



Håkon Lorentzen,
Jan Erling Klausen, Frode Berglund og
Ragnhild Holmen Waldahl
Frivillighet i storby

Håkon Lorentzen,
Jan Erling Klausen, Frode Berglund og
Ragnhild Holmen Waldahl

Frivillighet i storby

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2007

© ISF 2007
Rapport 2007:7

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

ISBN: 978-82-7763-249-0
ISSN: 0333-3671

Prosjektet er finansiert av KS v/Program for storbyrettet forskning.



Materialet i denne rapporten er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Det er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrifter til eget bruk. Uten særskilt avtale med ISF er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innhold

Forord	5
1. Innledning	7
2. Byenes overordnede tilnærming	17
3. Kontant støtte	51
4. Råd/utvalg	77
5. Infrastruktur	97
6. Sammenfatning	109
Litteratur	119

Forord

Frivillighet i storby ble satt i gang i 2006 etter initiativ fra Kommunenes Sentralforbund ved Program for storbyrettet forskning, som også har finansiert prosjektet. Hensikten har vært å foreta en bred kartlegging av politikken overfor de sivile, eller frivillige sammenslutningene i landets fem største byer: Oslo, Bergen, Trondheim Stavanger og Kristiansand. Prosjektet ble lagt ut på anbud, og avgjørelsen om hvem som skulle få oppdraget ble fattet av referansegruppen fra de fem byene. Prosjektet ble organisert som et samarbeid mellom NIBR – Norsk Institutt for by- og regionsforskning og ISF – Institutt for samfunnsforskning, begge hjemmehørende i Oslo. Prosjektet er finansiert av KS v/Program for storbyrettet forskning.

En komplett analyse av kommunal politikk på frivilligfeltet framsto som en formidabel oppgave, og det ble nødvendig å velge ut et mindre antall case for nærmere undersøkelser. Til sammen 15 case ble valgt, og det er vårt syn at disse har gitt et godt bilde av måten kommunene støtter organisasjonene på. Likevel er det store deler av kommunal praksis på frivilligfeltet som ikke omfattes av denne analysen. Generaliseringer kan derfor lide under at de ikke er tuftet på komplette bilder av kommunal politikk.

Den kommunale velviljen overfor det frivillige feltet viste seg å være gjennomgående høy. Over tid har kommunene utviklet egne støtterejimer, tuftet på lokal forståelse og politikk. Støtterejimer blir etter hvert «naturlige» og lever sitt eget liv. Dermed blir det også store variasjoner i måten kommunene velger å støtte organisasjonene på.

Vi vil gjerne takke alle som velvillig har stilt opp til intervjuer og samtaler for prosjektet. Vi vil også gjerne takke deltakerne i prosjektets referansegruppe som har vært Anne Aunevik (Kristiansand), Ragnar Torgersen (Oslo), Hilde Jorunn Valestrand (Bergen), Anne-Grete Thesen Godal (Stavanger) og Monika Lidahl (Trondheim). Samtalene i referansegruppa har vært svært nyttige. Men vi understreker at alle vurderinger står for vår regning.

Oslo, august 2007

Håkon Lorentzen, Jan Erling Klausen, Frode Berglund og Ragnhild Holmen
Waldahl

Innledning

Hvorfor skal myndighetene - stat og kommuner - yte økonomiske bidrag til frivillige organisasjoner og deres aktiviteter? Svarene på dette spørsmålet varierer over tid, og i takt med myndighetenes syn på egne oppgaver, og deres oppfatninger av hva som er de *komparative fortrinnene* til de frivillige organisasjonene. Termen «komparativt fortrinn» beskriver egenskaper eller aktiviteter som frivillig sektor er alene om å ha, og som er av en slik art at myndighetene ønsker å støtte dem.

Bak en offentlig støtte til frivillige aktiviteter må en derfor kunne forvente å finne en *hensikt* eller en *grunn*, uttrykt som det organisasjonene skal bidra til å realisere gjennom den støtten de får. Det kan for eksempel dreie seg om at de skal formidle velferds- eller kulturtjenester – gjennom en krisetelefon, et teater, et symfoniorkester, en festival – eller at de skal fungere som *læresteder* ved å formidle demokratiidealer, eller de skal samle gamle eller unge til meningsfulle aktiviteter.

Myndighetenes hensikter overfor frivillige organisasjoner følges gjerne av *økonomisk støtte*. Det finnes et stort spekter av måter myndighetene kan yte støtte på, og en hovedhensikt med denne rapporten er å synliggjøre mangfoldet av offentlige støtteordninger overfor frivillig sektor.

Det er rimelig å tenke seg at det rår et slags indre forhold mellom de komparative fortrinnene myndighetene mener at frivillige sammenslutninger har, og *måten* de yter økonomisk støtte på. Hvis hensikten for eksempel er å fremme demokratiidealer, bør støtten kunne knyttes til trekk ved organisasjonene som fremmer slike idealer. Eller sagt på en annen måte: Det er rimelig å forvente en sammenheng mellom mål og virkemidler – på dette feltet som på de fleste andre områder for offentlig politikk.

Hensikten med dette prosjektet er dermed todelt. Vi ønsker å undersøke hvilke *mål* politikere og forvaltning har med økonomisk støtte til frivillige organisasjoner. Vi vil videre sette søkelyset på de *vilkårene* som følger slik støtte. Vilråene det dreier seg om er det en kan kalle *støtterejimer*, utformet som budsjettposter, lovbestemmelser med mer som er rettet inn mot frivillig

sektor. Støttere­gimer inneholder *virke­midler* som dreier seg om konkrete vilkår, eller betingelser som følger økonomisk støtte.

Offentlige støttere­gimer og deres virke­midler finner en på nasjonalt nivå, knyttet til departementenes sektorpolitikk. En finner dem også på kommunalt nivå, også her knyttet til ønsker om å stimulere ulike typer frivillige aktiviteter. I tillegg har noen kommuner også egne støtteordninger på bydelsnivå.

Hensikten med denne rapporten er å kartlegge støttere­gimer og virke­midler på kommunalt nivå. Det er, nærmere bestemt, kommunal *storbypolitikk* overfor frivillig sektor som står i fokus. Hovedspørsmålet her er: Hva slags støttere­gimer overfor frivillige aktiviteter finner vi i landets fem største byer? Hva er begrunnelsene for å gi organisasjonene støtte, hvordan er ordningene utformet? Hvor ensartet er praksis i de fem byene, og hva består forskjellene eventuelt i?

Fire grunner for støtte

Moderne velferdssamfunn blir gjerne delt i ulike sektorer som hver bidrar til produksjonen av velferd. *Staten*, representert ved nasjonal, regional og lokal forvaltning er en slik sektor. *Markedet*, forstått som virksomheter som forde­ler overskudd til private eiere, utgjør en annen. *Sivilsamfunnet*, tredjesektoren eller «nonprofit sector», kjært barn har mange navn, danner den tredje velferdsproduserende sektoren.

Det er forholdet mellom stat og kommuner på den ene siden og sivilsamfunnet på den andre, som står i fokus her. Myndighetenes oppfatninger av det sivile feltet og dets forhold til den offentlige velferden er som nevnt ikke gitt en gang for alle, men endrer seg over tid. En dominerende politisk grunnholdning ligger gjerne til grunn for måten stat og kommuner fortolker organisasjonene på. Slike grunnholdninger er ofte bare til stede som uttalte, normative holdninger, og de endrer seg bare langsomt.

Det såkalte *nyliberale paradigmet* som fikk sitt gjennombrudd i 1980-årene, danner et vendepunkt i den sosialdemokratiske statens forhold til sivilsamfunnet. Nyliberalismen skapte et oppgjør med ideen om at staten selv bør finansiere og produsere alle vesentlige velferdstjenester. Nyliberale ideer dreier de seg om at staten nok kan betale, men både «marked» og «sivilsamfunn» kan bidra i produksjonen av velferd. Et resultat av denne ideen var gjennombruddet for *velferdspluralismen*: Det offentlige administrerer, men overlater til andre å produsere velferdsgoder.

Det tjuende århundre innebar også et gjennombrudd for en annen viktig erkjennelse: Det er begrenset hvilke velferdsgoder som kan oppnås gjennom offentlige ordninger som trygder, stønader, helsetjenester og lignende. Velferd dreier seg også om *tilhørighet*; sosiale relasjoner, identitet og mening - for-

hold som det offentlige, profesjonelle velferdsapparatet selv vanskelig kan skape. *Sivilsamfunnet* som omfatter store og små frivillige lag og foreninger, selvhjelpsgrupper, sosiale bevegelser, interesseorganisasjoner, politiske partier med mer, har evne til å samle folk på frivillig basis og skape fellesskap som inneholder flere av de egenskapene velferdsstaten etterspør. I siste del av 1990-årene ble termen *sosial kapital* knyttet til denne erkjennelsen. Kjerneideen er her at både demokrati og et effektivt næringsliv er tuftet på tillit og sosiale relasjoner i befolkningen. Sivile strukturer - foreninger, idrettslag, bygdelag, sosiale arrangementer og andre former for sosial nærkontakt - fungerer som sosialt lim, og er viktige forutsetninger for at næringsliv og politikk skal fungere.

Med bakgrunn i denne erkjennelsen ble 1990-årene over hele Europa preget av økt interesse for det sivile feltet. Mange stilte spørsmålet: Hvordan kan vi sikre tilhørighet og fellesskap gjennom sivile fellesskap? Spørsmålet vi stiller her er: *Hvordan kan offentlig politikk utformes slik at den stimulerer frivillig sektor?*

I 1990-årene finner en også de første sporene av det som senere blir kalt *governance*-tradisjonen i europeisk politikk. Kjernen her kan sammenfattes slik: Tradisjonelt har styring og koordinering fra det offentlige gjerne foregått gjennom hierarkiske over- og underordningsforhold. Men utviklingen har svekket vilkårene for det klassiske byråkratiet og styrket betingelsene for *horisontal* samordning. Tradisjonell, byråkratisk styring blir gradvis avløst av ulike former for koordinering mellom likestilte parter. Autoritativ top-down styring viker, til fordel for styring/regulering som springer ut av felles virkelighetsforståelse, tuftet på kommunikasjon mellom partene. Ideen om *partnerskap* som nå tas i bruk, uttrykker ønsker om tettere samarbeid med ikke-offentlige aktører. Termen *nettverksstyring* dreier seg om hvordan offentlige mål kan implementeres gjennom horisontale samvirkeformer mellom kommunen og sivile aktører

I Norge har kommunikasjon mellom forvaltningen og sivile sammenslutninger gjerne foregått innenfor det som er blitt kalt den *korporative* tradisjonen. Stat og kommuner har etablert råd og utvalg som åpner for samhandling mellom forvaltningen og organisasjonene. Vi finner en rekke slike råd, både mellom departement og nasjonale organisasjoner og lokalt, i forholdet mellom kommuner og frivillig sektor. Governance tradisjonen kan sees som en utfordrer til den klassiske korporative samordningen, og i dette prosjektet vil vi spesielt være på utkikk etter dreininger fra vertikal styring til horisontal samordning.

I tråd med de tre politiske impulsene vi har gjort rede for her kan en identifisere tre grunner for at offentlige myndigheter skal støtte virksomheten i sivile, eller frivillige organisasjoner. *For det første* kan støtte være tuftet på ønsker om å produsere offentlige *velferdsgoder* ved hjelp av, eller gjennom en frivillig organisasjon. Ett eksempel er bistand til utviklingsprosjekter, et annet

er drift av institusjonsbaserte tjenester som sykehus, aldershjem, museer, orkestre, og lignende. I slike tilfeller kan en frivillig organisasjon stå som eier og driftsansvarlig for tilbudet, som er drevet på profesjonell basis. Her vil det vanligvis foreligge et «produkt» med et klart definert innhold som formidles fra produsenten til en nærmere angitt type brukere. Plasser på aldershjem, innringere til en krisetelefon, besøkende på et museum, solgte billetter til et symfoniorkester utgjør målbare størrelser på produserte goder eller tjenester.

Begrunnelsene for å støtte denne typen velferdsproduksjon kan være flere. Mange velferdstilbud har oppstått fordi et skjult problem først er blitt avdekket, og dernest avhjulpet av en frivillig organisasjon. Først etter at problemet er offentlig akseptert får organisasjonen støtte, og utvikler da gjerne gradvis et mer profesjonelt tilbud overfor gruppen. Tilbud til incest- og voldsofre, krisetelefoner, tiltak for ulike pasientgrupper og funksjonshemmede har oppstått på denne måten. Også på *kultursektoren* kan en finne en tilsvarende dynamikk, der ulike tilbud og aktiviteter først har eksistert i frivillig regi, dernest har de gradvis blitt integrert i de offentlige budsjettene.

Denne dynamikken innebærer at mange frivillig drevne kultur- og velferdstilbud har en plass fordi de a) var først ute, og/eller b) har opparbeidet en kompetanse som er unik og/eller c) er uten motsvar i offentlig eller markedsbaserte drevne tilbud. Fellesnevneren her er at statlige og kommunale myndigheter yter støtte til, eller gjennom frivillige sammenslutninger for at de skal yte en tjeneste eller en service. Vi kaller dette *servicebegrunnelser* for offentlig støtte.

For det annet kan stat og kommuner støtte frivillige organisasjoner for at de skal integrere deltakere og medlemmer i meningsfulle aktiviteter. I slike tilfeller er det ikke primært deres tjenesteproduserende kapasitet som etterspørres, men evnen til å trekke til seg sympatisører, medlemmer og aktivister, mobilisere til frivillig innsats, opprettholde en fritidsaktivitet. En fritidsaktivitet skiller seg fra en tjeneste ved at deltakerne selv er med på å skape aktiviteten, og at den ikke følger standarder som er trukket opp av, eller godkjent av myndighetene. Vi kaller dette *selvutfoldelses- eller integrasjonsbegrunnelser* for offentlig støtte.

For det tredje kan stat og kommuner yte støtte til ulike typer samarbeidsorganer. Hensikten kan være å styrke kommunikasjonen mellom administrasjonen og aktørene på det sivile feltet. Frivillige organisasjoner vil gjerne bli trukket med i råd og utvalg som interessebærere som formidler medlemmenes krav og behov til myndighetene. Vi kaller dette *kommunikasjonsbegrunnelser* for offentlig støtte. I kommuneNorge anno 2007 kan det være av interesse å undersøke om kommunikativ samhandling mellom kommuner og organisasjoner følger den *hierarkiske* forvaltningstradisjonen, eller om nye former for partnerskap og mer likeverdig samhandling får gjennomslag.

Mål og virkemidler

Som nevnt er hensikten med prosjektet å undersøke hva slags politikk kommunale myndigheter fører overfor frivillig sektor. *Politikk* kan her forstås som forholdet mellom *mål* og *virkemidler* - mellom de ambisjonene som ligger bak kommunale initiativ og måten disse ambisjonene søkes realisert på. Ideelt bør en rasjonell politikk søke en mest mulig optimal kopling mellom mål og virkemidler. Anvendt på det frivillige feltet blir spørsmålet her hvilke mål eller ambisjoner kommunene har i forhold til organisasjonene, og hvilke virkemidler de tar i bruk for å realisere disse. Vi antar at selv om det til tider kan være vanskelig å avgjøre hvilke hensikt som rår, så vil disse tre hovedkategoriene være uttømmende.

En fellesnevner for offentlige støtteordninger i sivilsamfunnet er at det sjelden blir gitt eksplisitte, mer overordnede begrunnelser for deres eksistens eller berettigelse. Ulike støtteordninger framstår ofte som innarbeidede forvaltningstradisjoner med et selvbegrunnende preg: Vi gjør det slik i år, fordi vi gjorde det slik i fjor. Det er derfor ikke alltid lett å spore årsakene til at myndighetene velger å støtte sivile aktiviteter på en bestemt måte.

Ovenfor har vi knyttet *mål* til et grovt skille mellom

- a) ønsker om tjeneste- eller serviceproduksjon,
- b) ønsker om integrasjon eller selvutfoldelse,
- c) ønsker om bedre kommunikasjon

Termen *virkemiddel* er her bredt definert, som ulike måter en kommune kan stimulere frivillig sektor på. En kan skille mellom fem hovedtyper av virkemidler:

1. *Kontant støtte*. Gjennom å yte direkte pengestøtte til organisasjonene kan disse bli bedre i stand til å realisere noe. Hva dette «noe» er kan variere – det kan dreie seg om organisasjonsintern virksomhet, egne aktiviteter eller prosjekter på oppdrag for kommunen. For å få støtte må ulike *vilkår* være innfridd. Vilklårene kan variere i omfang og innhold – fra enkle krav til medlemstall og revisjon, til mer omfattende kontraktsfestede betingelser. Utformingen av vilkår for å få midler fra generelle støtteordninger får stor betydning for hvem som faller innenfor/utenfor ordningen. Dersom kommunen for eksempel setter som krav at en forening skal ha minst 100 medlemmer, vil mange lokale lag falle utenfor ordningen. Støtteordninger kan altså utformes på mange måter, spørsmålet er da hvilke som er mest hensiktsmessige i forhold til det kommunen ønsker å oppnå. Støtte kan gis for at organisasjonen skal realisere et avgrenset mål, til driften eller uten noen spesifiserte vilkår.

2. *Råd, utvalg og andre samarbeidsorgan.* For det andre kan kommunen etablere eller støtte ulike typer av samarbeidsenheter – råd, utvalg, sentre, paraplyorganisasjoner og lignende. Formålet med samarbeidsorgan kan være å bedre kontakten, mellom en gruppe organisasjoner eller mellom kommunen og organisasjonene.

Samarbeidsenheter er her delt i to hovedkategorier, nemlig *utvalg/ råd*, som utgjør «sosiale» møteplasser, og *sentre* som utgjør «materielle» møteplasser, steder der man kan være sammen. Et senter der ulike organisasjoner kan samles, kan være en måte å oppnå synergieffekter mellom dem. Dermed kan senteret være virkemiddel for å få mer ut av organisasjonene enn det en ellers ville ha gjort. Å etablere et *samarbeidsutvalg* mellom politikere/forvaltning og representanter for de frivillige organisasjonene kan være en måte å bedre kommunikasjonen på, for dermed å bidra til at kommunal politikk blir bedre; mer treffsikker eller mer effektiv i forhold til et formulert mål.

3. *Infrastruktur.* For det tredje kan kommunen stille til rådighet ulike former for *infrastruktur* for frivillige lag og foreninger. Det kan dreie seg om forsamlingshus, idrettsanlegg, bygninger, lysløyper og lignende. Støtte til infrastruktur kan uformes på mange måter. Kommunen kan for eksempel yte støtte til et dugnadsprosjekt – renovasjon av en bygning, forbedring av en fotballbane – den kan helt eller delvis dekke strømutfgifter, vaktmestertjenester og annet løpende vedlikehold i lokaler eller på anlegg.

4. *Forvaltning.* Myndighetene kan yte støtte til frivillige organisasjoner for at de skal utføre *forvaltningsoppgaver* – for seg selv eller for myndighetene. Nasjonale paraplyorganisasjoner (som for eksempel *Landsforeningen for norske ungdomsorganisasjoner* (LNU) eller *Norges Idrettsforbund* (NIF) får betydelig støtte for å administrere offentlig støtte og kontrollere bruken av midlene. Nedenfor skal vi vise at det også finnes slike ordninger lokalt.

Den frivillige virkeligheten i Norge består av mer enn 2000 nasjonale organisasjoner, mer enn 100 000 lokale foreninger og et utall av aktiviteter og prosjekter. For å slippe å måtte forholde seg til hver enkelt av disse, hender det at myndighetene overlater hele, eller deler av forvaltningen av støtteregimer til organisasjonene selv – fortrinnsvis til deres paraplyledd. Dermed sparer forvaltningen egne ressurser, og i enkelte tilfeller kan en også unngå konflikter ved å overlate til organisasjonene å avgjøre hvordan pengene skal fordeles.

5. *Skatte- og avgiftsfritak.* En femte måte å støtte organisasjonene på, er å gi dem ulike former for skatte- og avgiftsfritak. Både stat og kommuner kan frita frivillige organisasjoner helt eller delvis for skatter og avgifter. På statlig nivå utgjør momskompensasjon et eksempel på subsidiering, skattefritak for gaver til frivillige organisasjoner et annet. Vi har ikke funnet slike kommunale ordninger, og utelater derfor virkemidlet fra denne undersøkelsen.

Der verden fortolkes i markedstermer, kan deler av organisasjonenes virke sees som tilbud om tjenester eller aktiviteter som konkurrerer med tilsvarende

fortjenestebaserte tilbud. Et lokalt idrettslag kan for eksempel skape et fitness-tilbud som konkurrerer med et fortjenestebasert trimsenter på stedet. I slike situasjoner kan all offentlig støtte til det eiende idrettslaget fortolkes som *subsider*, som eventuelt forrykker konkurransesituasjonen mellom de to aktørene.

En fortolkning av offentlige støtteordninger overfor frivillige organisasjoner som subsidier, dvs. offentlig økonomisk favorisering av en gruppe tilbydere på bekostning av en annen, ligger utenfor dette prosjektet. Vi vil derfor ikke legge denne tenkemåten til grunn her.

Undersøkelsens utgangspunkt

Utgangspunktet vi har gjort rede for ovenfor, som dreier seg om forholdet mellom offentlige mål og virkemidler i frivillig sektor, kan sammenfattes slik:

	Mål		
VIRKEMIDLER:	Serviceproduksjon	Selvutfoldelse	Kommunikasjon
Kontant støtte			
Råd/utvalg			
Infrastruktur			
Ekstern forvaltning			

Tabellen viser fire hovedtyper av virkemidler som kan anvendes for å nå tre hovedtyper av mål. Det finnes lite systematisk kunnskap om hvordan norske kommuner kopler virkemidler til mål, og hensikten med dette prosjektet er, som nevnt, å foreta en første kartlegging i landets fem største byer.

Metode

Å foreta en fullstendig og heldekkende analyse av forholdet mellom mål og virkemidler i landets fem største byer ligger utenfor rammen av dette prosjektet. Vi har derfor samlet oss om et utvalg av *case*, der vi har gått nærmere inn i enkeltstående kommunale støtteordninger. For hver enkelt har vi undersøkt hvilke vilkår for støtte som er trukket opp, hvordan ordningen praktiseres, hvem som får støtte og hvor store beløpene er. Når presentasjonene varierer fra et case til et annet, er det dels fordi den informasjonen vi har fått fra kommunale instanser varierer i innhold og utforming, men også fordi ordningene er ulikt bygget opp.

Skriftlig informasjon om støtteordninger er supplert med intervjuer av involverte aktører, primært i forvaltningen og i kommunens politiske ledelse. Bare i svært begrenset grad har vi snakket med *mottakerne* av de ulike støtteordningene. Vi har derfor få data om hva de frivillige organisasjonene selv synes om den kommunale politikken på sitt område.

Å kartlegge kommunale støtteordninger overfor frivillig sektor, er ikke alltid like enkelt. Noen kommuner har egne budsjettposter beregnet på frivillige organisasjoner, hvor midlene fordeles etter fastlagte kriterier. Flere av de kontante støtteordningene som gjennomgås her har et transparent preg, der både vilkårene for støtte, søkerne og de faktiske fordelingene lar seg spore. Ofte er også fordelingene tilgjengelige for organisasjonene over internett.

Andre ganger kan en budsjettpost inneholde støtte til både frivillige og andre nonprofit-aktiviteter. Kulturstøtteordninger rommer gjerne både stiftelser, aksjeselskap og medlemsbaserte organisasjoner som søkere. Det blir da et vurderingsspørsmål hva en vil inkludere som *frivillige* formål.

Konkrete vurderinger av hva en skal inkludere som spesifikt «frivillige» aktiviteter viser til et mer allment problem, nemlig hva ulike grupper fortolker som innenfor og utenfor sektoren. Her kan en trekke et skille mellom en *vid* og en *snever* fortolkning:

Med *frivillig sektor* virker det som om man i kommunesektoren mener klassiske, medlemsbaserte lag, foreninger og organisasjoner og de aktivitetene som foregår i disse. Også mer profesjonelle aktiviteter i regi av disse organisasjonene (som for eksempel ambulansetjeneste i regi av Røde Kors) blir gjerne trukket inn her. Frivillig sektor blir her assosiert med medlemsbasert organisasjon og frivillig arbeid.

Derimot blir det bredere spekteret av fortjenestefrie aktiviteter som ikke foregår i regi av foreningene, gjerne holdt utenfor. I helse- sosialsektoren kan det dreie seg om ulike typer støttesentra, stiftelser (som Kirkens Bymisjon), selvhjelpsgrupper og lignende. I kultursektoren om museer, teatre, orkestre, festivaler og lignende.

I en *bred* fortolkning av sektoren vil også disse aktivitetene bli trukket inn. I den internasjonalt aksepterte standarden for virksomheter i *fortjenestefri sektor* inkluderes både foreninger, stiftelser, interesseorganisasjoner, politiske partier, selvhjelpsgrupper og menigheter utenfor statskirken (Se Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000).

