

RAPPORT

2010:13

Håkon Lorentzen

Frivilligsentralen mellom stat, kommune og sivilsamfunn

Håkon Lorentzen

Frivilligsentralen mellom stat, kommune og
sivilsamfunn

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2010

© ISF 2010
Rapport 2010:13

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN (web): 978-82-7763-349-7

ISSN: 0333-3671

Innhold

Forord	5
1. Innledning.....	7
2. Det frivillige og det moderne.....	11
Oppfinnelsen av «frivillig sektor»	11
Interesser og iverksetting.....	12
Konsumerismen	13
Fagliggjøring	14
Frakopling.....	16
Medlemskap i forandring.....	18
3. Stat, kommuner og frivillig engasjement.....	21
Kommunesektoren	22
Lokal interesseformidling og iverksetting	24
Nye forventninger.....	26
Sentralenes utfordringer.....	27
4. Sentralene i sivilsamfunnet.....	29
Sentraler i andre nordiske land	29
Sentralenes historie.....	31
Eierskap	33
Nærmiljøsentralen.....	37
Frivillighet for alle.....	40
Avslutning	41
Litteratur	43
Sammendrag/abstract:.....	45

Forord

De norske frivilligsentralene oppsto tidlig i 1990 årene som en forsøksordning, og har senere økt kraftig i antall. De første årene plasserte de fleste seg på det sosialpolitiske området, senere gjorde noen seg gjeldende også på kultur- og fritidsfeltet. Sentralene framstår som ulikeartede og mangfoldige, med eierformer som dels plasserer dem i kommunal sektor, dels i frivillig og dels som uavhengige, stiftelses- eller samvirkebaserte enheter. De finansieres av statsmidler og lokale tilskudd, i all hovedsak fra kommunene.

I de snart 20 årene som har gått siden frivilligsentralene så dagens lys, har mange strevd med å skape en tydelig identitet, både for seg selv og for sentralene som helhetlig gruppe. Det har ikke vært enkelt. Statlige signaler har vært få og vage, de fleste kommuner har et pragmatisk forhold til egen sentral, og intet forhold til de øvrige. Dermed framstår de som en flytende og litt uklar masse av lokale ordninger.

I denne rapporten drøfter jeg sentralenes rolle i lys av moderniseringstrekk som påvirker all frivillig innsats, også den som foregår ved, eller gjennom sentralene. Konklusjonen er at her finnes ingen entydig konklusjon, hver enkelt sentral må, sammen med sine eiere finne fram til den tilpasningen som passer best til egne, lokal utfordringer. Kanskje er sentralene best tjent med en litt uklar og mangetydig identitet, også i framtiden.

Oslo, november 2010

Håkon Lorentzen

Innledning

I Norge var frivillig virke lenge forankret i brede ideologi- og verdistyrte folkebevegelser, der den ubetalte, frivillige innsatsen var uløselig knyttet til medlemskapet og kampen for den gode sak. Etter hvert forvitret folkebevegelsene, de ble avløst av et stort antall frivillige organisasjoner med det aktive, forpliktende medlemskapet som bindeledd mellom felleskap og individ. Først i 1980-årene ser en de første konturene av det som kan kalles *fristilt frivillighet*. Ubetalt innsats frikoples fra medlemskapet og blir et gode hver enkelt kan tilby andre, utenfor rammen av én bestemt organisasjon. Med denne fristillingen blir ubetalt arbeid et gode som flere enn de frivillige organisasjonene kan tenke seg å disponere. Stilt overfor et stadig økende omfang av det som bredt betegnes som *sosiale* problemer, blir ubetalt arbeid også attraktivt for offentlige myndigheter.

Spørsmålet ble imidlertid hvordan en praktisk og ideologisk skulle forankre den fristilte frivilligheten innenfor rammen av en velferdsstat som i hele sin levetid har betonnet det *offentliges* ansvar for folks ve og vel. Som internasjonalt konsept kan *frivillighetssentralen* sees som ett av flere svar på disse utfordringene.

I Norge så de første norske frivillighetssentralene dagens lys tidlig i 1990-årene. Det var verken bestemte brukergrupper, problemområder eller utfordringer som inspirerte ideen, snarere var det et vagt ønske om å mobilisere til mer frivillig virke, spesielt på det helse- og sosialpolitiske feltet. Tanken var at lokale krefter skulle få utfolde seg med statlige midler. Resultatet ble et stort mangfold i måter å drive og organisere sentralene på.

Etter å ha evaluert sentralene fortløpende i fire år, oppsummerte forskere ved Institutt for samfunnsforskning i 1995 perioden med fem prinsipielle organisatoriske særtrekk (Lorentzen m.fl. 1995:53-56):

- Flere av sentralene bar preg av å formidle en form for *kommunal frivillighet*; kommunale myndigheter sto som initiativtakere for om lag en tredjedel av dem.

- Sentralene hadde et *uklart verdimesig og ideologisk fundament*. Fra departementets side ble det ikke stilt noe krav til verdiforankring, og flertallet av sentralene var kjennetegnet ved at de ikke bygget på noe tydelig uttalt verdigrunnlag eller målsetting.
- Sentralene var preget av *sammensatt styringsstruktur*. De var pålagt å ha en ansvarlig person eller organisasjon som hadde arbeidsgiveransvar overfor daglig leder. Det reelle eierskapet var imidlertid utøvet av de som satt i sentralens styre, som igjen som regel var valgt ut fra en frivillig organisasjon, menighet eller kommune. De som deltok i sentralen, enten som brukere eller frivillige, hadde sjelden direkte formell innflytelse på dens beslutninger.
- Sentralene var preget av *statsavhengighet*. At frivillige organisasjoner mottar offentlig støtte er vanlig, men sentralene var, med få unntak, fullstendig avhengige av statlige midler for å opprettholde virksomheten.
- Sentralene rekrutterte i mange tilfeller *frivillige fra andre grupper* enn hva mer etablerte organisasjoner tradisjonelt gjorde. Drøyt to tredjedeler av de frivillige ved sentralene var ikke i arbeid, men arbeidsledige, på trygd, pensjonister eller annet. Av alle de frivillige utgjorde *pensjonerte og trygdede* den største gruppen.

Fra å være et statlig finansiert forsøksprosjekt koples lokalnivået – i første rekke kommunale myndigheter – inn som *medfinansierer* fra rundt 1995. Kommunale myndigheter var ofte den viktigste pådriveren; mange kommuner så her en anledning til å kople frivillig arbeidskraft til ulike gjøremål i kommunen, vanligvis gjøremål av «sosial» art. Med kommunen som medfinansierer ble mange sentraler koplet til eldreomsorg, integrasjon av innvandrere, aktivisering av arbeidsløse med mer.

Statlig og kommunal finansiering av aktiviteter i regi av lokalt eide sentraler la grunnen for et *tosporet finansieringssystem*. På den ene siden finner vi de statlige retningslinjene som er knyttet til statlige bevilgninger. På den andre har *lokale finansierer*, i første rekke kommunene, mer eller mindre uttalte forventninger til hva sentralene bør være. Her som ellers knyttes altså offentlige midler til regler og forventninger for den virksomheten som skal utøves.

Først i Stortingsmelding nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle* – ca. 15 år etter at den første sentralen ble etablert – gir regjeringen en mer konkret beskrivelse av hvordan sentralene i fremtiden er tenkt å skulle fungere. Her går det frem at regjeringens mål er å utvikle *sektorovergripende nærmiljøsentraler* med stor bredde i de tiltakene sentralene engasjerer seg i, og hvor kultur-

og fritidstiltak skal stå like sentralt som sosiale omsorgstiltak. Sentralene skal, ifølge meldingen, være «et koordinerende ledd mellom frivillige lag og organisasjoner og mellom det frivillige og det offentlige» og videre «ivareta rollen som pådriver og samarbeidspartner for lokalt frivillig engasjement og samspill mellom frivillig og offentlig virke» (St.meld. nr. 39 (2006-2007), s. 204). Termen fanger en hensikt som er ny; sentralene skal bidra til å skape «gode og levende lokalmiljø» på tvers av sektorgrenser. Men meldingen inneholder ikke operative grep for å realisere disse ambisjonene, og her stanser foreløpig historien om de politiske ambisjonene for frivillighetssentralene.

Ideen om sektorovergrepene nærmiljøsentraler kan ved første øyekast virke overbevisende. Samtidig er det ikke helt enkelt å få tak i hva regjeringen egentlig har ment med dette uttrykket. Det er heller ikke helt klart hvor nært eller fjernt dagens sentraler står fra disse idealene.

En sammenfatning av statlige retningslinjer viser at forestillingene om nærmiljøsentraler mer må sees som et veiskilt enn som en presis anvisning av hva sentralene nå skal drive med. Statlige myndigheter har heist nærmiljøfakten uten å gi spesielt presise anvisninger for hva termen innebærer, eller hvordan man skal komme dit. En fare ved en slik strategi er at mange sentraler vil nøye seg med å konstatere at de virker i et nærmiljø, og at de dermed har innfridd statens krav. Fordelen er at elementet av tvang fra statens side er lavt, noe som understreker den enkelte sentrals rett til å velge sin egen kurs.

Spørsmålet om hvordan frivilligsentralene skal posisjonere seg mellom stat, kommune og et sivilsamfunn i forandring, danner utgangspunkt for denne rapporten. Hensikten er ikke å komme fram til noen entydig konklusjon, men å trekke fram argumenter og synspunkter som kan være relevante å trekke inn når spørsmålet om lokale roller og forankring skal drøftes. Siden de første sentralene så dagens lys for snart 20 år siden, har det alltid vært rom for å fylle dem med en form og et innhold har speilet *lokale* behov og ideer. I tråd med denne tenkningen vil også framtidens sentraler måtte fylles med lokalt innhold, og da kan forhåpentligvis ulike argumenter fra denne rapporten gi ideer og skape inspirasjon.

Det frivillige og det moderne

Oppfinnelsen av «frivillig sektor»

Tanken om at frivillige organisasjoner ikke bare danner et mangfoldig lappeteppes men kan samles i en egen sektor med grenselinjer mot «stat», «marked» og hushold har røtter tilbake til 1970 – årenes USA. På 1980 – tallet ble ideen om en egen *nonprofit sector* brukt til å begrunne særskilte skatteprivilegier for *nonprofits*, dvs. stiftelser og foreninger som ikke ga fortjeneste for private eiere. Ideen om organisasjoner som tilhørende en egen sektor var i utgangspunktet politisk motivert, begrunnet i ønsker om å beskytte organisasjonene mot uønskede skatteinngrep.

I Norge fikk ideen om en samlende *tredje* sektor fikk gjennomslag med NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*. Tanken om at alle foreninger, uavhengig av formål skulle samles i en egen sektor var nok fremmed for mange, ikke bare i forvaltnings- og forskningsverdenen men også blant organisasjoner og stiftelser. Noen år senere ble sektortanken ført videre med systematikk og kraft gjennom *The Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project*. Dette internasjonale prosjektet hadde primært kartleggings- og klassifikasjonsformål. Her ble sivile sammenslutninger ordnet etter næringskoder med skarp demarkasjonslinje mot «stat» og «marked». Etter hvert fikk dette statistikkjemaet alminnelig aksept som den beste måten å kartlegge de frivillige organisasjonene på.

Hva er forklaringene på at ideen om en egen frivillig sektor slo rot i Norge? Sektortanken var som nevnt opprinnelig importert tankegodt, fremmed for mange, og i første rekke promotert av forskere. Men etter hvert fikk de frivillige organisasjonene øynene opp for at et sektorparadigme ville gjøre det mulig med for politiske krav om støtte og subsidier til *alle* organisasjoner, i kraft av deres felles identitet som *frivillige*.

Med det fikk alle organisasjoner felles interesser overfor politikere og myndigheter, noe som kom til uttrykk gjennom nasjonal paraplyorganisering, hvor *Frivillighet Norge* etter hvert ble det manifeste uttrykket for *den frivilli-*

ge sektor. Politiske krav om skattelette, momsfritak og andre særordninger ble her forankret i alle foreningers felles status som frivillige, og i de særegne kvalitetene som denne statusen ble forankret i. Forskernes klassifikasjonsskjema gjorde det mulig å avgrense sektorens deltakere på en praktisk og operativ måte.

