar for den omfattende statlige støtten til barne- og ungdomsorganisasjonene.

I løpet av 1990 – årene ble det skapt et nytt, og utvidet syn på det frivillige engasjementets betydning for demokratiet. Et vel fungerende demokrati dreier seg ikke bare om deltakelse ved valg, men også om en underliggende interesse for samfunnsspørsmål. Det er viktig at folk er opptatt av verden rundt seg, at de deltar i diskusjoner og samtaler om hvordan verden bør se ut. Når folk tar del i anliggender utenfor egen livssfære vil de komme i kontakt med andre, bånd knyttes og sammenslutninger, bevegelser, aksjoner og protester oppstår. Sivilt engasjement danner grunnlag for brede, personlige kontaktflater som gjerne betegnes som *sosial kapital*, personlige bånd som hver enkelt kan aktivisere for å realisere egne mål. Enkelte forskere antyder at det er en sammenheng mellom omfanget av slik sosial kapital og økonomisk framgang innen et område: Der folk har brede sosiale nettverk vil det være enklere å utøve både økonomisk og sosialt entrepenørskap.

*Organisasjonene som arenaer for sosial tilhørighet.* Med dette synet på forholdet mellom demokrati og sivil engasjement blir det klart at *deltakelse* er sivilsamfunnets viktigste grunnpilar. Det er 'mellom husene', i livssfæren i interesse- eller trosfellesskapet at frivillige aktiviteter først oppstår. Ansikt-til-ansikt kontakt med naboer, venner og likesinnede er opptakten til nesten alt sivil engasjement. Etter hvert har erkjennelsen av at sivil engasjement best trives i horisontale nettverk stått fram som viktig, og sentral. Når engasjementet samles i vertikale strukturer, blir hierarkisert, er det vanskeligere å opprettholde den nære og umiddelbare entusiasmen.

I Norge har samarbeidet mellom velferdsstaten og de frivillige organisasjonene helt siden 1960 –årene vært ordnet i hierarkiske strukturer. Lokale foreninger ble underordnet fylkes- og krets nivå, som igjen sto under nasjonale styringsorgan. I det store og hele har denne strukturen vært tuftet på at frivillige sammenslutninger primært er bærere av særinteresser som formidles fra det enkelte medlem via organisasjonen til staten, som så omsetter det i offentlig politikk. Et rådende syn hos oss

har lenge vært at frivillig engasjement først og fremst dreier seg om flere og bedre velferdsrettigheter som skapes og finansieres av staten – og ikke om lokal deltakelse og ansvar for eget nærmiljø.

Langt på vei har den nasjonale, demokratiske strukturen i frivillige organisasjoner blitt tatt for gitt. Men mye tyder på at store deler av organisasjonsdemokratiet opplever en oppslutningskrise som er minst like alvorlig som i det politiske demokratiet. Forskning viser at i mange organisasjoner er en stor del av medlemmene passive, og blant de aktive er det ofte bare en liten del som deltar på årsmøter og andre besluttede sammenkomster. Yngre medlemmer viser betydelig mindre interesse for organisasjonsdemokratiet enn eldre. Denne skepsisen kan være reell nok, for i mange organisasjoner er veien fra bunn til topp lang.

Det kan altså være på høy tid å gjenreise lokale, frivillige aktiviteter som grunnpilar i sivilsamfunnet. Om vitaliteten i det lokale engasjementet forvitrer, vil også den demokratiske legitimiteten til de nasjonale organisasjonene forvitre.

### ***Forandringer i organisasjonssamfunnet***

Når en skal forme en kommunal politikk for organisasjonene er det viktig å være klar over at disse ikke er statiske, men i forandring. Nedenfor har jeg trukket fram noen endringstrekk som nå gjør seg gjeldende i organisasjonslivet.

***Individualiseringen.*** Et viktig endringstrekk er tendensene til individualisering. Mens folk før utfoldet seg innenfor rammen av større fellesskap (som f.eks. arbeiderbevegelsen avholdssaken, språkrørsla, eller idrettsbevegelsen) dreier individualiseringen seg om å realisere seg selv på egne premisser. Spørsmålet er ikke lenger hva jeg kan gjøre for bevegelsen, men hva den kan gjøre for meg. Følelsen av forpliktelse svekkes, mens forventningene om egennytte øker.