Det kan altså tenkes at det er en mangel på samsvar mellom det forskere – herunder også vi som står for dette prosjektet – vil plassere innenfor frivillig sektor, og det kommunesektoren selv vil inkludere her. Et slikt misforhold vil skape uklarhet om hvordan ulike aktiviteter skal fortolkes. For eksempel: Der som kommunal kulturforvaltning anlegger et *næringsperspektiv* på et knippe av kulturaktiviteter mens forskerne fortolker de samme aktivitetene som «frivillige», vil kommunal kulturpolitikk bli oppfattet på andre premisser enn sine egne.

For oss forskere er det ikke alltid helt enkelt å finne ut hva ulike kommuner ønsker å plassere innenfor «frivillig sektor». Retorikken som omgir kommunal politikk kan være preget av flere hensyn, og kommunepolitikere og administrasjon har det ikke nødvendigvis alltid like klart for seg hva som er de prinsipielle grunnene for å støtte en aktivitet økonomisk. Støtten kan oppstå etter politiske lobbykampanjer, med svak eller sviktende forankring i kommunale planer. De kan være overlevert fra tidligere politiske regimer, med begrunnelser som nå er gått i glemmeboken. De kan være tuftet på tradisjon, eller nye ideer som bare gradvis fortrenger de gamle. I dette prosjektet har vi måttet leve med en viss uklarhet om hvilke aktiviteter og organisasjoner som skal falle innenfor/utenfor frivillig sektor. Faren for at støtteordninger blir vurdert ut fra andre kriterier enn det kommunen implisitt har lagt til grunn, er derfor tilstede.

Støtte til infrastruktur. Å kartlegge kommunal støtte til sivile sammenslutningers infrastruktur er, som sagt, ingen enkel oppgave. I motsetning til kommunal kontant støtte lar slik støtte seg vanligvis ikke avlese som inntekter i organisasjonenes regnskap. Dette fordi kommunen ofte betaler driftskostnadene ved et bydelshus eller et idrettsanlegg direkte, uten å gå veien om organisasjonene.

Som vi skal se yter kommuner til tider *driftsstøtte* til hus og anlegg som organisasjonene benytter. Brukerne kan disponere lokaler gratis eller betale en leie som er til selvkost eller er lavere enn de faktiske driftskostnadene. For eksempel: Noen steder stiller kommunen skolens lokaler til disposisjon for frivillige aktiviteter etter skoletid. Brukerne betaler en leie som er lavere enn de faktiske kostnadene ved bruken. Skolen fører oppsyn med bruken, og kommunen refunderer skolen enten driftskostnader ut fra selvkost eller differansen mellom faktiske driftskostnader og leieinntekter. I dette tilfellet vil altså kommunal subsidiering av organisasjonenes driftsutgifter finnes i regnskapet for skole og utdanning.

Mange steder bruker kommunen vesentlige ressurser på vedlikehold av ulike typer *idrettsanlegg*. Heller ikke denne støtten lar seg vanligvis avlese i idrettslagenes regnskaper. Kostnadene kan være vevd inn i regnskapene til Teknisk etat på måter som gjør det vanskelig å få fram hvor store de egentlig er. Eller idrettslagene leier plass til reduserte priser på anlegg som eies av kommunene.

Omfanget av kommunal støtte til sivilsamfunnets infrastruktur hører til de ubeskrevne bladene i norsk og internasjonal forskning. Nettopp fordi de ikke lar seg avlese som økonomiske overføringer til organisasjonene har de ofte blitt oversett. Da vi i Norge i 1998- 2000 gjennomførte en grundig og omfattende kartlegging av frivillige organisasjoners økonomi, herunder støtte fra offentlige myndigheter, ble kommunale midler til infrastruktur utelatt (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Det er derfor grunn til å tro at anslagene over kommunal støtte til de frivillige organisasjonene i denne undersøkelsen er

lavere enn det som er de reelle forholdene. *Hvor* mye lavere er imidlertid et åpent spørsmål.

Det er altså et relativt fragmentert bilde av kommunale virkemidler overfor frivillig sektor vi legger fram her. Vårt materiale er hentet fra byene Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim og Kristiansand. Det er rimelig å anta at utformingen av støtteordninger vil se annerledes ut i mellomstore og små kommuner. Mens ordningene i de største byene følger sektorgrensene (helse/sosial, oppvekst/fritid, kultur, idrett) vil tallet på støttemottakere i mindre kommuner være for lite til å opprettholde slike grenser. Et spørsmål som vi ikke kan besvare her, er derfor hva slags mål som blir knyttet til virkemidlene når sektorgrensene brytes ned.

Data til de analysene som er gjort her, er i hovedsak hentet fra kommunenes regnskaper, fordelinger av støtte til organisasjonene, vilkår for slik støtte med mer. Disse opplysningene er supplert med intervjuer av lokalpolitikere, ansatte i kommunal forvaltning, samt personer i et uvalg råd og organisasjoner.

Byenes overordnede tilnærming

Bergen

Bergen kommune

I 1972 ble kommunene Arna, Fana, Laksevåg og Åsane slått sammen med den gamle Bergen kommune til en ny kommune som fikk navnet Bergen. Pr. 1.1.2007 hadde Bergen 244 620 innbyggere, noe som gjør den til Norges nest største by. Siden kommunen har tatt opp i seg sine omegnskommuner, har tettstedet Bergen mindre utstrekning enn kommunen. Bergen er en ledende energiprodusent, og om lag 15 000 personer sysselsettes i olje- og gassindustrien. Andre viktige næringer inkluderer vannkraft, maritime næringer, fiskeri og turisme.

Bergen kommune sysselsetter om lag 11 600 personer. Brutto driftsutgifter (2007) er 11,7 mrd. kroner.

Bergen er i dag delt inn i bydelene *Arna, Bergenhus, Fana, Fyllingsdalen, Laksevåg, Ytrebygda, Årstad* og *Åsane*. I 2005 varierte folketallet i bydelene mellom ca. 12000 (Arna) og ca. 38000 (Åsane). Bydelene hadde i en periode ansvaret for hovedvekten av den brukerorienterte tjenesteproduksjonen i kommunen, men disse funksjonene ble senere tilbakeført til kommunen sentralt.

Politisk og administrativ organisering. I 2000 ble det innført et parlamentarisk styresett i Bergen, og det tidligere formannskapet ble erstattet av et byråd. I perioden 2003 – 2007 er det et bystyre med borgerlig flertall som styrer byen. Ordfører og byrådsleder representerer Høyre, mens varaordfører kommer fra Kristelig Folkeparti.

Medlemmene av bystyret er delt i fire *komiteer*, hver med ansvar for ulike politikkfelt: Komité for *finans, kultur og næring*, for *miljø og byutvikling*, for *oppvekst* og for *helse og sosial*. Det administrative apparatet i kommunen er delt på en måte som i all hovedsak sammenfaller med komitéinndelingen. Ved siden av byrådsleders avdeling står byrådsavdeling for *finans, kultur og næring*, for *helse og omsorg*, for *oppvekst* og for *byutvikling*. Administrativt

ledes hver enhet av en kommunaldirektør som over seg har en politisk *byråd*. Nedenfor omtales hver avdeling nærmere.

Frivillighetsmeldingen 2006

La de tusen blomster blomstre heter Bergen Kommunes første frivillighetsmelding som ble vedatt 18. september 2006. Hensikten med meldingen var å

«... samle kunnskapen om feltet, og legge bedre til rette for å stimulere frivillig sektor» samt å «...se på hvorledes en kan legg til rette for, utvikle og forbedre samarbeidet mellom Bergen kommune og frivillige organisasjoner...» (s. 1).

Første halvdel av meldingen er viet generelle forhold: definisjoner, statlige føringer og støtteordninger, signaler fra nasjonale meldinger og utredninger og den historiske utviklingen av frivilligfeltet i Bergen. Den andre halvparten dreier seg om den kommunale politikken på feltet. Her gis situasjons- og tilstandsbeskrivelser på de ulike feltene der kommunen har et spesielt tett eller omfattende samarbeid med frivillige organisasjoner. Denne oppdelingen er gjort slik:

- *Kultur*, herunder sang, musikk og kunst,
- *Oppvekst*, som omfatter nærmiljø og barne-/ungdomsorganisasjoner,
- *Idrett* gjelder idrettsorganisasjoner
- *Helse/omsorg* omfatter rus, eldreomsorg, frivillighetssentraler m.m.
- *Byutvikling*, som omfatter det frivillige friluftslivet.

For hvert av disse feltene gir meldingen en forholdsvis kortfattet situasjonsbeskrivelse, utfordringer for framtiden og hovedtrekkene i den kommunale politikken. Av meldingen går det fram at på en rekke områder forelå det allerede strategiske dokumenter som også omfattet frivillige organisasjoner. Dokumentet *Ny kulturstrategi* ble vedtatt av Bystyret i 2003, mens *Idrettsmeldingen 2000-2005* ble vedtatt i 2000. *Ruspolitisk strategi og handlingsplan 2002-2005* var blant annet rettet inn mot rus-relaterte frivillige organisasjoner. På disse delområdene forelå det altså uttalte sektorpolitiske retningslinjer, utformet ut fra de særegne utfordringene som disse feltene står/sto overfor.

For det temaet som er av spesiell interesse her, nemlig bruken av tildelings- og støtteordninger overfor det frivillige feltet, er meldingen i varierende grad spesifikk. Detaljeringsgraden i beskrivelsene av støtteordningene varierer

mellom byrådsavdelingene. Oversikt over støttebeløp til enkeltorganisasjoner ble plassert som vedlegg til meldingen da den ble framlagt for bystyret, men ble ikke samlet, systematisert eller analysert i selve meldingen. For noen områder gis det opplysninger om ulike støtteordninger, andre mangler slike.

Meldingen har et lite hjertesukk som det kan være verdt å nevne. Det heter at det faktisk at ulike støtteordninger behandles i ulike fagavdelinger kan gjøre det vanskelig for organisasjonene å skaffe seg oversikt over dem. Og, heter det, «Det fører også til at det vanskelig for kommunen selv å ha god nok oversikt over de ulike støtteordningene» (s.19).

Kapittel 4 i meldingen inneholder en oppstilling av de ulike støtteordningene som kommunen har overfor de frivillige organisasjonene. 24 ulike støtteordninger er nevnt, og da er idrettens mange støtteordninger samlet under to hovedkategorier. Meldingen inneholder ikke noen nærmere drøfting av støttemangfoldet, men konkluderer slik:

Bergen kommune

- ser det som viktig å tilrettelegge informasjon om tilskuddsordninger på en slik måte at det blir lettere for organisasjonene å orientere seg mot kommunen.
- innfører felles retningslinjer for innhenting av informasjon fra kommunens tilskuddsmottakere
- vil samordne søknadsfrister så langt det er mulig
- vil sikre at det finnes støtteordninger som imøtekommer ulike behov og interessefelt hos målgruppene.

De mest konkrete og strategisk viktige forslagene i meldingen er knyttet til endringer i kommunens politikk. Det kan virke som om *samordnings-* og *standardiseringsønsker* av kommunens politikk overfor frivillig sektor har stått høyt på ønskelisten, en rekke forslag i meldingen trekker i denne retningen. Disse kan sammenfattes slik:

- Legge koordineringsansvaret for kontakt med frivillig sektor til en byrådsavdeling
- Samordne søknadsfrister så langt mulig
- Innføre felles retningslinjer for innhenting av informasjon fra Bergen kommunes tilskuddsmottakere
- Felles informasjonsmøter der byrådsavdelingene informerer om tilskuddsordninger, søknadsfrister og dokumentasjonskrav
- Samle de ulike avdelingens informasjon som angår frivilligheten på en felles nettside
- Standardiserte fellesrutiner for innhenting av regnskapsinformasjon fra organisasjoner som mottar årlige tilskudd større enn kr 100 000.

Meldingen trakk også opp tre forslag som var rettet mot organisasjonene:

- økonomisk tilskudd fra kommunen øremerket lederopplæring
- holde faste informasjonsmøter i regi av kommunen der aktuelle saker tas opp, for eksempel informasjon om hvorledes en registrerer organisasjonen sin i Brønnøysundregistrene
- arrangere kurs, for eksempel opplæring i regnskapsføring og styrearbeid.

I kapitlet *møteplasser og arenaer* gjør meldingen rede for det som kan betegnes som kommunens *infrastrukturpolitikk* overfor de frivillige organisasjonene. Dette er det eneste feltet der meldingen trekker opp en gjennomgående politikk, på tvers av ulike byrådsavdelinger og forvaltningsområder. Kjernen i denne politikken er i meldingen formulert slik: «Det er i Bergen en politisk vilje og et politisk ønske at kommunale lokaler skal stilles vederlagsfritt til disposisjon for barne- og ungdomsorganisasjonene» (s.20).

Meldingen henviser til en tilsvarende ordning i Oslo kommune der det i 2005 ble innført en ordning med gratis utlån av kommunale lokale til barne- og ungdomsorganisasjonene, og subsidiert leie for andre frivillige organisasjoner og grupper. I Bergen omfatter ordningen bruk av idrettsanlegg og skoleidrettslokaler. Under høringsrunden kom det fram forslag om at denne formen for subsidiering også må omfatte lokaler som tas i bruk av den *eldre* del av befolkningen. Under bystyrets behandling av meldingen 18. september 2006 fikk følgende merknad tilslutning av et flertall:

Frivillighetsmeldingen, (del 2, s. 113). Kostnadskonsekvensene ved barne- og ungdomsgrupper og organisasjoners frie bruk av kommunale lokaler skal også gjelde tilsvarende for de behov som eldregrupper og eldreorganisasjoner har.

Høringskommentarer. Utkastet til frivillighetsmeldingen ble lagt ut til høring blant de frivillige organisasjonene i kommunen. Høringen førte til at det opprinnelige meldingsutkastet ble revidert på enkelte punkter. Blant annet ble informasjon om frivillig organisering og arbeid i utdanningsrelaterte organisasjoner tatt inn, etter en høringsuttalelse fra studentskipnaden i Bergen.¹ Også et avsnitt om kirkelig relatert frivillig organisering ble lagt til (s. 10). En høringskommentar kom fra *byråden for byutvikling*. Her het det at:

1. Her het det at «Bergen er en utpreget studentby med omtrent 30 000 studenter. Dette har stor betydning for Bergen som by, og det rike kultur- og organisasjonslivet denne gruppen utøver har stor betydning for rekruttering av nye studenter og etablering i byen. Studentene driver per i dag om lag 90 aktive frivillige organisasjoner av ulik størrelse og art. Et overslag av 12 større studentorganisasjoner viser at de alene omsetter årlig for om lag 50 millioner kroner, og engasjerer cirka 2 500 frivillige».

Velforeningene i Bergen, som lokale sammenslutninger av engasjerte enkeltpersoner i nærmiljøene, er i et byutviklingsperspektiv svært viktige for Bergen kommune. For å bedre dialogen mellom kommune og velforeningene, har byråd for byutvikling startet Forum for Velforeninger i Bergen. Forumet annonseres under Kommunetorget i lokalpressen, og avholdes halvårlig med tema.

På forumsmøtene møtes representanter fra velforeningene med byråd og representanter fra administrasjonen i kommunen. Hovedformålet er å legge til rette for tillitskapende meningsutveksling og dialog mellom kommune og velforeninger, og å sette fokus på aktuelle byutviklingstema som kommunen ønsker innspill fra befolkningen på, eventuelt også tema som velforeningene ønsker på dagsorden.

Til nå viser erfaringene at informasjon og meningsutveksling mellom kommune og velforeninger er tillitskapende samt at det vil kunne bedre og effektivisere dialogen mellom kommune og velforening, til beste for byutviklingen.

Forum for velforeninger som det vises til her, danner en horisontal koordinering av frivillige ressurser. Et slikt dialogforum mellom kommunen og en gruppe organisasjoner åpner for en kollektiv «samtale» om hva som er viktige arbeidsoppgaver, og hvordan de best kan løses. En slik samarbeidsform faller innenfor det som gjerne betegnes som *partnerskap* mellom offentlige myndigheter og organisasjoner.

Andre reaksjoner fra byrådsavdelingene viste at det internt ikke bare var enighet om hvordan kommunens politikk på frivilligfeltet burde se ut. Seksjon *for kunst og kultur* ved byrådsavdeling for *Finans, kultur og næring* gikk mot at kommunen skulle påta seg ansvar for opplæring av ledere i de frivillige organisasjonene:

De strategiene [for lederutvikling] som er nedfelt i kapitlet oppleves å være foreldet i forhold til hvordan kulturorganisasjonene både innenfor kor, korps, rytmisk musikkfelt og kulturvernorganisasjoner har innrettet sitt arbeid. Alle nevnte sjangerorganisasjoner har i dag egen lederopplæring og andre kurs tilpasset sine medlemsorganisasjoner. Dette er vesentlig da man gjennom egen opplæring/ kursvirksomhet kan knytte kontakter direkte med «grasroten» og kombinere faglig påfyll med erfaringsutveksling og annen

kunnskapsformidling. Inkludert her er ideologiske betraktninger om hvordan være en god leder, temaer som toleranse, etiske normer og metodikk.

Bergen kommune bør ikke røre ved den denne etablerte rollen, da dette vil være å svekke organisasjonenes egne opplegg. Offentlige initiativ vil virke konkurrerende samt være tuftet på et langt svakere faglig grunnlag all den tid både paraplyorganisasjoner med sine medlemsorganisasjoner og nettverksorganisasjoner, utvikler opplæring utfra egne erkjennelser om hvor «skoen trykker».

I høringsuttalelse til utkastet til frivillighetsmeldingen heter det følgende fra Byrådsavdeling for finans, kultur og næring:²

Seksjon for kunst og kultur tar videre av kulturfaglige begrunnelser sterk avstand fra å skille frivillig sektor fra det øvrige kulturlivet. I flere skriftlige innspill i prosessen er det pekt på sammenhenger mellom amatørkulturlivet og det profesjonelle kulturlivet. De samspiller, samarbeider og trekker veksler på hverandre. Derfor vil det å trekke et skarpere skille mellom frivillig og profesjonell utøver være å etablere et kunstig og lite fruktbart tiltak.

Både Korpsforbundet og Korforbundet har gitt sterke negative tilbakemeldinger direkte til Seksjon for kunst og kultur på forslaget om å opprette en koordinerende instans for kontakt med det frivillige kulturlivet.

De to uttalelsene som er gjengitt her, peker på ulike oppfatninger av hva som skal være kommunens politikk overfor organisasjonene. De sentrale konflikt-punktene var spørsmålet om kommunal lederopplæring og kommunale kurs og administrativ samordning av politikken overfor organisasjonene. Innspillet fra seksjon for kunst og kultur førte til at forslaget ble endret til:

Bystyret slutter seg til at det tilrettelegges rammer som gjør det mulig for organisasjonene å gjennomføre kompetansehevingstiltak i alle ledd. Midler søkes innarbeidet ved rullering av økonomiplan.

Dette ble vedtatt.

Bystyrets vedtak. Bystyret vedtok frivillighetsmeldingen på sitt møte 18. september 2006. I Bystyrets vedtak, pkt 2, heter det at:

Bystyret slutter seg til at det tilrettelegges rammer som gjør det mulig for organisasjonene å gjennomføre kompetansehevingstiltak i alle ledd. Midler søkes innarbeidet ved rullering av økonomiplan.

Videre het det at:

Bystyret slutter seg til at det utarbeides en overordnet frivillighetsportal hvor det innarbeides fullgode og brukervennlige løsninger for elektronisk søknadsprosess.

I pkt. 4 i sitt vedtak oppsummerte byrådet retningslinjene for det framtidige arbeidet med kommunal frivilligpolitikk:

2. 19.4.2006 (saksnr. 200605059)

Bystyret slutter seg til at det opprettes arbeidsgrupper som får i oppgave å vurdere:

- Gjennomgang av avdelingenes støtteordninger og kriterier.
- Samordning av enkelte søknadsprosedyrer.
- Utarbeiding av retningslinjer som sikrer en mer ens behandling av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner i forhold til fri bruk av kommunale lokaler.
- Opprettelse av samtaleforaer med frivillige organisasjoner.
- Oppdeling av de kommunale tilskuddene i henholdsvis midlertidige og faste tilskudd etter mal fra kulturkapitlet i statsbudsjettet.
- Mulig støttetiltak for frivillig sektor og dets arbeid utover de rene økonomiske tilskudd.

Fra *komiteen for oppvekst* forelå det også et forslag til et pkt. 4g som lød slik:

Sikre frivillige organisasjoner større demokratisk medvirkning, der i blant vurdere opprettelse av et sentralt, eventuelt flere bydelsvise, «kulturråd/frivillighetsråd» der de ulike frivillige organisasjonene var representert. Rådene kunne blant annet være høringsinstans for kommunen i politiske saker, og ville virke samlende og styrke samarbeidet organisasjonene i mellom.

Dette forslaget fikk ikke nødvendig flertall i bystyret og ble dermed ikke vedtatt.

Byovergripende frivillighetspolitikk og politiske holdninger

Et resultat av frivillighetsmeldingen har vært en beslutning om å etablere en egen *nettportal* for frivillige organisasjoner. Denne skal gjøre det enklere å finne fram til relevante støtteordninger, formidle nyttig informasjon med mer. Et annet resultat av meldingen er at en nå vil søke å harmonisere tidspunktene for søknadsfrister. Nok et resultat er et ønske om å øke de kommunale bevilgningene til frivillighetsfeltet. I 2007 vil den totale bevilgningen til «frivillige» formål bli økt med ca. 8.5 mill. kr som vil bli fordelt på ulike støtteordninger.

Et generelt inntrykk fra intervjuene i Bergen er at det er lite politisk motvert uenighet om de generelle retningslinjene for midler til frivillige organisasjoner. Men byrådene for avdelingene *finans, kultur og næring* samt *oppvekst* mener at de borgerlige partiene mer aktivt har skapt en politikk på frivillighetsfeltet enn det partiene til venstre har gjort.

Det kan oppstå partipolitisk uenighet om bevilgninger til særskilte organisasjoner, men den allmenne politikken synes å ha bred politisk oppslutning. Forvaltningen gir uttrykk for at det er få klager på tildelte beløp, og liten strid om de forslagene som fremmes av administrasjonen.

Et første inntrykk fra Bergen er at dette er en kommune med et relativt (til andre kommuner) gjennomtenkt forhold til frivillig virke. Den kommunale frivillighetsmeldingen – den andre i landet – er i seg selv et tegn på et ønske

om å heve standarden på den kommunale frivillighetspolitikken. Meldingen er gjennomgående preget av et ønske om at organisasjonene skal få utfolde seg på sine egne premisser. Men samtidig er det klart at på svært mange områder veves frivillig virke sammen med kommunale målsettinger, som for eksempel rusbekjempelse, bedre nærmiljø, helse, eldrepolitikk, kriminalitetsforebygging med mer. Spørsmålet om hvilke roller organisasjonene skal ha på ulike felt er imidlertid lite berørt i meldingen.

Et slående trekk er den sterke graden av *sektorisert organisering* av støtteordninger og politikk rettet mot det lokale organisasjonslivet. De administrative grensene følger i stor grad linjene fra det nasjonale nivået, med *idrett, oppvekst, kultur, nærmiljø, omsorg* som overgripende stikkord. Det er ikke urimelig å anta at kommunale ideer og planer på hvert enkelt av disse feltene inspireres av nasjonalt tankegods, og at politikken dermed får en sektorspesifikk utforming. Når ulike impulser gjøres gjeldende i en sektor og ikke i andre, vil det lett kunne oppstå sektorforskjeller i oppfatningene av hva frivillig organisasjonsliv egentlig er godt for, og hvilke mål kommunen bør søke å realisere med sine støtteordninger. Det er også rimelig å tenke seg at kommunal politikk er tilpasset nasjonale føringer og støtteordninger, uten at disse er tydeliggjort i meldingen. I bystyrevedtak 4 e står det: Oppdeling av de kommunale tilskuddene i henholdsvis midlertidige og faste tilskudd etter mal fra kulturkapitlet i statsbudsjettet.

Sektorplasseringen av en gruppe organisasjoner kan til tider virke tilfeldig og gråsonene mellom sektorene er store. Mens buekorps blir klassifisert som barne-/ungdomsorganisasjoner blir rockeband tolket som «kultur». Denne «tilfeldigheten» har oppstått som en følge av at kulturfeltet i Bergen er delt mellom to byråder. Byråden for oppvekst har det politiske ansvaret for samarbeid ned og driftstilskuddsordninger rettet mot frivillige kultur- og fritidsorganisasjoner for barn og unge, kulturskolen og Den kulturelle skolesekken. Rockegrupper søker fra tid til annen aktivitetstilskudd, og er de mer enn 5 deltagere, slik retningslinjene krever, har de rett på tilskudd. At organisasjoner kan søke flere instanser er ikke nødvendigvis noe stort problem for dem. Men kommunale støtteordninger er avdelings- og sektorspesifikke, og vilkårene og mulighetene for støtte varierer etter hvor en søker. Graden av formalisering og uttalte støttekriterier varierer kraftig.