Likevel er det grunn til å framheve at det i første rekke er innenfor spesifikke *forvaltningssegmenter* frivillige organisasjoner får sin primære identitet og tilhørighet. Her samles aktører som brenner for samme sak. Over tid har organisasjoner og forvaltning utviklet felles forståelser av hva feltets utfordringer består i, og best kan løses. For eksempel: På *kulturminnefeltet* finner vi et stort antall frivillige organisasjoner som arbeider med bevaring av gamle bygninger og gjenstander. Organisasjonenes innsats skjer i tett samarbeid med riksantikvaren som prioriterer offentlige midler og setter standarder for hvordan restaureringer med mer skal gjøres. På *miljøfeltet* finner vi grunneierlag, fiskeforeninger, natur- og miljølag som i tett samarbeid med myndigheten rundt naturskjøtsel, kalking av vassdrag med mer. På *rusmiddelfeltet* finner vi mange organisasjoner som formidler statlig forebyggingspolitikk for det offentliges regning.

Innenfor sektor-paradigmet havner konstruksjoner som *frivilligsentralene* i et ingenmannsland. Ikke er de medlemsorganisasjoner, ikke er de demokratisk bygd opp, noen er kommunalt eid, så og si samtlige henter inntektene sine fra offentlige kilder. Plassert på vippepunktet mellom «frivillighet» og offentlig virke vil mange plassere sentralene som en *kommunal* aktivitet, og dermed utenfor frivillig sektor. En vesentlig del av den usikkerheten som er skapt rundt sentralene skyldes det uklare ideologiske bakteppet som de fortolkes mot.

Interesser og iverksetting

Organisasjoner spiller en viktig rolle som interessebærere; formidlere av medlemmenes krav, behov og interesser fra grasrota til kommunal og statlig forvaltning. Denne rollen gir organisasjonene en sentral plass i demokratiet. Det sivile medlemsdemokratiet og samfunnets politiske demokrati utfyller og bekrefter hverandre.

Forestillingen om sammenslutninger som *interesseorganisasjoner* har først og fremst satt sitt preg på helse-/sosialfeltet. Veksten i antall organisasjoner her har kommet gjennom en stadig mer finmasket flora av interessebærere. Til så og si alle diagnoser hører det en interesseorganisasjon som har til formål å påvirke allmennhet og politikere. Nasjonalt samles organisasjonene under ulike paraplyledd, opprettet for å skape slagkraftig samarbeid med myndighe-

tene. Lokalt finner vi et stort antall korporative samarbeidsorgan, også de opprettet for å gi interesser et talerør til politikere og forvaltning.

Men organisasjonene har også en rolle som *iverksettere* av offentlig politikk. Lenge har de drevet alders- og sykehjem, skoler, teatre, museer, stått for alternative behandlingstilbud eller iverksatt statlig bistandspolitikk. Når stat og kommuner driver service- og velferdstilbud for det offentliges regning er kravene til faglighet og profesjonalitet ofte høye, og innslaget av amatører har vært tilsvarende lavt.

Den nye trenden som kan spores tilbake til de tidlige 1990 – årene, dreier seg om å involvere de frivillige for å løse offentlige velferdsutfordringer. Mens velferdsstaten tidligere så med skepsis på amatørerne, blir de sett på med velvilje. Denne fortolkningen innebærer et ny fase i offentlig iverksettingspolitikk. Stat og kommuner ønsker i økende grad å ta i bruk frivillig, ubetalt arbeidskraft for å løse offentlige oppgaver.

Om en ser prinsipielt på det, går det an å skimte et spenningsforhold mellom rollene som interessebærere og iverksettere. Interesseperspektivet dominerer både faglitteratur og offentlige utredninger. Her vektlegges organisasjonenes selvstendighet, muligheter til å samle og engasjere medlemmer, deres demokratiske struktur og ikke minst: Til å opptre kritisk og korrigerende i forhold til det politikerne finner på.

Som *iverksettere* blir organisasjonene trukket inn i myndighetenes problemformuleringer og de blir del av apparatet som skal realisere den offentlige politikken. Slik involvering kan gå ut over deres evne til å kritisere myndighetene, til å trekke opp alternative løsninger og til å ivareta medlemmene. Rollen som implementeringsredskap kan styrke profesjonaliseringen og svekke den demokratiske forankringen.

Konsumerismen

I Sverige kalles frivillig sektor gjerne for *den ideelle sektoren*. Også i Norge har vi tro på at som medlemmer og frivillige utfolder vi idealisme, mens vi i forhold til stat og marked opptrer vi som rasjonelle forbrukere og konsumenter. Men *konsumerismen* gjør seg også gjeldende i på det sivile feltet og er her med på å endre folks oppfatninger av hva som skal være formålet med å delta i en frivillig organisasjon.

I sin rendyrkede form innebærer konsumerisme at individet settes i fokus, i første rekke som mottaker eller konsument av produkter. I markedssammenheng opptrer den enkelte som kunde, med penger som betalingsmiddel. I forhold til stat/kommune beskrives individet som *bruker* eller *kunde*; mottaker av offentlige varer eller tjenester.

I sivilsamfunnet finner vi ikke noe tilsvarende ideologisk og begrepsmessig gjennomslag for konsumerismen. Men det kan ikke være særlig tvil om at denne tenkemåten har stor innflytelse i praksis. For mange medlemmer fungerer kontingenten som inngangsbillett til attraktive goder som organisasjonen rår over. Når verdien av gaver, rabatter og varer/tjenester overstiger medlemskontingenten har den enkelte positive insentiver for å melde seg inn. Nedenfor beskriver jeg hvordan interessen for det demokratiske aspektet ved frivillige organisasjoner ser ut til å være dalende, mens interessen for *aktiviteter* fortsatt er stor. Denne utviklingen kan sees som uttrykk for at konsumerismen også får gjennomslag i frivillig sektor.

I sivilsamfunnet flytter konsumerismen oppmerksomheten fra *demokratisk medlemskap* til *produkt*, fra et ønske om å støtte et fellesskap til et kritisk, vurderende forhold til motytelse; hva får jeg igjen for det jeg betaler? Vil pengene være bedre anvendt et annet sted?

Generelt fører altså konsumerismen med seg et fokus på *produkt*, snarere enn på *produsent*. Når offentlig velferdsproduksjon utkontrakteres, er det av underordnet interesse om det er en offentlig, frivillig eller markedsbasert aktør som skaper godet. Kvalitet, pris og innhold for mottakeren er avgjørende. For individet som skal velge en aktivitet, vil gjerne de organisatoriske rammene rundt tilbudet være mindre viktig enn tilbudets innhold. Heller ikke for den enkelte vil det alltid spille så stor rolle om det er kommunen, en frivillig organisasjon eller en markedsaktør som produserer tilbudet.

Som ideologi er konsumerismen med på å rive ned skillelinjene mellom det sivile, det offentlige og det markedsbaserte feltet. Den som ønsker å drive fysisk utfoldelse kan velge mellom idrettslag og kommersielt treningssenter. Den som vil dra på fjelltur kan velge mellom Turistforeningen og markedsbaserte overnattingstilbud. Et sentralt element i konsumerismen er kravet om *valgfrihet*. De frivillige organisasjonene inngår i økende grad på arenaer der folk velger mellom tilbud, en utvikling som bidrar til å svekke innslaget av ideell deltakelse.

Fagliggjøring

Frivillig sektor blir ofte framstilt som *amatørenes* arena. Hit bringer en «seg selv»; sine personlige egenskaper og væremåter, sin entusiasme og omsorg for andre. Denne fortolkningen av amatørisme som fravær av fagkunnskap skriver seg fra den britiske filantropien og 1800 – tallets protester mot statlig og faglig ansvar for samfunnets vanskeligstilte. Kirkens svar på utfordringene var de frivillige amatørerne og den samvittighetsbaserte innsatsen for de fattige.

Amatør-ideene oppsto på det sosiale feltet, og har derfra fått status som allmenne sannheter for hele frivillig sektor. Men om vi ser på norske tradisjo-

ner under ett, blir synet på det frivillige feltet som de ukvalifisertes tumleplass en sannhet med modifikasjoner. Over hele Norge bygger og restaurerer folk biler, båter, bygninger, veier, turstier, idrettsanlegg, jernbanetraseer, fyrtårn med mer, arbeidsoppgaver som ofte krever betydelig kompetanse fra de såkalte amatørerne. Mange organisasjoner (hjelpekorps, krisetelefoner, besøkstjenester) lærer opp de frivillige slik at de kan gjøre en bedre jobb. I mange sammenhenger er det etter hvert mer korrekt å snakke om *ubetalt fagarbeid* enn gammeldags amatørisme. Selv om slik kunnskap utgjør en stor ressurs er bruken ofte tilfeldig og situasjonsbetinget.

Sivile felt blir i varierende grad gjenstand for fagliggjøring. Sterkest har kravene om profesjonell kompetanse vært på helse-/sosialfeltet, der amatørerne lenge har måttet vike for profesjonell og betalt virksomhet. Nåtidens ønsker om å trekke de frivillige med aktivt inn for å løse offentlige velferdsutfordringer markerer et *politisk* brudd med denne utviklingen. Et viktig spørsmål er hvordan velferdsstatens mange yrkesgrupper vil stille seg til økt bruk av frivillig arbeidskraft i årene som kommer.

Nye måter å involvere organisasjoner og ubetalt arbeidskraft på, har også en side som vender mot *utdanningsinstitusjonene*, spesielt de som utdanner yrkesgrupper på velferdsfeltet. Her er uviljen mot amatørerne ofte dypt forankret. Å være «profesjonell» innebærer gjerne at den enkelte yrkesutøver tufter sitt arbeid på et faglig forankret og universelt rammeverk. «Kunnskap» er noe utenfor den enkelte yrkesutøver, noe den enkelte tilegner seg gjennom utdanningsprosessen. Amatorisme dreier seg derimot gjerne om steds- eller kulturspesifikk innsikt forankret i et personlig engasjement. Slik sett blir amatørarbeid og profesjonalitet diametrale, og tilsynelatende uforenlige motsetninger.

Når profesjonelle yrkesutøvere må forholde seg til amatører, vil de gjerne løse motsetningsforholdet ved å lære opp amatørerne. Slik kan den ubetalte arbeidskraften fungere som en forlengelse av de faglig funderte strategiene. Slike innslag av kvalifiserte amatører finner vi ved krisesentre og krisetelefoner, innen idrett og kultur, kulturminnevern og miljøvern.

Opplæring av amatørerne kan i mange tilfeller vise seg å være en fornuftig strategi. Her slipper profesjonene å løse de mer grunnleggende motsetningene mellom faglighet og frivillighet. Men når mange politikere nå ønsker å spenne sivilt, frivillig engasjement foran offentlig oppgaveløsning i større omfang, er spørsmålet om ikke fagutdanninger må tenke nytt og grundigere om sitt forhold til amatørerne. Her er mye ugjort, velferdsstatens klassiske uvilje mot amatørerne stikker fortsatt dypt mange steder. Få utdanninger har noe eksplisitt forhold til hvordan samspillet mellom «amatører» og fagfolk kan håndteres på en god måte.

Frakopling

Foreningsliv hos oss har lenge hatt en *hierarkisk* oppbygning. Nederst finner vi lokale lag og foreninger, i midten fylkes- eller regionale ledd og øverst nasjonalt styre og sekretariat. Limet i denne strukturen er felles interesser, verdier og aktiviteter, samt ønsker om å påvirke politikere og myndigheter. Den sosialdemokratiske velferdsstaten så de frivillige organisasjonene som *talerør*, formidlere av gruppers interesser og behov. Verdibaserte organisasjoner var lenge tømret på enhet i tros- og livssyn, og de interessebaserte målte sin suksess på graden av gjennomslag i velferdspolitikken.