Individualiseringen har viktige konsekvenser for organisasjonslivet. Mens bevegelsen før var et tilholdssted 'fra vugge til grav' som Einar Gerhardsen uttrykte det, er det nå mer vanlig å *shoppe* deltakelse – være med en stund, men bare så lenge det passer for meg. Individualisering følges tett av rollen som *bruker* eller *forbruker*, og forståelsen av at enten jeg nå står overfor kommunen, en frivillig organisasjon eller et kommersielt tilbud, så er det viktig å ha klart for seg hva som er *mine* behov, og være seg bevisst hva en vil ha ut av den transaksjonen som skal finne sted.

Tendensene til å se seg folk som brukere eller forbrukere er knyttet til velstandsveksten i det norske samfunn. Mange har etterhvert mer penger enn tid, og med det følger ønsket om å kunne kjøpe seg ut av tidkrevende dugnadsforpliktelser. Mange borettslag og båtforeninger, fotballag og velforeninger opplever at den egalitære dugnadsånden er under press.

Framveksten av forbrukerideologien har plassert frivillige aktiviteter i fritidsmarkedet, der ulike aktører konkurrerer om folks tid, gunst og oppmerksomhet. Lokalt er mange tillitsvalgte lite konkurranseorienterte, og lokale foreninger opplever at de taper kampen om folks oppmerksomhet. Andre frivillige aktører har overtatt næringlivets markedsføringsstrategier. Fagforeninger, humanitære organisasjoner, organisasjoner for funksjonshemmede og handicappede og andre tar i bruk nye virkemidler for å samle penger og verve medlemmer. I *støttemedlemskapet* er demokratiske og deltakende forpliktelsene tatt ut. Tilbake står et engasjement uten andre forpliktelser enn å være 'sponsor'.

**Forvitring av hierarkier.** Uegennyttig, frivillig engasjement er altså kommet under press fra markedsideologier. Resultatet er at medlemmene er mindre trofaste, foreninger har kortere levetid enn før, og de gamle, verdibaserte foreningene knyttet til språk, avhold kultur og religion svekkes. Men også *staten* har forventninger til hva organisasjonene bør

gjøre, og måten de bør gjøre det på. Som nevnt har de fleste frivillige organisasjoner bygget opp hierarkiske strukturer, innrettet mot å påvirke sentrale myndigheter. Organisasjonene ble primært sett på som *interessebærere* som formidlet særgruppers behov, og statens oppgave var å omsette kravene til offentlig politikk.

På en rekke områder har organisasjonene også blitt verktøy for implementeringen av offentlig politikk. På bistands- idretts- kultur- oppvekst- samt sang og musikkfeltet er frivillige sammenslutninger også sentrale *iverksettere*. Tanken er at statlige støtteordninger skal kanaliseres via organisasjonenes sentralledd og ut til lokalleddene. For å få dette til, har mange sentralledd etter hvert overtatt forvaltningsoppgaver i forhold til egne lokalledd. De fordeler statsstøtten, og kontrollerer at tildelingen skjer i samsvar med regelverket. For en sentralisert stat har det vist seg å være rasjonelt å ha nasjonale, frivillige enheter som buffer, for å slippe å ta stilling til det store, lokale mangfoldet.

En tendens i 1990 – årene er at avstanden mellom sentralledd og lokale foreninger har økt. Mange, om ikke de aller fleste foreninger lever sitt eget liv i lokalsamfunnet. De utvikler egne ideer, finner på nye aktiviteter, samarbeider med kommunen og andre lokale aktører. Disse aktivitetene krever sjelden nært samarbeid med sentralledd. Likevel kan det være nyttig å treffe representanter fra andre lokallag og høre hva de driver med. Sentralledd utvikler seg gradvis til å bli et *koordinerende* ledd, snarere enn et overordnet, bestemmende organ..

Det er muligens å ta for hardt i å hevde at sentralledd og paraplyorganisasjoner nå er blitt eksekutivorgan for statlig fordelingspolitikk, mens lokale foreningene lever sitt eget liv, fristilt fra sentralleddets egne forventninger. Som tendens er det likevel riktig. Noen eksempler kan illustrere dette. FRISAM, som opprinnelig var tenkt som et sekretariat for en paraply av frivillige organisasjoner, er nå blitt en departementsavdeling. Norges Idrettsforbund formidler statsstøtten til

særforbund og idrettslag, etter retningslinjer som blir stadig mer spesifiserte. Norges Musikkråd og Landsforeningen for norske ungdomsorganisasjoner (LNU) har på tilsvarende måte fordelings- og kontrollfunksjoner overfor 'sitt' felt.