Kommunale støtteordninger kan plasseres langs en akse, fra *regelstyrte* i den ene enden, til *skjønnsstyrte* i den andre. Støtteordninger på kulturfeltet ser ut til å være de som er mest skjønnsstyrte, mens tildelinger på idrettsfeltet er de mest regelstyrte. Også tildelinger til barne-/og ungdomsorganisasjonene er relativt sterkt regelstyrte.

På noen områder foregår saksbehandlingen av søknader samarbeid med lokale paraplyorganisasjoner. Sterkest er denne samordningen på idrettsfeltet, men vi finner den også på sang- og musikkfeltet. Slike samordninger ser ut til

å forutsette at det eksisterer en lokal paraplyorganisasjon som kan forestå samordningen på vegne av underliggende organisasjoner.

For *regelstyrte tildelinger* varierer utformingen av støtteordningene kraftig. I noen sammenhenger gis mindre kronebeløp. I andre sammenhenger gis en kombinasjon av fast og variabel støtte, der antall medlemmer bestemmer variasjonen. Graden av kommunal kontroll med underliggende medlemsmasse varierer. Strengest er denne kontrollen på idrettsfeltet.

En vesentlig del av den kommunale støtten til frivillig sektor kommer som en hel eller delvis støtte til organisasjonenes kostnader til *infrastruktur*. Spesielt tydelig er dette på idrettsfeltet, der kommunale utgifter til drift/vedlikehold av anlegg, haller, baner med mer grovt er anslått til 35 mill. kr. Dette er vesentlig mer enn det beløpet som går ut i direkte støtte til idretten. Også på andre felt kan en finne tilsvarende indirekte støtteordninger. Store deler av driftskostnadene til kulturhus, bydelshus, ungdomshus og lignende bæres av kommunen. Også slike utgifter må langt på vei sees som støtte til de frivillige organisasjonene.

Men det er i første rekke som et virkemiddel overfor *barn/unge* denne er artikulert. Her er det et uttalt mål at bruk av skole- og idrettslokaler skal være gratis. I behandlingen av frivillighetsmeldingen sluttet bystyret seg til et krav om at også *eldre* må kunne nyte godt av gratis/subsidierte lokaler. Det faktiske forholdet er at eldre, kulturbrukere og andre per i dag nyter godt av slike subsidier uten at kommunen – i frivillighetsmeldingen – har trukket opp dette som noen uttalt politikk.

Det er lett å tenke at når det er blitt slik, er det fordi kommunal politikk overfor organisasjonene har vokst fram over tid, som et resultat av mange små tilpasninger, uten at disse nødvendigvis har vært forankret i uttalte målsettinger. Vi kan dermed trekke et skille mellom *taus* og *uttalt* politikk, der den første er implisitt og ubegrunnet, den siste uttalt og begrunnet. Deler av de ganske omfattende støtteordningene til infrastruktur framstår altså som *taus* og ubegrunnet. Det samme gjør flere andre støtteordninger.

Som utkast hadde den kommunale frivillighetsmeldingen som ambisjon å samordne den kommunale politikken overfor frivillig sektor. Underveis ble denne ambisjonen redusert, ikke minst ut fra de kommentarene som kom fra administrasjonen selv. Her ser vi konturene av et dilemma: På den ene siden ønsket om å få fram en helhetlig tenkemåte og politikk overfor frivillige organisasjoner, og på den andre siden den sterke sektorforankringen mange organisasjoner har, med tilhørende organiseringsidealer og forventninger til offentlige myndigheter.

Kristiansand

Kristiansand kommune

Kristiansand kommune hadde 76 917 innbyggere, og var landets sjette største kommune og åttende største tettsted. Byen er fylkeshovedstad i Vest-Agder, og har ca. 45 prosent av innbyggerne i fylket. Det er betydelig innpendling fra nabokommunene, omtrent halvparten av de sysselsatte i Vennesla, Søgne og Songdalen arbeider i Kristiansand.

Politisk og administrativ organisering. Kommunen er organisert etter formannskapsprinsippet, med hovedutvalg: Kommunalutvalget, oppvekststyret, helse- og sosialstyret, byutviklingsstyret og kulturstyret. Kristiansand kommune sysselsetter 6098 personer, og er administrativt organisert etter en sektormodell. Det er seks avdelinger, hver med en betydelig stab lagt under ledelsen. De seks avdelingene er følgende:

- Helse – og sosialsektor
- Kultursektor
- Teknisk sektor
- Skoleetat
- Barnehageetat
- Administrasjon

Kommunen har innført en enhetsmodell, og det finnes i alt 140 resultatenheter under de seks avdelingene.³ Respondenter i kommunen bemerker at organiseringen gir gode fagavdelinger innenfor den enkelte sektor, men at modellen i noen tilfeller gjør tverrsektorielt samarbeid vanskelig.

Frivillig innsats

Kristiansand kommune har planer om å lage en frivillighetsmelding i løpet av 2007. Foreløpig henvises det til formuleringer om frivillig innsats i kommuneplanen og i handlingsprogrammet.⁴ I kommuneplanen (2005-2016) beskrives fire satsingsområder. Frivillig innsats trekkes eksplisitt frem i to av disse. Det ene er *bærekraftig utvikling*. Her heter det (s. 39) at

Rapporter og undersøkelser tyder på at deltakelsen i lokalpolitikk, samfunnsutvikling og frivillig arbeid minker. Forbruksvaner endrer seg. Lokal Agenda

3. Slike enheter er for eksempel skoler, barnehager eller parkvesenet. Hovedpoenget med enhetsmodellen er generelt å gi den enkelte enhet betydelig ansvar og myndighet over egen drift, og at enhetene skal styres mer gjennom resultatkrav enn gjennom føringer på driften.

4. Side 225 i del 2 inneholder liste over tilskudd til organisasjoner.

21-arbeid vil si arbeid med informasjon, holdningsskapende arbeid, medvirkning og kamp mot økende forbruk.

Videre (s.41) spesifiseres målene om økt deltagelse og frivillig innsats som følger:

Slik vil vi ha det:

- Innbyggerne i Kristiansand deltar aktivt i lokalmiljøet

Slik gjør vi det:

- Frivillig innsats anerkjennes. Det legges til rette for økt innsats.
- Stimulere barn og unges evne til demokratiforståelse og medvirkning.
- Kommunen innbyr til samarbeid med næringsliv, organisasjoner, velforeninger og andre om byutviklingen.
- Kommunen motiverer innbyggerne til å delta i offentlige aktiviteter og engasjere seg i kommunens utvikling og drift.

Også i satsingsområdet *Levekår og livskvalitet* trekkes frivillig innsats frem (s. 34):

Byen har et godt utbygd organisasjonsliv. Samarbeid med ideelle og frivillige organisasjoner er avgjørende for å sikre gode levekår for utsatte grupper og økt livskvalitet for befolkningen generelt. De gode tilbakemeldingene på kommunens tjenestetilbud og intensjonen om økt medvirkning gir muligheter for ytterligere forbedring av kvaliteten.

I dette avsnittet kobles frivillig innsats spesielt til kommunens tjenesteproduksjon:

Slik vil vi ha det:

- Kristiansands innbyggere tildeles tjenester utfra den enkeltes behov

Slik gjør vi det:

- Videreutvikle samarbeidet med ideelle og frivillige organisasjoner

I et annet avsnitt kobles frivillig innsats til et ønske om at Kristiansands innbyggerne skal oppleve gode og tilgjengelige møteplasser, trygge nærmiljø og grøntarealer (s. 36):

Slik gjør vi det:

- Anerkjenne den store frivillige innsatsen i Kristiansand. Kommunen skal tilrettelegge for frivillig arbeid.

I handlingsprogrammet for 2007-2010 er et av periodemålene for satsingsområdet *Bærekraftig utvikling* det følgende (s. 31):

Bidra til å bedre samarbeidsrelasjonene mellom frivillig sektor og kommunen gjennom å koordinere utarbeidelsen av kommunens frivillighetspolitikk.

Bystyret i Kristiansand nedsatte høsten 2004 et *Ad hoc-utvalg for dialog*, som fikk i mandat å utarbeide «... anbefalinger til hvilke arenaer som kan gi økt deltakelse, og hvordan politikerne kan få bedre anledning til å delta på slike arenaer». I utvalgets rapport er det et eget punkt om behovet for å tilrettelegge for økt frivillig innsats (s. 14-15). Her heter det blant annet at

Mange innbyggere har både ønske og vilje til å delta i frivillig arbeid. Deltakelse i frivillige organisasjoner kan gi nyttig innsikt i hvordan samfunnet fungerer og samtidig være en kanal for innflytelse og medbestemmelse. Organisasjonsdeltakelse har for mange vært rekrutteringsbase for lokalpolitikk, og lokalt frivillig arbeid har ofte dannet basis for folkelig mobilisering i omstridte enkeltsaker. I tillegg er det mange udekkede behov i kommunen, og utvalget tror det er viktig å tilrettelegge for at innbyggere i større grad kan delta med frivillig innsats. De frivillige organisasjonene og folks frivillige engasjement er i endring, noe som utfordrer lokale beslutningstakere til å vurdere endring av virkemidler.

Utvalget foreslo på denne bakgrunn at det skal utarbeides en *frivillighetsmelding for Kristiansand*, og dette ble vedtatt enstemmig av bystyret den 7. januar 2005.

Dermed har frivillig innsats fått en ganske bred omtale i sentrale politiske dokumenter, og frivillig innsats kobles eksplisitt til forskjellige målformuleringer. Når det gjelder *bærekraftig utvikling* henvises det til deltagelse i lokalpolitikk og i lokalmiljøet. De fire punktene under «slik gjør vi det» viser en sammensatt oppfatning om hva som ligger i frivillig innsats og medvirkning. Det er delvis en handlingsorientert forståelse – «frivillig innsats» – delvis en kommunikativ forståelse, som i ønsket om samarbeid om byutviklingen og økt demokratisk medvirkning. Engasjement og samarbeid etterspørres aktivt, og implisitt ligger det både en anerkjennelse av at medvirkning og frivillig innsats kan gjøre politikken bedre, samt av at medvirkning er utviklende for innbyggerne.

Under Levekår og livskvalitet fremheves frivillig innsats som et virkemiddel for å sikre tilpasning av tjenestetilbudet til individuelle behov. Samtidig fremheves betydningen av samarbeid med frivillige organisasjoner for befolkningens levekår og livskvalitet. Legg også merke til at ønsket om bedre samarbeidsrelasjoner mellom kommunene og frivillig sektor kobles til ønsket om å sikre møteplasser, trygge nærmiljø og grøntarealer. Det er et generelt inntrykk etter intervjuene at den «nærmiljørettede» innfallsvinkelen til frivillig innsats er ganske fremtredende i Kristiansand, selv om det også finnes andre innfallsvinkler.

Fra politisk hold fremheves det at det særlig i helse og sosial har vært et ønske om å få systematisert kommunens tilnærming til frivillighet. Dette gjelder også i kulturdelen av eldresektoren. Frivillighetsmeldingen kan være et steg i denne retningen.

I intervjuene fremholdes det at det generelt er en stor politisk velvilje overfor organisasjonslivet. Partipolitisk sett betegnes forskjellene mest som nyanser, forskjellene var større historisk. Arbeiderpartiet betegnes som mindre åpne for frivillig innsats tradisjonelt, men dette er ikke fremtredende lenger.

Innenfor eldreomsorgen er man spesielt opptatt av å få til et økt samspill mellom *pårørende og frivillige*. Frivillig innsats blir beskrevet som svært sektoravhengig. Idrett er basert på frivillig innsats, mens helse- og sosiale aktiviteter er mer bundet til faglige og profesjonelle normer. Flere mente her at frivillige ikke har høyt nok faglig nivå for å kunne yte en innsats på dette feltet. Her var oppfatningen at kommunen må stille mer spesifiserte krav til de frivillige.

Innenfor *rusfeltet* er det mange engasjerte, men det faglige nivået vurderes som lavt. Kommunen har derfor satt som betingelse for å støtte frivillige aktiviteter at de deltar i et forum som heter RISK-frivillige. Dette forumet er knyttet til RISK-rustjenesten, som er en rusforebyggende og sosialfaglig oppfølgingstjeneste knyttet til rusproblematikk.

Felles for disse utsagnene er at de vurderer frivillig innsats ut fra faglige kriterier. Når ikke frivillige holder mål, er det fordi de ikke tilfredsstiller ansattes krav til kunnskap og arbeidsmåter. Forestillingen om at frivillige skulle representere noe annet enn fagfolk finner vi ikke her.

Opprettelsen av et *innvandrerråd* er et eksempel på at Kristiansand kommune vektlegger frivillig innsats i form av dialog og innspill overfor kommunal politikk. Når det gjelder tjenesteproduksjonen, er kommunen opptatt av at en del private tilbydere også kan «levere» frivillig innsats som et supplement til tjenestene kommunen betaler for. Dette gjelder for eksempel Blå Kors og Kirkens Bymisjon. «Frivillige selges inn fra organisasjonene» sier kommunens representant. Helse- og sosialsektoren bruker om lag en million kroner i året på frivillige organisasjoner. Her finnes det en lett kritisk holdning. Kommunen mener det er stor overlapp mellom organisasjonene når det gjelder aktiviteter. Dette framstår som lite effektivt ut fra en kommunal synsvinkel.

De intervjuede sentralt i kommunen opplyser at kommunens midler til frivillige formål i det store og hele er bundet opp – bare fem prosent er åpent for nye søknader hvert år. Dette vurderes som for lite til å fange opp nye impulser. Det finnes imidlertid ingen kriterier på hva som gir fast plass på budsjettet, eller hvor lenge en får ha denne plassen. Samtidig fremheves det at politikere hvert år forsøker å skyve nye organisasjoner inn på budsjettene.

Oslo

Oslo kommune

Oslo er landets største kommune, med 548 617 innbyggere (1.1.07). Byen inngår i et tettsted med i alt 825 105 innbyggere, som også omfatter 10 omegnskommuner i Akershus.⁵ Rundt 80 prosent av de sysselsatte i Oslo arbeider innenfor offentlig og privat tjenesteyting, varehandel og hotell- og restaurantdrift.⁶

Oslo er en kommune som også har ansvar for fylkeskommunale oppgaver. Oslo kommune sysselsetter 43 218 personer fordelt på 32 755 årsverk, og er dermed kommunen største arbeidsgiver. Brutto er driftsutgifter 30 491 mrd. (2005).⁷

Politisk og administrativ organisering. Siden 1986 har Oslo kommune hatt et parlamentarisk styresett. *Byrådet* er en «byregjering» som må ha støtte fra *bystyret*, som har funksjon som «parlament». Bystyret ledes av ordføreren, og er delt inn i fem fagkomiteer: Helse- og sosialkomiteen, kultur- og utdanningskomiteen, byutviklingskomiteen, samferdsels- og miljøkomiteen og finanskomiteen. Byrådet ledes av byrådslederen som leder byrådsleders avdeling. I tillegg er det seks avdelinger som ledes av hver sin byråd. Dette er byrådsavdeling for henholdsvis finans og utvikling, byutvikling, barn og utdanning, velferd og sosiale tjenester, miljø og samferdsel og næring og kultur. Byrådene trenger ikke være valgt inn i bystyret. Alle kommunale virksomheter er underlagt de respektive byrådene og deres byrådsavdelinger.

Den nåværende ordningen ble innført i 1988, men de opprinnelige 25 bydelene ble redusert til 15 i 2004. Ansvar for utførelsen av en betydelig andel av det brukerretnede tjenestetilbudet i Oslo kommune er lagt til bydelene, som har netto driftsutgifter inklusive sosialhjelpsutgifter på i alt 9 212 mrd. (2005). Bydelene sysselsetter i alt 22 374 personer fordelt på 15 729 årsverk, altså om lag halvparten av kommunens arbeidsstyrke. Hver bydel ledes politisk av et *bydelsutvalg*, som oppnevnes av bystyret. *Bydelsdirektøren* ansettes av byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, og leder bydelens samlede administrasjon. Bydelene finansieres hovedsakelig gjennom overføringer fra bystyret, og fordelingen av den samlede rammen bydelene imellom er basert på detaljert statistikk om demografi og levekår.

5. Ski, Oppegård, Bærum, Asker, Sørumsdal, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal og Røyken. Kilde: SSB

6. Kilde: «Oslo kommunes styringssystem», brosjyre utgitt av Oslo kommune.

7. Kilde: Statistisk årbok for Oslo

Frivillighetsmeldingen

Oslo kommune utarbeidet en frivillighetsmelding kalt *Frivillighet i endring* i 2002.⁸ I denne meldingen beskrives utviklingstrekk i frivillig sektor, og kommunens samspill med denne. Meldingen skulle klargjøre kommunens ulike roller overfor frivillig sektor, og inneholder et antall strategier og tiltak fra byrådets side. Meldingen er fremdeles gjeldende, og danner grunnlaget for politikken overfor frivillighetsfeltet.

I meldingen fremheves det at offentlige myndigheter og frivillige sammenlutninger samarbeider på *alle* velferdsområder. Det vises til at institusjoner som skoler og helse- og sosialinstitusjoner eies av frivillige organisasjoner, mens driften er finansiert med offentlige midler, oppgavene utføres av betalt, profesjonell arbeidskraft og inntak av klienter skjer gjennom offentlige ventelister. Videre utføres det en betydelig frivillig innsats innenfor helse- og sosialområdet som supplement til den kommunale tjenesteytingen, innenfor sfæren av ikke lovpålagte oppgaver. En del organisasjoner, slik som Kirkens bymisjon, kombinerer profesjonalisert tjenesteyting med frivillig innsats. Det fremholdes at båndene til «det frivillige verdigrunnlaget» ofte svekkes, delvis ved at den profesjonaliserte tjenesteytingen er svakt knyttet til medlemsmassen, delvis ved at offentlige myndigheter får stor innflytelse over driften. Det vises også til at det er et betydelig innslag av at frivillige organisasjoner utfører oppdrag for det offentlige mot betaling, slik som utkjøring av mat til hjemmeboende eldre.

Meldingen beskriver videre hvordan det offentlige i mange tilfeller tar initiativ til, og legger til rette for frivillig innsats. Her er *frivillighetscentralene* viktige. I en del tilfeller samarbeider kommunen med frivillige organisasjoner om slik drift, men i andre tilfeller er dette virksomhet som helt ut drives av kommunen. Selvhjelpsgrupper, pasientforeninger og klientsammenslutninger er andre eksempler på offentlig initiert frivillig innsats.

I meldingen finnes det en gjennomgang av politiske dokumenter og vedtak om frivillig innsats som har vært fremmet siden fremleggelsen av en tidligere bystyremelding i 1994.⁹ Denne oversikten er svært relevant i denne sammenheng, fordi den gir et konsentrert uttrykk for kommunens oppfatninger om frivillig innsats. Det følgende er hovedpunktene i denne gjennomgangen.

- Frivillig innsats kan stimulere demokrati og deltagelse. Byrådet mener deltagelse i frivillige aktiviteter har verdi fordi deltakelse er med og understøtter demokratiske tradisjoner.
- Frivillige kan yte en innsats, og det legges vekt på å utløse dette.

8. Bystyremelding nr. 5/2002 - Frivillighet i endring - Byrådsak 356 av 13.12.2002

9. Bystyremelding nr. 3/1994 *Om frivillig aktivitet - ikke gjøre det, men gjøre det mulig.*

- I mange av dokumentene understrekes frivillige aktørers evne til nytenking og fornyelse.
- Byrådet ønsker å støtte opp om organisasjonenes evne til å initiere ny eller alternativ virksomhet og til mobilisering av kompetanse og ressurser for å supplere kommunal innsats.
- Frivillige aktører er viktige samarbeidspartnere på politisk prioriterte områder. Her fremheves det at brukerorganisasjonene er medlemmenes talerør overfor kommunens organer, de er viktige i det forebyggende arbeidet innenfor mange områder, de kan fremme integrering, legge til rette for fysisk aktivitet og bidra til mangfoldet i byens kunst- og kulturtilbud.

Meldingen fremhever videre Oslo kommunes særstilling i organisasjons-Norge. Statusen som hovedstad gjør at mange landsdekkende organisasjoner har hovedkvarteret sitt i Oslo, og befolkningsgrunnlaget tillater at et stort antall organisasjoner kan ha lokallag i byen. Dette illustreres blant annet ved at det vises til at Oslo idrettskrets er landets største, med ca. 250 000 medlemmer og 46 særkretser.

Meldingen tegner et sammensatt bilde av frivillig innsats i Oslo. Frivillige organisasjoner utgjør arenaer for aktivitet og sosialt samvær, og støtter opp om kulturelt mangfold. Aktivitetene dreier seg blant annet om interessepolitisk arbeid, selvhjelps- og likemannsarbeid (som med Blindedeforbundet) og vern om lokalmiljøet (som med Rusken-aksjonene). Det utføres mye frivillig aktivitet i regi av menigheter, trossamfunn og livssynsorganisasjoner. Frivillige er ofte pådrivere for igangsetting av nye aktiviteter og tiltak.

Tilskuddsordninger

Oslo kommune formidler ofte statlige tilskuddsordninger til frivillig innsats. I noen tilfeller fordeler kommunen tilskudd på vegne av staten, i andre tilfeller innstiller kommunen. Et illustrerende eksempel er følgende:

Utlendingsdirektoratet fordeler til kommunene på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet statlig grunnstøtte til lokale innvandrersorganisasjoner og til frivillig virke som bidrar til flerkulturelt mangfold, dialog og samhandling i lokalsamfunn. Midlene kunngjøres og fordeles av Enhet for mangfold og integrering i Oslo kommune. For 2007 ble det fordelt 5,2 mill gjennom denne ordningen.

Et annet eksempel er «tippemidlene»:

Kulturdepartementet administrerer flere tilskuddsordninger i forbindelse tildeelingen av statlige spillemidler hvor bl.a. frivillige organisasjoner kan søke til-

skudd til lokaler og anlegg. Kulturdepartementet gir bl.a. et rammetilskudd til fylkeskommunene til tilskudd til anlegg for idrett og friluftsliv. Bruken av tilskuddet fordeles og prioriteres av Oslo kommune.

Videre har kommunen egne *byomfattende tilskuddsordninger*. Det er vanskelig å anslå hvor mye midler som årlig bevilges til frivillige organisasjoner og tiltak over Oslo kommunes budsjett, fordi tilskuddene som kanaliseres til frivillighet i varierende grad er synliggjort i budsjettdokumentene. Mens noen tilskudd er basert på fastlagte kriterier, er andre basert på skjønn.

Det skilles mellom fire typer tilskudd: Grunnstøtte, prosjektstøtte, tilskudd til drift av anlegg og tilskudd til aktiviteter og tiltak initiert av frivillige. *Grunnstøtte* gis som generell organisasjonsstøtte, driftsstøtte eller administrasjons- og driftsbidrag. *Prosjektstøtte* legger til rette for aktiviteter innen nærmere bestemte områder. *Tilskudd til drift av anlegg* gis etter avtale med idrettslag og idrettsforeninger. *Tilskudd til aktiviteter* og tiltak initiert av frivillige er en sammensatt kategori, som for eksempel dekker kunst- og kulturtiltak eller folkehelsearbeid. Det påpekes at de forskjellige kontroll- og rapporteringssystemene ikke alltid er godt beskrevet i budsjettene, og at det i for liten grad følges opp hvordan ordningene fungerer.

Også *bydelene* forvalter egne tilskudd til frivillig innsats. Fra 2002 ligger disse i bydelenes rammetildeling, og det er en ganske sparsom beskrivelse av dette i bystyremeldingen. Det vises til en gjennomgang fra 2001 som viste at bydelenes midler i stor grad går til idrettslag, kor, korps og andre kulturaktiviteter for barn, unge og eldre i bydelen. I tillegg gir bydelene midler til ulike lokale aktiviteter eller interesser avgrenset til bydelen i regi av enkeltpersoner og grupper. Enkelte bydeler bevilger også midler til frivillighetssentralene via frivillighetsmidlene.

I et eget kapittel presenteres byrådets vurderinger av kommunens forhold til frivillig innsats. Byrådet legger spesiell vekt på frivillig sektor som en demokratisk bærebjelke, at frivilligheten har en egenverdi men også er et virkemiddel for å nå politiske mål og at frivillig innsats bidrar til velferdsutviklingen. Når det gjelder organisasjonenes rolle som «demokratisk bærebjelke», fremholder bystyremeldingen at:

Evne til samarbeid og vilje til å sideordne fellesskapets og egne interesser er forutsetninger for et levedyktig demokrati. Frivillig sektor bidrar til å skape denne sosiale integrasjonen gjennom å utløse engasjement, skape nettverk og utvikle felles normer og gjensidig tillit mellom de som involveres. Byrådet vil spesielt understreke den betydning det har at så mange mennesker i alle aldre engasjerer seg i frivillige organisasjoner. Slikt arbeid gir trening i å ta ansvar og utvikler evne til samarbeid. Dette er viktige verdier i et demokrati.

