

Sammendrag

De siste tiårene har det vært en sterkt økende oppmerksomhet mot de frivillige organisasjonene som representerer det vi kaller for den ”tredje sektor” eller for sivilsamfunnets organisasjoner. Siden 1980-tallet har disse organisasjonene blitt sterkere synliggjort i samfunnsdebatten, ikke minst fordi det de siste årene har utviklet seg et mer omfattende samarbeid mellom aktører fra offentlig sektor, privat sektor og tredje sektor. Den sterkere synliggjøringen og interessen for de frivillige organisasjonene skyldes også at de frivillige organisasjonene stadig oftere blir trukket fram som aktører som i et samspill med kommunene kan bidra til å løse utfordringene i samfunnet. Dette er utfordringer som i stor grad berører kommunenes kjerneoppgaver som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og demokratibygger.

Bakgrunnen for denne rapporten er blant annet Velferdsutvalgets sluttrapport fra 2003 KOU 2003:3 Velferd, Virkelighet og Visjoner som bl.a. anbefaler at kommunene utformer en helhetlig politikk overfor frivillig sektor. I KS Strategier for 2004-2008 vises det til at det trolig er et betydelig utviklingspotensiale i forholdet mellom kommunene og frivillig sektor innen oppgaveløsning, demokratiutvikling og samfunnsutvikling. Landstinget i KS vedtok følgende:

”Det må utformes en politikk overfor de frivillige organisasjonene fra kommunenes side som gir dem større forutsigbarhet og bedre vilkår”.

Dette prosjektet er ment å danne et kunnskapsgrunnlag for KS videre arbeid med å bistå kommunene i utforming av en helhetlig politikk overfor de frivillige organisasjonene. KS ønsker derfor gjennom denne rapporten å få belyst følgende forhold:

1. Hvilken betydning – kvantitativt og kvalitativt – har det frivillige liv for lokalsamfunnene og kommunene? Her kan det være særlig aktuelt å vurdere betydningen i forhold til kommunenes kjerneoppgaver: Være en demokratisk aktør, drive samfunnsutvikling, yte tjenester
2. Finnes det gode eksempler på at kommuner har vedtatt og eventuelt satt i verk en lokal frivillighetspolitikk?
3. Finnes det gode eksempler på samarbeidsarenaer og møteplasser mellom kommuner og det frivillige liv?
4. Finnes det suksesskriterier som kan legge grunnlag for anbefalinger til norske kommuner og frivillige organisasjoner i utviklingen av lokal frivillighetspolitikk og gode møteplasser?

De 4 problemstillingene er belyst ved hjelp av offentlige tilgjengelige kilder som offentlige planer, saksdokumenter og internettbasert materiale samt samtaler med informerte aktører i de norske kommunene. De 13 kommunene som er med i dette prosjektet er et strategisk utvalg der både KS og det tidligere FRISAM har bidratt med råd om hvilke kommuner som skal være med i undersøkelsens norske del. I tillegg er det tatt med 3 svenske kommuner som også har interessante erfaringer å vise til. Kommunene er først og fremst fra det sentrale Østlandsområdet og domineres av store og mellomstore byer, herunder landets hovedstad. I tillegg har vi tatt med 3 små distriktskommuner som har svært interessante erfaringer med

samspill og samhandling med de frivillige organisasjonene. Utover dette vises det til andre undersøkelser fra norske distriktskommuner.

Det frivillige livs kvantitative og kvalitative betydning for lokalsamfunn og kommuner

Kvantitativ betydning

I hovedkapittelet om de 13 kommunene er det gjort en kortfattet, men fokusert beskrivelse av hva det frivillige liv kan bety i disse kommunesamfunnene, eksemplifisert gjennom en presentasjon av aktiviteter og tiltak som disse kommunene i samarbeid med foreningslivet har utmerket seg spesielt ved og som har betydning for tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokratiutvikling. Et normtall basert på undersøkelser av antall foreninger i en kommune, antall aktive medlemmer og deres tidsforbruk pr. år, kan indikere at den frivillige innsatsen i antall årsverk kan utgjøre ca 5-6% av antall personer som bor i en kommune. For en kommune på 30000 innbyggere kan dette bety at frivillige organisasjoner utfører frivillig arbeid tilsvarende 1500 årsverk.

Kvalitativ betydning

Når det gjelder de mer kvalitative aspekter ved det frivillige liv, har vi forsøkt å synliggjøre dette på en mer generell måte ved å vise til hva den sosiale kapitalen betyr i arbeidet med demokratisk og økonomisk utvikling. Begreper som gjensidig tillit, normer og samarbeid kan være begrepsmessige eksempler på hva det frivillige liv betyr. Vi har også trukket fram noen eksempler fra foreningers egen vurdering av sin rolle i Engerdal og Dovre kommuner. Av andre kvalitative aspekter kan en også trekke fram at det frivillige livet er selve "limet" i bygda og et "smøremiddel" for å få ting til å fungere. Utvikling av identitet og tilhørighet, sosialt samhold, trivsel og framtidstro kan også være kvalitative aspekter ved det frivillige liv i disse kommunene.