Det er vanlig å tildele offentlig støtte til frivillige sammenslutninger ut fra variabler som antall medlemmer, nasjonal utbredelse, antall lokale lag og nasjonalt avholdte lederkurs. Slike kriterier bygger på bestemte oppfatninger av hvordan frivillige fellesskap bør være organisert. Men de siste årene har tallet på lokale aktiviteter, uten formelt medlemskap og nasjonal tilknytning, økt. Disse faller utenfor mange statlige støtteordninger. Samtidig prøver mange organisasjoner å optimalisere sin økonomiske 'score' på de offentlige kriteriene, med handlinger de ellers ville ha unnlatt å foreta.

Det kan altså virke som om statlige tildelingskriterier i økende grad er i utakt med utviklingen i sivilsamfunnet. Mens trenden er mangfold av lokale aktiviteter der folk deltar uten medlemskap så lenge det passer dem, holder staten fast ved det tradisjonelle synet at frivillige virke er noen som foregår i en medlemsforening, tilknyttet en nasjonal organisasjon. Sentralledet stryker sine bånd til staten, samtidig som lokalforeningene utfolder seg friere enn før. Det kan tenkes at den offentlige fordelingspolitikken og måten den påvirker organisasjonene på, konserverer strukturer som ellers ville ha vært i forandring.

I dag kommer hovedtyngden av midler til lokale formål fra staten. Lokale tildelinger vil imidlertid gjøre det lettere å øke dekket av lokale aktiviteter. Den enkleste reformen på dette feltet vil være å overlate den lokale fordelingen av offentlig støtte til frivillige samarbeidsorgan på kommunenivå. Nylig fikk kommunale idrettsråd i oppgave å fordele 'friske' spillemidler til lokale idrettsaktiviteter. Med denne ordningen gikk Kd rundt de rådende fordelingskanalene som går gjennom Norges Idrettsforbund, hvor statlige midler ikke alltid når ned til de lokale

mottakerne de var tiltenkt. Også på helse- sosialfeltet, barn/ungdom, eldre, kultur, sang og musikk finnes det mange steder lokale samarbeidsorgan. Dersom disse fikk i oppgave å fordele statsstøtten innenfor sitt virkefelt, ville dette gi dem vitamininnsprøytning, det ville bli enklere for lokale mottakere å søke, og kontrollen med bruken ville bli enklere.

***Vitenskapeliggjøring av aktiviteter*** Et annet moderniseringstrekk er vitenskapeliggjøringen av aktiviteter som har vært naturlige, spontane og egenorganiserte. Med 'vitenskapeliggjøring' menes her prosesser der erfaringsbaserte, lokale og kulturelt bestemte handlinger erstattes av praksisformer som er forankret i vitenskapelig kunnskap. Fagliggjøring av et sivilt felt fører ofte til ansatte marsjerer inn, mens erfaringskompetansen vandrer ut. Fagfolk bærer med seg bestemte måter å beskrive problemer på, og standardiserte løsninger for å gjøre noe med disse. Sosionomene har samlet sine strategier i 'sosial arbeid', sykepleiere, vernepleiere, hjemmehjelpere, miljøarbeidere, ungdomsarbeidere, idretts- og kulturkonsulenter, sang- og musikkpedagoger har meislet ut faglige tilnæringsmåter som redskaper i møtet med en kompleks virkelighet. Fagfolk er også *lønnsarbeidere* med forventninger om økonomisk trygghet og personlig karriere.

Vitenskapeliggjøring av sivilsamfunnet skjer ved at fagfolk trenger inn på områder der amatørerne og erfaringskunnskapen tidligere rådde grunnen. En viktig drivkraft finner en i de *regionale høgskolene*, som etter hvert har fått betydelig utdanningskapasitet i det norske samfunn. I 2002 fantes det 37 høgskoler i Norge. For disse er sivilsamfunnet et *uncharted land*, med områder som kan okkuperes ved hjelp av nye utdanninger. Yrkesgrupper som musikkinstruktører, trenere, ledere, kulturarbeidere med flere trenger inn i det frivillige feltet. Skolemusikken skal kunne lønne dirigent og instruktører, fotballaget skal honorere treneren og Røde Kors laget skal betale ambulansesjåføren. Som tendens øker dette presset på sammenslutningenes økonomiske ressurser, et press som i neste

omgang kommer til uttrykk som krav om mer penger fra myndighetene. Med denne spiralen knyttes frivillige fellesskap tettere til myndighetene, som i sin tur gjerne vil sette krav til standard og innhold i det de betaler for.