Argumentet er altså delvis et «dannelsesargument» i den forstand at man mener at personlige egenskaper som har verdi for demokratiet fremelskes i organisasjonene. Dette inkluderer samarbeidsevne, trening i å ta ansvar, samarbeidsvilje og evne til å vektlegge fellesskapets interesser. Samtidig fremheves det samfunnsbyggende aspektet ved frivillig innsats.

Når det gjelder frivillighetens egenverdi, fremholdes det at «Frivillig innsats er viktig og verdifullt både for den som yter og den som mottar»:

Frivillig engasjement er verdifullt i seg selv; som kilde til personlig utfoldelse og vekst, og som et viktig element i den enkeltes opplevde livskvalitet - enten innsatsen er å yte omsorg for andre, tilrettelegge for barns fritidsaktiviteter eller egne hobbyer.

De to første momentene som fremheves dreier seg altså ikke om kommunens oppgaver og tjenester, men om samfunnsbygging og egenutvikling. De neste to momentene retter seg mer eksplisitt mot kommunen. Det vises til at «Kommunens finansielle bidrag til frivillige organisasjoner er i betydelig grad koblet til aktiviteter og prosjekter som støtter opp om vedtatte mål, eller inngår i vedtatte handlingsplaner». Her påpekes det spesielt to begrunnelser:

- Frivillige evner å mobilisere kompetanse og ressurser som kommunen ikke har
- Frivillige vil ha legitimitet hos grupper og enkeltpersoner der offentlige tjenestepersonell mangler slik.

Bystyremeldingen understreker organisasjonenes frie stilling, og har en nyanisert fremstilling av balansen mellom dette og kommunens ønske om å gi signaler om hva slags innsats man ønsker. Det heter at samspillet må utvikles på begge parters premisser, at kommunen ikke skal blande seg inn i hvordan organisasjonene styres og organiseres, og at grunnstøtte ikke skal følges av motytelser. Men det heter også at «Samtidig må kommunen bli mer bevisst og klargjøre sine ulike roller overfor frivillig sektor». Dette kan indikere at man ønsker en noe mer bevisst strategi for hva man ønsker å få ut av samspillet med de frivillige.

Bystyremeldingen understreker frivilliges bidrag i velferdsutviklingen, og fremholder at «En videre utbygging av velferden forutsetter et fortsatt samspill med frivilligheten». Bruken av verbet «å forutsette» gir dette utsagnet ganske stor vekt. Det tyder på at byrådet legger stor vekt på innsatsen som gjøres av frivillige, og indikerer at man ikke mener at offentlig sektor alene kan sikre en videre utbygging av velferden. Samtidig fremheves det at frivillige har en viktig funksjon i å påpeke feil og mangler ved det offentlige tjenes-

tetilbudet, utvikle alternative eller supplerende tilbud, synliggjøre behov og påvirke kommunens satsinger overfor spesielle grupper.

Dermed ser byrådet på forholdet mellom kommunen og de frivillige som et samspill hvor både «håndfast» frivillighet og frivillig innsats i form av premissleveranse går hånd i hånd. Det offentlige og de frivillige kan supplere hverandre, ved at begge har aktiviteter som bygger opp under velferdsutviklingen. Samtidig kan de frivillige understøtte kommunens måloppnåelse.

Bystyremeldingen avrundes med et kapittel om strategier og tiltak, som oppsummeres i åtte hovedpunkter:

- Koordinere kommunens samhandling med frivillige. Dette skal utredes, men det signaliseres blant annet at samarbeidet skal inngå i kommunens styringsdokumenter.
- Tilrettelegge for kompetanseutvikling og informasjonsutveksling. Her fremheves for eksempel rusmiddelstatens veiledningsfunksjon.
- Inkludere frivillige i lokale kontaktfora. Et eksempel er Bydelenes samarbeidsutvalg med idretten.
- Tilrettelegge arenaer for fysisk aktivitet og kulturelle uttrykk. Her fremheves flerbruk av for eksempel skoler.
- Kommunen som bestiller av tjenester; fortjenestefri velferdsproduksjon. Byrådet vil skille fortjenestefri tjenesteproduksjon, som utføres på bestilling fra kommunene, fra tilskuddsordningene.
- Reorganisere tilskuddsordningene. Det legges opp til å organisere tilskuddsordningene som grunnstøtte, programstøtte, aktivitetsstøtte, tilskudd til drift av anlegg og tilskudd fordelt av bydelene (se ovenfor).
- Kontroll og måling av resultatoppnåelse skal skjerpes inn, blant annet ved krav til autorisert revisjon.
- Endring i samspillet gir nye utfordringer for ledere. Byrådet tar sikte på å bidra til å utarbeide tilbud om opplæring og kompetanseutvikling om frivillighet for kommunens ledere og ansatte.

Hvor godt har frivillighetsmeldingen blitt fulgt opp av Oslo kommune i de fem årene som har gått siden den ble lagt frem? En politisk informant mener at «det har blitt for lite og for spinkelt», og at meldingen har vært mer retorikk enn handling. En kommentar til meldingen fra en annen informant er at den er uforpliktende og generell:

Meldingen gjengir en serie intensjonserklæringer fra forskjellige bystyremeldinger som hver for seg berører organisasjonenes virke. Det framstår med det-

te et landskap av stor, men uspesifisert velvilje fra politikerne mot de frivillige aktørene (...) Generelt skrives det mye positivt i budsjettekstene, i handlingsplaner og i bystyrevedtak om viktigheten av samarbeid med frivillige organisasjoner. Det har skjedd en mer positiv utvikling her. Nå tas dette for gitt. Problemet er praksis. Jeg opplever ikke at det politisk skjer særlig mye nytt og positivt. Politisk er man passiv, men ikke negativ. Over tid blir dette en stagnasjon.

Undersøkelsene gir ikke grunnlag for å verifisere eller motstride denne kommentaren. Den står i motsetning til den uttalt offensive holdningen til frivillig innsats som fremkommer i intervjuene med politisk og administrativ ledelse i byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

Meldingen ble i følge en informant møtt med to motforestillinger i bystyret, som riktignok ikke var sterke. Det ble fremholdt at satsingen på frivillig innsats kunne representere ansvarsfraskrivelse fra kommunens side. Den andre var at en for offensiv holdning fra kommunens side kunne føre til en «kommunalisering» av frivillig innsats.

Fra og med 1.1.2007 har ansvaret for en betydelig andel av tilskuddsmidlene blitt lagt til byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester. Byrådsavdelingen tar sikte på å legge fram en ny bystyremelding om kommunens strategier overfor frivillig innsats innenfor dette området. Denne meldingen ligger for langt frem i tid til å kunne presenteres i denne rapporten, men i intervjuer med byråden og kommunaldirektøren fremkom det nyanserte uttrykk for dagens oppfatninger.

I intervjuene gis det uttrykk for en svært positiv og offensiv holdning til frivillig innsats. Kommunen ønsker å bli mer målrettet overfor frivillige organisasjoner, og den nye frivillighetsmeldingen skal bidra til dette. Dette kan innebære og endre fordelingen av tilskudd til organisasjoner, men det kan oppleves som vanskelig å «ta penger fra» organisasjoner som har pleid å få et visst støttebeløp.

Partipolitiske forskjeller?

Intervjuene vi har gjort gir en indikasjon på at det kan forekomme ideologiske og delvis partipolitiske forskjeller i synet på frivillig innsats. Det sittende byrådet er sammensatt av Høyre og Fremskrittspartiet. Inntrykket fra intervjuene, som for så vidt reflekterer oppfatninger som er fremsatt under intervjuer i andre byer, er at venstresiden har fokus på det offentliges ansvar for tjenesteproduksjon, mens partiene til høyre i større grad mer at frivillig innsats er et supplement.

En informant fremhever at selv om det kan finnes partipolitiske forskjeller, kan holdningene til frivillig innsats også være personavhengig. Men denne informanten hevder også at det kan være en viss forskjell i synet på hva slags

organisasjoner man ønsker å støtte – uten at denne påstanden blir dokumentert nærmere.

Aktiv holdning til frivillig innsats

En av byrådene oppga å være svært opptatt av frivillig innsats, og hevdet at hele byrådet har en svært positiv innstilling. Hun mener at frivillig innsats vil være en forutsetning for å opprettholde det kommunale tjenestetilbudet fremover. Det er særlig to sider ved frivillig innsats hun legger vekt på:

- Innsatsen gir de frivillige selv glede. Et eksempel er pensjonister som har sin oppgave på eldresenteret som ukas høydepunkt.
- Frivillig innsats gir bedre tjenester.

Byråden mente at innsatsen kan supplere kommunal tjenesteproduksjonen med kvalitativt annerledes innhold, men også øke volumet på produksjonen. Et eksempel er dagens volum av eldresentre, som neppe ville kunne blitt opprettholdt uten frivillig innsats. Samtidig mente hun at en del sider ved tjenestetilbudet ikke *bør* utføres av ansatte. Et eksempel er oppfatningen om at hjemmehjelpen bør ha godt med tid til sosialt samvære med den som besøkes. Slikt bør etter denne byrådens oppfatning heller være frivillig besøkspersoners oppgave. Det ble fremhevet at det er stor pågang på eldresentre og andre steder av personer som ønsker å gjøre en frivillig innsats. Samtidig kan det vil være en utfordring knyttet til den økende mobiliteten blant de eldre. Med hytter, charterturer og feriehus i Spania vil det kunne bli vanskeligere å få folk til å binde seg til en fast ukentlig innsats.

På spørsmål om hvilke områder som er spesielt egnet til frivillig innsats, fremholdt Byråden at hele helse- og omsorgssektoren er spesielt godt egnet. Hun fremhevet spesielt omsorg for ensomme eldre, eldresentre, fritidsklubber og aktiviteter på sykehjem. Områder som egner seg mindre kan være psykisk syke og tunge rusmisbrukere, hvor det trengs fagpersoner.

Spørsmålet om organisasjonenes frie stilling og kommunens strategier og mål har å gjøre med hva slags virksomhet det er snakk om. Der frivillige organisasjoner (slik som Kirkens Bymisjon) leverer tjenester på kontrakt fra kommunen, kan kommunen styre vilkårene. Overfor «rent» frivillige blir det mer snakk om samarbeid og signaler, man skal ikke *styre* de frivillige.

Byråden så ikke stor forskjell mellom kommunens forhold til halvfrivillige tjenestetilbydere og andre private tilbydere. Også fortjenestebaserte tjenesteytere kan også være opptatt av kvaliteten i tjenestene. Og også de rent private sykehjemmene forsøker å mobilisere frivillig innsats. Men her har for eksempel Kirkens Bymisjon et fortrinn.

Bydelene

Som nevnt får byomfattende tiltak støtte av kommunen, de øvrige av bydelene. Informantene fremhever at denne ordningen ikke er helt konsekvent. Bydelene «kan gjøre som de vil innenfor retningslinjene» og mye er overlatt til skjønn. Det er ingen samordning av måten bydelene bruker penger på. Det finnes imidlertid eksempler på samarbeid mellom bydeler. Alna bydel samarbeider med andre bydeler i Groruddalen om en langsiktig plan for Groruddalen; den såkalte Grorudalssatsingen fra 2007.

Oslo er den eneste av case-byene som har et gjennomført todelt system, med støtte til byomfattende organisasjoner fra kommunen sentralt, og støtte til bydelsspesifikke aktiviteter/organisasjoner lokalt. Det er ingen samordning av disse to støtteregimene. Det kan dermed oppstå både «overlappinger» av støt-teordninger og «hull» dvs. soner som verken dekkes av by eller bydeler.

Stavanger

Stavanger kommune

Stavanger er Norges fjerde største by med 115 157 innbyggere per 1. januar 2006. Stavanger kommune ligger i Rogaland fylke. Kommunen inngår i en sammenhengende tettstedsbebyggelse som går på tvers av kommunene Randaberg, Sandnes og Sola. Dette gjør området til det tredje største tettstedet i landet, med 177 337 innbyggere.¹⁰ Stavanger kommune består av fastland og en rekke bebodde øyer. Stavanger er i dag kjent som Norges oljehovedstad og er verdens tredje største eksportør av råolje. Byen er valgt til europeisk kulturhovedstad for 2008.

Politisk og administrativ organisering. Stavanger er politisk organisert etter en formannskapsmodell. Bystyret er kommunens øverste organ og består av 67 representanter. Høyre er største parti med 18 representanter, etterfulgt av Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet begge med 14 representanter. Formannskapet består av 19 medlemmer. Stavanger er videre politisk organisert i en utvalgsstruktur med fem kommunalstyres. Dette er Kommunalstyret for *byutvikling*, kommunalstyret for *kultur*, kommunalstyret for *levestandard*, kommunalstyret for *oppvekst* og kommunalstyret for *tekniske driftstjenester*. I tillegg til disse er det et administrasjonsutvalg og et bygg- og eiendomsutvalg.

I tillegg til de politiske styres og utvalg har Stavanger kommune ni ulike råd og nemder. Disse er rådgivende organer innenfor sine virksomhetsområder. Av disse er det i første rekke tre råd som forholder seg til frivillighetsfel-

10. Kilde: SSB

tet. Dette er eldrerådet, funksjonshemmedes råd og innvandrerådet. Vi skal senere se nærmere på eldrerådet.

Stavanger er delt inn i syv bydeler. Disse er Hundvåg, Tasta, Eiganes og Våland, Madla, Storhaug, Hillevåg og Hinna. Bydelene skal fungere som bindeledd mellom bydelene og byens sentrale organer. Bydelene kan både ta initiativ til saker og få saker til behandling fra bystyret. Bydelene har beslutningsmyndighet og økonomiansvar for den årlig tv aksjonen, utgivelse av bydelsaviser, disponering av bydelshus, bydelsrelaterte tilskuddsordninger, samarbeid med frivillighetssentralene, regelmessige ryddeaksjoner i bydelene samt ulike prosjekter (reglement for bydelsutvalgene § 3). Bydelsutvalgene består av 11 medlemmer med vara som oppnevnes av bystyret. Medlemmene skal fortrinnsvis bo i bydelen.

Øverste leder av administrasjonen i Stavanger kommune er rådmann Inger Østensjø. Under rådmannen ligger politisk sekretariat, næring og kommuneadvokat. Videre er administrasjonen delt inn i fem avdelinger. Disse er oppvekst og levekår, kultur og byutvikling, økonomi, personal og organisasjon, og teknisk drift og utbygging. Vi vil her se nærmere på avdelingene Oppvekst og levekår, Kultur og byutvikling og Teknisk drift og utbygging.

Under *oppvekst og levekår* ligger skoler med 41 virksomheter, barnehager med 31 virksomheter, helse og sosialkontor med 4 virksomheter, sykehjem med 10 virksomheter, hjemmebaserte tjenester med 8 virksomheter og bydekkende tjenester med 16 virksomheter. Under sistnevnte ligger blant annet Fritidsseksjonen (nå Ungdom og fritid). Under Kultur og byutvikling ligger kultur, kommuneplan, byplan, transportplan, oppmåling og byggesak. Under Teknisk drift og utbygging ligger Stavanger eiendom, renovasjon, park og idrett, vei og trafikk, vann og avløp og plan og anlegg.

Politikk på frivilligfeltet. Stavanger kommune har ikke utarbeidet en helhetlig tilnærming til det frivillige feltet. Verken en egen melding på feltet eller en kommunal strategi på hvordan kommunen skal forholde seg til frivillige organisasjoner eller frivillig virke, er utarbeidet. I 2001 arrangerte kommunen en Frivillighetskonferanse som ledd i FN's år for frivillighet. Det ble i den forbindelse laget en kort beskrivelse av frivillighetsfeltet i Stavanger. Her ble det trukket frem at Stavanger har mange og et bredt spekter av organisasjoner. Samtidig opplever organisasjonene en høyere turnover blant medlemmene, uten at medlemstallet synker. Det ble også pekt på nye former for frivillighet knyttet til festivaler. Av støtteordninger nevnes gratis hall- og baneleie til idrettsaktiviteter, gratis tilgang på kommunale bygg for kultur og frivillige organisasjoner, samt lønnstilskudd til 50 barne- og ungdomsarbeidere.

På Frivillighetskonferansen ble det satt fokus på hvordan frivilligheten kom til å se ut i 2006 og hvilken tilrettelegging som var nødvendig for å nå oppsatte mål. Resultatet av disse aktivitetene er ikke evaluert. Varaordføreren har imidlertid tatt initiativ til et dialogmøte i desember 2006 for å følge opp arbeidet fra 2001. Det har vært diskutert å lage en frivillighetsmelding. Det

blir imidlertid betonet fra både administrasjonen og fra politikere at kommunens politikk overfor frivillige organisasjoner bygger på lange tradisjoner med røtter i det frivillige arbeidet som ble initiert av menighetene. I intervjuene kommer det frem at det er konsensus rundt et felles tankegodt. Grunntanken er et sterkt organisasjonssamfunn preget av mangfold.

De viktigste kommunale virkemiddele overfor frivillige organisasjoner er *tilskuddsordninger og infrastruktur*. Det er ingen partipolitiske forskjeller i oppslutningen knyttet til dette. Argumentene for tilskuddsordningene er særlig forankret i egenverdien ved frivillighet. I tillegg blir sosial integrasjon nevnt. Blant annet blir bydelshusene som er eksempel på infrastruktur trukket frem som et eksempel på en viktig lokal møteplass. Bydelshusene blir betalt av kommunen mens organisasjonene får benytte huset gratis. Kravene til søknad og dokumentasjon i forhold til tilskuddsmidlene er forholdsvis lave. I forbindelse med innsparinger i kommunen på 1990-tallet har det siden vært stilt krav om regnskap og en viss dokumentasjon på bruk av mottatte midler.

Frivillige organisasjoner er også aktive som *velferdsprodusenter*. I 2006 var blant annet 45 av 106 barnehager, 6 av 17 sykehjem og enkelte byomfattende tjenester drevet av frivillige organisasjoner. Omfanget av offentlige tjenester produsert av frivillige organisasjoner bygger i stor grad på at disse har tatt initiativ til å produsere slike, og på tradisjon. Tjenester levert av frivillige blir ikke sett på som billigere enn tilsvarende offentlige. Det blir imidlertid trukket frem at frivillige organisasjoner kan ha større handlingsrom og dermed i større grad evne å møte akutte utfordringer enn kommunen selv.

I tillegg pekes det på de frivillige organisasjonene har større mulighet for å påvirke budsjettet enn kommunens ansatte. Dette kan føre til at det er vanskeligere å kutte i et tilbud drevet av en frivillig organisasjon enn et tilsvarende drevet av kommunen selv.

Det er ulike holdninger blant de politiske partiene til frivillige organisasjoner som tjenestetilbydere. Det er særlig SV og RV som er negative til dette. Motstanden hos disse partiene er sannsynligvis festet i den generelle, politiske motstanden mot «private» løsninger som disse partiene har. På samme måte kan det tenkes at de andre partienes oppslutning snarere er forankret i et ønske om mangfold blant tjenestetilbyderne enn en spesiell sympati for de frivillige. I samtaler med representanter for KrF, H og FrP fremstår det som uklart hvorvidt de i sin retorikk skiller mellom frivillige organisasjoner og private kommersielle aktører.

Kommunen ønsker i liten grad å styre hva de frivillige organisasjonene bruker tilskuddsmidlene til, så lenge det er innenfor midlenes formål. Disse blir gjerne tolket vidt. Blant annet blir det trukket frem at for noen av bydelsordningene er det viktigere med lokal handlefrihet enn retningslinjer fastsatt av bystyret. Det ble kommentert fra en politiker at det er bedre med styring «nedenfra og opp» enn omvendt. Den politiske styringsviljen oppleves som liten. Dette gjelder også i forhold til tjenester tilbudt av frivillige organisasjoner.

ner. I situasjoner der det har oppstått konflikt mellom innholdet i den tjenesten som frivillige organisasjoner produserer og behovet kommunen har, har det vist seg vanskelig for kommunen å styre tilbudet. Dette gjelder også til en viss grad tjenester med oppdragsavtale. Bruk av oppdragsavtale har vært med på å bidra til en større ryddighet.

For det politiske miljøet spiller det ingen rolle om de frivillige organisasjonene er demokratisk organisert. Det blir trukket frem at det er viktigere med frihet til å velge organisasjonsform og at dette kan føre til et mer mangfoldig felt. Det kan imidlertid i visse situasjoner være viktig for brukere av et tilbud at det ikke er kommunen som står for det. Terskelen for kontakt med et tjenestetilbud kan oppfattes lavere hvis det ikke er et kommunalt tilbud. Samme logikk blir benyttet når det pekes på at frivillige organisasjoner som tjenestetilbydere kan formidle kontakt mellom kommunen og personer som kommunen ellers ikke når. Frivillige organisasjoner kan dermed fungere som talerør for marginaliserte grupper.

Trondheim

Trondheim kommune

Trondheim kommune ligger i Sør-Trøndelag fylke og er fylkets administrasjonssenter. Med sine 158 613 innbyggere (2006) er Trondheim landets tredje største by. I tillegg kommer en anelig studentmasse, og det er antatt at byen huser omtrent 5-6000 studenter som er registrert med bostedsadresse i en annen kommune. Frem til 1930 het byen Nidaros, og har tidligere vært landets hovedstad. Byen fikk sin nåværende bygrense 1. januar 1964, da kommunene Strinda, Tiller, Leinstrand og Byneset ble slått sammen med Trondheim. Trondheim tettsted hadde da vokst utover kommunens grenser, og særlig inn i Strinda. Sammenslutningen gjorde at arealet for Trondheim kommune ble utvidet fra 41 km² til 342 km².

Politisk og administrativ organisering. Trondheim er organiserte etter formannskapsmodellen. Bystyret utgjør øverste politiske organ, og teller 85 medlemmer med like mange varamedlemmer. Ved valget i 2003 kom representanter fra 11 partier inn i bystyret. Arbeiderpartiet har flest med 26 representanter, Høyre har 18, SV 15, FrP 10, KrF og Sp har 3 hver. Utover det har Pensjonistpartiet 4 representanter, RV 2, mens Venstre, Demokratene, Miljøpartiet de grønne har en representant hver. Arbeiderpartiet har i denne perioden ordføreren, mens Sosialistisk Venstreparti har varaordføreren.

Formannskapet har 11 medlemmer med ditto antall varamedlemmer. Bystyresekretariatets leder er formannskapets sekretær. Formannskapet består av ordfører (leder), varaordfører og kommunens 9 kommunalråder. Kommunal-

rådene er heltidspolitikere som opererer innenfor alle politiske områder i kommunen. De har ikke instruksjonsmyndighet, men utøver sin rolle gjennom vedtak i formannskapet. Alle medlemmer av formannskapet er heltidspolitikere med arbeidsplass i Rådhuset. Arbeiderpartiet har 4 medlemmer, Høyre har 3, SV 2, mens FrP, KrF og Sp har ett hver. Det er dermed ingen klare flertallskonstellasjoner.

Rådmann er øverste leder av administrasjonen. Det er seks kommunaldirektører som dekker områdene byutvikling, kultur og miljø, helse og velferd, oppvekst og utdanning, organisasjon, og finansforvaltning. Trondheim kommunes organisasjonsstruktur er tilrettelagt for å støtte opp om den direkte tjenesteytinga. Kommunens tjenesteytende enheter rapporterer direkte til sine respektive kommunaldirektører.

Politikk på frivilligfeltet. Trondheim kommune har ikke utarbeidet en helhetlig tilnærming til det frivillige feltet, men synes å være på god vei. Rådmannen ble bedt om å legge frem en frivillighetsmelding for Trondheim i budsjettet for 2002, men dette har ennå ikke blitt gjort. Frivillighet er likevel nevnt i budsjettene.

I anledning FN's frivillighetsår i 2001 deltok Trondheim kommune i en PC-stafett, hvor det ble nedskrevet en del tanker om bruk av det frivillige feltet. Blant annet blir det foreslått å opprette en *frivillighetskoordinator*. Dette er gjort og intensjonene med ordningen er gjengitt under vignetten «frivillighetskoordinator» på kommunens hjemmesider.¹¹

Her står det blant annet:

Som et ledd i kommunens tilrettelegging for økt frivillig innsats, er det opprettet en prosjektstilling som Frivillighetskoordinator. Frivillighetskoordinators hovedoppgave er å koordinere kommunens samhandling med frivillige og utarbeide en strategi for hvordan samspillet mellom frivillig sektor og kommunen kan bidra til økt frivillig innsats. Dette innebærer å være bindeleddet mellom de mange kommunale enhetene, frivillige lag, selvstendige store organisasjoner og de seks Frivillighetssentralene i byen.