I årene etter 1945 bygget organisasjonssamfunnet opp en hierarkisk struktur som i hovedsak fulgte forvaltningens mønster. Lokale foreninger ble knyttet sammen gjennom fylkes- regions- eller krets nivå, som i sin tur ble koplet til det nasjonale ledd. Slik utviklet sivilsamfunnet effektive kanaler for påvirkning av forvaltningen på alle nivå. Den hierarkiske strukturen ble tuftet på *statlig interesseformidling* som organisasjonenes primære oppgave. Nasjonal-leddet samlet og harmoniserte lokale synsmåter, som så ble fremmet som krav eller behov overfor offentlige myndigheter. Legitimiteten i denne strukturen var knyttet til organisasjonenes demokratiske struktur og vissheten om at nasjonale ledere talte på vegne av en samlet medlemsmasse.

Rundt 1980 starter en prosess som endrer båndene mellom organisasjonenes sentrale og lokale ledd. Forandringene skyldtes dels at felles verdier forvitret, overgripende politiske, religiøse, humanitære og kulturelle bånd går langsomt i oppløsning. De erstattes av en *what's in it for me* individualisme blant medlemmer og tilhengere. Med det svekkes gamle lojalitetsbånd. Mens verdier tidligere bandt folk til bevegelsen 'fra vugge til grav', overtar interessen for *aktivitetene* mer og mer som begrunnelse for medlemskapet. Nasjonal-leddet forvaltet lenge bevegelsens verdier og lokale ledd måtte tilpasse seg de strategiene som ble utarbeidet sentralt.

Den langsomme oppløsningen av hierarkiske over/underordningsforhold gjør seg ikke bare gjeldende i de frivillige organisasjonene. Også i næringslivet, i forholdet mellom stat og kommuner og mellom nasjoner og globale fora finner vi den samme utviklingen. Lokale enheter som tidligere ble styrt ovenfra, utvikler nå et mangfold av relasjoner til likeverdige samarbeidspartnere. Stikkordsmessig kan utviklingen beskrives som en overgang fra *hierarkisk* til horisontal koordinering. Folk og foreninger finner hverandre via Internett, på konferanser, gjennom faglige utvekslinger og gjennom globale og lokale møteplasser. Horisontal koordinering framstår som smidigere, enklere og mer fleksibelt enn samordning i hierarkier.

Sett fra et *implementeringsperspektiv* åpner horisontale nettverk for nye muligheter: For lokalt foreningsliv øker mulighetsrommet for nye samarbeidspartnere. Idretten kan gå sammen næringslivet, menigheten kan samarbeide med skolen. Ideologi sperrer ikke lenger for samarbeid. Frikoplingen

gjør det også lettere å danne nye, lokale grupper *uten* tilknytning til nasjonale ledd. Mulighetene for *lokal selvbestemmelse* øker, frivillige lag og foreninger behøver ikke lenger bruke alle krefter på å gjennomføre sentrale vedtak.

Bildet av et *fristilt foreningsliv* forsterkes gjennom et annet utviklings- trekk: Nye lag, foreninger og aktiviteter kopler seg ikke i samme grad som før til nasjonale, overgripende ledd. Spesielt på *kulturfeltet* er innslaget av frittstående enheter stort. Nye, sivile aktiviteter ser med andre ord ikke *selv* noe stort behov for nasjonal koordinering. Likevel er de fleste støtteordningene plassert på det nasjonale nivået.

Så kan en spørre om hvordan nasjonale, samordnende organ skal begrunne sin eksistens når de ikke i samme grad som før trengs for å samordne lokale aktiviteter. Svaret er at mange sentralledd, spesielt paraplyorganisasjonene, i økende grad påtar seg å jobben med å iverksette statlig politikk. De administrerer statlige støtteordninger rettet mot egne medlemsorganisasjoner og de iverksetter store, nasjonale planer. For eksempel Kulturminneåret 2009 iverksettes av Norges Kulturvernforbund, som er en paraplyorganisasjon Nasjonal-leddet fordeler støtten til lokale ledd og sørger for at midlene blir brukt i samsvar med retningslinjene.

Frivilligsentralene var på dette punktet, forut for sin tid. De ble aldri koplet til en hierarkisk styringsstruktur med oppgaver diktet fra toppen. Sentralene var i utgangspunktet et *bottom up* forsøk, og aktivitetsprofilene er resultat av tilpasninger til lokale forhold. I den tosporede finansieringen (stat/kommune) har staten avstått fra å ensrette innholdet i virksomheten. Statlig styring har i hovedsak skjedd gjennom regulering av administrative og økonomiske rammer, samt gjennom overgripende forventninger til hva sentralene skal være/drive med. Det er i første rekke kommunene som eiere og finansierer som har påvirket innholdet i sentralene.

Denne strukturen - statlige rammer fylt med lokalt innhold - gir begrensede muligheter for departemental styring av sentralene. Vi kan likevel tenke oss at staten i framtiden vil kunne bli tydeligere i sine forventninger om hva den vil at sentralene skal drive med. Dersom slike krav bryter profilen til den enkelte sentral, er det duket for «spenninger» mellom statlige og lokale forventninger. Slike kan best unngås ved at staten og kommunesektoren harmoniserer sine oppfatninger av hva slags rolle sentralene skal ha.

Medlemskap i forandring

Når det frivillige feltet skal framstilles som annerledes enn «stat» og «marked» er det gjerne to egenskaper som trekkes fram. For det første frivillig, ubetalt innsats og for det annet demokratisk styring. I dag er begge disse elementene utsatt for omfattende endringsprosesser som sjelden blir tematisert.

Det demokratiske medlemskapet. Som så mange andre områder i samfunnet preges sivilsamfunnet av at tidligere kollektive organisasjonsformer endrer karakter. Medlemmenes vilje til å stå «last og brast» med de andre, påta seg verv og yte innsats for å holde foreningen gående er mange steder på retur. Sviktende tilgang på tillitsvalgte skjer i en periode der mange opplever at arbeidsbelastningen på de som har verv øker. Skolekorps og idrettslag ansetter instruktører som skal ha lønn og ordnede arbeidsforhold. Kravene til ledelse, regnskapsføring og offentlig rapportering tiltar. Når belastningene blir for store leier mange inn arbeidskraft, eller setter bort oppgavene til fagfolk. Dermed øker også de økonomiske belastningene for foreningen.

At tallet på medlemskap synker blir spesielt vanskelig når den offentlige støtten nettopp er knyttet til hvor mange medlemmer foreningen har. Noen foreninger blir subsidiert med betydelige beløp per medlem. Dersom støtten hadde vært knyttet til «aktivitet» og ikke «medlemskap» hadde mange foreninger endret karakter. Slik sett er støtteordninger med å opprettholde en organisasjonsstruktur som på flere felt har synkende oppslutning.

En måte å kompensere svikt i demokratiske medlemskap på, er å ta i bruk *støttemedlemskapet*. Støttemedlemskap innebærer ofte at de som gir penger, også blir registrert som medlemmer, på lik linje med de demokratiske medlemmene. Slik praksis visker ut det viktige skillet mellom økonomisk støtte og aktiv deltakelse. Når slik praksis har spredd seg, henger det sammen med at medlemstall for mange organisasjoner er med på å bestemme størrelsen på den offentlige støtten.

Fristilt frivillighet. Fra gammelt av har frivillig, ubetalt innsats inngått som en del av medlemskapet. Å delta i idrettslaget, skolemusikken, speideren eller båtforeningen innebar også at en måtte være villig til å ta et tak når det trengtes. Slik ble tilgangen til frivillige en eksklusiv mulighet for foreningslivet.

Med individualisering og konsumerisme blir ubetalt arbeidskraft et gode den enkelte selv rår over. Ubetalt arbeid kan gis bort til formål eller oppgaver den enkelte ønsker å støtte, uavhengig av om en er medlem eller ei. Når frivillig innsats løsrives fra medlemskapet får det markedskarakter; det kan gis bort til den eller de som kan tilby de mest attraktive arbeidsoppgavene.

Profesjonelt drevne organisasjoner (som Røde Kors og Kirkens Bymisjon) var blant de første til å utnytte denne tendensen. Gjennom å ansette koordinatører fanget de opp såkalte «totimers frivillige» til avgrensede arbeidsoppgaver som leksehjelp, besøksvenn og liknende. Den betalte koordinatøren sto for arbeidet med å rekruttere og motivere de frivillige.

Også *frivilligsentralene* var tidlig ute med å fange opp frivillige uten å tilby medlemskap og demokratisk innflytelse. Sentralene rekrutterte fra andre grupper enn de som tradisjonelt har høy deltakelse i frivillige organisasjoner, som arbeidsledige, pensjonister og trygdede. De første ti-femten årene ble ikke denne rekrutteringen sett på som noe problem. Men da sentralene gradvis beveget seg fra det «sosiale» feltet mot et engasjement for nærmiljøet, kom de inn på områder der konkurransen om de frivillige ble skjerpet. Når samtidig en vesentlig andel av alle sentraler, rundt en tredel, var eid og drevet av kommunale myndigheter, stilte mange spørsmål om kommunene nå var blitt en konkurrent til de frivillige organisasjonene, både i kampen om den ubetalte arbeidskraften og om statlige midler til frivillig innsats.

Fristilt frivillighet ser i første fase ut til å være et *urbant* fenomen. Det er i første rekke i større byer og tettsteder folk tilbyr noen timer per uke til frivillige formål. Men også det store antallet *festivaler* som blir avviklet i sommer- sesongen baserer seg i stor grad på kortsiktig, frivillig innsats uten noen form for medlemskap. Her er det i hovedsak unge som rekrutteres.

I dag opplever mange organisasjoner at kampen om frivillige har hardnet til; det finnes mange gode formål som folk kan velge mellom, og markedsføring av egne budskap blir viktig. Frivillig ubetalt innsats får med det markeds karakter, et knapt gode både offentlige organ og sivile sammenslutninger kan etterspørre.

Fristilt frivillighet stiller nye krav til de som vil gjøre bruk av ubetalt arbeidskraft. For det første må de frivillige *rekrutteres*, det skjer gjerne ved å framstille frivillig arbeid som et tilbud som kan berike den enkeltes liv. Rekruttering skjer dels gjennom nettverk, dels gjennom åpen annonsering. For det andre skal de *motiveres*, gis aktiv oppfølging, opplæring og kunnskap. Pliktfølelsen er svakere enn før, og uten oppfølging vil umotiverte frivillige gjerne slutte. For de tredje må de *belønnes*, enten i form av anerkjennelse, ros eller andre immaterielle goder, eller som motytelser: Festivalfrivillige får gjerne gratis tilgang til festivalens konserter og arrangementer.

I årene som kommer vil sannsynligvis kampen om den ubetalte arbeidskraften øke. Evnen til markedsføring, til å tilrettelegge spennende arbeidsoppgaver og skape individuelle «belønninger» for innsats vil avgjøre hvem som har suksess. Til nå framstår store og ressursrike organisasjoner som vinnerne. Sentralene har jevnt over vært forsiktige i sin markedsføring og kunne nok gjort atskillig mer for å trekke til seg nye deltakere.

En begrensning for mange sentraler ligger i arbeidskapasiteten til ansatt daglig leder, som vanligvis er den som samler alle tråder, koordinerer aktiviteter og motiverer frivillige. Rekruttering og motivering av frivillige hjelpere kan være både tids- og ressurskrevende. Måten arbeidet er organisert på begrenser mange steder sentralenes evne til å utvide arbeidsfeltet. En nærmere faglig vurdering av indre organisering kan bidra til å trekke opp løsninger som gjør det mulig å utvide arbeidskapasiteten

Stat, kommuner og frivillig engasjement

I sosialdemokratiets storhetstid (1945 – 1970) hadde stat og kommuner som nevnt et ambivalent forhold til frivillige organisasjoner, spesielt de som hadde et verdigrunnlag som avvek fra sosialdemokratiets egne verdinormer. Betegnende nok ble mange av disse samlet under merkelappen *motbevegelser*. Noen samlet politisk syn på «frivillighet» som et særegent fenomen, på tvers av organisasjons- og sektorgrenser fantes ikke. Foreninger fikk anerkjennelse etter hva de drev med og sto for, og sosialdemokratisk velferdsideologi dannet den plattformen som vurderingene skjedde ut fra.