**Sammenfatning.** Dilemmaene ovenfor mellom velferdspolitik og frivillig egenart kan oppsummeres i 4 punkter:

1. *Individualisering og offentlig politikk forvandler den frivillige medlemsrollen.* Medlemmer ser seg selv i økende grad som kunder, og medlemsavgiften som kjøp av et gode. Nyere lokalpolitikk vektlegger frivillige sammenslutninger som formidlere av (for)brukerinteresser, noe som bygger opp under denne formen for individualisering.
2. *Velferdsstaten mangler et helhetlig syn på verdien av uavhengig, frivillig engasjement.* I sin enkleste form dreier det seg om at skal velferdssamfunnet kunne opprettholdes, er det nødvendig at folk engasjerer seg, politisk, kulturelt, sosialt og humanitært. Stat og kommuner kan påvirke slik utfoldelse, men kan ikke selv skape de ideologiske grunnlaget for det.
3. *Kommunesektoren mangler en uttalt politikk for å stimulere frivillige aktiviteter.* Både statlig og kommunal tildelingspolitikk er lite enhetlig, og følger fagområder. Innenfor det enkelte området (som helse/sosial, barn/ungdom, kultur, idrett, miljø, sang og musikk) er det varierende, men stort sett lav grad av samordning mellom nasjonale og lokale mål for frivillig utfoldelse.
4. *For staten skaper overgangen fra hierarkisk til flat struktur i organisasjonssamfunnet problemer.* Frivillige aktiviteter ser ut til å være mer mangfoldige enn før, deltakelse skjer på nye måter, og stadig flere aktiviteter er uten tilknytning til nasjonale organisasjoner. I sin nåværende form risikerer offentlig støtte å konservere frivillige strukturer som er i forandring.

## II. Statlig og kommunal politikk

### **Statlig politikk.**

I Norge har det lenge rådd et fravær av prinsipielle, politisk syn på frivillige aktiviteter. Det var først i 1988, etter at det såkalte *Korvald-utvalget* hadde levert NOU 1988:17: *Frivillige organisasjoner*, organisasjonslivet ble løftet opp på den offentlige dagsorden. Meldingen endte opp i en politisk uenighet om bruken av virkemidler: Bør staten støtte sektoren gjennom alminnelig skatte- og avgiftslette, eller bør tildeling fortsatt skje gjennom spesifiserte, statlige bevilgninger? Når sistnevnte syn vant fram var grunnen ikke minst de store kontrollproblemene en alminnelig skatte- og avgiftslette for frivillige aktører ville medføre. I Norge er ikke 'frivillig organisasjon' noen egen juridisk eierform, og det ville by på store problemer å avgrense de som skulle ha krav på slike subsidier.<sup>2</sup>

Selv om NOU 1988: 17 ga økt politisk oppmerksomhet om de frivillige organisasjonene, skapte den altså ingen praktiske reformer. Først 8 år senere, i 1996, kom St.meld. nr. 27 (1996/97) med tittelen *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Hensikten var her å få til en bedre samordning av ulike departementers praksis for tildeling av midler til frivillige organisasjoner. Meldingen viste at staten ikke er noen enhetlig aktør: Ulike departement har ulik tildelingspraksis og ulike begrunnelser for å støtte frivillig sektor. Frivillige aktiviteters deltakelse i offentlig politikk varierte, det samme gjaldt myndighetenes krav for å få utløst offentlig støtte. På noen felt som bistand, idrett og forebyggende

---

<sup>2</sup> Et problem staten likevel havnet opp i, da det i 2002 ble bestemte at frivillige organisasjoner skulle få refundert momsutgifter på kjøp av tjenester.

ungdomsarbeid ble så og si all offentlig politikk realisert gjennom Frivillige organisasjoner. På felt som helse, aldersinstitusjoner, utdanning, behandling av rusmisbrukere, konkurrerte frivillige tilbud med offentlige.