I stillingsinstruksen heter det at

Koordinator skal etablere et Forum for Frivillighet som skal inkludere frivillighetssentralene, lokale lag, organisasjoner og foreninger for å ivareta debatt, samarbeid, koordinering og samtale, internt mellom organisasjonene og i deres forhold til kommunale instanser. I samarbeid med Forum for Frivillighet vil koordinator være kommunens representant i tilretteleggingen av en årlig markering av FN's internasjonale Frivillighetsdag, 5. desember.

11. <http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1117613041&language=0>

og videre:

En viktig oppgave for Frivillighetskoordinator er å drive opplysning om hva frivillighetsarbeid faktisk er. Frivillighet handler om medmenneskelighet. Frivillig innsats er en verdi for den som yter og den som mottar. En aktiv hverdag i et fellesskap kan være helseforebyggende. Intern og ekstern informasjon, kunnskapsutvikling og holdningsarbeid vil være en kontinuerlig prosess i prosjektperioden. De frivillige representerer et mangfold av aktiviteter og interesseområder. Dette bør i større grad bli kjent og anerkjent.

Stillingen som frivillighetskoordinator ble oppretter som en prosjektstilling, men det er planer om å gjøre stillingen om til en fast heltidsstilling. Men, som avtroppende frivillighetskoordinator ga uttrykk for, var ikke stillingen «tett definert» og det ble lagt opp til at koordinatoren selv skulle definere hva som skulle gjøres. Det har, etter hva vi forstår, ikke vært helt enkelt. Særlig fordi feltet er nokså omfattende og vanskelig å få oversikt over. At stillingen er gjort om til en fast stilling må ses som en indikator på at dette er stilling kommunen trenger, og at kommunen ønsker og ser nødvendigheten av å satse på frivillige organisasjoner og frivillig arbeid i tiden fremover.

Kommunens generelle syn på frivillighet er også utlagt i nevnte frivillighetsdokument: «*Trondheim kommune anerkjenner viktigheten av den frivillige innsatsen, og har som langsiktig mål at frivillighetskulturen skal stå sentralt i Trondheim*».

For å vise at dette er mer enn ord, tilføyes det at opprettelsen av frivillighetssentraler er et ledd i denne satsningen. Den første ble etablert i 1991, og i 2001 var fem stykker i drift, mens det er 6 stk. i 2006. Disse er Byåsen Frivillighetssentral, Strinda Frivillighetssentral, Kattem Frivillighetssentral, Løkkan Frivillighetssentral, Nardo Frivillighetssentral og Saupstad Nærmiljøsentral. Kommunen eier de to sistnevnte sentralene, og er også med i stiftelsen Kattem Frivillighetssentral. De øvrige eies av andre stiftelser og en menighet. Stillingen som frivillighetskoordinator må også ses som en handling for å følge opp intensjonen om økt satsing på frivillighet. Frivillighetsfeltet er så omfattende at kommunen ønsker å legge forholdene til rette for det frivillige arbeidet via egne administrative strukturer. Denne bidrar til å gjøre arbeidet som nedlegges mer tilgjengelig både for kommunen og de frivillige.

Kommunen markerer *Frivillighetsdagen* 5. desember. Dette arrangementet bidrar til å synliggjøre frivillig innsats for et bredere publikum. På Frivillighetsdagen deler dessuten kommunen ut en årlig «Frivillighetspris».

Begrunnelsen som ble gitt ved tildelingen i 2006 illustrerer at kommunen setter pris på den frivillige innsats kommunene borgere yter: «*I det mangfold av nabolag, velforeninger og borettslag i Trondheim finnes ildsjeler som bidrar til å skape trivelige, gode og trygge oppvekst- og levekår for beboerne i nærmiljøet. Det er viktig og flott at mange tar på seg oppgaver som kommer*

fellesskapet til gode». Dette er et klart uttrykk for at kommunen anerkjenner den innsats som gjøres.

Selv om det ikke foreligger noen skriftlig og enhetlig plan til frivillighetsfeltet fra Trondheim kommune, så kommer det tydelig frem at kommunen og politikerne i byen har en positiv innstilling til frivillig innsats. Politikerne mener at frivillig innsats og frivillige organisasjoner har stor verdi, ikke bare for innbyggernes ve og vel, men også for den kommunale politikken.

Alle byene: Partipolitiske forskjeller

Alle informantene i de case-overgripende intervjuene ble spurt om de mener det er noen partipolitiske forskjeller i synet på frivillig innsats. De fleste understreket at slike forskjeller ikke er betydelige, og ikke bør tillegges for stor vekt. Men det generelle inntrykket er at man likevel mente at spørsmålet ikke er irrelevant.

I den grad det påpekes slike forskjeller, antydes det at partiene til venstre i kommunepolitikken generelt vektlegger det offentliges ansvar for produksjon av velferdsgoder og at man dermed er noe mer tilbakeholdne når det gjelder frivillig innsats som foregår i vekselvirking med tjenesteapparatet. Det kan for eksempel være ulike oppfatninger om hva de kommunalt ansatte i førstelinjen skal gjøre overfor brukerne. Skal hjemmehjelpen for eksempel ha et sosialt innhold, slik at det kan brukes tid på å drikke en kopp kaffe og ta en prat? Noen av informantene antyder at politikere fra borgerlige partier mener at dette er funksjoner som helst bør utføres av frivillige, mens de kommunalt ansatte bør holde seg til å utføre fysiske oppgaver hos brukerne.

En informant mente at slike forskjeller var mer uttalte for 15-20 år siden enn nå, og at det nå er vanskelig å se slike forskjeller. Andre politikere påpekte imidlertid at slike forskjeller er konsistent med de ideologiske forskjellene mellom høyre- og venstresiden. Venstresiden er generelt mest opptatt av offentlig organisering og finansiering, mens høyresiden er mest opptatt av privat initiativ – gjerne koblet med et ønske om noe mindre omfattende offentlige inngrep i samfunnet og i individers liv enn det venstresiden går inn for. Dermed er det nærliggende å tenke seg at representanter fra høyresiden går inn for et tettere samspill mellom offentlige og frivillige i selve tjenesteproduksjonen enn det representanter fra venstresiden vil gjøre. To ledende politikere i en av byene mente således at høyresiden mer aktivt har skapt en politikk på frivillig-feltet enn det partiene til venstre har gjort. Men dette lar seg ikke verifisere innenfor rammene av dette prosjektet.

I en av byene våre viste en ledende politiker til at det noen ganger oppstår partipolitiske uenigheter når det gjelder bevilgninger til særskilte organisasjoner. En politisk informant i en av de andre byene støttet dette synet: Det kan

være forskjeller i hvilke saker partiene vektlegger, som gir seg utslag i forskjeller når det gjelder hvilke organisasjoner man ønsker å støtte mest. Dette ble eksemplifisert som følger:

Partiene på «venstresiden» er spesielt opptatt av å støtte organisasjoner som arbeider med bekjempelse av fattigdom og lignende, mens de borgerlige støtter borgerlige organisasjoner.

En politiker mente at fløypartiene i noen grad er mer skeptiske enn de øvrige partiene, altså at forskjellen ikke ligger på en høyre-venstreakse men følger graden av sentrumsorientering. Dette kan i følge intervjuet gi seg utslag i både uenighet om hvor store beløp som skal bevilges til frivillig innsats, og om omfanget av non-profit innslag i tjenesteproduksjonen. Dette siste argumentet ble støttet av politikere i en annen by. Partiene ute på venstrefløen er generelt mest skeptiske til privat tjenesteproduksjon, ble det hevdet, og dette omfatter også non-profit tjenesteytere. Men denne informanten mente at de andre partiene legger mer vekt på det potensialet for å utløse frivillig innsats i tillegg til de avtalte tjenestene (som utføres profesjonelt av disse tjenesteyterne). I en tredje by ble det påpekt at partiene på venstrefløen kan ha slik skepsis fordi flere av de frivillige organisasjonene er livssynsbaserte.

Det ble dermed påpekt litt ulikeartede politiske forskjeller overfor frivillig innsats. Mens noen koblet spørsmålet til brede ideologiske forskjeller i synet på det offentliges rolle mellom høyre- og venstresiden, fremhevet flere at det særlig er partikulære saker - spørsmålet om hvilke organisasjoner man ønsker å støtte - som gir opphav til partipolitiske forskjeller. Endelig ble det gitt uttrykk for at partiene lengste til venstre kan være mer tilbakeholdne enn de øvrige partiene fordi non-profit tjenesteyting betraktes som privatisering, subsidiært fordi man ikke ønsker å støtte organisasjoner med et spesifisert livssyn.

En ledende tjenestemann mente at både politikere og ledende tjenestemenn generelt er velvillig stemt overfor frivillig innsats, men at eventuell skepsis kan komme til uttrykk på tjenestestedene. Frivillig innsats oppleves av noen som en ekstra belastning for de ansatte. De ansatte får for eksempel jobben med å kle på de eldre når de frivillige skal ta dem med på tur. Videre er det ansatte som vektlegger det at frivillige mangler faglig spesialkompetanse. Noen mener også at frivillige tar jobben fra de ansatte, men denne oppfatningen er ikke fremtredende. Det går mer i retning at kommunen skal utføre det kommunen har ansvar for.

I intervjuene med politikere og ledende tjenestemenn fremkom det ganske nyanserte synspunkter rundt spørsmålet om hvorvidt kommunen bør forsøke å påvirke innholdet i den frivillige innsatsen, og hvordan dette eventuelt kan gjøres. Flere koblet spørsmålet om organisasjonenes *uavhengighet* til spørsmålet om hva kommunen egentlig kan oppnå gjennom frivillig innsats. Flere

av de intervjuede mente at frivillig innsats kan ha betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Det ble for eksempel hevdet at eldresentrene og den frivillige virksomheten der kan bidra til at eldre kan vente lenger med å få institusjonsplass, fordi man får sosial tilhørighet, blir aktivisert og får praktiske tjenester utført på senteret. En ledende tjenestemann fremholdt derimot at «frivillig innsats er først og fremst verdifullt for den frivillige selv», og aksepterte ikke argumentet om samfunnsøkonomisk gevinst. Med denne holdningen er det heller ikke noe stort poeng for kommunen å forsøke å dreie den frivillige innsatsen inn mot kommunens mål. Prinsippet blir heller at de frivillige får tilby hva de vil, og så kan kommunen stille seg positive til dette. Imidlertid ble det (under det samme administrative gruppeintervjuet) fremholdt at mange aktiviteter er helt avhengige av frivillig innsats for å kunne utføres. Her ble det spesielt vist til store idrettsarrangementer, som VM. I det hele tatt var flere av de intervjuede opptatt av å kontekstualisere sine oppfatninger i lys av sektorvise forskjeller.

Et skille når det gjelder kommunens muligheter til å gi signaler til de frivillige ligger i skillet mellom fremforhandlet tjenesteproduksjon fra non-profit tjenesteytere (slik som Kirkens bymisjon og Røde Kors), hvor det ofte kan ligge frivillig innsats ved siden av de betalte tjenestene. Flere politikere fremhevet at forhandlingene med non-profit tjenesteytere ikke oppleves som vesensforskjellige fra forhandlingene med tilsvarende fortjenestebaserte. Organisasjonenes representanter kan være «beinharde forhandlere», og i slike situasjoner trenger ikke kommunen på noen måte være tilbakeholden med å spesifisere hvilke tjenester man betaler for. Når det gjelder ubetalte tjenester utført av frivillige er tilbakeholdenheten mye større.

Prosjektet har vist flere eksempler på at bydeler har funnet samhandlingsformer som gjør det mulig å gi kommunale signaler til de frivillige, og slik sett opptre mer målrettet. Et eksempel er Kristiansand parkvesens disponering av de fleksible tiltaksmidlene. Målene er, ved siden av å få til opprusting og vedlikehold av lekeplasser og andre anlegg, å stimulere til økt fysisk aktivitet og bygge opp under lokalsamfunnet ved å utløse dugnadsånden. Ved å bruke egeninnsats som et av kriteriene for tildeling rekker midlene lenger, og de kan bidra til bredere mål knyttet til levekår i lokalområdene. Et annet eksempel er Alna bydel i Oslo, hvor ambisjonen har vært å ta inn menighetene som en forlenget del av bydelens tjenester til beboerne.

Politisk påvirkning

Frivillige organisasjoner er bærere av gruppeinteresser, og i samhandlingen med kommunal forvaltning og politikere fremmer de sine syn. Slik kan for eksempel både eldreråd, og kommunestyre for barn/unge sees som interesseformidlende organ. Men interessepolitisk formidling kan også oppstå innenfor strukturer som i utgangspunktet hadde andre hensikter.

Det er ikke opplagt at grupper som fremmer sine interesser gjennom rådsorgan organisert av kommunen får bedre gjennomslag for sine synspunkter enn det som kan følge av egeninitiert aktivisme. Samtidig synes det klart at den politiske aktivismen som formes av de frivillige innenfor en praktisk kontekst kan være knyttet til lokale, kulturelle og politiske forhold.

En kontrast finnes ved å sammenligne Trondheim og Kristiansand. Case-studiet av *Eldres hus* i Trondheim avdekket et betydelig omfang av politisk aktivisme, var det få spor å finne av dette på *Kongens senter* i Kristiansand. I Trondheim, er Eldres hus integrert i kommunepolitikken ved at det kommunale eldrerådet har tilsynsansvar for driften av huset. Ved siden av at eldrerådet utgjør en kanal inn i kommunepolitikken, beskrives det hvordan PFO (Pensjonistenes fellesorganisasjon) gir mulighet for mer konfronterende politisk aksjonisme. Begge kanaler står til rådighet for et betydelig politisk engasjement rundt «eldresaken». Informantene opplyser om hvordan de i kraft av sine nettverk kan trekke på kapasiteten til pensjonister som tidligere har hatt sentrale stillinger i kommunepolitikk og næringsliv.

Dette engasjementet bærer preg av å være tverrpolitisk. Partipolitikk regnes som lite legitimt, og etter alt å dømme viskes mange politiske skillelinjer ut etter hvert som pensjonistene forener sine krefter rundt en felles sak. Saken defineres i forhold til de eldres interesser. Det sosiale fellesskapet og den frivillige innsatsen i forbindelse med Eldres hus synes slik sett å ha gitt eldresaken en betydelig fremdrift i kommunen.

Kongens senter i Kristiansand minner på mange måter om Eldres hus i Trondheim. Begge har tilhold i sentrum, og begge rommer et bredt spekter av aktiviteter og tilbud til eldre. Men i Kristiansand fremkom det få eller ingen referanser til politisk aktivisme.

Det kan hende at noe av forskjellen kan forklares med henvisning til *organiseringen* av de to husene. For Kongens senter i Kristiansand er inntrykket at lederen av eldresentertjenesten spiller en fremtredende rolle i å initiere aktiviteter og finne relevante frivillige til å drive dem. Det ble også opplyst at brukerrådet for Kongens senter er lite aktivt, og at politikere oppfatter dette rådet som et «lavstatusutvalg». Eldres hus i Trondheim har et mye sterkere innslag av frivillige organisasjoner. Lederen for Eldres hus er ansatt av Pensjonistenes fellesorganisasjon, og det er PFO som oppnevner styre for huset og fører tilsyn med daglig leder. PFO er i sin tur paraplyorganisasjon for et høyt antall pensjonistforeninger, og favner dermed meget bredt i sivilsamfunnet i Trondheim.

Samtidig var det et betydelig politisk engasjement til *nærmiljøorienteringen* i Kristiansand kommune. Det virker som om frivillig innsats på dette området har en sterkere politisk komponent enn det som ligger i eldresektoren i samme by. Den politiske aktivismen i nærmiljøarbeidet i Kristiansand har to sider. For det første finner tjenestemenn i kommunen sentralt lokale områder hvor levekårsutviklingen tilsier at man bør sette inn tiltak, og hvor man i til-

legg til administrativ, tverrsektoriell koordinering av virkemidler kobler inn kommunepolitikerne for å støtte opp under områdesatsingene.

For det andre griper aktører i nærmiljøet fatt i de mulighetene som oppstår ved at kommunepolitikerne kobles til. Når formannskapet besøker et område hvor det er en satsing, gis lokale krefter anledning til å fremme sine interesser, gjerne knyttet til saker hvor de selv utfører frivillig innsats. Dette gjelder for eksempel foreldre som deltar i driften av idrettslag, eller næringsdrivende som engasjerer seg i lokalmiljøet. Slik sett har kommunen organisert en kanal som gir mulighet til at den frivillige innsatsen får et islett av politisk aktivisme.

Rådsorganene sammenlignes i kapittelet om virkemidler. I denne sammenhengen er det imidlertid interessant å påpeke hvordan byene på ulike måter har oppnådd integrering av rådsorganene og andre arenaer for «politisk frivillig innsats» i kommunepolitikken. Både når det gjelder Eldrerådet/Eldres hus i Trondheim og Eldrerådet i Stavanger er det et klart inntrykk at bemanningen har avgjørende betydning. I begge byer har eldrerådet betydelige innslag av erfarne politikere, og har dermed unngått den status som «supperåd» en informant fryktet før han gikk inn.

Et annet organ som har oppnådd betydelig integrasjon i kommunepolitikken, er *Ungdommens bystyre* i Trondheim. Siden dette organet ikke kan trekke på personer med langvarige kontaktnett i politikken, har man gått andre veier for å få innpass. Informantene fremholder at deres relative suksess i å bli integrert i kommunepolitikken skyldes et bevisst valg av strategi. Man bestemte seg tidlig for å ikke bli en «fondsforvalter» som først og fremst skulle forvalte det begrensede beløpet man fikk som bevilgning, men i stedet legge vekt på å bruke Ungdommens bystyre som en kontaktkanal mellom skoleelever og kommunen. På den ene side har man satset på kontakten med skolene, på den andre side har man oppnådd å få saker til uttalelse før behandling i bystyret. Det er også betydelig kontakt mellom komiteene i Ungdommens bystyre og Bystyret. Dette har samlet sett bidratt til å gi dette rådsorganet en posisjon, som muliggjør frivillig innsats med et gruppepolitisk tilsnitt.

Forankring og legitimitet

Dette prosjektet bygger på 15 beskrivelser av kommunalt organiserte ordninger som kopler frivillige aktiviteter til kommuner. I noen sammenhenger skal organisasjonene representere underliggende grupper. Til tider vil legitimiteten til organisasjonens synspunkt være knyttet til hvilke stemmer den målbærer, og på hvilken måte ulike meninger bæres fram.

Når det gjelder rådsorganene, synes det som om utvelging av medlemmer følger prosedyren fra andre kommunale råd og utvalg, nemlig ved oppnevning. Dette regnes generelt som uproblematisk i kommunal sammenheng. Når

bystyret oppnevner et utvalg for å arbeide med et tema som ligger under bystyrets myndighetsområde, er det også opp til bystyret å bestemme hvem som skal ha disse funksjonene.

Men siden det her er tale om råd og utvalg med utgangspunkt i befolkningsgrupper er det nærliggende å oppfatte at det ligger et element av *representasjon* i disse ordningene. I så fall kan oppnevning som utvelgingsmåte bli problematisk: Kan man representeres av noen man selv ikke har valgt? Hvis oppnevning aksepteres, kan det være rimelig å stille forventninger til prosedyrene for oppnevning. Står oppnevningende organ fritt til å velge hvem som skal oppnevnes, eller bør det stilles spesifiserte krav? Skal noen ha rett til å oppnevnes, og i så fall på hvilket grunnlag?

En påpeking av uklarheter rundt oppnevning finner vi i bystyredeebatten om opprettelsen av *innvandrerråd* i Kristiansand. Det var særlig representanter for Fremskrittspartiet som påpekte at innvandrerbefolkningen i Kristiansand ikke kan velge sine representanter til innvandrerrådet, og at man dermed ikke kan påstå at rådet opptrer på vegne av, eller med mandat fra, innvandrerne. Rådet er med andre ord ikke representativt. Dermed kan en ikke være sikker på at uttalelser fra rådet avspeiler oppfatningene i innvandrerbefolkningen. Den enkelte innvandrer kan oppleve at hun eller han ikke har gitt rådet noe mandat til å tale på hans eller hennes vegne.

Proseduren for bemanning av innvandrerrådet kan forklares med at interessen for rådet i utgangspunktet så ut til å være svært laber blant innvandrerorganisasjonene. Den kommunalt ansatte sekretæren for innvandrerrådet inviterte til et møte, hvor et utvalg enkeltpersoner og organisasjonsrepresentanter deltok. Det ble holdt en valglignende avstemming, hvor de tre med flest stemmer ble valgt inn, mens de to siste ble valgt av valgkomiteen blant de som hadde fått flest stemmer. Med tanke på at 7,9 prosent av innbyggerne i Kristiansand er ikke-vestlige innvandrere, gir et valg blant 40 spesielt inviterte (en drøy halv prosent av denne gruppen) neppe grunn til å hevde at rådet har mandat til å opptre som representanter for innvandrerbefolkningen. Det gjenstår å se hvorvidt dette vil skape problemer for rådets virke, men de prinsipielle aspektene er uansett relevante å påpeke.

Et annet eksempel på representasjonsordninger er *Ungdommens bystyre* i Trondheim. Her er det elevrådene ved den enkelte skole som oppnevner sine representanter. Dette indirekte representasjonsprinsippet er ikke uvanlig i kommunal sammenheng, for eksempel oppnevnes medlemmene av bydelsutvalgene i Oslo av bystyret. Men man kan spørre seg om hvorfor det ikke like godt avholdes direkte valg ved den enkelte skole. Oppnevningssproseduren gjør at Ungdommens bystyre i prinsippet blir noe mer i retning av «Elevrådenes kontaktorgan». Informantene oppgir begrunnelser som det er vanskelig å se relevansen av. Hvis intensjonene med et eget Ungdommens bystyre er å kanalisere ungdommens oppfatninger inn i kommunepolitikken samt å gi demokratisk opplæring, burde ikke frykten for populisme og innvalg basert på

«trynefaktor» tillegges større vekt blant denne gruppen enn i samfunnet for øvrig.

Det er grunn til å understreke at dette argumentet først og fremst er av prinsipiell art, siden Ungdommens bystyre i Trondheim ser ut til å fungere på en svært god måte. Ikke minst kan det påpekes at den omfattende og systematiserte kontakten mellom representantene og elevene på den enkelte skole (gjennom nettverkene) antagelig mer enn veier opp for mangelen på et direkte mandat fra dem som representeres. Men et særtrekk med prinsipielle argumenter om legitimitet er at de kan aktualiseres på en uforutsigbar måte. Hvis det inntreffer en situasjon som gjør at oppmerksomheten blir rettet mot bystyrets mandat, vil fraværet av direkte valg kunne underminere bystyrets funksjon.

Også andre ordninger enn rådene kan drøftes ut ifra en legitimitetmessig vinkling. De fleste eller alle casene som presenteres i denne rapporten innebærer en eller annen form for økonomisk mellomværende mellom kommunen og de frivillige. I mange tilfeller skjer dette i form av støtteordninger, og dette innebærer at bystyret eller en kommunal innstans bemyndiget av bystyret bestemmer hvem som skal tilgodeses og (i varierende grad) hva pengene skal brukes til. Dermed oppfylles kravet om demokratisk kontroll over bruken av offentlige midler. Men i andre tilfeller overdras denne beslutningsmyndigheten til aktører i sivilsamfunnet.

I *Eldres Hus* i Trondheim fant vi at informantene la særlig vekt på tverrpolitisk samarbeid, og partipolitiske standpunkter ble regnet som illegitime. Det er nærliggende å tolke disse holdningene som et ønske om å styrke legitimiteten til aktivitetene innenfor «eldrenettverket» som er tilknyttet eldrerådet, PFO og eldres hus. Den gruppebaserte politiske aktivismen skal styrkes ved at alle, uavhengig av politisk ståsted, skal kunne gjøre felles sak. Det kan hende at vektleggingen av å unngå partipolisering også er ment å forebygge en kritikk med utgangspunkt i fraværet av demokratisk likhet for de eldre som tjenestene retter seg mot.

Igjen er det viktig å påpeke at disse problemstillingene ikke har aktualisert seg på en måte som er til hinder for virksomheten i Eldres hus. Case-studiet gir inntrykk av at dette huset er svært velfungerende. Så lenge husets styrende organer unngår kontroversielle avgjørelser og sikrer et fortsatt variert tjenestetilbud som er tilgjengelig for alle, er det grunn til å tro at legitimitetsproblematikken ikke vil få praktisk betydning.