Først rundt 1990 kan vi skimte konturene av et helhetlig perspektiv, organisasjoner forstått som et enhetlig felt med felles egenskaper, uavhengig av formål. NOU 1988:17, *Frivillige organisasjoner* formidlet et slikt syn. Men samtidig bygget utredningen i stor grad på humanitære/sosiale ideer som betonte det medmenneskelige aspektet ved frivillig arbeid. Dette ga mening for religiøse og filantropisk/humanitære sammenslutninger. Men disse hadde på den tiden synkende oppslutning, og mange fritids- hobby- og interesseorganisasjoner som vokste fram følte seg lite hjemme i denne måten å fortolke ubetalt innsats for fellesskapet.

Parallelt med framveksten av énsektorparadigmet skjedde det en markant dreining i myndighetenes fortolkning av det «frivillige». Frykten for at ubetalt engasjement, spesielt på velferdsfeltet, ville undergrave offentlig ansvar ble gradvis avløst av mer konstruktive scenarier. Ideen om *veldedighet*, humanitært engasjement for fattige og utstøtte, gjenvant noe av sin tapte status, slik for eksempel den offentlige anerkjennelsen av Bymisjonen og Frelsesarmeens arbeid har vist. Også mange frivilligsentraler bygger sitt virke på humanitær grunn.

En årsak til dette skiftet var at overgripende verdier som sosialisme, avholdssak, målsak og misjon, ble kraftig svekket eller helt borte. Med dem har også kollektivismens normer om samhold, oppofrelse og innsats langt på vei gått i oppløsning. Dermed viskes verdimeslige og ideologiske skillelinjer mellom foreninger og forvaltning gradvis ut. Organisasjoner som ikke lenger insisterer på sine verdier men opprettholde sine aktiviteter blir mer akseptable som samarbeidspartnere. Samtidig blir de relativt få som insisterer på et sær-

egent verdigrunnlag enda mindre akseptable enn de var før. Sammen med krav om *verdinøytralitet* bidrar de faglige regimene til å svekke toleransen for verdibasert annerledeshet.

Fagfolks uvilje mot amatørerne avløses av et syn som kan sammenfattes slik: Stilt overfor lokale utfordringer har alle noe å bidra med, enten de er ansatt i kommunal forvaltning eller jobber frivillig for en organisasjon. Ideer om «frivillighet» bidrar til å løsrive den ubetalte arbeidsinnsatsen fra organisasjonenes egne mål. *Frivillighet* blir en verdinøytral betegnelse for ubetalt, entusiasmedrevet arbeidskraft, den erstatter det mer belastede *veldedighet* som gjerne assosieres med milde gaver til de som er verre stilt.

Også utenfor helse/sosialfeltet øker interessen for det frivillige arbeidet. Stadig oftere trekkes organisasjonene inn som bidragsytere i offentlig politikk. Sammen med tippemidlene rommer statsbudsjettet i overkant av 80 tilskuddsposter som frivillige aktører kan søke om midler fra (Lorentzen 2010). Noen poster er forbeholdt frivillige organisasjoner. Andre legger hovedvekt på å få gjennomført en aktivitet, og her kan aktører med ulike eierformer søke. For eksempel åpner støtteordninger på kulturminnefeltet både for søknader fra enkeltpersoner samt frivillige og kommunale enheter. Også institusjoner som museer og kulturbygg har ulike eiere men trekker på de samme statlige støtteordningene.

Kommunesektoren

Selv om det finnes flere likhetstrekk mellom stat og kommuners forhold til frivillige organisasjoner, kan en også spore en del forskjeller. Mens staten stort sett forholder seg til organisasjonenes paraplyledd, har kommunene nærkontakt med foreningslivet. Det er her, og ikke på statlig nivå aktiviteter og frivillig innsats utfolder seg.

Samtidig har demarkasjonslinjene mellom kommunalt og sivilt virke alltid vært mindre skarpe enn grensene mellom stat og sivilsamfunn. Lokalt får pragmatikken gjerne forrang for prinsippene. Når forholdene krever det, trekker kommunale, frivillige og næringsrelaterte aktører sammen for å få til gode løsninger. Lokalt samhold, hensynet til bygdas eller kommunens ve og vel trumfer sektorgrenser. Ledende skikkelser i politikk og forvaltning har gjerne også tilknytninger til foreningslivet. Kommunale organ er nærmere folk enn den mer abstrakte staten. Når alle kjenner alle blir organisasjonene gjerne vurdert ut fra lederens personlige anseelse. I småsamfunn følger tillit personer, og ikke organisasjoner.

Kommunale *støtteordninger* er mange steder preget av små beløp til mange mottakere. Slike tilskudd har gjerne gavepreg og har lenge vært uten krav om motytelser fra mottakerens side. Et mindre antall organisasjoner kan

få større, øremerkede midler for å drive en bestemt aktivitet (som eldresenter, ungdomsklubb, idrett for funksjonshemmede o.l.). I tillegg yter mange kommuner betydelige subsidier til lag og foreningers *infrastruktur*; idrettsanlegg, forsamlingshus, svømmehaller og lignende. Subsidier og midler til infrastruktur blir, forbausende nok, ofte ikke regnet med som støtte til organisasjonene, og mange kommuner støtter foreningslivet med betydelig større beløp enn det de selv er klar over.

Stadig flere kommuner har utviklet en samlet plan for sitt forhold til organisasjonene og «frivilligheten». For byenes vedkommende kan vi spore stadig flere *frivillighetsmeldinger*. Gjennom meldingene formidler kommunene positiv oppmerksomhet til ildsjeler, frivillige og organisasjoner. Men nye grep i måten organisasjonslivet på er sjelden vare. Noen kommuner har lagt vekt på å forenkle søknadsprosedyrer og tilgangen til støtteordninger, andre arrangerer jevnlig seminarer/møter med organisasjonene. Det er ikke så lett å hevde at meldingene har ført med seg noen ny politikk. Det kan tenkes at det rår en viss avstand mellom retorikk og realiteter; positive omtaler følges sjelden opp med nye måter å håndtere «frivilligheten» på. Det er ofte enklere å skape positiv omtale av organisasjonene enn å få til endringer i politikken overfor dem.

Det kan være mange grunner til at det blir slik. Kommunale støtteordninger blir til tider oppfattet som utrettferdige fordi noen organisasjoner får vesentlig mer støtte enn andre, uten at det alltid er så klart hvorfor det er blitt slik. Noen ganger har politisk lobbyvirksomhet gitt uttelling for enkeltorganisasjoner. Dermed oppstår en type privilegier som kan være vanskelige å begrunne i de mer generelle støtteordningene, og etter noen år har de fleste glemt hvorfor de oppsto. Spesielt i storbyene kan det være store ulikheter i støtteordninger etter hvilken avdeling en befinner seg i. Størrelsen på tilskuddet i år begrunnes ut fra størrelsen i fjor. Resultatet er såkalte *inkrementalistisk støtteregimer* som vokser litt hvert år, som er svakt faglig forankret og enda svakere begrunnet og derfor vanskelige å endre. Bevisstheten om hvilke mål en vil nå med organisasjonsstøtte og hvordan en kan komme dit, er svakt artikulerte i mange kommuner.

Endringer av støtteregimer kan være en krevende oppgave. Små forskyvninger kan skape stor uro, med presseoppslag som oppfattes som belastende for politikerne. De vil gjerne ha et positivt forhold til flest mulig og kommunal støtte, om enn aldri så symbolsk, synliggjør kommunal anerkjennelse. I mindre kommuner er foreningslivet ofte preget av mange, små enheter, sårbare for svikt i tillitsmannsapparatet eller bortfall i inntektsgrunnlaget. Noen vilkårsløse tusenlapper i året fra kommunen framstår som vel anvendte midler.

Det finnes likevel noen som har klart å forholde seg til organisasjonene på nye måter, og blant dem hører bydel *Alna* i Oslo. Her har store utfordringer med å integrere en voksende innvandrerbefolkning ført til en ny strategi for bruk av midler på det frivillige feltet. Midler blir ikke fordelt uten at det er

klart *hvordan* de kan styrke trivsel og sosial integrasjon for ulike beboergrupper.

Mange kan ha noe å lære fra bydel Alna. Viktigst er et gjennomtenkt syn på hva en vil at organisasjoner skal bidra med, og hva støttebeløp betyr for realiseringen av nettopp disse målsettingene. Slik kan en utforme et rammeverk med et overgripende og prinsipielt innhold, av et slag som gir rom for lokale tilpasninger i kommuner med store forskjeller i befolkningsgrunnlag og kommunestruktur. Men ny politikk skaper også nye utfordringer, spesielt i befolkningsgrupper der den sivile organiseringen er svak.

Men en kommunal politikk der støtteordninger brukes målrettet for å realisere kommunale mål, kan bidra til en *instrumentalisering* av frivillige organisasjoner. En slik politikk kan komme i konflikt med det syn som understreker organisasjonenes *autonomi*; deres rett til å bruke inntekter i tråd med medlemmenes, og ikke kommunens vilje.

Lokal interesseformidling og iverksetting

Som nevnt har frivillige organisasjoner fylt to grunnleggende funksjoner i velferdsstaten. For det første har de formidlet gruppeinteresser fra grasrota og fram til de politiske beslutningsfatterne. For de annet har de stått for iverksetting av statlige velferds mål på en rekke områder. Av disse to funksjonene har interesseformidling lenge vært den mest framtrædende. I lys av denne har det vokst fram sterke korporative bånd mellom nasjonale paraplyorganisasjoner og segmenter av offentlig forvaltning.

Også på kommunenivå finner vi tydelige tegn på denne utviklingen. Uttrykket *kommunal korporatisme* dekker samarbeidsorgan og innflytelseskanaler som har oppstått mellom lokalt foreningsliv og kommunal forvaltning/politikere. Det er gjort lite forskning på denne typen strukturer. Likevel er det klart at mange lokale foreninger har hatt som sin fremste oppgave å formidle medlemmenes behov, krav og interesser til kommunepolitikere. Ikke minst gjelder dette foreninger for pasienter, funksjonshemmede, eldre og pensjonister.

Mange kommunale råd og utvalg speiler kontaktpunktene mellom kommunen og organisasjonene. Mange steder finner vi *eldreråd*, *ungdomsråd*, *idrettsråd*, *sang- og musikkraad* og *innvanderråd*. Hensikten med slike organer har gjerne vært å knytte sammen organisasjoner med sammenfallende interesser, slik at de lettere skulle kunne snakke med én stemme til politikere. Slik sett bygger de på en forståelse av frivillige organisasjoner som interesseformidlere. Rådene forutsettes å kunne samordne interessene til en større gruppe deltakere og bringe disse fram på en ensartet måte til politikere og

forvaltning. Dermed reduseres kompleksiteten i samhandlingen mellom sivile grupper og politiske systemer.

Et viktig, men ubesvart spørsmål er om rollen som interesseformidlere gradvis har blitt svekket for slike samarbeidsorgan. Tidligere var det viktig at interesseorganisasjoner kunne målbære medlemmenes kollektive interesser. De ble tuftet på felles behov, med krav om universelt utformede løsninger. Men gradvis har det offentliges behov for kunnskap om folks behov og preferanser beveget seg fra det *kollektive* nivået til det *individuelle*. Hver enkelt mottaker har særegne behov og ressurser som offentlige velferdstilbud fleksibelt skal tilpasses. Ideen om *medvirkning* formidler denne tanken Gjenennom roller som *bruker* og *kunde* skal den enkelte selv, i samarbeid med tjenesteproducentene, få være med på å utforme tilbudet til seg selv.

Når medvirkningstanken får gjennomslag, kan det tenkes den er med på å svekke/undergrave kollektiv interesseformidling. Spesielt på velferdsfeltet, dvs. der hvor det dreier seg om helse/sosiale tjenester av individuell karakter. Men også på andre områder, som kultur, idrett og sang/musikk, ser det ut som om rådenes funksjon som interesseformidlere ikke er like sterk som før.