Meldingen trakk et skille mellom tre begrunnelser for statlig støtte til frivillige aktører. Først støtteordninger som har til hensikt å fremme *medlemsbasert virke*. Målsettingen var her å styrke lokal deltakelse og aktivitet på dets egne premisser. Den beste støtteformen her var *grunnstøtte*, dvs. midler gitt til frivillige sammenslutninger ut fra deres formål og størrelse, men uten krav til spesielle aktiviteter.

Dernest *verdibasert samvirke*, samarbeidsrelasjoner der staten søker å trekke veksler på sammenslutningens særegne verdifundament. Krisesentre for kvinner, naturvernforeningers aktiviteter (som merking av stier, kalking av vassdrag), holdningskampanjer fra organisasjoner mot stoff- og alkoholmisbruk er eksempler. Begrunnelsen for å støtte slike kan være ønske om mangfold på et felt, stimulere sivil engasjement for å nå et offentlig mål, eller få til noe på et felt der bare frivillige aktører finnes. Den best egnede støtteformen her ville være *aktivitetsstøtte*; midler knyttet til selve aktiviteten og ikke til drift av medlemsorganisasjonen.

Til sist trakk meldingen fram offentlig støtte til *fortjenestefri velferdsproduksjon*. Synsmåtene her er i det store og hele sammenfallende med dem jeg trakk fram foran under nonprofit velferdsproduksjon. Siden frivillige velferdstilbud til tider kan være bedre, billigere og mer fleksible enn tilsvarende offentlige, kan en utkontraktere oppgaver til organisasjonene. Slikt samarbeid bygger på forventninger om effektivitet og målrettethet, og kravene til kvalitet og innhold er de samme som en vil stille til andre velferdsprodusenter. Drift av alders- og sykehjem, utdanningsinstitusjoner, behandlingstilbud mm. er eksempler på slikt samarbeid.

---

Sett under ett trakk St meld 27 (1996/97) opp et generelt rammeverk for en statlig politikk overfor frivillige organisasjoner. Men den tok ikke opp problemene med å implementere og samordne en slik politikk. Det finnes ikke noe interdepartementalt organ med myndighet til å skape nye retningslinjer for tildeling av statlige midler til frivillige formål. Oppfølging av meldingens anbefalinger ble dermed langt på vei en frivillig sak for statsforvaltningen.

Meldingen behandlet heller ikke et annet problem, nemlig spørsmålet om *hvordan* statlige midler skal kunne fordeles til det store mangfoldet av lokale, frivillige aktiviteter på en rasjonell måte. Når en håndfull departement skal fordele midler til flere titusener lokale lag og foreninger vil det alltid være fare for skjevfordelinger. Når en organisasjon skal fordele midler i egne rekker kan en frykte at interne maktforhold påvirker fordelingene.

De siste årene har statlig bruk av *prosjektstøtte* økt kraftig. Organisasjoner for funksjonshemmede, mot rus og stoffmisbruk, for idrettsaktiviteter, for innvandrere med flere påtar seg avgrensede oppgaver mot offentlig betaling. Slike prosjekter blir vanligvis ledet eller gjennomført med *betalt personale* i de frivillige organisasjonene. Økende bruk av prosjektstøtte fører dermed til at den betalte bemanningen i de frivillige organisasjonene øker. Betalt bemanning er ofte (men ikke alltid) knyttet til organisasjonenes sentralledd. Bruken av statlige prosjektmidler fører altså til økt lønnsarbeid i de frivillige organisasjonene. Mange prosjekter lever sitt eget liv, frikoplede fra det lokale foreningslivet. Dermed er det ikke sikkert at økt bruk av prosjektstøtte er til gagn for det lokale foreningslivet.

### ***Kommunal politikk.***

Få kommuner har uttalte syn på hvilken rolle de frivillige organisasjonene skal ha innenfor ulike virkefelt.<sup>3</sup> Det finnes heller ikke noen samlende retningslinjer for hvordan kommunesektoren bør forholde seg til organisasjonene. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål om hvor langt retningslinjene som ble lagt ned i St.meld. 27 (1996/97) kan finne anvendelse, også i kommunesektoren.