Kontant støtte

Med *kontant støtte* menes her offentlig støtte utformet som et pengebeløp som overføres til en sivil/frivillig enhet. Både i statsforvaltning og kommuner er det vanlig å fordele kontante støttemidler direkte til frivillige organisasjoner. Vi finner slike ordninger i de fleste departementene (Se St. meld 27, 1996/97) og i en god del direktorat. Som vi skal se finnes det også mange slike ordninger i kommunesektoren.

Kontant støtte fordeles gjerne ut fra nærmere fastlagte kriterier. Vi kan skille mellom to hovedtyper av kriterier: Først de som angir vilkårene for at en organisasjon eller en aktivitet skal falle inn under støtteordningen. Ofte vil det her være spørsmål om hva kommunen oppfatter som «frivillig organisasjon», dernest en nærmere presisering av hva slags organisasjon det dreier seg om, hvor utbredt den må være, hvor mange medlemmer den må ha for å falle inn under støtteordningen. Kriterier som bestemmer hvilke enheter som faller innenfor en støtteordning kaller vi her *inngangskriterier*. De som tilfredsstillere disse kriteriene er *støtteberettiget*.

Dernest finnes det ofte også et sett kriterier som avgjør størrelsen på beløpet som hver støttemottaker får. Det kan dreie seg om et fast beløp for alle som er støtteberettiget, eller beløpet kan variere etter egenskaper ved mottakeren. Støtte kan gis per medlem, etter aktivitet, antall lokallag, antall lederkurs med mer.

Kontant støtte kan også knyttes til et enkeltstående prosjekt eller en bestemt virksomhet som kommunen ønsker at organisasjonen skal gjennomføre. Ovenfor viste vi at kontant støtte kan være knyttet til service- eller tjenesteproduksjon i regi av en sivil aktør. Også i slike tilfeller kan en forvente at det vil være knyttet vilkår til støttebeløpet.

Vi bruker her termen *fordelingskriterier* om slike vilkår som fastlegger størrelsen på beløpet. Slike kriterier kan være allmenne eller de kan være knyttet til enkeltstående prosjekter eller organisasjoner.

Nedenfor tar vi for oss et knippe av kontante støtteordninger i case-byene Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Trondheim.

Kontant støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner

Støtte til *barne- og ungdomsorganisasjoner* er ett av våre case. Spørsmålet vi stiller her er: Hva ønsker kommunene å oppnå med slik støtte? Hva er det som begrunner eller kan forklare hvilke kriterier som tas i bruk? Nedenfor presenteres ordningene i byene Oslo, Bergen og Stavanger, og Kristiansand.

Oslo: Kontant støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner

I 1997 (sak 830) fastsatte bystyret i *Oslo forskrifter for ordningen med økonomisk støtte til barne- og ungdomsorganisasjonene*. Disse forskriftene er, sammenliknet med andre støtteordninger i Oslo og tilsvarende i andre byer, usedvanlig detaljerte og presise. Forklaringen er sannsynligvis at de nye forskriftene kom etter at det var avdekket misbruk med støtteordninger i Oslo, og etter at en statlig granskingskommisjon i 1995 hadde avgitt sin innstilling, som også innebar en kraftig skjerping av det statlige regelverket (NOU 1995:19, *Statlige tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner*). De nye kriteriene hadde til formål å avskjære mulighetene for misbruk av ordningen.

Granskingskommisjonen av 1995 sier lite om formålet med statens støtte til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Et mål var imidlertid å sikre de frivillige organisasjoners mangfold, særpreg og uavhengighet, slik at de kunne virke demokratisk oppdragende og skolerende på sine medlemmer, samt ha en samfunnsmessig betydning, f.eks. i kriminalitetsforebyggende sammenheng (NOU 1995:19, s. 16). Nærmere noen uttalt målsetting er det vanskelig å komme i denne rapporten. En forklaring kan være at det her dreide seg om en granskningsrapport med hensikt å avdekke misbruk, og ikke en helhetlig plan for bruken av disse midlene.

Inngangskriterier

Forskriften fra 1997 gir detaljerte definisjoner på vilkårene for å falle innenfor ordningen. Det heter følgende:

Organisasjon: Fylkeslag, krets, distrikt, Oslo-lag, Oslo-organisasjon m.v. av barne- og/eller ungdomsorganisasjon som omfattes av vilkårene satt i dette regelverket. Den skal ha et byomfattende tilbud, men kan være paraplyorganisasjon for flere lokale lag i Oslo eller omfatte all virksomhet av samme form og med samme ideologiske formål i Oslo eller innen samme nasjonale organisasjon. Det kan i større organisasjoner - av hensyn til medlemmenes styringsmulighet - søkes om aksept for flere organisasjoner geografisk fordelt innen Oslo (kretser, distrikt). For organisasjoner som har større virksomhetsfelt enn Oslo, regnes medlemstall, lokallag og økonomi i forhold til det som eksklusivt gjelder og tilhører Oslo.

Lokale lag: Deler av organisasjoner som har eget lokalt styre, selvstendig økonomi og eget aktivitetstilbud og medlemsaktivitet på lokalt avgrenset område innen Oslo.

Medlem: Person som pr. 31. desember i grunnlagsåret individuelt og frivillig har meldt seg inn en organisasjon, har betalt årskontingent for grunnlagsåret, oppgitt bostedsadresse og er bosatt i Oslo.

Tellende medlem: Person som pr. 31. desember i grunnlagsåret er under fylte 26 år, individuelt og frivillig har meldt seg inn i en organisasjon, har betalt årskontingent (iht. § 1.2f) for grunnlagsåret, oppgitt bostedsadresse og fødselsdato og er bosatt i Oslo. Organisasjonen kan ha medlemsgrupper (støttemedlemmer, passive medlemmer, m.v.) uten demokratiske rettigheter, som dermed ikke regnes som tellende medlemmer. En person regnes kun som ett tellende medlem, selv om vedkommende deltar i flere lag eller grupper innenfor organisasjonen i Oslo. Tellende medlemstall danner grunnlag for støtteberegning.

Årskontingent: Et beløp som blir betalt for et års medlemskap i en organisasjon. Årskontingent skal for tellende medlemmer under 17 år utgjøre minst kr. 10, og for tellende medlemmer som er 17 år eller eldre skal årskontingenten være minst kr 50. For medlemmer for øvrig er det ikke krav til kontingentens størrelse. Over minimumskravene kan organisasjonen selv velge å differensiere kontingenten i forhold til alder, familieforhold, medlemskapstype m.v.

Kontingent kan innbetales via lokalt lag, direkte til organisasjonen i Oslo eller via nasjonal organisasjon til Oslo-organisasjonen, og organisasjonen i Oslo skal selv definere eventuell fordeling av beløpet mellom disse. Som kontingent regnes beløpet medlemmet har betalt til den generelle driften, og dermed ikke støttemedlemskap, betaling for produkter, utstyr eller tjenester, annonser, sponsormidler, gaver, kollekt, innsamlede midler, deltakeravgift for arrangementer eller abonnement. Kontingent skal betales for ett år av gangen, og det skal i eget bilag klart framkomme for hvilket år og for hvilket medlem kontingenten gjelder.

Oslo kommune la her vekt på at søkere skulle være lokale foreninger med tilknytning til landsomfattende, frivillige organisasjoner. Organisasjonen skal være *demokratisk* organisert, noe som innebærer at det er som medlemmer med demokratiske rettigheter en er knyttet til organisasjonen. Demokrati er også knyttet til *kontingentbetaling*. Vilåårene for at en beløp skal kunne kalles «kontingent» er spesifisert i regelverket, åpenbart for å unngå en glidning, både i medlems- og kontingentbegrepet. Når dette er spesielt viktig er det fordi en stor del av kommunens tilskudd er utformet som såkalt *hodestøtte*, dvs. et tilskudd per medlem.

For at en organisasjon skal falle innenfor støtteordningen må den ha minst 100 medlemmer (50 for organisasjoner for funksjonshemmede). 100 aktive medlemmer er et relativt høyt tall – undersøkelser viser at på *idrettsfeltet* har 49 prosent av idrettslagene færre enn 100 medlemmer (Seippel 2003). Det er også, som det framgår senere i denne rapporten, vesentlig høyere enn det en legger til grunn i andre byer. Ved å legge listen høyt har kommunen begrenset den potensielle mengden av søkere.

Forskriften presiserer også hva som menes med at en organisasjon skal være *åpen, selvstendig*, ha *ung og varig medlemsvirksomhet*. For at en organisasjon skal få støtte, må minst 60 prosent av medlemmene være 26 år eller yngre.

Videre skal organisasjonens virksomhet være *byomfattende*. Denne termen er ikke definert, og den kan tolkes på flere måter. Det kan dreie seg om en a) bydelsforankret forening med tilbud til hele byen, b) en forening med lokale lag i et gitt antall bydeler eller c) en bydelsforankret forening som har deltakere fra ulike deler av byen.

Regelverket fra 1997 ble revidert i 2006. Det nye regelverket fulgte i all hovedsak det gamle, men med noen viktige endringer. For det første ble det føyd til en mulighet til å utøve skjønn i tvilstilfeller:

Organisasjoner som åpenbart faller inn under formålet med ordningen men som ikke oppfyller alle grunnvilkår for støtte kan etter en individuell og skjønnsmessig og helhetlig vurdering tildeles støtte. Barne- og ungdomsrådet gis anledning til å avgi uttalelse før vedtak fattes (Oslo kommune, Byrådssak 6, 5.1.2006, s. 1).

I slike tilfeller der skjønn tilsier at en organisasjon faller innenfor ordningen, er støtten begrenset til 25 prosent av det ordinære støttebeløpet. Grunnen til denne reduksjonen er ikke oppgitt.

Fordelingskriterier

Barne- og ungdomsorganisasjonene har to støtteordninger. Det kan for det første søkes om *driftsstøtte* – en term som ikke er nærmere definert. Det er ikke knyttet bestemte vilkår til bruken av disse midlene, men de skal i prinsippet brukes til å dekke organisasjonens driftskostnader. Siden det er vanskelig å avgrense driftskostnader fra andre kostnader kan denne type støtte i praksis anvendes nokså fritt, innenfor organisasjonens formål. Driftsstøtte gis her som *hodestøtte*, dvs. et tilskudd per registrert og tellende medlem. Når all støtte gis som hodestøtte, innebærer det at hele støttebeløpet er variabelt og relatert til organisasjonens medlemstall.

15 søkere fikk *avslag* på søknad om driftsstøtte i 2006. Begrunnelsene for avslag fordeler seg slik:

Begrunnelser for avslag

Er organisasjonstype utenfor støtteordningen	5
Har mer enn 100 tellende medlemmer som utgjør mindre enn 60 prosent av total medlemsmasse	4
Har mindre enn 100 tellende medlemmer	3
Er en velferds (og ikke en barne-/ungdoms) organisasjon	2
Har tidsbegrenset formål	1

Nye organisasjoner kan søke om *etableringsstøtte* for inntil tre år. For denne ordningen er det ikke faste kriterier, midler gis etter en skjønnsmessig vurdering der vekt på «... organisasjonens muligheter til å utvikle seg til en framtidig mottaker av ordinær driftsstøtte.» (Oslo kommune, Byrådssak 6, 5.1.2006, s. 5).

Det totale støttebeløpet til disposisjon fordeles i denne støtteordningen altså i forhold til antall tellende medlemmer. I 2006 var tilskuddet per medlem på 740 kr. For 2007 er rammen økt med ca. 1 mill. kr. Selv om det er kommet til noen nye organisasjoner, er det forventet at støtten per hode vil bli noe høyere enn i 2006.

I 2006 ble tre organisasjoner innvilget etableringsstøtte, med til sammen 80 000 kr. Tre søkere fikk avslag. To søknader ble avslått fordi søkerne ikke hadde presentert fyllestgjørende dokumentasjon. En fikk avslag fordi den hadde fått støtte to foregående år men hadde unnlatt å søke det tredje, og fremdeles ikke kunne vise til en medlemsmasse på 100 medlemmer eller mer.

27 organisasjoner ble i 2006 tildelt støtte over denne ordningen. Totalbeløpet for posten t var ca. 10,8 mill kr Gjennomsnittlig ga dette et støttebeløp på ca. 401 000 kr per organisasjon. Mest fikk *Ungdomsgruppa i Den norske Turistforening*, med ca. 1,5 mill. kr Tre organisasjoner fikk mer enn 1 mill. kr Tre fikk mellom 1 mill. og 500 000 kr, fem fikk 100 000 kr eller mindre. 12 av 27 organisasjoner – 44 prosent – av de som fikk støtte hadde religiøse formål.

Oslo: Bydel Alna

Hvor «sømløs» er arbeidsdelingen mellom Oslo kommune sentralt og de ulike bydelene når det gjelder støtteordninger til frivillige organisasjoner? For å få svar på dette spørsmålet oppsøkte vi bydel Alna, som i 2006 hadde ca. 44 000 innbyggere. 34 prosent av befolkningen er fra ikke-vestlige land, i noen områder er andelen nærmere 70 prosent. I 2004 ble tallet på bydeler i Oslo redusert fra 25 til 15, og den nye bydel Alna oppsto. Bydelen har arbeidet mye med hvordan en skal forholde seg til frivillige lag og organisasjoner. I saksframlegg fra administrasjonen med overskriften *Lokalsamfunnsutvikling i bydel Alna* (behandlet i bydelsutvalget 28.9.2006) heter det følgende:

Bydel Alna har lagt vekt på å forene erfaringer og tradisjoner fra de tidligere bydelene. Det er mange mindre lokalsamfunn som til sammen utgjør bydel Alna. I disse lokalsamfunnene er det mange aktive lag, organisasjoner, borettslag og menigheter samt mange ildsjeler som står på for sitt lokalsamfunn.

Bydelen har de første par årene hatt størst fokus på egne tjenester, organisering, styring og økonomi. Men bydelen har samtidig forsøkt å fremme samarbeid med frivillige, strategisk utvikling av lokalsamfunnet og oppfølging av mange små og store saker bl.a. gjennom miljø og byutviklingskomiteen.

Innbyggerne er svært opptatt av spørsmål knyttet til lokalsamfunn og nærmiljø. [...]

Det er tid for større oppmerksomhet og engasjement i lokalsamfunnsutvikling og forhold som påvirker en positiv inkludering og medvirkning. Utfordringene i samhandling med og medvirkning fra innvandrer miljøer og grupper vil også være sentral framover.

I dette arbeidet er det avgjørende at bydelen inviterer til engasjement og deltakelse. Bydelen kan gjøre det mulig for gode krefter å være aktive, men trenger ikke gjør hele jobben selv. Lag, organisasjoner, borettslag, menigheter og enkeltpersoner må få sjansen til å medvirke.

En spesiell utfordring er å få næringslivet i bydelen i tale og etter hvert i gode samarbeidsrelasjoner.

Bydelen formidler her et perspektiv der frivillige organisasjoner sees som viktige partnere for å fremme integrasjon og tilhørighet, og hindre sosial isolasjon blant bydelens beboere. Som ny enhet har bydelen den fordel at den kan utforme en frivillig-politikk fra bunnen, uavhengig av de føringene eksisterende støtteordninger gir.

Bydelen har en egen post som heter *frivillighetsmidler* og som det deles ut støtte fra til frivillige lag og organisasjoner. Bevilgningene her overskrider de tradisjonelle sektorskillene en finner på bynivå (helse/sosial, barn/unge, nærmiljø, idrett osv). I 2006 ble det fordelt ca. 700 000 kr fra denne posten. Et vesentlig kriterium for støtte er at det inngår frivillig innsats i en eller annen form i tiltaket. Det gis ikke midler til drift av organisasjoner. Støttebeløpene fra kommunen varierer mellom 3000 og 30 000 kr. Tiltaket/organisasjonen som midlene går til, skal være forankret i bydelen. Noen, som «Alnaelvas venner» får midler uten å søke, i dette tilfellet 15 000 kr.

Men også her er det, som for andre tilsvarende pottter, betydelig grad av skjønnsutøvelse i tildelingene. Den gjennomgående linjen i skjønnet er vektleggingen av at tiltak skal drives ved hjelp av *frivillig innsats*. Et loppemarked som leier container for å bli kvitt avfall får ikke støtte, fordi containeren defineres som «drift». Utgifter til lønnet personale i forbindelse med frivillige aktiviteter kan bli avslått, av samme grunn. Et arrangement for, og av en innvandrergruppe får ikke støtte, fordi tiltaket ikke er flerkulturelt.

Oslo: Vurdering

Den relativt sterke graden av formalisering som preger den byomfattende støtteordningen for barn/unge kan, som nevnt, føres tilbake til den såkalte AUF-saken som dreide seg om uriktige opplysninger om ungdomsorganisasjoners medlemstall. De kriteriene som ligger til grunn for Oslo kommunes forskrift, er i hovedsak de som ble angitt av det såkalte Stensrud-utvalget i 1997 (NOU 1997:1 *Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene*). Både nasjonalt og lokalt førte saken til en presisering av regelverket og en innskjerping av kontrollrutinene. Spesielt ble termen *medlem* presisert, og kontrollen

med registrerte medlemmer ble gjort til en revisoroppgave. Det er fruktene av disse endringene som nå, i 2006, legger rammen for Oslo kommunes støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner.

Forskriftene som regulerer denne støtteordningen bygger på det en kan kalle en *klassisk, norsk* fortolkning av hva det innebærer å være en frivillig forening. Kjernen er her lokale lag, vanligvis knyttet til en landsomfattende organisasjon, med en stabil gruppe deltakere som er knyttet til lokalforeningen. Betaling av kontingent gir deltakeren status som medlem med demokratiske rettigheter, og rett til å kunne påta seg tillitsverv i organisasjonen. Offentlig støtte til denne typen ungdomsorganisasjoner har i en årrekke vært tuftet på antakelsen om at de fungerer som *skoler i demokrati*; en arena for læring av demokratiske spilleregler som kommer dem til nytte senere.

At støtteordningen i så sterk grad knytter seg til denne typen sammenslutninger innebærer at sivile ungdomsaktiviteter som *ikke* er organisert på denne måten, faller utenfor ordningen. Det siste tiåret har tallet på lokale aktiviteter uten demokratisk organisering, uten stabil medlemsmasse vært økende (Wollebæk, Lorentzen og Selle 2000). Mange unge oppgir at de er ikke spesielt interessert i det frivillige medlemsdemokratiet – de er mer opptatt av en organisasjons aktivitet enn driften av den. Slike aktiviteter faller utenfor denne støtten. Denne støtteordningen stenger ute slike aktiviteter, samtidig som organisasjoner innenfor får en hodestøtte vi ikke finner maken til i vårt materiale.

Kundemedlemmer? I enkelte frivillige organisasjoner er medlemskap enten en forutsetning for å få tilgang til de tjenestene organisasjonen produserer, eller så gir medlemskap reduserte priser på disse tjenestene. I slike tilfeller vil medlemsmassen kunne inneholde en vesentlig andel «kundemedlemmer» dvs. slike som primært er ute etter de godene organisasjonen tilbyr, men hvor medlemskap er en forutsetning for å få tak i slike. Å være medlem i Norges Automobilforbund gir for eksempel reduserte priser på en rekke goder, som forsikring, bilbergning, reiser med mer (Oppdalshei 1998). En kan reise spørsmål om denne typen medlemmer bør ha samme status i en frivillig organisasjon som mer «ordinære», deltakende medlemmer. Med den utformingen av støtten som Oslo kommune har lagt opp til, kan organisasjoner med et innslag av «kundemedlemmer» kunne få betydelig støtte.

Tellende medlemmer. Et tellende medlem skal være 26 år eller yngre, og aktiv i organisasjonen. Men så vidt vi kan se, finnes det ikke noen måte å kontrollere at medlemmer er aktive, dvs. deltar på organisasjonens møter eller aktiviteter. Et stort antall passive medlemmer vil derfor også gi grunnlag for støtte, så lenge de har betalt kontingent og har demokratiske rettigheter.

Vi har ikke funnet noen dokumentasjon som kan forklare hvorfor Oslo kommune har satt en terskel på 100 medlemmer under 26 år som vilkår for støtte. Dette er et relativt høyt tall – noe som da også bekreftes av at det i Oslo er under 30 organisasjoner som tilfredsstillt kravet. Med et gitt beløp til for-

deling innebærer den høye terskelen at relativt få organisasjoner faller innenfor støtteordningen, og at støtten per medlem derfor blir vesentlig høyere enn det en finner i andre byer. Spissformulert kan en si at noen få landsomfattende barne- og ungdomsorganisasjoner får mye, på bekostning av mange små som får vesentlig mindre, eller ingenting.

Noen kommunal «sømløshet» mellom sentrale og lokale fordelinger i Oslo er det vanskelig å snakke om. Barne- og ungdomsorganisasjoner som a) ikke er hjemmehørende i en bestemt bydel og b) har mindre enn 100 medlemmer ser ut til å falle utenfor de kommunale støtteordningene.

Det ser heller ikke ut til å rå noen samordning, verken mellom bydelsordninger og byomfattende ordninger, eller mellom nasjonale og kommunale ordninger.

60 prosent-regelen. Et medlem som er eldre enn 26 år regnes ikke som «tellende» og gir dermed ikke grunnlag for støtte, noe som virker rimelig nok i en barne- og ungdomsorganisasjon. Men det er vanskeligere å forstå at dersom andelen medlemmer under 26 år ikke utgjør 60 prosent eller mer av den totale medlemsmassen, så faller organisasjonen som *helhet* utenfor støtteordningen. Av denne grunn falt fire organisasjoner ut av støtteordningen i 2006, *selv om* de hadde mer enn 100 medlemmer under 26 år. Den normative tanken bak kan være at barn og unge bør ha sine egne organisasjoner, fristilt fra voksen innflytelse. Innenfor barne- og ungdomssegmentet kan denne tanken spores tilbake til 1960-årene.¹²

60 prosent-regelen bygger med andre ord på en normativ forestilling om *separasjon* av barn/unge og voksne i frivillige organisasjoner. Regelen inneholder også med andre ord et insentiv for at barne- og ungdomsorganisasjoner skal fjerne, eller kvitte seg med medlemmer som er eldre enn 26 år. Også dette er en kopi av tilsvarende nasjonale ordninger, hvor støttens størrelse varierer etter prosentandel medlemmer under 26 år.

En kan saktens spørre seg om hvorfor stat og kommune skal skape en aktiv motivasjon for at en bør «kvitte seg med gamlingene» for å kunne optimalisere støtten under denne ordningen. Ved å fjerne 60 prosent-regelen ville man fortsatt kunne gi støtte på grunnlag av antall medlemmer under 26 år, og ville da gi plass til ungdomsorganisasjoner som har med eldre medlemmer. – Det er også verdt å nevne at Kulturdepartementet som hvert år fordeler betydelige beløp til norsk idrett, ikke har noe krav om separat organisering av unge idrettsutøvere. Dette til tross for at idretten er Norges største barne- og ungdomsorganisasjon.

Forskriftene for denne ordningen viste at den er beregnet på organisasjoner med *byomfattende aktivitet*. For lokale, eller bydelsforankrede barne- og ungdomsorganisasjoner er det bydelen som er adressat. Det er imidlertid ingen

12. Se St. meld. Nr. 64 (1960 – 61) *Om offentlig støtte til ungdomsorganisasjonene*.

samordning av sentrale fordelinger og de som foregår lokalt. Det er heller ikke standardiserte, eller felles retningslinjer for fordeling av bydelmidler.

Bergen: Midler til barn/unge

Inngangskriterier

Byrådsavdeling for *oppvekst* fordelte i 2006 støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner som drev kultur- og fritidstiltak for barn og unge, og som hadde kommuneledd med lokale lag og underavdelinger i Bergen. «Kommuneledd med lokale lag» er her definert som minst to lokalavdelinger i Bergen. Andre vilkår for å falle inn under ordningen er ikke presisert. I 2006 ble det fordelt 2,32 mill. kr til frivillige kultur- og fritidsorganisasjoner.

Fordelingskriterier

Støtteordningen er delt i tre, hver del med egne tildelingskriterier:

- 1) som *administrasjonstilskudd*, etter følgende grunnøkkel:
 - 1000 kr per lokal avdeling i Bergen, begrenset til max. 8 avdelinger
 - Lederutvikling refunderes med 30 prosent av dokumenterte utgifter
 - Utviklingsprosjekter/nye aktiviteter får dekket 30 til 50 prosent av driftstilskudd

Det ser ut til å være landsomfattende medlemsorganisasjoner av ulike slag (kristne, miljø, speidere med flere) som fikk støtte over denne posten.

- 2) som *oppstartstilskudd* for nye aktiviteter med opp til 10 000 kr første år. 12 organisasjoner fikk slikt tilskudd i 2006.
- 3) som *aktivitetstilskudd*, som har flere komponenter: Her gis et grunnbeløp med kr 95 per medlem,¹³ dekning av utstyr og aktivitetsmaterieell med inntil 35 prosent av regnskapspost, lederutvikling 30 prosent av dokumenterte utgifter, nye prosjekter kan få dekket 30, maks 50 prosent av driftskostnader, og det gis en støtte på kr 400 per integrert funksjonshemmet. Aktivitetstilskuddet gis til frivillige medlemsorganisasjoner med 5 deltagere eller flere og med minimum 20 aktivitetskvelder per år. Det kreves ikke dokumentasjon av betalt medlemskontingent her.