Hvilke funksjoner skal råd og utvalg fylle om de ikke lenger er så viktige som interesseformidlere? Nasjonalt har som nevnt mange paraplyorganisasjoner påtatt seg administrative oppgaver innen «sitt» segment. De fordeler statlige midler til underliggende medlemsledd og kontrollerer at midlene brukes i samsvar med retningslinjene. Slik har *Norges Idrettsforbund* fordelingsoppgaver overfor særforbund og idrettskretser. *Landsforeningen for norske ungdomsorganisasjoner* (LNU) har administrativt ansvar for FRIFOND - ordningen, som hvert år behandler søknader og fordeler rundt 100 mill kr. til lokale aktiviteter.

Et viktig spørsmål er om også kommunale rådsorgan, opprinnelig opprettet for å koordinere lokale interesser, i økende grad blir tatt i bruk for å implementere kommunal politikk. Noen eksempler kan antyde at en slik utvikling foregår. I noen byer har *eldrerådene* ansvar for å fordele kommunale støttemidler. Lokale *idrettsråd* får midler fra Kkd (via fylkesmannen) som fordeles til lokale aktiviteter. I noen tilfeller fordeler *sang- og musikkråd* kommunal støtte til sine medlemmer.

Denne utviklingen har konsekvenser for frivilligsentralene og deres framtid. Bør de påta seg overgripende nærmiljøfunksjoner, slik Kkd antyder? Vi en slik funksjon komme i konflikt med andre råd og samarbeidsorgan som også har slike overgripende funksjoner?

Nye forventninger

At rollen som iverksetter delvis fortrenger rollen som interesseformidler ser ut til å være en utvikling som har støtte i offentlige utredninger. Et godt eksempel på denne utviklingen gir St.meld. nr. 39 (2006/2007) *Frivillighet for alle* (kapitlene 13 – 21). Her gjør regjeringen rede for hvordan den tenker seg at frivillige organisasjoner skal bidra til å realisere offentlige mål i årene som kommer:

Idretten vil få økte midler for å bidra til å realisere folkehelsemål

Støtte til barne- og ungdomsorganisasjonene begrunnes i deres bidrag til statlig oppvekstpolitikk

Regjeringens Soria Moria-erklæring legger opp til styrket samarbeid med frivillige organisasjoner i forebyggende arbeid generelt, for å bekjempe rusmiddelbruk og tobakksmisbruk, for å øke fysisk aktivitet og styrke kostholdet (kap. 17.2)

Frivillige organisasjoner skal være med på løse framtidens omsorgsutfordringer (kap. 17.4)

De frivillige organisasjonene og kommunene oppfordres til å samarbeide for å bidra til å fremme en helhetlig og samordnet rusforebygging på lokalt nivå (s. 153)

Bistandsorganisasjonene realiserer statlig bistandspolitikk (kap. 18)

Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i gjennomføringen av norsk utenrikspolitikk (kap. 9.2)

Samtidig understreker regjeringen at

Det er viktig å understreke frivillighetens egenart og autonomi. Staten skal ikke legge en ren instrumentell tenkning til grunn for samarbeidet med frivillig sektor (s.11).

Setningen illustrerer det dilemmaet som oppstår når organisasjoner skal fungere som interesseformidlere, samtidig som de implementerer offentlig politikk. Mens den første rollen krever uavhengighet og evne til kritiske korreksjoner av politikken, krever den andre rollen evne til å underkaste seg offentlige sektorplaner.

Tvetydigheten i departementets formulering kan best forklares som uttrykk for en iboende spenning: På den ene siden trekker politiske realiteter i retning av mer aktiv bruk av frivillige ressurser for å løse offentlige mål. Staten er en rasjonell økonomisk aktør, og forventninger om nytte, *value for money*, blir stadig tydeligere. Men samtidig bryter slike holdninger med den rådende synet på respekt for «frivillighetens» egenart og selvstendighet. For staten er det derfor nødvendig å forsikre om at den fortsatt respekterer disse verdiene, samtidig som den styrker iverksetteroppgavene.

Mot denne bakgrunnen kan en trekke opp følgende scenario: Organisasjonenes iverksetteroppgaver vil bli bredere og flere i årene som kommer. Stat og kommuner vil i økende grad trekke inn sivile aktører i sin oppgaveløsning. Skiller mellom stat, kommuner og sivilsamfunn vil i økende grad bli vanskelig å opprettholde. Offentlige støtte- og subsidieordninger basert på eierform og ikke på aktivitet, vil bli vanskelig å opprettholde.

Sentralenes utfordringer

Forestillingen om én frivillig sektor med felles struktur og virkemåte svekker forståelsen av det *særegne* som preger ulike frivillige delfelt. Ideen om en «frivillighet» løsrevet fra saksfelt tildekker det faktum at de aller fleste har et engasjement for en sak de tror på, et engasjement som ikke uten videre kan forflyttes dit offentlige behov er størst.

Måten forholdet mellom myndigheter og organisasjoner er utformet på, er betinget av arbeidsdelingen mellom dem. Hva organisasjoner faktisk gjør, varierer fra et felt til et annet. Også hvilke mål offentlig støtte tar sikte på å nå, varierer.

Å få på plass lokale, overgripende samarbeidsformer som skal knytte sammen alle frivillige organisasjoner på tvers av hva de ellers driver med, kan bli en betydelig utfordring. De aller fleste lag og foreninger er knyttet til «sine» fagfelt, det er her de utfolder seg i samarbeid og samforstand med myndighetene. Økonomisk støtte fra myndighetene er tuftet på at de er med på å realisere sektorens mål. Det er ikke tilfeldig at tilskudd til kalking av vassdrag går fra miljøforvaltningen til lokale fiskeorganisasjoner. Ubetalt arbeidskraft som frittsvevende ressurs, uavhengig av sted, felt og utfordringer, vil sannsynligvis være en begrenset ressurs.

Frivilligsentralene startet som aktører på det «sosiale» feltet. De utviklet seg uten faglig forankring i Sosialdepartementets fagavdelinger eller i kommunesektoren. Både drift og innhold av fikk et amatørpreg. Mens tilsvarende blandingsformer gjerne har blitt integrert i faglige strategier, har sentralene opprettholdt sin ikkefaglige status. En sammensatt aktivitetsportefølje har ikke gjort det enklere å sikre slik forankring.

Noen utviklet etter hvert en selvforståelse som *nærmiljøsentraler*. Men, som jeg skal utdype senere, ideen om nærmiljø framstår som uklar. Termen uttrykker den romlige dimensjonen i frivillig arbeid: Vi gjør en innsats på det stedet vi hører hjemme. Men i mange sammenhenger vil *saken* framstå som viktigere enn *stedet*. Nærmiljø danner heller ikke noen tydelig nisje i lokal forvaltning, og heller ikke denne tenkemåten er foranket i noe faglig regime.

Nærmiljøideen har etter hvert fått status som samlende, politisk idé fra Kulturdepartementet, som nå administrerer sentralene. Departementet ser ut til

å mene at sentralene bør danne en *overgripende enhet* for all lokal koordinering av det frivillige. Dette organet vil komme i tillegg til lokale, koordinerende enheter som allerede eksisterer på ulike delfelt som idrett, miljø, kultur barn/ungdom med flere.

En slik enhet vil kunne komme i et konkurranseforhold til koordinerende ledd som allerede finns. Skal en slik utvikling unngås, bør sentralene styrke sin identitet som «sosiale» møteplasser. Her vil de kunne samordne «sosiale» organisasjoner og forholde seg til en avgrenset del av lokal forvaltning. Langt på vei er det slik et flertall av sentralene fungerer i dag. Rollen som bindeledd på dette feltet har store potensialer for forbedring.

Stat og mange kommuner uttrykker store forventninger til hva frivillig arbeidskraft skal kunne få til på områder som rus, psykisk helse, eldre, funksjonshemmede, folkehelse med mer. Slike forventninger ledsages sjelden av strategier for hvordan ubetalt arbeidskraft skal kunne spennes foran offentlige velferdsmaal. På dette punktet er både faglig politisk tenking kommet svært kort, og mye er ennå ugjort.

Sentralene i sivilsamfunnet

Sentraler i andre nordiske land

I **Finland** kan den offentlige interessen for frivillig innsats spores tilbake til de tidlige 1980-årene. Men med ett unntak. Finsk Røde Kors har siden 1983 drevet frivilligformidling i Helsingfors, etter den amerikanske clearingshouse-modellen. Likevel er det først tidlig på 1990-tallet de første frivillighetssentralene dukker opp. De oppsto som samarbeid mellom ulike frivillige organisasjoner for å få frivillige til å engasjere seg for marginaliserte grupper.

Det er vanskelig å gi et eksakt tall på frivillighetssentraler i Finland, sier Hilger (2008) fordi også mange frivillige organisasjoner driver den typen formidling som kjennetegner sentralene. For organisasjoner som har formidling som formål finnes det en paraplyorganisasjon, bestående av 37 lokale sentre. To tredjedeler av disse var lokalisert i, eller rundt Helsingfors.

I Helsingfors fant en også tre kommunale frivillighetssentraler. Også de drev primært med formidling mellom frivillige og brukere. De tre sentrene hadde et felles styre med representanter fra bystyret. De var, som de øvrige finske sentralene, i hovedsak rettet inn mot den eldre del av befolkningen.

I **Sverige** går frivillighetssentralenes røtter tilbake til 1990-årene. Inspirasjonen kom blant annet fra Norge. I en statlig utredning (Socialstyrelsen 2007) defineres en *frivilligcentral* slik:

«En frivilligcentral är ett informationskontor för frivilliga uppgifter, en kontaktpunkt för människor som önskar göra frivilliga insatser (till enskilda eller till organisationer) och de som har behov av att få t.ex. hjälp av frivilliga, en verksamhet som har till uppgift att synliggöra det frivilliga arbetet i närområdet och visa hur viktigt det är med frivilliga insatser, en verksamhet som bör underlätta förhållandena så att organisationer, grupper och enskild

kan göra insatser i närmiljön och en verksamhet som ska fungera som ett komplement till den offentliga och privata sektorn».¹

I november 2005 fantes det 69 sentraler, ujevnt plassert med store regionale forskjeller. Cirka 60 prosent var startet før 2000, flertallet rettet inn mot eldre samt personer med fysiske og psykiske handikap. Alle sentralene formidlet personlig service mellom individuelle frivillige og brukere. I tillegg ble det organisert sosiale aktiviteter, og 20 sentraler hadde også ansvar for selvhjelpsgrupper.

Finansiering. Staten ytet støtte til frivillighetssentraler fra 1993 til 1996. I 2005 ble ca. 70 prosent av sentralene finansiert av kommunene. De øvrige ble finansiert av kommuner og frivillige organisasjoner i fellesskap, noen få av organisasjoner alene. Ca. 40 prosent av sentralene drives av kommunene, 23 prosent drives som forening, mens 30 prosent ble drevet av kommune og organisasjoner i fellesskap eller som delaktivitet i frivillige organisasjoner.

Felles for de svenske sentralene var at de (2005) ikke hadde til oppgave å knytte sammen ulike lokale, sivile aktører. I tillegg var de i sin helhet plassert innenfor helse/sosialfeltet, der eldrebefolkningen var deres viktigste målgruppe.

I **Danmark** ble de tre første frivillighetssentralene startet opp i 1989, med støtte fra Sosialdepartementet. Helt fra starten, sier Skov Henriksen (2008), har de danske sentralene vært innrettet mot det sosialpolitiske feltet, med spesiell fokus på frivillig arbeid som et alternativ til *lønnsarbeid*. Med synkende arbeidsløshet ut over i 1990 – årene ble fokus etter hvert knyttet til selvhjelpsorganisering og lokal nettverksbygging. Rundt 1995 tok også Sosialdepartementet initiativ til prosjekter som skulle utvikle et tettere samarbeid mellom lokale myndigheter og frivillige organisasjoner. Dette arbeidet resulterte i at sentralene fikk i oppdrag å synliggjøre muligheter for frivillig arbeid, samt å bedre problemløsningskapasiteten i frivillige organisasjoner på det helse/sosial politiske feltet.