De sentrale begrepene i meldingen dreier seg om forholdet mellom offentlige *mål* og relevante *virkemidler*. Når en kommune ønsker å gå inn i et samarbeid med et lag eller en forening, bør kommunale aktører ha klart for seg hva de ønsker å oppnå med samarbeidet.. Her skiller St.meld. 27 mellom tre ulike mål:

1. ***Fremme medlemsbaserte aktiviteter***, der hensikten er å støtte et lag eller en forening på dens egne premisser, slik at den bedrer sine muligheter til å gjøre mer av det den allerede gjør. Det fremste virkemidlet her er vanligvis *medlemsstøtte*, slik at foreningen får et fast kronebeløp per registrert medlem. Ulempen ved medlemstøtte er at det kan gi foreningen et insentiv til å verve flere medlemmer enn de som naturlig ville knytte seg til organisasjonen, for på den måten å øke den kommunale støtten. En annen ulempe er at medlemstøtte ofte følges av relativt rigide offentlige krav til medlemsregistre, noe som kan påføre små foreninger unødige ekstraomkostninger (som i enkelte tilfeller kan overstige støttebeløpet). Medlemsstøtte er heller ikke et spesielt egnet virkemiddel hvor et lag eller en forening står for aktiviteter som benyttes av andre enn medlemmene. Konserter, festivaler, større fellesarrangement er eksempler på slike.

Store deler av den statlige støtten til barne- og ungdomsorganisasjoner, idrettslag og sosiale organisasjoner med flere er utformet som medlemsstøtte. Omfattende bruk av dette

---

<sup>3</sup> Et unntak er Oslo kommune som nylig (februar 2003) utarbeidet en egen byrådsmelding om sitt forhold til det frivillige organisasjonslivet.

virkemidlet fra kommunalt hold vil kunne føre til at medlemstall får for stor betydning, noe som vil kunne stimulere rekruttering av ikke-aktive medlemmer.

En annen måte å yte kommunal støtte til medlemsbasert, frivillig virke er gjennom *subsidiering av infrastruktur*. For mange små foreninger er husleie, utgifter til lokaler, porto mm. en vesentlig del av utgiftene. Ved å dekke eller subsidiere slike utgifter kan sammenslutningen bruke egne midler på sine primære formål. Det finnes i dag en betydelig kommunal subsidiering av dette slaget (f.eks. gjennom gratis/rimelig utlån av skolelokaler, gymnastikksaler og forsamlingshus). På mange måter er dette et egnet, lokalt virkemiddel fordi det gir små muligheter for organisasjonene til å påvirke grunnlaget for støtten, og dermed utvikle seg i uønsket retning. Bruken av slike virkemidler fra kommunalt hold kan både bli mer bevisst og mer målrettet.

Under dette punktet kan en finne en relativt stor gråsoner, der kommunale organ vil støtte en forening under forutsetning av at den vil sette fokus på bestemte aktiviteter. Det kan dreie seg om å integrere funksjonshemmede eller innvandrere, spre holdningsdannende informasjon, rette seg mot svake eller utsatte grupper o.l. Til tider er det uklart hva som egentlig skal gjøres pengene som mottas, og hva som skal til for at vilkåret for støtten skal være innfridd. Når kommunale organ har forventninger om at lag og foreninger skal yte noe bestemt for et støttebeløp, bør støtten utformes som *prosjektstøtte*, på måter som det gjøres rede for nedenfor.

2. ***Fremme verdibasert samvirke.*** Mange lokale foreninger er bygget opp rundt fellesskap som ivaretar bestemte holdninger og verdier; entusiasme for en sak eller en aktivitet. Det finnes i dag et omfattende samvirke mellom kommunale organ på den ene siden og

naturvernorganisasjoner, museer, kulturinstitusjoner, idrettslag mm. på den andre. Slikt samvirke oppstår der hvor en kan spore *sammenfall* mellom kommunale og frivillige interesser, hvor organisasjonens og kommunens mål faller sammen.

Virkemidlene for å fremme verdibasert samvirke vil gjerne være såkalt *grunnstøtte* eller *prosjektstøtte*. En kommune kan yte grunnstøtte til driften av et kulturhus, en idrettshall eller lignende. Midlene går da inn i driften av aktiviteten.