Tjenesteyting

En av de viktigste kommunale drivkreftene i arbeidet med å utvikle et samarbeid med andre aktører, herunder de frivillige organisasjonene, synes å være et behov for å få opprettholdt et nivå på tjenesteytingen selv om de økonomiske ressursene har blitt mindre. I denne undersøkelsen framkommer det klart at mange av kommunene har gode og interessante erfaringer der et samspill med de frivillige organisasjonene har bidratt til opprettholdelse av eksisterende tilbud og tilbud om nye tjenester overfor ulike målgrupper. Flere av kommunene erkjenner også at det ligger mye kompetanse og kapasitet i de frivillige organisasjonene og at dette er en likeverdig aktør med offentlig virksomhet på flere områder. I mange av eksemplene som det vises til i denne rapporten er det samarbeidet om tjenesteyting som er mest framtrædende, spesielt innenfor områder der kommunene har begrenset kapasitet og der de frivillige organisasjonene kan tilby noe som kommunene ikke kan. Erfaringene fra bl.a. Skien og Sandefjord kommuner viser dette. Det er også i rollen som velferdsprodusenter at de frivillige organisasjonene kanskje har mest å tilby i et samarbeid med kommunene, både innenfor det kultur/næringspolitiske og humanitære og sosiale arbeidet. I denne forbindelse er de frivillige organisasjonenes arbeid et svært viktig supplement til det offentlige tjenestetilbudet.

Samfunnsutvikling

Det framkommer også at mange av kommunene i samarbeid med foreningene har i gang spennende samfunnsutviklingsprosesser der nyskapende prosjekter ser dagens lys. De frivillige organisasjonene har tradisjonelt og historisk hatt en viktig samfunnsutviklerrolle. I svært mange tilfeller har man sett at de frivillige organisasjonene er kreative både når det gjelder å peke på ulike behov som må løses og hvordan de skal løses. De siste 10-årene har

mye av selve oppgavegjennomføringen blitt ivaretatt av kommunene etter at de frivillige organisasjonene har påvist behovene, men i stadig større grad ser en også at de frivillige organisasjonene selv tar initiativ til å være (del)leverandører. I flere av kommuneeksemplene i denne rapporten finner en eksempler på slike koplinger. Det fremste eksemplet på at samspillet mellom kommune og frivillighet kan bidra til samfunnsutvikling, finner vi i Øystre Slidre kommune der Øystre Slidre Idrettslag har en helt sentral rolle som næringsutvikler og relasjonsbygger i kommunesamfunnet og spesielt i grenda Beitostølen. I Tingvoll kommune, har det gjennom tettstedsprogrammet blitt etablert spennende partnerskap mellom kommune, frivillighet og næringsliv som har bidratt til konkrete resultater. Bærum kommune har også gjennom prosjektet ”Tid for andre” vært innovative i norsk målestokk. Dette samarbeidsprosjektet mellom kommune, næringsliv og frivillig sektor har gitt interessante resultater, og åpner vei for nye spennende løsninger i skjæringspunktet mellom de tre sektorene. Flere av kommunene har også satset på at lokale aktører som nærmiljøutvalg, grendeutvalg og lokale interesseforeninger skal ha en rolle, ikke bare som demokratiske aktører, men også som samfunnsutviklere og tjenesteprodusenter. De svenske kommunene synes å ha gått lengre enn de norske kommunene i å gi ”lokalsamfunnsutvalgene” konkrete oppgaver. I begge de svenske kommunene har EU’s virkemidler stimulert samarbeidet og utviklingsarbeidet, og dette kan ha bidratt til å utprøve nye samarbeidsformer.

Demokratiutvikling

De frivillige organisasjonene er som kommunene demokratiske aktører gjennom sin organisering og styrings- og arbeidsform. Med bakgrunn i dette har også kommuner og frivillige organisasjoner gode forutsetninger for å samarbeide med hverandre. Gjennom etablering av en rekke møteplasser, folkemøter og prosjekter (spesielt Fredrikstad, Skedsmo, Tingvoll) framgår det at det demokratiske perspektivet også er godt ivaretatt. Mange av prosjektene er svært medvirkningsorientert og er basert på at den lokale folkeviljen representert av bl.a. organisasjonene skal ha en betydelig innflytelse. Etableringen av 23 lokalsamfunnsutvalg i Fredrikstad med representanter fra de frivillige organisasjonene, er et godt eksempel på etablering av møteplasser for utvikling av demokrati og samhandling mellom kommune og frivillighet.