I 2008 fantes det 55 frivillighetssentraler, omtrent en i annen hver dansk kommune. Den store kommunereformen i 2007 reduserte tallet på kommuner fra 275 til 99, noe som i snitt ga omtrent en sentral i hver annen kommune.

Danske frivillighetssentraler sier Skov Henriksen (2008), utgjør et heterogent og sammensatt felt, skapt i et samspill mellom finansieringsmuligheter og lokale initiativ. Ingen nasjonal koordinering har eksistert, og lokale aktører

1. *Frivilligcentraler i Sverige – en kartläggning. Stockholm: Socialstyrelsen, utredning 2007-131-6007.*

har fulgt opp lokale muligheter. Tre allmenne ideer kan likevel knyttes til sentralene:

- Promotere frivillighet og knytte frivillige til arbeidsoppgaver
- Styrke lokal kapasitet for frivillig innsats ved å koordinere lokale initiativ, opplæring av frivillige og konsulenthjelp for organisasjonene
- Motvirke sosial isolasjon og styrke sosiale nettverk ved å initiere selvhjelpsgrupper og andre sosiale omsorgsaktiviteter

I 2005 besluttet politiske myndigheter å øke støttet til frivillighetssentralene til 47 mill. kroner per år. Satsingen var motivert i et ønske om styrke infrastrukturen for lokal frivillighet, dvs. «... strukturer og institusjoner som skaper nettverk og strategiske allianser mellom lokale aktører og mellom lokale aktører og myndigheter». (Skov Henriksen 2008)

Flertallet av de danske sentralene har en *uavhengig* eierstruktur. Rundt 95 prosent kontrollerer sitt eget budsjett og knappe 90 prosent er underlagt et frittstående styre. Bare ved rundt en femtedel av sentralene har kommunale myndigheter plass i styret. De fleste styrer kontrolleres av sentralens brukere og medlemmer av senteret og tilknyttede frivillige organisasjoner. 2/3 av dem er *medlemsbaserte* organisasjoner.

Sentralenes historie

Det kan være nyttig å starte med å ringe inn de sidene ved sentralene som er blitt fortolket som kontroversielle. Hva består de i, og hva slags historiske røtter har de?

Sentralene har eksistert siden 1991 og antallet har økt fra rundt 90 til ca. 340. De dekker et mangfold av arbeidsoppgaver, tilpasset det lokalsamfunnet virker innenfor. Lokal egenart og omstendigheter har ofte vært bestemmende for utformingen av praksis. Praksis er blitt formet av lokale behov, og under sentralenes tak kan en ofte finne et ganske heterogent knippe av aktiviteter.

De første sentrale ble satt i verk som en treårig *forsøksfase*. Fra starten av var det hensikten å evaluere de erfaringene som ble skapt, for så å finne fram til det som eventuelt burde være en varig modell. Da at forsøksfasen nærmet seg slutten var mindretallsregjeringen fra Arbeiderpartiet innstilt på å innstille forsøket. Men opposisjonen, godt hjulpet av sentralene selv, ville noe annet. Stortinget bestemte at ordningen skulle videreføres, men uten at det var blitt trukket konklusjoner om hvilken form/innhold sentralene burde ha i framtiden. Den flytende og eksperimenterende formen vedvarte, også det uten noen forutgående drøfting eller vedtak på politisk hold. På et vis er det riktig å si at sentralene siden 1991 har befunnet seg i en kontinuerlig forsøksfase, uten at

myndighetene på noe tidspunkt har trukket endelige konklusjoner om hva slags plass og rolle nyvinningen skulle ha.

De 91 sentralene som ble etablert som en prøveordning i 1991/92 var rettet inn mot det *sosiale* feltet. Sosialdepartementet initierte og finansierte prøveordningen og hadde forventninger om at denne nyvinningen ville stimulere de frivillige organisasjonene til innsats overfor utsatte grupper. Det store flertallet av sentraler tok da også tak i klassiske «sosiale» anliggende; ensomhet og isolasjon, eldreaktiviteter, arbeidsledighet, aktiviteter for innvandrere, selvhjelp med mer. Med slike aktivitetsprofiler plasserte de fleste seg trygt innenfor sosialsektorens arbeidsfelt.

En *frivillighetssentral* var i utgangspunktet en idé uten noe klart spesifisert innhold. Gjennom et mangfold av forsøk skulle staten høste erfaringer med hva som var gode måter å mobilisere frivillige på. Den vage ideen bak forsøket var et ønske om at frivillige organisasjoner nå måtte kunne være med på løse store og små utfordringer – *utenfor* ansvarsfeltet til helse- og sosialsektorens yrkesgrupper, men *innenfor* det offentlige myndigheter så som sitt ansvar. Frivillighetssentralene skulle ikke danne nye organisasjoner, men være et koordinerende ledd – et kontor eller møtested. Men samtidig påla departementet sentralene å ha et eget *styre* – noe som likevel pekte mot egne, organisatoriske enheter.²

Stortingsmelding nr. 16 (1993-94) oppsummerte erfaringene fra sentralenes forsøksperiode. I meldingen het det blant annet:

Svært mange av lederne ved sentralene har helse- og sosialfaglig utdanning på høyt nivå eller erfaring fra arbeid i det offentlige. Dette kan øke faren for at sentralene blir kommunens forlengede arm og ikke en reell frivillig arena. Sentralene synes imidlertid i praksis å være klar over denne fallgruben og er opptatt av å holde på den frivillige innsatsens egenart. Den videre oppfølging av arbeidet med sentralene bør ikke ligge i Sosial- og helsedepartementet. Den bør være styrt sentralt av et organ som kan ta vare på frivillighetens egenart. (St.meld. 16, 1993/94, s.24/25.).

Departementet uttrykte her en viss bekymring for den sterke kommunale innflytelsen ved sentralene. Som følge av denne konklusjonen ble FRISAM – *Frivillighetens samarbeidsorgan* – opprettet i 1995. En av hensiktene med denne konstruksjonen var å ivareta den frivillige innsatsens egenart og holde kommunal innflytelse på avstand. I den perioden FRISAM eksisterte framhevet styrende organer gjentatte ganger behovet for respekt for frivillighetens

2. «Det må opprettes styre for den enkelte sentral. Brukere av tjenester så vel som frivillige bør være representert i styrene sammen med de sentrale samarbeidspartnerne i forsøket.» (Retningslinjer utarbeidet av Programrådet for sentralene, opprettet av Sosialdepartementet).

autonomi og egenart (Vestby og Østtveiten 1998:96).³ Samtidig var holdningen fra departementet og FRISAMs sekretariat, som forvaltet den statlige støtteordningen, at sentralene primært skulle være nedenfra-initierte enheter som skulle utsettes for minimal styring fra staten.

Eierskap

Etter at sentralene ble en permanent ordning i 1995, økte interessen for denne typen virksomhet merkbart, spesielt fra norske kommuner. Tabell 1 nedenfor viser at fra 1991 til 1997 økte tallet på kommunalt drevne sentraler fra 35 til 73. I 1998 mottok rundt 60 prosent av de ikke-kommunale sentralene arbeidsoppgaver fra kommunal pleie- og omsorgssektor (Lorentzen og Røkeberg 1998:36). Den lokale integrasjonen så altså ut til å øke i omfang, til tross for FRISAMs ønsker om det motsatte.

Tabell 1: Selvrapporterte eierformer, 1991/92, 1997 og 2006. Totale tall (Prosent i parentes)

	2006		1997		1991/92	
Andelslag/BA	37	(14)	16	(10)	-	-
Stiftelser	52	(19)	24	(14)	4	(14)
Forening	59	(22)	38	(23)	37	(39)
Menighet/annen rel. org	15	(5)	15	(9)	20	(21)
Kommunal	101	(37)	73	(44)	35	(36)
Annen/udefinert	10	(4)				
Totalt	274		166		96	

3. «Vi (FRISAM, vår anmerkning) ber om at staten og kommunene i mindre grad bestemmer hvordan tilskuddene skal brukes innenfor brede, avtalte målsetninger» (Vestby og Østtveiten 1998:96).

Tabellen viser at både andelen av stiftelser og andelslag har økt gjennom de om lag 15 årene denne tabellen dekker. I 2006 hadde en tredjedel – 33 prosent – av sentralene disse to eierformene, mot fire prosent ved oppstart i 1991. Tallet på foreningssentraler har i samme tidsrom sunket, fra 39 til 22 prosent. For de kommunale sentralene er forskjellene for hele 15-årsperioden små. Likevel noterer vi at prosentandelen kommunale sentraler har sunket med syv prosent fra 1997 til 2006. Også innslaget av menighetsbaserte sentraler har vært synkende: Etter 1997 har ingen nye menighetssentraler kommet til. *Helhetsbildet* peker mot et relativt stabilt forhold mellom en drøy tredjedel med kommunale eierformer, og ca. to tredjedeler med sivile.

Kommunalt eierskap

Flertallet av frivillighetssentralene, 101 sentraler eller 37 prosent, oppga i 2006 å være kommunale. For å kunne fortjene betegnelsen *kommunal sentral* skal enheten organiseres i henhold til kommuneloven. Loven åpner for at kommunen og fylkeskommunen kan etablere kommunale *institusjoner*⁴, kommunale *foretak*⁵ eller legge virksomheten inn som en del av *administrasjonen* i kommunen.

Som en del av *administrasjonen* vil frivillighetssentralen være en del av kommunens ordinære tjenester, der kommunen koordinerer virksomheten. Dersom sentralen er en kommunal *institusjon*, vil den overordnede ledelsen og ansvaret fremdeles ligge hos kommunen, men kommunestyret oppretter et eget styre for sentralen med ansvar for den daglige driften. Ofte er kommunale barnehager og sykehjem organisert på denne måten. Ifølge kommuneloven er det kommunestyret som bestemmer hvordan styret skal settes sammen, eksempelvis hvorvidt det helt eller delvis skal oppnevnes av rådmannen, velges av ansatte og/eller brukere, eller av kommunestyret. Styret kan gis en viss grad av frihet gjennom delegert myndighet fra kommunestyret til å treffe avgjørelser i saker som angår frivillighetssentralens drift og organisering. Det er likevel kommunen som må ansees som øverste beslutningsmyndighet, etter som kommunestyret – i henhold til kommuneloven – når som helst kan velge å omorganisere eller legge ned styret.

Også et kommunalt *foretak* er kommunens ansvar, og kommunestyret er ved en slik eierform fremdeles sentralens øverste organ. Dersom kommunestyret beslutter at sentralen skal organiseres som et foretak, skal kommunestyret velge et eget styre for foretaket, fastsette vedtekter samt registrere det i Foretaksregisteret i Brønnøysund. Styret representerer sentralen utad og har

4. Jf Lov om kommuner og fylkeskommuner § 11.

5. Jf Lov om kommuner og fylkeskommuner kapittel 11.

myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som angår sentralen og virksomheten. Styret skal dessuten påse at foretaket drives i samsvar med formålet, vedtektene, kommunens retningslinjer, økonomiplan og budsjetter. Det innebærer at kommunale foretak har en relativt selvstendig stilling i forhold til kommunens øvrige administrasjon. Likevel kan kommunestyret vedtektsfeste at beslutninger i angitte saker må godkjennes av kommunestyret før de er bindende for kommunen. Rådmannen skal ifølge kommuneloven dessuten gis mulighet til å uttale seg om saker som skal behandles av kommunestyret. Et kommunalt foretak er eid av kommunen, og kan derfor ikke operere med delt eierskap med andre aktører.

Kommunale foretak er med andre ord underlagt en mer detaljert lovregulering enn hva tilfellet er for kommunale institusjoner. Her er derfor ansvarsforholdene tydeligere, og sentralens og styrets autonomi er mer klargjort. Det er imidlertid mange likhetstrekk mellom en institusjon og et foretak i kommunens regi, og det er uklart hvilke kommunale virksomheter som bør organiseres som hva.

I gjennomgangen av frivillighetssentraler i kapittel 3 vil vi undersøke om sentraler som oppgir å være kommunale, innfrir følgende krav:

- Sentralen har ingen medlemmer.
- Det framgår i vedtektene om sentralen er en del av kommunens administrasjon, en institusjon eller et kommunalt foretak.
- Kommunestyret er sentralens øverste beslutningsmyndighet.