Å yte støtte til en organisasjons infrastruktur er kanskje den beste måten å sikre en organisasjons eksistens på. Det er en lang tradisjon for offentlig raushet overfor frivillige organisasjoner når det gjelder lån av lokaler, utstyr m.v. To utviklingstrekk truer denne rausheten. For det første der hvor kommuner legger forretningsmessige prinsipper til grunn, og krever markedsleie av organisasjonene for lokaler, anlegg mm.

Tendensen til å planlegge i økonomiske termer gjelder også offentlige etater som jernbanen, forsvaret, telekommunikasjon og andre. Skiftet fra samfunnsansvar til forretningsdrift rammer mange organisasjoner som har nytt godt av samarbeid og generøsitet fra slike, og lignende institusjoner.

Støtte kan også ytes som en *avgrenset prosjektstøtte*. Det er mange fordeler knyttet til denne formen, særlig når den utformes som en gjensidig avtale mellom det kommunale organet og den mottakende organisasjonen. For det første tvinger den begge parter til å reflektere over egne rettigheter og plikter: Hva ønsker kommunen å oppnå? Hvordan kan en på best mulig måte operasjonalisere de aktuelle målene? For foreningen vil prosjektstøtte forhåpentligvis lede til en kritisk gjennomtenking av om man er villig til å gjennomføre prosjektet, og om målene er realistiske.

I norske kommuner kan det se ut som om det er en økt tendens til å benytte prosjektstøtte for å realisere kommunale mål. På helse-sosialfeltet har mange søkt å styrke samarbeidet med organisasjonene rundt oppgaver som integrasjon av innvandrere, selvhjelpsaktiviteter, hjelp og omsorg til eldre, transporttjenester for handicappede m.v.

Til tider vil prosjekter i regi av organisasjonene bli gjennomført av betalt, ansatt personale. Andre ganger vil foreningen søke å bruke frivillige fra egne rekker for å gjennomføre oppgavene. Idrettslagets medlemmer kan stå for vedlikehold, vakthold mm. av idrettsanlegget, mot en godtgjørelse fra kommunen. Vask, ryddejobber, matombrining til eldre og transport av funksjonshemmede er eksempler på prosjektstøtte. Idrettslag har fått i oppgave å holde idrettsanlegget ved like på dugnadsbasis, speideren er blitt brukt til å bringe ut mat til hjemmeboende eldre, sjakkklubben har transportert funksjonshemmede. Alt mot økonomisk kompensasjon til klubben (og ikke det enkelte medlem) fra kommunen. Alle blir tilsynelatende fornøyde, kommunen sparer penger og organisasjonene får inntekter gjennom annet enn tidkrevende basarer og loppemarkeder.

Problemet med slike avtaler er at de kan tappe medlemmene for motivasjon og entusiasme. Kostnaden ved å drive idrett, være i speideren eller spille sjakk i sjakkklubben blir for stor. Medlemmene slutter, og styret sitter i tilbake med forpliktelser overfor kommunen som de har tungt for å innfri. Både organisasjoner og kommuner bør derfor være varsomme med å overbelaste medlemmene med pengeinnbringende arbeidsinnsatser.

Det bør være et vilkår at de oppgavene sammenslutningen påtar seg for myndighetene, faller sammen med det som er dens primære målsettinger. Dugnadsentusiasme, som vilkår for å ville yte ubetalt

innsats er en kraft, men også en skjør plante som ikke kan spennes foran en hvilken som helst kommunal arbeidsoppgave.

Samtidig viser erfaringer at det er enklere å få realisert prosjekter som fordrer engangsinnsats fra medlemmene, enn slike som krever permanent innsats over lengre tid. Festivaler, kultur- og idrettsarrangement, utdeling av informasjonsmateriell mm. er eksempler på enkeltoppdrag hvor frivillige kan mobiliseres til stor innsats. For mer permanente oppgaver er faren for slitasje og 'utbrenthet' stor.

3. ***Fortjenestefri velferdsproduksjon.*** Den tredje hovedkategorien fra St.meld. 27 dreier seg om støtte til drift av frivillige aktiviteter som i all hovedsak drives med lønnet personale og på profesjonell basis. Alders- og sykehjem, behandlingsinstitusjoner og enkelte andre aktiviteter er eksempler på slike. Det finnes også profesjonelt drevne organisasjoner hvis primære siktemål er å utløse frivillig arbeidsinnsats. *Frivilligsentralene* er et eksempel, ulike *krisetelefoner* et annet.