Lokal frivillighetspolitikk

I undersøkelsen er det avdekket at noen av kommunene har vedtatt en frivillighetspolitikk, selv om den for enkelte av kommunene er på et mer avgrenset fagområde. De fleste kommunene omtaler de frivillige organisasjonene i sentrale plandokumenter, men temaet er i liten grad systematisert og etablert som et sentralt satsingsområde i kommuneplaner eller i sektorplaner. Det er kun to av kommunene som har en frivillighetsmelding og en vedtatt politikk på området, men flere av kommunene har dette under vurdering og vil iverksette prosesser for å få utarbeidet slike plandokumenter. Det er Oslo og Sandefjord som har vedtatte frivillighetsmeldinger, mens Bærum kommune har kommet langt i denne prosessen. Gjennom de mange gode prosjektene som er iverksatt og som er synliggjort i denne rapporten samt tidligere samarbeidsrelasjoner, bør det være et godt utgangspunkt i disse kommunene for å utarbeide en helhetlig kommunal frivillighetspolitikk der også de frivillige organisasjonene inngår som sentrale aktører i prosessen.

Samarbeidsarenaer og møteplasser

I undersøkelsen er det også avdekket at det er etablert en rekke større og mindre møteplasser mellom kommune og frivillighet. Det er etablert et årlig frivillighetsforum i bl.a. Skedsmo og Sunndal kommuner og i tillegg har man en rekke mindre møteplasser i form av grendemøter og lokalsamfunnsarrangementer. I alle kommunene er det fysiske møteplasser, fra

Humanitetens Hus i Skien til Drøppingtunet i Tingvoll. I flere av kommunene er det også etablert nettbaserte møteplasser, der bl.a. web-hotellet som Fredrikstad kommune driver gir svært gode muligheter for både de 23 lokalsamfunnene og det frivillige liv ellers til å holde seg informert om det som skjer.

10 kommunale historier

De 13 kommunene som er kartlagt i dette prosjektet er alle gode eksempler på kommuner som har iverksatt en kommunal frivillighetspolitikk. I rapporten innleder vi kommunepresentasjonene med en liten ingress som sier noe om den enkelte kommunes fokus i henhold til problemstillingene i prosjektet.

- *Oslo kommune - En historie om et systematisk planarbeid som har resultert i to kommunale frivillighetsmeldinger*
- *Bærum kommune - En historie om nyskapende prosjektarbeid mellom kommune, næringsliv og frivillig sektor*
- *Fredrikstad kommune - En historie om medvirkning fra innbyggerne og suksessrike lokalsamfunnsutvalg som møteplasser for demokrati og dialog*
- *Skien kommune - En historie om etablering av Humanitetens hus som møteplass og arena for dagens og fremtidens humanitære utfordringer*
- *Sandefjord kommune - En historie om utarbeiding av en frivillighetsmelding og etablering av en arena for frivillighet*
- *Skedsmo kommune - En historie om etablering av et kommunalt frivillighetsforum og Skedsmokorset KulturForum som lokal møteplass og samarbeidsarena*
- *Hamar kommune - En historie om utvikling av en helhetlig policy overfor tredje sektor basert på gjensidige avtaleforhold eller samarbeidskontrakter*
- *Øystre Slidre kommune - En historie om en liten kommune der samhandlingen mellom idrettslag, kommune og næringsliv gir verdiskaping og bolyst*
- *Sunndal kommune - En historie om en kommune som har etablert et frivillighetsforum som møteplass mellom kommune og foreningsliv*
- *Tingvoll kommune - En historie om en distriktskommune som gjennom et aktivt prosjektutviklingsarbeid har lagt grunnlag for et godt samspill mellom kommune og frivillige organisasjoner i arbeidet med tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling.*

Anbefalinger

For at det skal kunne utvikles et godt samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner må kommunene styrke sin kunnskap om hva de frivillige organisasjonene kan bety for tjenesteutvikling, samfunnsutvikling og demokrati. På dette grunnlag bør også kommunene og de frivillige organisasjonene i fellesskap kunne kartlegge aktuelle oppgaver og utarbeide felles strategier for hvordan organisere samspill og samarbeide om oppgaveløsning framover. I dette arbeidet må roller og spilleregler være avklart på forhånd og kommunene må vise respekt og ha forståelse for foreningslivets egenart. Et kommunalt arbeid på dette feltet må også forankres i det politiske og administrative lederskapet.

Som følge av den store oppmerksomheten som er rettet mot et styrket samspill mellom kommune og frivillige organisasjoner bør KS kunne bistå kommunene med å etablere frivillighetsråd og utvikle en lokal frivillighetspolitikk. KS bør også kunne ta initiativet til å iverksette et pilotprosjekt med 4-6 kommuner der samspillet mellom kommune og frivillighet utprøves innenfor avgrensede områder. Enkelte av kommunene i denne undersøkelsen kan muligens være interessert i å få utviklet samspillet ytterligere. I dette arbeidet kan det også være hensiktsmessig å ha en veileder for utvikling av samspill mellom kommune og

frivillighet. KS bør også kunne påta seg en rolle som kompetanse- og erfaringsformidler om dette temaet, ikke minst om hva som skjer i andre land.