Sammenfattende kan en hevde at frivillighetssentralene i de første årene utviklet seg som *hybride enheter*. Mange hadde løs og flytende styringsstruktur. De var tilpasset lokale forhold og plasserte seg i grenselandet mellom offentlig og sivil sektor. Fra sentralt hold ble det ikke stilt krav om at sentralene skulle innordne seg noen bestemt eier- eller styringsstruktur. Heller ikke kommuner som drev, eller støttet sentraler virket opptatt av å finne fram til enhetlige organisasjons- og eierformer.

En kan ikke se bort fra at sentralenes suksess i denne perioden hadde sammenheng med deres løse organisasjonsform. Fleksibel struktur medvirket til at sentralene framsto som en type lim mellom kommunale organ, privatsfære og frivillige organisasjoner, uten påtrengende formelle krav til form og innhold. Men flytende struktur har også sine ulemper: Det kan være uklart hvor ansvaret for aktivitetene ligger, og om hva som er det egentlige formålet. Sentralene mottar i all hovedsak sine inntekter fra stat og kommune, og det er ikke urimelig å forvente at oppgaver, ledelse, innflytelse og eierforhold blir gjort tydelige for andre enn de involverte.

Eierskap, aktiviteter og innflytelse

I 1997 gjennomførte Institutt for samfunnsforskning en undersøkelse av virksomheten ved samtlige frivilligsentraler. En av hensiktene var å undersøke om det fantes systematiske forskjeller i måten å drive/organisere på, avhengig av *eierskapet* til sentralene: Driver sivile eide sentraler på systematisk andre måter enn de kommunale?

Tabell 2 viser at innslaget av eldre brukere var stort ved samtlige sentraler, uavhengig av eierskap. Sentralene var på mange måter blitt «eldresentraler», selv om det ikke lå bestemte føringer fra departementet om en slik orientering.

Tabell 2: Brukere over 60 år etter sentralens eierform, 1997. Totale tall

	Formelt uavhengig	Organisasjonseid	Kommunal
Totalt	1950	3297	3429
Gjennomsnitt brukere per sentral	55.7	65.9	54.4
Antall sentraler	35	50	63

Undersøkelsen kartla også sentralenes aktivitetsprofil, og så denne i forhold til eierform. Også her var resultatene overraskende.

Tabell 3: Aktiviteter etter sentralenes eierform, 1997. Totale tall (prosent i parentes)

Aktiviteter:	Formelt uavhengig	Organisasjonseid	Kommunal
Selvhjelpsgrupper	45 (11.5)	45 (8.5)	102 (13)
Sosiale/omsorgstiltak	151 (38.4)	202 (38.2)	294 (37.4)
Service/turer	86 (21.9)	131 (24.8)	180 (22.9)
Hobby/fritid	80 (20.4)	110 (20.8)	156 (19.8)
Telefontjenester/rådgivning	31 (7.9)	41 (7.8)	55 (7)
Totalt	393	529	787

Tabellen viser at i det store og hele hadde sentralene samme aktivitetsprofil, uavhengig av eierskap. Eller sagt med andre ord: Påvirkningen til kommunale eiere på driften var ikke spesielt stor, noe som også ble bekreftet gjennom andre opplysninger. Tabell 4 viser hvordan de daglige lederne oppfattet innflytelsen på sentralene fra ulike aktører i omgivelsene:

Tabell 4: Instanser med stor innflytelse på driften av sentralen. 1997. Prosent

	Formelt uavhengig	Organisasjonseid	Kommunal
Kommunale etater	3	27	25
Frivillige organisasjoner	45	27	67
Enkeltpersoner	18	18	8
Menigheter		27	
(N)=	(11) 100	(11) 100	(12) 100

Selv om tallene her er små og beheftet med en viss usikkerhet, viser de likevel en overraskende tendens. Størst innflytelse øvet frivillige organisasjoner over kommunale sentraler, mens kommunale etater øvde omtrent like stor innflytelse på kommunale/organisasjonseide sentraler. Tabellen viser at *innflytelse* ikke på noen entydig måte kunne knyttes til *eierform*; det var ikke avgjørende for virksomheten ved sentralen hvem som eide, men hva slags nettverk den inngikk i.

Disse resultatene overrasket mange da de ble offentliggjort i 1997. For både forskning og forvaltning tuftet på forestillingen om at frivillig organisering har avgjørende innflytelse, og at mobilisering av *frivillige* er noe som foregår i frivillige organisasjoner. Frivillig organisering kan også mobiliseres i regi av kommunale enheter. Men mobilisering av frivillige innenfor kommunale rammer bryter på mange måter med forestillinger om hva kommuner og organisasjoner skal stå for.

Nærmiljøsentralen

Ideen om *nærmiljøsentral* dukker først opp ved sentraler der «sosiale», fritids- og andre frivillige aktiviteter ble samlet under samme tak, og hvor «nærmiljø» sto fram som en sammenbindende fellesnevner. Å sette sentralene inn i en nærmiljøkontekst gjorde det lettere for sentralene å få kontakt med andre deler av det lokale foreningslivet. Merkelappen understreket også sentralenes tilhørighet til lokalsamfunnet og aktiviteter som har fokus på *sted* snarere enn på *person* eller *sak*. Natteravner, festivaler, kulturarrangementer og liknende klassifiseres gjerne som nærmiljøaktiviteter.

Men ansvaret for *nærmiljø* har ingen entydig forankring i statlig og kommunal forvaltning, og området har heller ikke noen entydig faglig tilhørighet. Nasjonalt er det gjerne på *miljøfeltet* en oftest finner referanser til nærmiljø, og lokalt er det gjerne bygdelag og velforeninger som står fram som typiske representanter for nærmiljøet. Men bare unntaksvis står disse som eiere eller ansvarlige for sentraler.

Framfor å være et definert sett av aktiviteter og virkemidler står *nærmiljø* fram som en samlende idéhorisont for lokale aktiviteter, men uten noe dypere innhold. En rekke «sosiale» aktiviteter (som for eksempel besøksordninger,

pensjonistutflukter og hjelp til hjemmeboende eldre) kan fra én synsvinkel fortolkes som «nærmiljøaktiviteter». Om en aktivitet skal forstås som «sosial» eller som «nærmiljø» blir mer et spørsmål om fortolkningsramme enn om innhold.

I 2005 ble den statlige forvaltningen av sentralene flyttet fra Sosialdepartementet til Kulturdepartementet. Sentralene ble med det delvis frikoplet fra de statlige, «sosiale» forventningene som opprinnelig ble knyttet til midlene, men som departementet i liten grad hadde fulgt opp. Samtidig er Kkd som fagdepartement uten befatning med eldreomsorg, integrasjon av innvandrere eller selvhjelpsorganisering. Departementet kan administrere bevilgningene til de mer enn 300 sentralene, men besitter ikke selv en faglig ekspertise kunnskapen som skal til for å utvikle dem videre i «sosial» retning eller som nærmiljøinstitusjoner.

For de 91 sentralene som først ble opprettet kan vi også registrere et annet overraskende trekk: Frivillige organisasjoner som påtok seg å drive sentraler trakk dem ikke inn i sitt ordinære virke, men plasserte dem «utenfor»; som egne organ, uten nært samarbeid med de øvrige medlemsaktivitetene. Interessen for sentralene fra organisasjonene som eiere og styremedlemmer var lenge laber. Tidlig klaget daglige ledere klaget over svakt engasjement, og Sosialdepartementet arrangerte seminarer for å involvere styremedlemmer i driften. Statusen som noe utenfor ordinært foreningsliv bidro sterkt til å tømre sentralene som noe annerledes og ikke-frivillig.

Med sentraler plassert utenfor det lokale foreningslivet økte også frykten for at de skulle forsyne seg av den frivillige, ubetalte arbeidskraften, og dermed tappe «moderforeningen» og andre sivile aktører for ressurser. Slik frykt bidro nok til å skyve mange sentraler ut av den frivillige foreningssfæren og nærmere kommunale instanser, som gjerne var interessert i samarbeid og gode relasjoner.

De organisasjonseide sentralenes rolle som eid av, men samtidig utenfor lokalt foreningsliv, kom til uttrykk da *Frivillighet Norge* ble opprettet som eget, sentralt paraplyledd for de frivillige organisasjonene i 2005. Her ble sentralene nektet medlemskap. En på mange måter logisk beslutning, for kommunalt eide sentraler måtte nødvendigvis falle utenfor rammen for deltakelse her, og frivillig eide sentraler burde søke innflytelse gjennom moderorganisasjonen. Men samvirke- og stiftelsesorganiserte sentraler var det ingen rimelig grunn til å nekte deltakelse i Frivillighet Norge. Samtidig ville en distinksjon som dette splitte sentralene og neppe være til gang for noen.

I St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle* viste Kulturdepartementet til den uroen som var oppstått rundt de kommunale sentralene. De som hadde ventet at en her ville klargjøre et prinsipielt skille mellom kommuner og frivillige organisasjoner ble imidlertid skuffet. I meldingen het det følgende:

Regjeringen vil fortsatt gi støtte til kommunalt eide frivillighetsentraler. Det legges vekt på tidligere undersøkelser som viser at type eierskap er av underordnet betydning for aktiviteten lokalt. Det er likevel en utfordring for kommunale sentraler å være bevisst på at de driver frivillig virke innenfor kommunale strukturer. Det er spesielt viktig å være tydelig på hva som faller innenfor det offentliges ansvar, og aktivt understøtte og stimulere lokal frivillig innsats og samarbeid med lokale foreninger og lag.

Det er avgjørende at de kommunalt eide sentralene også i fortsettelsen ikke hemmer lokal frivillig virksomhet, men understøtter og stimulerer frivillig virksomhet lokalt. (pkt. 27.2.7)

Dette sitatet har et budskap som er viktig for å forstå statens forhold til sentralene. Indirekte slår departementet her fast at for sentralene gjelder det at *aktivitetenes innhold er viktigere enn deres eierform*. Det primære er hva sentraler gjør, ikke hvem som eier dem. Rett nok heter det at kommunale sentraler skal drive «...innenfor kommunale strukturer» og «... innenfor det offentliges ansvar». Nøyaktig hva som ligger i disse formuleringene er ikke så lett å forstå. I mange år har velferdsprofesjonene etterlyst en avklaring av grenselinjen mellom frivillig og offentlige virke. Sannsynligvis eksisterer det ikke noen slik linje og disse utsagnene gir heller ingen avklaring.

Kapittel 315 post 71 på statsbudsjettet rommer statlige midler til sentralene, i 2009 ca. 90 mill kr. Det har vært hevdet at disse midlene er øremerket frivillig virke og derfor ikke burde gå til kommunalt eide sentraler. Dette synes å være et svakt argument. Helt fra oppstarten var statens midler øremerket *sentraler* som mobiliserer frivillige, ikke *organisasjoner*. I den opprinnelige utlysningsteksten fra 1991 het det at: *Sentralene kan drives av en eller flere organisasjoner, kirken, en kommune eller av andre*. Staten kan saktens bebreides for å ha skapt en hybrid organisasjonsform i skjæringsflaten mellom myndigheter og sivilsamfunn. Men ingen kan med rette hevde at kommunale sentraler stjeler av en pott som opprinnelig var tiltenkt frivillige organisasjoner. Helt fra starten har staten vært klar på prinsippet om at sentraler kan drives innenfor flere eierformer.

Prinsippet om at *aktiviteter trumfer eierform* har lenge vært en uttalt, men styrende norm på helse/sosialfeltet. I det «klassiske» sosialdemokratiets glansperiode (1945 – 1970) ble normen begrunnet i uviljen mot «veldig» innslag i helse- og sosialsektoren. Frivillige behandlingstilbud, institusjoner med mer måtte tilpasse seg det regelverket som gjaldt for tilsvarende offentlige. Samtidig er det verdt å merke seg at denne uviljen mot å gi frivillige aktører noen særstatus først og fremst gjaldt på helse- og sosialfeltet. På *idrettsfeltet* fikk de frivillige aktørene i 1945 en monopolstatus som har holdt seg helt fram til vår tid.