Det finnes i dag et omfattende samarbeid mellom norske kommuner og frivillige velferdsprodusenter. Som oftest har samarbeidet historiske årsaker; organisasjonene har etablert en institusjon for egne midler hvis drift senere er blitt modernisert og profesjonalisert og integrert i det kommunale tilbudet. Et argument for slik drift er at frivillige organisasjoner mangler markedets motiver for å tilføre private eiere fortjeneste, og derfor vil drive på en bedre og mer forsvarlig måte enn 'markedet'. Andre ganger kan selve tilbudet ha et innhold som skiller det fra tilsvarende offentlige.

For en kommune som ønsker å inngå en avtale med en frivillig organisasjon om et varig velferdstilbud, er det viktig å ha klart for seg hva man ser som dette tilbudets komparative fortrinn, sammenliknet

med tilsvarende offentlige eller markedsbaserte. Slike fortrinn bør komme til syne som mer enn verdiretorikk og implisitte oppfatninger av hva organisasjonen står for.

### ***Samarbeid mellom frivillig sektor og kommunale organ***

Både statlige og kommunale relasjoner til frivillige organisasjoner er preget av *sektorisering*. Idrettslag, barne- og ungdomsorganisasjoner, velforeninger, pensjonistlag, natur- og miljøforeninger m.fl. befinner seg i hver sin forvaltningssektor, der det rå ulike støtteordninger og ulike syn på hva frivillig virke er godt for. I lokalsamfunnet kan slik segmentering til tider blokkere for samarbeidsrelasjoner på tvers av sektorene. Dette kan skyldes organisasjonene selv, men også motvilje mot tverrsektorielt samarbeid i forvaltningen. Men nye offentlige satsinger (som integrering av innvandrere, forebyggende helsearbeid, aksjoner mot vold m.v.) øker behovet for samarbeid på tvers av sektorgrensene.

En måte å motvirke segmentering på, er å styrke eller opprette koordinerende organ som kan styrke kommunikasjonen mellom frivillige aktører, og lette deres samhandling med kommunen. Et eksempel på slike strukturer kan en finne i *frivilligsentralene*. De siste årene har stadig flere av disse etablert seg som stiftelser eller andelslag. Hovedhensikten er å inkludere et større antall lokale foreninger som interessenter og medeiere i sentralen. Dermed blir sentralen i større grad en kollektiv aktør som kan opptre på vegne av sine medlemmer. En burde også kunne tenke seg kommunale *frivilligråd* som inkluderte alle lokale lag og foreninger, som ivaretok debatt, samarbeid, koordinering og samtale, internt mellom organisasjonene og i deres forhold til kommunale instanser.

Frivilligsentralene har, gjennom sin 12-årige eksistens, skapt aktivitetsarenaer for grupper utenfor det ordinære arbeidsmarkedet; trygdede, uføre, arbeidsledige, pensjonister og andre. Disse aktivitetene har ikke vært koordinert med a-etat, trygdeetaten eller sosialetaten. Det rår

til dels betydelig skepsis mot å betrakte frivillig innsats som 'arbeid', og mot å gjøre frivillig sektor til et tilholdssted for personer uten vanlig lønnsarbeid. Uviljen har dels vært tuftet på frykt for at frivillig sektor skulle bli et permanent tilholdssted for arbeidsløse – en frykt som har vist seg ubegrunnet. Arbeidsløse ser frivillig arbeid som et virkemiddel, dels for å holde seg aktivisert, og dels for å finne kontakter som kan hjelpe dem tilbake til lønnet arbeid.

### ***Frivillig arbeid er frivillig***

For all offentlig stimulering er det viktig å huske at det er *engasjement* for en sak som er drivkraften bak ubetalt innsats. Denne entusiasmen lar seg ikke uten videre styre inn på spor som myndighetene synes er viktige. Men kommunale organ kan stimulere innbyggernes følelse av felles ansvar for et problem som alle står overfor. Integrasjon av innvandrere, gode livsvilkår for eldre, forebygging av ungdomsproblemer er ikke bare faglige anliggende, men problemer alle kan ta sin del av ansvaret for å løse. Ved å gjøre dette klart, kan politikere og andre utløse frivillig entusiasme og nytenking på dens egne premisser. Som jo er, og fortsatt bør være, annerledes enn de faglige.