I 2006 fikk 111 aktiviteter/organisasjoner støtte over denne ordningen. Største enkeltbevilgning gikk til *ungdomsgruppen i Bergen Turlag*, med til sammen

13. I sak 1029-07 besluttet byrådet å heve støttebeløpet per medlem fra 95 til 110 kr.

60 700 kr. Denne organisasjonen fikk støtte på grunnlag av 1904 medlemmer (en framgang fra 1682 året før). Under samme pott fikk *Barnas Turlag* kr 40 000 med utgangspunkt i 1600 medlemmer. I motsatt ende finner vi Søndags-skolen i misjonskirken som fikk kr 2700 på grunnlag av 11 medlemmer.

Blant de 111 som får midler her, er 31 organisasjoner med religiøs tilknytning eller formål, 24 speidergrupper og 12 buekorps. I all hovedsak er det aktiviteter for barn/unge som inngår i denne potten. Midlene er fordelt etter bydel.

Sammenfattende kan en si om denne støttepotten at den har medlemmer som viktigste tildelingskriterium. Samtidig praktiseres det ikke noe strengt medlemsbegrep, og i mange tilfeller flyter «medlemmer» over i «deltakere». Det er heller ikke noe krav om medlemsdemokrati.

Kontroll. I dag (2006) foretas det stikkprøvekontroller av tallet på medlemmer for enkelte organisasjoner, men noen systematisk kontroll er det ikke. Det er under utarbeidelse felles retningslinjer for økonomisk kontroll av alle tildelinger, uavhengig av byrådsavdeling. Kontrollen settes ved en grense på tildelte 100 000 kr. Dette er en forholdsvis høy terskel, og betyr at alle de tildelingene som er beskrevet ovenfor, vil falle utenfor denne kontrollen.

Bergen: Vurdering

Denne støtteordningen har mange likhetstrekk med tilsvarende ordninger i andre byer. Støttebeløpene er relativt lave og mottakerne er mange. Også her er det et stort innslag av kristne organisasjoner – hele 28 prosent av støttemottakerne. Idretten har sitt eget støtteregime og faller utenfor her.

I Bergen brukes termen *administrasjonstilskudd* om det andre betegner som «grunnstøtte». Formålet er det samme, nemlig å gi midler til driften av organisasjonen. Første del av tilskuddet er knyttet til antall lokale lag, og inneholder et insentiv for å opprette slike lag. Samtidig er støttebeløpet kr 1000 per lokallag - så vidt lavt at det neppe alene kan stimulere noen til å øke tallet på lokale lag.

Den andre delen av beløpet er knyttet til *lederutvikling*, og er åpenbart tenkt som en belønning til dem som initierer kurs og liknende for ledere. Også nasjonale støtteordninger for barne- og ungdomsorganisasjoner har med dette kriteriet.

Videre ønsker kommunen å stimulere *nye aktiviteter* ved å dekke en andel av driftsutgiftene for slike.

Vilkårene for å få midler fra den tredje posten, *aktivitetstilskudd*, framstår som ganske sammensatte. Kriteriene er her delvis sammenfallende med dem en finner under administrasjonsstøtten. I tillegg gis et *medlemstilskudd* som, i motsetning til i Oslo, ikke er knyttet til formelt medlemskap, snarere til deltakelse på aktiviteter.

Mange organisasjoner får relativt beskjedne beløp over denne posten. Men for å komme i betraktning kreves et ganske omfattende bokholderi fra søke-

ren. Den må føre statistikk over alle møter og aktiviteter, antall deltakere, sørge for gyldig dokumentasjon av alle utgifter, sørge for revisorgodkjenning av regnskap osv. En kan saktens spørre seg om ikke kostnadene knyttet til dette til tider kan overgå det kommunale støttebeløpet.

Grenseflaten mellom barne-/ungdomsorganisasjoner under oppvekstetaten og tilsvarende under kulturetaten er flytende. På spørsmål om ikke en del av disse foreningene egentlig kunne plasseres i kultursektoren er svaret at jo, det kunne de. Kulturetaten bidrar også med støtte til avgrensede formål for disse organisasjonene.

Et inntrykk fra denne støtteordningen er at de kommunale saksbehandlere har god oversikt over mottakerne, at det rår god kommunikasjon mellom forvaltning og politisk ledelse, og at tildelinger er basert på tillit. Den formelle kontrollen fra kommunens side med bruken av midlene er lav, og tilpasset støttebeløpets størrelse. Samtidig kreves det, som sagt, betydelig dokumentasjon for å få full uttelling på alle støtteordningene.

Det er vanskelig å spore uttalte *mål* som kommunen ønsker at organisasjonene skal bidra til å innfri. Dette er en rettighetsstøtteordning som har vokst fram over tid. Alle som er kvalifisert til støtte i følge kriteriene kan søke og har rett på støtte. Vedtak ses på som enkeltvedtak og avslag kan påklages innen vanlig klagefrist på tre uker. Det betyr at den som har fått støtte kan regne med å få støtte neste år, med mindre forutsetningene har endret seg dramatisk. Midlene har preg av en slags anerkjennelse fra kommunen til organisasjonene – samtidig som kommunen ønsker å stimulere deres virke i bestemte retninger.

Det er verdt å merke seg at de insentivene som er bygget inn i denne støtteordningen ikke kommer til uttrykk i kommunens mer overordnede mål for frivillig virke i kommunen. Det kan henge sammen med at det vi her har kalt insentiver mer framstår som administrative vilkår for å få støtte, enn som virkemidler for å utvikle organisasjonene i bestemte retninger.

Stavanger: Tilskudd til lag og organisasjoner for barn/unge

Fritidsseksjonen har ansvar for administreringen av fire budsjettposter som alle dreier seg om tilskudd til barn og unge. Fritidsseksjonen er i dag plassert under *Oppvekst og levekår*, etter å ha blitt flyttet hit fra Kulturseksjonen for tre år siden. Leder mener det er viktig at fritidsseksjonen er bevart og at ordningene rettet mot barn og unge blir tatt hånd om av en fagavdeling med fagpersoner på ungdomsfeltet som kan gi veiledning og kompetanse. Seksjonen blir fra 2007 slått sammen med Ungdom. Leder mener at dette vil styrke ungdomskompetansen.

De postene vil vi trekke fram her er *lokale stimuleringsstilskudd* og *rusfrie miljøtilbud*, *barne- og ungdomssekretærer* og *driftstilskudd*. En kan stille spørsmål ved hvorfor vi har trukket inn midler til barne- og ungdomssekretæ-

rer i en sammenlikning av kontantstøtteordninger. Svaret er at dette er også en måte å støtte barne- og ungdomsorganisasjonene på.

Inngangskriterier

Vilkårene for å bli oppfattet som et støtterlevant lag/organisasjon er ikke spesifisert i Stavanger. Begrunnelsene for kommunal støtte er knyttet til egenverdi og å skape et aktivt sivilsamfunn, samtidig som *tradisjon* blir fremhevet. Men disse målsettingene gir bare vage antydninger om hva en skal kreve av organisasjoner som skal falle inn under de nevnte støtteordningene. Forsøk på å definere hva som skal menes med «frivillig organisasjon» finner vi ikke her.

Lokale stimuleringskudd og rusfrie miljøtilbud

Dette er midler som fordeles av bydelene, med et snitt på ca 70 000,- pr bydel. Midlene fordeles to ganger i året. I utgangspunktet skal de brukes til lederopp-læring, arrangement og som startmidler til nye organisasjoner. Det er *bydels-utvalgene* som fordeler midlene. Sentralt kunne vi spore en viss oppgitthet over at bydelene i stor grad var liberale i fordelingen av midlene og i liten grad tok hensyn til retningslinjene. Posten var i 2005 på ca. 1,1 mill kr.

Midlene benyttes til å stimulere lag og organisasjoner til å arrangere åpne arrangementer/aktiviteter som skal styrke det sosiale fellesskapet i bydelen. Ordningen er åpen for alle typer lag og foreninger og midlene utbetales som en «underskuddsgaranti» på opptil 1000,-.

En del av denne potten går også til kurs og lederutvikling, med inntil 50 prosent av dokumenterte utgifter. Det gis også støtte til oppstarting av nye grupper.

Barne- og ungdomssekretær

Organisasjoner kan søke om å få dekket inntil 50 prosent av lønnsmidlene til barne- og ungdomssekretær. Organisasjonene må søke på ordningen som ly-ses ut i lokal media og på kommunens nettsider. Fordelingen skjer ved at til-gjengelige midler deles på antallet søknader. De siste årene har støtten vært 45 prosent av lønnsmidlene. Organisasjonene har gitt et klart signal om at hvis potten reduseres til under 40 prosent så vil søkerne ikke ha råd til å dekke den andre prosentdelen selv. Med påplussingen for neste år, regner ikke lederen med at dette skal bli et problem. Ca 40 organisasjoner fikk midler i 2006. I tillegg disponerer seksjonen 160 000,- som organisasjonene kan søke på for å få dekket møteutgifter. På denne posten ble det fordel totalt 3,8 mill kr i 2006.

Midlene fordeles etter følgende nøkkel. En kan få midler til en *A-stilling* som er en fulltidsstilling i ordinært ansettelsesforhold innen organisasjonen. Kommunen kan dekke inntil 50 prosent av lønnsutgiftene, inntil kr 250 000. En *B-stilling* er basert på engasjement av en kortere eller lengre varighet. Stil-lingen kan være fra 40 til 100 prosent av fulltidsstilling. Lønnsrammen til B-stilling er også satt til kr 250 000.

43 organisasjoner fikk slik støtte i 2006, 33 til A-stillinger og 10 til B stillinger. 26 av mottakerne eller ca. 60 prosent var religiøse barne- og ungdomsorganisasjoner knyttet til menigheter eller foreninger. 7 mottakere eller 16 prosent var idrettslag.

Driftstilskudd

Her ble det fordelt totalt 2,6 mill. kr i 2006. Posten har tre sett med tilde-
lingskriterier:

Først gis en *grunnstøtte* etter antall medlemmer 25 år eller yngre. Støtten er progressiv, jo flere medlemmer, jo høyere støtte per medlem. Mer enn 100 medlemmer gir 10 000 kr i grunnstøtte. Dernest gis støtte til *underavdelinger/grupper* med 2000 kr per avdeling. For det tredje gis en *hode- eller medlemsstøtte*, tilsvarende organisasjonens kontingentbeløp, maksimum 100 kr per medlem. For det fjerde får organisasjonene støtte per *møte/øvelse/arrangement* med 20 kr per arrangement.

Ut fra disse satsene beregner organisasjonene selv hva de skal ha i støtte. Alle som søker får det de har krav på. Opplysningene som gis skal være revisor-
bekreftet av en revisor. Det er fritidsseksjonen som behandler søknadene. I 2006 fikk ca. 80 organisasjoner støtte.

Aktivitetsregistreringen som må sendes inn er en kartlegging av type aktivitet, medlemmer, deltakelse av frivillige og lederopplæring. Skjemaet er ett ledd i evalueringen av barne- og ungdomsarbeidet og er vedtatt av Kommunalstyret for Oppvekst. Skjemaet har ingen betydning for fordelingen av midler.

69 organisasjoner fikk driftstilskudd i 2006. 38 av disse (tilsvarende 55 prosent) var knyttet til menigheter eller var organisasjoner med religiøse formål. Gjennomsnittsbeløpet per støttmottaker var ca. 12 500 kr. Mest fikk *Stavanger Turistforening* med 212 000 kr, minst fikk foreningen *Skeiv Ungdom* med 3200 kr.

Etter fordelingen er det som regel midler igjen. Disse fordeler Fritidsseksjonen til ad hoc tiltak og også til mer uorganisert ungdom. Inntrykket hun ga var at seksjonen hadde stor frihet ved fordelingen av disse midlene. Vi prøvde å utfordre leder på hva med uorganisert ungdom og nye organisasjonsformer. Hun var klar over problemstillingen, men mente noe av ansvaret her lå hos bydelene.

Bydelene har stor frihet i disponering av de midlene de har fått delegert myndighet for. Leder ser enkelte betenkeligheter knyttet til styringen og måloppnåelsen til midlene.

Stavanger: Vurdering

Midlene til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner er i Stavanger delt i tre undergrupper. Den første posten - lokale *stimuleringstilskudd* - er midler som fordeles av bydelene, etter retningslinjer som er fastsatt av bystyret og over-

våket av den sentrale administrasjonen. Vi har ikke detaljerte opplysninger om fordelingen av disse midlene.

Posten *driftstilskudd* inneholder fire ulike kriterier – eller insentiver - for støtte. Vi må anta at når grunnstøtten er gjort progressiv - jo flere medlemmer, jo høyere støtte per medlem - er det for å stimulere organisasjonene til økt medlemsrekruttering. I andre deler av frivillig sektor blir grunnstøtte fortolket som et tilskudd til driften av organisasjonen. Vanligvis synker driftskostnadene per medlem når medlemstallet går opp, noe som skulle tilsi en degressiv støtteordning. Stavanger kommune har ikke tenkt på denne måten.

Det er verdt å merke seg at Stavanger har knyttet hode- eller medlemsstøtten til organisasjonens kontingent. Når støtten per medlem er fristilt fra kontingenten kan det oppstå en fristelse til å prise medlemskap lavt for å få mange medlemmer. Da vil også støtteuttellingen fra kommunen kunne bli stor. Jo større avstanden mellom kontingentsatser og kommunal hodestøtte er, jo større vil gevinsten per vervet medlem bli. Med sitt grep har Stavanger kommune unngått denne fellen.

Også ordningen med støtte per avholdt arrangement må ses som en insentivordning, der hensikten er å stimulere organisasjonene til å holde flest mulig arrangement. Samtidig er det vanskelig å vurdere hvilke typer sammenkomster som fortjener å bli plassert her. Et så vidt uklart støttekriterium som dette kan i prinsippet gi rom for «liberale» fortolkninger, med tilsvarende mange støtteverdige møter/arrangementer som resultat. Samtidig er støttebeløpet per arrangement satt lavt, noe som burde gjøre fristelsene mindre.

Ordningen med støtte til *barne- og ungdomssekretær* er den som gir mest midler til barne- og ungdomsorganisasjonene. Tilsvarende ordning finnes ikke i de andre byene. På mange måter er det overraskende at kommunen har stimulert innslaget av betalt arbeidskraft i organisasjoner, som i utgangspunktet har som sin fremste dyd at de er frivillig og ubetalt drevet og organisert.

Kristiansand: Fritidsetatens fleksible tiltaksmidler

Kristiansand har en byomfattende kontantstøtteordning til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, av samme type som Bergen, Stavanger og Oslo. Over denne ble det i 2005 gitt 2,320 mill. kr i driftsstøtte til barne- og ungdomsorganisasjoner. Støtten beregnes ut fra medlemstall. I 2005 ble det registrert 16 120 medlemskap og det ble gitt kr 134 i snitt per medlem. I 2006 var medlemstallet økt til 17 492, og støtten per medlem var kr 134.

Fra Kristiansand har vi tatt med posten *fleksible tiltaksmidler*, som er midler som fordeles av bydelsleder etter nærmere angitte kriterier. Den er ikke direkte sammenlignbar med de øvrige støtteordningene men vi nevner den her likevel. Fra denne posten går det 600 000 kr til fritidsetaten, 400 000 kr til Parkvesenet, 150 000 kr til flerbruk av skolebygninger, og kr 270 000 til rådmannens disposisjon for ulike utviklingsprosjekt. Vårt case omfatter bare en

begrenset del av disse midlene, nemlig den delen som formidles via fritidsetaten.

I 2006 - året vi har brukt for å velge ut våre case - hadde hver bydel har 280 000 kr til disposisjon fra disse midlene. Både frivillige og kommunale instanser kan søke disse midlene, de er derfor ikke eksklusivt øremerket de frivillige organisasjonene. Etter at skolene fikk en egen pott for tverretatlige initiativ, har innslaget av kommunalt initierte søknader blitt redusert.

Ved siden av denne posten finnes det en egen post *foreningstilskudd*. Også disse pengene forvaltes av bydelslederne. Her skal søknadene være på 5000 eller mindre. Større søknader går til det byomfattende kulturstyret. Småbeløp blir gitt til arrangementer; julefest, byttemarked o.l. 40 000 er øremerket «særskilt viktig barne-/ungdomsarbeid» og like mye til «arrangementstilskudd», til sammen 80 000.

Med seg til å vurdere søknader har bydelsleder et *lederforum* som består av representanter for *politi, helsetjenester, skoleforum og barnevern*. Disse, i fellesskap har tre årlige møter der disse midlene fordeles, etter først å ha vært utlyst. Lederforum både innstiller og beslutter, her er ingen overprøving høyere opp i systemet.

Inngangskriterier

Det finnes ingen entydige, skrevne kriterier for hva disse midlene skal kunne brukes til. Både frivillige organisasjoner og kommunale organ kan søke. Det finnes et sett retningslinjer som er ganske uklare. Bydelslederne oppfatter da også tildelingene som vanskelige. Midler skal ikke gå til «drift», men fortokningene av hva dette egentlig betyr, er mange. Leder for «øst» hadde «noen og tjue» søknader i 2006 og ga midler til 16. I år og i fjor har det vært for få søknader til å få benyttet midlene fullt ut. De som får midler må levere rapport over hva midlene går til. Frivillighetssentralene har ikke fått midler, av grunner som det kan være vanskelig å forstå. Åpenbart er det stort rom for skjønn i fordelingen av disse midlene, men uklart hvordan skjønnen forvaltes. Om det blir penger til overs i år ønsker en av lederne å benytte dem på en branndør i en kommunal barnehage som må til for å kunne starte opp en kommunal barnehage. Dette er vel egentlig investeringskostnader av et slag som midlene ikke skal brukes til.

Bydelslederne framstiller det slik at søkerne «bommer» på kriteriene, de ønsker å «toppe driften» slik det ble sagt fra en av dem, men det får de ikke midler til.

Bruken av disse midlene blir ikke betraktet som spesielt vellykket, og ordningen skal legges om fra neste år. En av bydelslederne mener at pengene bør brukes til å betale kommunal egenandel av statlige prosjekter. Her skifter fokus stadig, fra innvandrerintegrering til fattigdom.

For 2007 vil 150 000 kr bli benyttet til *flerbruk* av skoler, i form av refusjon av leieinntekter:

Skoleetaten har gode erfaringer med hvordan åpne skoler kan imøtekomme et lavterskeltilbud for ulike grupper med forskjellige utfordringer, f.eks. leksehjelp, datahjelp, jentegrupper fra ulike kulturer, mødregrupper m.m. Skole som innendørs møteplass fremmer samarbeid hjem – skole. Merkostnader som følge av å ha skolene åpne etter skoletid reduserer avsetninger skolen har til kjøp av direkte undervisningsrelaterte materiell og er en særlig utfordring når rammene reduseres. (Forslag til handlingsprogram 2007-2010 s. 180/181).

Poenget her er altså at skolebygninger i økende grad tas i bruk for sivile formål, gjennom bruk av refusjon ved tap av leieinntekter. Når det gjelder rådmannens syn på bruk av de resterende 1,27 mill. kr er dette nå (medio 2007) under avklaring i forbindelse med forslag til handlingsprogram for 2008.

Kristiansand: vurdering

Sivilt engasjement – det å utrette noe sammen med andre utenfor egen kjernefamilie og til nytte/glede for flere - blir ofte knyttet til frivillige organisasjoner, og offentlige støtteordninger tar da også sikte på å styrke disse. Men sivil engasjement kan også relateres til *lokalsamfunnet*, og til de ressursene som rår i lokalområdet. Sett med dette blikket blir skillet mellom sivile, offentlige og markedsbaserte initiativ mindre viktig. Den sentrale enheten er *lokalsamfunnets innbyggere*, ikke nødvendigvis som medlemmer av frivillige organisasjoner, men like gjerne som kommunal «bruker» eller nabo. Med denne tenkemåten blir det viktig at en virksomhet eller en støtteordning tjener nærmiljøet, ikke at den favoriserer en bestemt type sammenslutninger.

Den tenkingen som omgir de fleksible tiltaksmidlene og beslutningsstrukturen ved fordelingen av dem, ser for oss ut til å være forankret i en slik nærmiljømodell. Det primære er ikke hva slags organisatorisk form en støttemottaker har, men hvordan midlene faktisk kommer nærmiljøaktiviteter til gode. Fritidsetaten har bygget opp mye av sin virksomhet rundt hus og lokaler, til bruk for organisasjoner, beboere og kommunale aktiviteter. Bydelshus, grendehus, fritidssentre, skoler og skateanlegg kalles her *møteplasser*. Hvert bydelshus har en *fritidsleder* i full stilling. Oppgaven for vedkommende er å fylle huset med aktiviteter. Huset brukes en god del til frivillige aktiviteter, og da på utleiebasis. Kommunen har et differensiert prissystem, der barne-/ungdomsorganisasjoner får leie gratis, andre må betale, med varierende satser for ulike grupper.

Det kan tenkes at en lokalsamfunnspolitikk av det slaget vi har skissert her, har et uavklart forhold til frivillige organisasjoner og deres aktiviteter. Den sterke vektleggingen av «møteplassene» tar på mange måter oppmerksomheten bort fra andre sider av organisasjonenes virke, og vi har ikke kunnet spore kommunale forsøk på å integrere de to perspektivene.

I forhold til denne støtteordningen ser vi færre forsøk på å inngå langsiktig samarbeid med det lokale foreningslivet, finne fram til støtteordninger som stimulerer foreningsbygging eller overlate til organisasjonene å ta seg av en aktivitet. Det er imidlertid verdt å merke seg at andre deler av kommuneforvaltningen i Kristiansand har inngått langsiktige avtaler med *velforeningene*, for at disse skal bidra på det kommunale ansvarsområdet. Også dette kan sees som et utslag av nærmiljøtenkingen.

Fordi midlene er uten annet mål enn å stimulere nærmiljøaktiviteter, blir det også ganske uklart hva slags tildelinger som er i tråd med retningslinjene. Mulighetene for fri skjønnsutøvelse øker tilsvarende, og det sprer seg usikkerhet blant de involverte om de egentlig bruker midlene slik de var tenkt.

Vårt case, de fleksible tiltaksmidlene, er det enighet om ikke fungerer spesielt bra. Den mest åpenbare grunnen til dette er at kriteriene for tildeling er så uklare. På den ene siden fører det til at forvaltningen ikke helt vet hvem som er støtteberettiget, på den andre siden at mange søker midler til aktiviteter som ligger utenfor den rammen man vil akseptere – samtidig som en i andre sammenhenger bruker midler på formål en tidligere har avslått.

Samlet vurdering av kontant støtte til barne- og ungdomsformål

Ovenfor har vi gjort rede for fire kontantstøtteordninger. I Oslo, Bergen og Stavanger er ordningene eksklusivt innrettet mot barne- og ungdomsorganisasjoner. Fleksible tiltaksmidler i Kristiansand er en annen type støtteordning enn de øvrige og har et bredere nedslagsfelt. Av denne grunn er ordningene ikke fullt ut sammenliknbare. Det hører også med at i Oslo fordeler man midler til barne- og ungdomsaktiviteter også på bydelsnivå. Disse midlene er ikke inkludert her.

Målsettinger. Beskrivelser av målsettinger for disse støtteordningene er sporadiske, og gjerne knyttet til ønsker om å støtte organisasjonene, stimulere ungdommens deltakelse i dem, fremme aktiviteter og liknende.

Inngangskriteriene er i Oslo, Bergen og Stavanger knyttet til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Oslo har de mest formaliserte vilkårene for å falle inn under ordningen. I de andre byene ser inngangen ut til å være styrt av et mer «intuitivt» eller tradisjonelt forankret skjønn. Ordningen i Kristiansand er åpen for andre søkere enn frivillige organisasjoner. I Oslo kreves 100 medlemmer eller mer for å falle innenfor ordningen, noe som gir relativt få søkere. Andre byer har ikke satt noen slik terskel

Fordelingskriteriene varierer en god del. Oslo har den enkleste ordningen, her er antall registrerte medlemmer eneste fordelingskriterium. Med en relativt nøye kontroll av korrekt oppgitte medlemstall, kan fordelingen av støtten gjøres uten innslag av skjønn.

Oslo ser ut til å ha det største beløpet til disposisjon for barne- og ungdomsorganisasjonene. Støttebeløpet her er mer enn fem ganger større enn tilsvarende i Bergen, og da er ikke bydelenes støtte tatt med.