Frivillighet for alle

Med nyliberal velferdspolitik kom prinsippet til syne når velferdsaktiviteter skulle settes ut på anbud: Frivillige organisasjoner kan ikke vente seg noen særbehandling når de skal konkurrere med offentlige og markedsbaserte aktører om midler. Om deres status som «frivillige» skulle gi dem spesielle privilegier ville det skape konkurransevridning i andre aktørers disfavør.

Fra politisk hold må frivilligsentralene altså finne seg i å bli vurdert ut fra hva de gjør, og ikke ut fra hvilken eierform de har. Sett i et større perspektiv varsler prinsippet økt framtidig konkurranse om midler til «frivillighet». Stadig oftere ansetter kommuner egne frivilligkoordinatorer som skal aktivisere ubetalte arbeidere for å ta seg av kommunale arbeidsoppgaver. Også de kan bli konkurrenter til statlige og kommunale støtteordninger.

I St.meld. nr. 39 (2006/2007) *Frivillighet for alle* valgte Kkd å trekke fram *nærmiljø* som en overordnet merkelapp for sentralene. Men hva innebærer det å være en nærmiljøsentral? På hvilke måter innebærer denne merkelappen en dreining/endring av ideen om «sosialsentral»? Om dette er den nevnte Stortingsmeldingen sparsom med opplysninger. Men i Helse og omsorgsdepartementets *Proposisjon 1 S (2009-2010)* heter det følgende:

Formålet med bevilgningen til frivilligsentralene, som ligger under Kirke- og kulturdepartementets budsjett, er å legge til rette for lokalt engasjement og å skape gode vilkår for frivillig innsats lokalt. Sentralene mobiliserer, formidler og samordner den lokale frivilligheten. Frivilligsentralene er først og fremst en møteplass for mennesker som ønsker å gjøre en frivillig innsats, og er ikke tilbydere av faste tjenester slik det offentlige kan være. Sentralenes aktiviteter bygger på de frivilliges interesser og engasjement.

To utsagn her kan kaste lys over hva departementet har ment. Først heter det at sentralene skal mobilisere, formidle og samordne den lokale frivilligheten. Denne setningen peker i retning av at sentralene er ment å ha en sektorovergripende funksjon. Dernest sies det at sentralene er ment å være en møteplass for de som ønsker å gjøre en frivillig innsats. Også dette utsagnet peker mot sektorovergripende oppgaver.

Mye kan altså tyde på at Kkd har tenkt at nærmiljø kan fungere som fellesbetegnelse for sentraler som griper på tvers av forvaltningsfelt. Men her kan en spørre seg om departementet har tenkt gjennom implikasjonene av dette synet. Hvilke andre sektorer skal sentralene virke i? Hvordan skal en forholde seg til konkurrerende institusjoner og organisasjoner der? Som nevnt finnes det lokale råd og samarbeidsorgan for de fleste typer av lokale foreninger. Departementets idé om tverrsektorielt, overgripende virke kan lett skape flere problemer enn den løser.

Avslutning

Ovenfor har jeg drøftet frivilligsettralenes mulige roller i lys av moderniseringstrekk i det norske samfunn. Sentralene befinner i skjæringspunktet mellom lokal, sivil organisering på den ene siden, og statlige og kommunale forventninger på den andre. Sentraler må tilpasses lokale behov og eksisterende forhold, noe som gjør det vanskelig for statlige myndigheter å gi annet enn overordnede føringer for sentralene.

Ideen om nærmiljøsentral gir en viss retning til forventningene, men reiser også en del ubesvarte spørsmål om hvordan denne termen egentlig skal forstås. Noen dilemma kan trekkes fram:

Lokal forankring. Alle sentraler er lokalt forankret. Men *lokal* er et relativt begrep, og ikke nødvendigvis sammenfallende med *nærmiljø*. Noen sentraler befinner seg i krysspress mellom kommunale myndigheter som ønsker hele kommunen som nedslagsfelt, og andre som vil avgrense driften til boområder, bygda og eller andre mindre enheter.

Hvordan skal en avgjøre hva som skal være sentralens nedslagsfelt? Sentralene kan legge til grunn *eksterne preferanser*; forventninger fra kommunen, frivillige, brukere eller deltakende organisasjoner. En kan også vektlegge *interne* vurderinger, dvs. styrets og daglig leders fortolkning av ulike behov.

Her ser vi konturene av et mer prinsipielt og overgripende dilemma. På den ene siden knytter staten forventninger om mer allmenne nærmiljøaktiviteter til sin driftsstøtte av sentralene. Men samtidig har kommunale instanser konkrete forventninger om at sentralene skal bidra i gråsonen mellom privat og offentlig ansvar overfor ulike utsatte grupper. Mange steder er denne typen forventninger en medvirkende grunn til at kommunene har påtatt seg delfinansiering av sentralene.

Samarbeid. Alle sentraler samarbeider med andre aktører i lokalsamfunnet. Som kriterium på en nærmiljøsentral er «samarbeid» lite verdt, med mindre det presiseres hva samarbeidet skal bestå i.

Koordinering. I de fleste lokalsamfunn består det frivillige feltet av et stort spekter av lag og foreninger. Å ha en koordinerende funksjon innebærer at man påtar seg å knytte sammen ulike lokale aktiviteter. Ungdomsråd, eldreråd og idrettsråd utgjør eksempler på sektorspesifikke, koordinerende enheter som finnes i mange kommuner. I en utvalgsundersøkelse fra 2008 hadde bare én sentral flere koordinerende oppgaver (Dugstad og Lorentzen 2008).

Dersom sentralene skal styrke sin nærmiljøprofil er det nærliggende å tenke seg at det er her støtet bør settes inn. Mange lokalsamfunn, bydeler, og boområder preges av det en kan kalle *sivil fragmentering* – en rekke aktører som driver parallelle aktiviteter, og hvor enkel samordning kunne ha spart ressurser for alle de involverte. Med en slik funksjon vil sentralene kunne fungere som et bindeledd mellom kommunale myndigheter og frivillige aktiviteter.

En styrking av denne funksjonen vil imidlertid kunne skape spenninger i forhold til eksisterende, lokalt koordinerende enheter, av det slaget som er nevnt ovenfor. Når for eksempel *eldre* utgjør en vesentlig del av sentralenes brukergruppe, vil økt koordinering kunne komme i konflikt med eldrerådernes rolle. Det bør derfor kreves god oversikt over lokale forhold før denne funksjonen styrkes.

Infrastruktur. I mange land er den viktigste oppgaven til sentralene å bidra til å høyne kvaliteten og effektiviteten på de aktivitetene som *andre* frivillige aktører står for. Opplæring, kurs, informasjon til omverdenen og feltet selv hører til de viktigste oppgavene. Slike sentraler har ikke egne frivillige og brukere, heller ikke egne sosiale aktiviteter. Kompetanseheving, formidling og informasjon er deres viktigste leveranser inn mot det frivillige feltet.

Litteratur

- Brudney, Jeffrey L., Brandee Menoher m. fl: *Measuring the Impact of the Affiliated Organizations of the Points of Light & Hands On Network*. Upublisert paper til konferansen *Volunteering Infrastructure and Civil Society*, Aalsmeer, Nederland, april 2008
- Dugstad, Line og Håkon Lorentzen (2008): *Alle til lags. Frivillighetssentralen i nærmiljøet*. Oslo, Institutt for samfunnsforskning, rapport nr. 11
- Hilger, Peter (2008), *A Case of Human Service Dominance: Volunteer Centres in Finland*. Upublisert paper til konferansen *Volunteering Infrastructure and Civil Society*, Aalsmeer, Nederland, april 2008
- Howlett, Steven (2008), *Lending a hand to lending a hand: The role and development of Volunteer Centres as infrastructure to developing volunteering in England*. Upublisert paper til konferansen *Volunteering Infrastructure and Civil Society*, Aalsmeer, Nederland, april 2008
- Innst. S. nr. 99 (1993-1994) *Innstilling fra sosialkomiteen om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler*
- Innst. S.nr.101 (1998-1999) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner*
- Kloster, Elisabeth, Hilde Lidén og Håkon Lorentzen (2003), *Frivillighetssentralen. Resultater, erfaringer, forandringer*. ISF rapport 2003:004. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lorentzen, Håkon, Rolf K. Andersen og Jan-Paul Brekke (1995), *Ansvar for andre. Frivillighetssentralen i norsk velferdspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lorentzen, Håkon og Toril Røkeberg (1998), *Hvem bør eie frivillighetssentralene? Virkninger av eierskap for drift, styring og innhold*. ISF rapport 1998:014. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Lorentzen, Håkon (2010), *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 4
- NOU 1988: 17 *Frivillige organisasjoner*
- Ot.prp. nr. 55 (2006–2007) *Om lov om register for frivillig virksomhet*
- Skov Henriksen, Lars (2008), *Local Volunteer Centres in Denmark*. Upublisert paper til konferansen *Volunteering Infrastructure and Civil Society*, Aalsmeer, Nederland april 2008
- Frivilligcentraler i Sverige– en kartlegging*. Stockholm: Sosialstyrelsen, utredning 2007-131-6007.
- St. meld. nr. 16 (1993-1994), *Lat ikke grasen gro mellom grannar. Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler*
- St. meld. nr. 27 (1996-1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*
- St. meld. nr. 44 (1997-1998) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner. Styrking av aktivitet i lokale, frivillige organisasjoner*
- St. meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*

- St.prp. nr. 1 (2004 – 2005) *For budsjetterminen 2005. Tiltråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 10. september 2004, godkjent i statsråd samme dag*
- Van den Boos, Cees: *Germany*. Upublisert paper til konferansen *Volunteering Infrastructure and Civil Society*, Aalsmeer, Nederland, april 2008
- Vestby, Guri Mette og Helge Strand Østtveiten (1998), *FRISAM – Frivillighetens samarbeidsorgan. Evaluering av forsøksprosjektet*. NIBR prosjektrapport 1998:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Woxholt, Geir (1990), *Foreningsrett*. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2010:13

<i>Forfatter/Author</i> Håkon Lorentzen
<i>Titte/Title</i> Frivilligsentralen mellom stat, kommune og sivilsamfunn
<i>Sammendrag</i> <p>Denne rapporten dreier seg om de norske frivilligsentralene og den plass de har fått i det norske organisasjonslandskapet. Sentralene preges av mangfold, både når det gjelder eierformer, praksis og roller. I dag er de finansiert både fra statlig og kommunalt hold. Men feltet preges av et fravær av generelle retningslinjer for hva sentralene bør være i framtiden.</p> <p>Rapporten trekker opp en del av de utfordringene sentralene står overfor når de skal utforme sine lokale identiteter. Frivillig innsats, som er viktig for sentralene, er også en ressurs som frivillige organisasjoner nyter godt av. Det frivillige feltet gjennomgår en rekke moderniseringsprosesser som også setter sitt preg på sentralene. Hver enkelt sentral bør forholde seg til de utfordringene disse prosessene skaper, og finne sin plass innenfor det lokalsamfunnet den skal virke i. Det finnes ingen standardløsninger som passer for alle, hver og en må vurdere hvilken rolle den skal innta i det lokale mangfoldet av sivile aktører. Det er et viktig at sentralene ikke framstår som konkurrenter, men katalysatorer i det lokale organisasjonslandskapet.</p>
<i>Emneord</i> Frivillighetssentraler, finansiering, eierform, sivilsamfunn
<i>Summary</i> <p>This report discusses the roles and future of voluntary centers in Norway. The centers were established in 1991 with more than 300 existing all over the country today. Approximately one third are owned by the municipality, one third are organized as voluntary associations and one third have chosen independent ownership forms. Most of them are engaged within the social field, some also mediate cultural activities. As a result of this pluralism, their identity stands forth as somewhat diffuse.</p> <p>This report discusses the future of voluntary centers in the light of ongoing processes of modernization. Local centers have to find an identity for themselves within their local contexts, and this report suggests arguments that may be taken into consideration in this work.</p>
<i>Index terms</i> Voluntary centres, financing, ownership structure, civil society