I *Stavanger* og *Bergen* er fordelingskriteriene sammensatte. Bergen trekker et skille mellom administrasjons- og aktivitetstilskudd, der sistnevnte tilskuddsordning er delt i flere underposter. Stavanger opererer med en progressiv grunnstøtte, en hodestøtte, en arrangementsstøtte og møte/aktivitetsstøtte.

I *Stavanger* går en vesentlig del av støttebeløpet til å lønne personer i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Ingen av de andre byene har tilsvarende ordning.

Hver av disse storbyene har altså utformet sine egne kriterier for støtte til barne- og ungdomsorganisasjonene. Fellesnevneren for Oslo, Bergen og Kristiansand er ordningen med hodestøtte. Beløpet varierer fra 95 kr per medlem i Stavanger, kr 110 i Bergen og kr 740 i Oslo. Beløpene er ikke uten videre sammenliknbare, fordi en i Bergen og Stavanger får midler også ut fra andre kriterier.

Både i Bergen og i Stavanger er støtteordningene knyttet til flere kriterier og ulike dekningsgrader i prosent for hver enkelt. Et viktig spørsmål er hvorfor disse kommunene har valgt et så vidt omstendelig tildelingsregime for støttebeløp som er ganske begrensede. En grunn kan være at kommunene ønsker å stimulere bestemte sider ved organisasjonene, og at vilkår for støtte fungerer som *insentiver* - de er ment å bevege organisasjonene i ønsket retning: Flere medlemmer, flere aktiviteter, flere lokallag, mer ledertrening.

Et viktig, men ubesvart spørsmål er om slike insentiver virker etter hensiktene. Påvirker de organisasjonenes atferd i ønsket retning? Fører de med seg nye statistikkregimer der faktiske hendelser tøyes lengst mulig for å tilfredsstille støttekriteriene? Om slike virkninger er kunnskapen foreløpig liten.

Flere av støtteordningene framstår som uoversiktlige og komplekse. Noen steder vurderer administrasjonen å avholde kurs i søknadsskriving for organisasjonene. Et alternativ ville være å forenkle ordningene; redusere tallet på kriterier, spesielt i tilfeller hvor beløpene er små.

Kontant støtte til eldre, funksjonshemmede og sosiale formål

Blant casene har vi tatt for oss kontante støtteordninger på det helse-/sosialpolitiske feltet i Bergen og Oslo. De to ordningene vi har valgt, er ikke uten videre sammenliknbare. Hvilke aktiviteter/organisasjoner som tas med i støtteordningen og hvilke som gis direkte, øremerket støtte varierer mellom de to byene. I Oslo har en i tillegg egne, lokale støtteordninger som er rettet mot disse organisasjonene.

Oslo: tilskudd til helse- og sosialsektoren inkludert eldreformål

Posten med tilskudd til eldreformål omfatter organisasjoner for eldre/funksjonshemmede, samt alle andre svake grupper, men ikke rusrelaterte aktiviteter. (Det er en egen tilskuddsordning for rusorganisasjoner.) Flertallet av søkerne er ikke rettet mot eldre, men andre grupper, så overskriften «eldreformål» er noe misvisende.

Tilskuddet gjelder *byomfattende tiltak*, operasjonalisert som «aktiviteter og tiltak som gjelder i tre eller flere bydeler». Nøyaktig hva det betyr at en aktivitet «gjelder» i tre bydeler er ikke helt klart, og dette kriteriet er da også, slik det framgår nedenfor, gjenstand for liberale fortolkninger. Virksomhet i en eller to bydeler søker bydelene om støtte. Spørsmålet om hvilke typer av organisasjoner som faller utenfor bydelene og de byomfattende ordningene kommer vi tilbake til.

Fra den byomfattende potten gikk det ut ca. 11,75 mill. kr i 2006. Midlene fordeles etter søknad, fylt ut på eget skjema, og med utgangspunkt i en egen «orientering til søkerne». Midlene blir også utlyst i dagspressen. I teksten heter det at

Tilskudd kan, i følge reglene, gis til «... ideelle humanitære og sosiale organisasjoner/foreninger, brukerorganisasjoner og selvhjelpsgrupper som arbeider med omsorgstiltak, helsefremmende og sykdomsforebyggende arbeid, forebyggende sosialt arbeid og diakonalt arbeid. Det vil ikke bli gitt støtte til brukerorganisasjoner med hovedtilknytning til den statlige spesialisthelsetjenesten».

Søknadsskjemaet etterspør målgruppe(r) for prosjekt/organisasjon samt målsetting med tiltaket, beskrivelse av organisasjon/tiltak, samarbeidspartnere, budsjett og finansieringsplan, om det søkes om midler fra andre, om tiltaket er tilrettelagt for funksjonshemmede. En spør også etter årsregnskap (men ikke om organisasjonen er registrert i Brønnøysund).

I utlysningsteksten skiller det mellom *grunn-, aktivitets- og programstøtte*, og i innstillingen fra administrasjonen over de som er innstilt til støtte er denne spesifisert etter støtteform.

Grunnstøtte er den vanligste tilskuddsformen. Grunnstøtte er et tilskudd til den vanlige driften av organisasjonen. I instruksjonen heter det at slik støtte skal benyttes til vanlig drift og kan ikke brukes til større investeringer, nedbetaling av gjeld og lignende.

Aktivitetsstøtte innebærer i følge instruksjonen «større tiltak og arrangementer som skiller seg fra normal drift og vanlige aktiviteter, og som har et tidsavgrenset perspektiv». 22 organisasjoner fikk aktivitetsstøtte i 2006.

Programstøtte omfatter «... prioriterte innsatsområder som går over flere år». 6 organisasjoner fikk programstøtte i 2006 med til sammen 2,480 mill.

Av dette beløpet gikk 1,1 mill. kr. til Senter for selvhjelp og mestring, Link Oslo, som hører inn under i *Norsk Selvhjelpsforum*.

Hovedtyngden av disse midlene går til *drift* av organisasjonene. Med «drift» menes gjerne utgifter til kontorer, lokaler, husleie mm. Fordelingen av midler skjer etter skjønn. Forvaltningen legger stor vekt på *forutsigbarhet* for mottakerorganisasjonene. Forutsigbarhet sikres ved at organisasjoner som fikk støtte i fjor også har store muligheter for å få i år. Hensikten er å gi bedre muligheter for langsiktig planlegging for støttedmottakerne.

Ordningen er her slik at etaten innstiller, mens byråden bestemmer, eller foretar de endelige fordelingene, ut fra eget skjønn. Det er ikke uvanlig at politikerne gjør om på innstillingene fra forvaltningen. Her kan politiske prioriteringer bli avgjørende.

Tildelinger i 2006. På denne støtteordningen ble det innvilget midler for til sammen 11,83 mill. kr i 2006. Det forelå 158 søknader. Av disse var 48, eller hele 30 prosent *nye* søknader, dvs. fra slike som ikke hadde fått eller søkt midler fra denne posten i 2005. Søknadssummen totalt var på 42,6 mill, hvorav en søknad på hele 10,25 mill.

I bunken av 158 søknader var 96 eller ca. 60 prosent fra *frivillige, demokratisk organiserte sammenslutninger*. En vesentlig del av de øvrige søkerne var tiltak eller aktiviteter under en frivillig organisasjon, f.eks. Røde Kors' Finnerud aktivitetssenter eller Røde Kors' Nettverksarbeid. Noen var også mer frittstående aktiviteter, som f.eks. Magasinet Erlik (=Oslo).

Nye søkere. Blant de 48 søknadene som var nye i 2006, ble hele 35, eller 74 prosent, avslått.¹⁴ I noen tilfeller ble det gitt flere begrunnelser for avslaget. Nedenfor presenteres det som framstår som hovedbegrunnelsen.

Begrunnelser for avslag/ikke prioritert

Søknaden faller utenfor denne støtteordningen	5 avslag
Har fått tilskudd fra/ hører hjemme under annen kommunal enhet	6 avslag
Begrensede midler til fordeling i år	9 avslag
Organisasjonen har høy egenkapital selv	2 avslag
Uklart om ordn er rettet mot utsatte grupper/funk. hemmede	1 avslag
Ikke byomfattende	2 avslag
Har ikke oppgitt medlemstall i Oslo	1 avslag
Annet forvaltningsorgans ansvar	2 avslag
Har ikke selvstendig, demokratisk struktur	1 avslag
Har ikke opplyst noe om/få frivillige	2 avslag
Søknad kommet fra feil instans i organisasjonen	1 avslag
Uten spesifikk begrunnelse	1 avslag
Kommunen ønsker ikke å bidra til flere org. av dette slaget	2 avslag

14. I sakspapirene bruker kommunen betegnelsene «ikke prioritert» og «avslag». Avslag betyr at søker faller utenfor tilskuddsordningen.

Begrunnelser for støtte. 13 av de nye søknadene ble innvilget støtte. 11 av disse var uten spesifikk positiv begrunnelse, mens 2 ble omtalt som «positive tiltak». Det framgår indirekte av saksframstillingen at alle disse faller innenfor støtteordningen, uten at det ble presisert hvorfor de gjorde det. Et flertall av de organisasjonene som fikk førstegangsstøtte fikk et svært begrenset støttebeløp. 5 organisasjoner fikk 5000 kr hver, de øvrige fikk mellom 10 og 40 000 kr. I 2006 må 5000 kr til drift av en organisasjon sies å være et symbolsk beløp. Generelt har kommunen vært tilbakeholden med midler i startfasen til nye organisasjoner for å se om de «har livets rett».

110 søkere – 70 prosent av alle - hadde også fått innvilget støtte for 2005, og søkte på nytt for 2006. De fleste søkte om samme, eller høyere beløp enn året før.

Av disse 110 søkerne fikk hele 77, eller 68 prosent nøyaktig samme beløp som året før. De øvrige 32 prosentene fikk endret beløp i forhold til fjoråret. 19 søkere fikk redusert innvilget beløp i forhold til 2005, mens 14 fikk økt den kommunale støtten. Økt støtte ble vanligvis ikke begrunnet eksplisitt i innstillingen. For de som fikk redusert støtten finner vi følgende begrunnelser.¹⁵

Begrunnelser for redusert støtte

Uklar/ingen eksplisitt begrunnelse	5
Får støtte fra andre instanser	4
For stort søknadsbeløp, begrenset med midler i til fordeling	3
Svak økonomistyring i søkerorganisasjonen	3
Kommunen kan ikke støtte langvarig behandling	1
Kommunen støtter ikke investeringer	1
Stor egenkapital i foreningen	1
Økt støtte fra andre off. instanser	
Har ikke eget lokallag i Oslo (men støttes likevel)	1

Oslo: Vurdering av støtten til helse- og sosialsektoren inkludert eldreformål

I kommunal sammenheng er en støtteordning med en ramme på opp mot 12 mill. kr en ganske omfattende ordning. I motsetning til mange andre ordninger i og utenfor Oslo, har denne relativt få formelle søknadskriterier som skal innfris. Det viktigste kravet er at man driver på det som bredt betegnes det helse/sosialpolitiske feltet. Dernest at tiltaket skal være rettet mot Oslos innbyggere.

Ut over disse kravene er det vanskelig å finne tildelingskriterier som praktiseres absolutt, dvs. overfor alle søkere. Ideelt bør en organisasjon ha en egen, atskilt Oslo-avdeling for å kunne komme i betraktning. Men en del or-

15. Ofte gis det flere begrunnelser for avslag, uten at én framstår som hovedbegrunnelse. Jeg har her skjønnessig valgt den som for meg framstår som viktigst.

ganisasjoner som rommer et relativt lavt antall medlemmer ser ikke ut til å ha det. Det kan være tilstrekkelig å holde møter i Oslo for å få støtte fra kommunen. Eksempler på slike organisasjoner er Landsforeningen for transkjønnede og Landsforeningen for etterlatte ved selvmord. Kravet om formelt utskilt Oslo-lag er altså ikke et absolutt krav.

For organisasjoner som holder til i Oslo er det et krav om at virksomheten skal være *byomfattende*. Kommunens fortolkning av dette kravet virker romslig. En aktivitet som er «åpen for alle» kan defineres som byomfattende, selv om aktiviteten har bydelsforankring. Ammerud bo- og kultursenter under Kirkens Bymisjon er eksempel på en slik virksomhet. Her er kommunen fornøyd med at tiltaket har deltakere fra 3 eller flere bydeler for å kunne klassifisere det som «byomfattende». Flere tiltak i regi av frivillighetssentralene gir eksempler på det samme.

Når så få tildelingskriterier er absolutte, betyr det at det er stort rom for bruk av skjønn for tildelinger fra denne støtteordningen. Spørsmålet her er: Hvordan praktiseres dette skjønnet? Hvilke momenter er det som vektlegges når støtte, eventuelt ikke prioritert/avslag skal begrunnes?

Som vist ovenfor er det relativt rikholdig arsenal med argumenter som benyttes for å begrunne at en søknad ikke prioriteres eller avslås. Den vanligste begrunnelsen er knapphet på midler (9), at søknaden faller utenfor støtteordningen (5) eller at den hører hjemme under annen forvaltningsenhet (6). Det gis bare grunnstøtte til en og samme organisasjon eller tilskudd til samme tiltak fra en kommunal tilskuddsordning.

Noen argumenter må sies å ligge utenfor det skjønnet gir rom for. Det kan for eksempel neppe være en kommunal oppgave å regulere hvor mange frivillige organisasjoner som skal eksistere på et område. Noen ganger oppstår det uenighet mellom fraksjoner i en organisasjon, med etablering av ny organisasjon som resultat. At kommunens støtteordninger favoriserer den eksisterende på bekostning av den nye, skyldes at kommunene ønsker å se an situasjonen i startfasen for å vurdere om fraksjoner fra eksisterende organisasjoner viser seg å ha «livets rett».

Argumentet om at organisasjonen har stor egenkapital eller «penger på bok» blir vurdert ulikt i ulike byer. I *Bergen* gir byrådene for *oppvekst* samt *finans, kultur og næring* uttrykk for at organisasjonene bør legge seg opp noe «penger på bok», både for å møte svingninger i egne utgifter, og eventuelle kutt i bevilgningene fra kommunen.

Kravet om selvstendig, demokratisk struktur er i ett tilfelle brukt for å avslå en søknad. Dette kravet er eksplisitt uttalt i kommunens støtteordning for barne-/ungdomsorganisasjoner, men er ikke et uttalt krav for denne pengeposten. Anvendt konsekvent ville det da også ha fjernet en god del aktører fra støtteordningen, blant annet de mange frivillighetssentralene som ikke er demokratisk organisert.

Grunnstøtte og aktivitetsstøtte. Generelt har det vært et politisk signal om å prioritere tildeling av grunnstøtte. Kommunen skiller mellom aktivitetsstøtte til spesifikke aktiviteter, og grunnstøtte til driften av organisasjonen. Til tider kan det virke som om det er vanskelig å praktisere dette skillet på en entydig måte.

For en del organisasjoner er aktivitetene en integrert del av driften, og støtte til drift vil dermed også bli støtte til aktivitet. I slike tilfeller vil gjerne innvilget aktivitetsstøtte være støtte til et *ekstraordinært* tiltak. Samtidig signaliserer kommunen gjerne at denne støtten er en engangsforeteelse, tilsvarende beløp vil ikke automatisk bli innvilget neste år.

Som nevnt har en del organisasjoner skilt ut mer spesifikke aktiviteter i egne søknader. I slike tilfeller må kommunen trekke et skille mellom tidsbegrensede aktiviteter (som får aktivitetsstøtte) og varige aktiviteter som får driftsstøtte. For organisasjoner som ønsker seg «fast plass» på denne budsjettposten kan det være hensiktsmessig å definere «aktivitet» som «organisasjon», for dermed å få en gunstigere behandling. Flere av de større organisasjonene (som f.eks. Røde Kors og Kirkens Bymisjon) gjør da også dette. Uklarheten her oppstår når aktiviteter gis en semi-selvstendig form, og dermed kan defineres som egne organisatoriske enheter, med eget regnskap og bemanning.

«Fast plass». Ovenfor viste vi at 110 av 158 søkere hadde fått støtte også i 2005. Dette tyder på, noe saksbehandler også bekrefter, tendensene til «fast plass» på denne budsjettposten. Har man først kommet inn, skal det vanligvis en aktiv grunn til å miste denne. Når likevel fem søkere dette året fikk beskåret støttebeløpet, må en gå ut fra at det faktisk har vært en årsak, som ikke lar seg avlese i innstillingen. «Fast plass» begrunnes med at det er viktig å gi søkerne stabile arbeidsbetingelser, og stabil kommunal støtte kan bidra til slike. «Fast plass» er også vanlig praksis for mange statlige støtteordninger (Se St. meld 27 (1996/97)).

Dette betyr at for nye organisasjoner og formål blir *knapphet på midler* en viktig forklaring på avslag, slik støtteordningen nå praktiseres. Nye tiltak kan være støttestøtverdige som de «gamle», men knapphet på midler fører altså til at de ikke blir prioritert.

Normen om mer eller mindre «fast plass» er ikke en formelt uttalt norm i denne støtteordningen. Hadde den vært det, burde kommunen ha øremerket en del av bevilgningen til dem som allerede var sikret støtte, og dermed skape et mer realistisk bilde av det beløpet som var til disposisjon for nye søkere.

Er «fast plass» et rettferdig fordelingsprinsipp? Er det rimelig at nykommere skal ha en vesentlig tyngre vei inn på denne budsjettposten enn de som allerede er innenfor? En kunne ha tenkt seg at kommunen, for eksempel hvert 5. år, foretok en mer omfattende og helt uhildet vurdering av alle søkere, der prinsippet om «fast plass» var tatt bort, og alle søkere stilte likt. Det ville gi

muligheter for nye søkere, og ville gi kommunens tildelinger et mer dynamisk preg. Slik støtten nå fordeles, gir den lite stimulans til nye aktiviteter.

Støttebeløpets størrelse. For en utenforstående er det ikke mulig å se sammenhengen mellom formål og trekk ved organisasjonen på den ene siden, og støttebeløpets størrelse på den annen. For eksempel fikk Oslo Røde Kors i 2006 et samlet støttebeløp på 870 000 kr til åtte aktiviteter. *Interessegruppa for Kvinner med Spiseforstyrrelser* fikk i 2006 340 000 kr i grunnstøtte, med et medlemstall på 229 hovedmedlemmer. *Norsk Folkehjelp Oslo* med 595 medlemmer og 25 000 frivillige arbeidstimer fikk kr 90 000 i støtte. Slik, og lignende forskjeller kan ha sin årsak i ett eller flere av følgende forhold:

Politisk påplussing. Politikerne velger å plusse på enkelte søknader under den politiske behandlingen av søknadene. Resultatet blir en prosjektportefølje som ikke bare er forankret i forvaltningens retningslinjer, men i det som til enhver tid er rådende politiske sympatier. Når politiske påplussinger også blir stående som varig støtte til organisasjonen/aktiviteten over tid, vil resultatet framstå som arkeologiske ulikheter som ikke alene lar seg forklare ut fra dagens tildelingskriterier. Eller sagt på en annen måte: Når påplussinger til gode enkelttiltak sees i lys av støtten til *andre* gode tiltak, kan forskjeller framstå som uforklarlige og urettferdige, men likevel legitime ut fra politikernes rett til å gi støtte ut fra politiske vurderinger.

Inkrementalisme. Organisasjoner som har hatt «fast plass» i lengre tid har fått jevnlig påplussinger fra kommunen. Resultatet kan bli et støttebeløp som ikke lar seg forklare ut fra aktivitet eller innhold, men først og fremst som jevnlig økninger av et i utgangspunktet beskjedent støttebeløp. Dette kalles inkrementalistisk vekst og er vel kjent i offentlig sektor.

Vilkårlig bruk at det skjønnets som få formelle tildelingskriterier/retningslinjer gir rom for. Denne støtteordningen benyttes overfor et stort antall ulikeartede sosialpolitiske ordninger: Frivillige organisasjoner, interessegrupper, selvhjelpsgrupper, publikasjoner, frivillighetssentraler, semi-profesjonelle aktiviteter, behandlingsliknende tilbud med mer. Det store mangfoldet gjør det vanskelig å benytte et entydig sett med vurderingskriterier. Manglende prioritering eller reduserte støttebeløp begrunnes gjerne med trekk eller egenskaper ved den enkelte aktiviteten, og ikke i mer overordnede retningslinjer eller mål for bevilgningen.

Det skal tilføyes at tilskuddsordningen innenfor helse- og sosialsektoren er under revisjon. Hensikten er å utarbeide en forskrift som har klarere kriterier for tildeling.

Bergen: midler til eldreformål

Byrådsavdeling for helse/omsorg i Bergen avsatte i 2006 16.75 mill. kr til stiftelser og frivillige organisasjoner som driver velferdstiltak, krisetiltak, rusbehandling, råd og veiledning og sosialrådgivning. Innenfor denne rammen

gikk 716 000 kr til «..organisasjoner og lag som driver byomfattende virksomhet med sosiale formål og til organisasjoner med byomfattende eldre formål». 12 organisasjoner fikk støtte her, med til sammen 266 000 kr. Mest fikk Norsk pensjonistforbund Hordaland med 152 000 kr, minst Bergen Røde Kors besøkstjeneste med 5000 kr. I denne støtteordningen er det høy grad av stabilitet i tildelingene fra dene ene året til det neste. Støtten er en blanding av aktivitets- og driftsstøtte, noen får midler til organisasjonen, mens andre får til aktiviteter. Beløpene fordeles etter skjønn, her er ikke krav om medlemsregistre eller andre opplysninger.

I første kategori, *byomfattende sosiale formål*, søkte 25 organisasjoner som alle fikk støtte. 21 av disse var organisasjoner for funksjonshemmede. Støttebeløpet varierte fra 72 000 (Norges Blindforbund) til Hordaland Lupusgruppe som fikk 5000 kr.

Det foreligger retningslinjer for disse tildelingene. I tillegg til inngangskriteriene ble organisasjoner med mer enn 1000 medlemmer i Bergen gitt et grunnbeløp på 34 500 kr. Organisasjoner med 250 medlemmer eller mindre fikk 11 000 i grunnstøtte, mens de med 250-1000 medlemmer fikk 15 000 kr. To organisasjoner (Bergen Hørsellag og Norges Diabetesforbund Hordaland) hadde mer enn 1000 medlemmer. 2 organisasjoner fikk ekstra støtte for spesielle aktiviteter.

Eldreformål i bydelene kommer i tillegg til de byomfattende tiltakene. 500 000 kr ble fordelt på 70 organisasjoner og aktiviteter. Høyeste støttebeløp var 20 000, flertallet av bevilgninger var fra 3 til 10 000 kr. Heller ikke her virker det som om det er bygget inn krav om medlemskap eller lignende.

Frivillighetssentraler. Fem sentraler fikk kommunal støtte med til sammen 541 000 kr. Det var satt av mer midler enn det ble søkt om fra sentralene, de ble derfor oppfordret til å søke om støtte til nye formål.

Samlet vurdering av midler til eldreformål

Det er vanskelig å foreta noen direkte sammenlikning av støtteordningene på det helse/sosialpolitiske feltet i Bergen og Oslo – ikke minst fordi man i Oslo også deler ut midler på bydelsnivå som ikke er inkludert i Bergen. Fellesnevneren i begge byene ser ut til å være at krav om demokrati, medlemskontingent med mer som vilkår for støtte, er fraværende. Det er ytelser eller tjenester som er vilkåret for støtte, og ikke medlemsaktiviteter. Frivillige organisasjoner og stiftelser er ikke mål i seg selv, men virkemidler for mer eller mindre profesjonelle tjenester.

Råd/utvalg

På de fleste offentlige forvaltningsfelt finner en råd eller utvalg som binder politikk/forvaltning sammen med sivile interesser eller interessegrupper. I teorier om det *korporative samfunn* tar en gjerne utgangspunkt i at viktige sider ved statlig politikk utformes i et mer eller mindre lukket samspill mellom interessegrupper og forvaltning, på bekostning av den åpne politiske, eller demokratiske kanalen. Undersøkelser av råd/utvalg har i hovedsak tatt for seg forholdet mellom statsforvaltningen og de nasjonale organisasjonene. Mindre er kjent om hvordan denne typen samarbeid fungerer lokalt.

Samarbeidsråd/utvalg mellom offentlig forvaltning og frivillige organisasjoner tar vanligvis utgangspunkt i en bestemt måte å forstå sivile sammenlutninger på. De aggregerer og formidler *organiserte gruppers interesser*, og gjør det dermed enklere for politikerne å få oversikt over krav og behov. Denne forståelsesmåten betoner medlemmenes roller som bærere av forventninger og krav som kan omsettes i offentlig politikk. Et råd eller utvalg kan sees som en måte å få fram mulige *forbedringer* av politikken på et felt og kan dermed sees som et virkemiddel, både for myndigheter og organisasjoner.

Tar en for seg alle frivillige organisasjoner er det likevel ikke så enkelt å skille ut interesseorganisasjonene fra de øvrige. De aller fleste organisasjoner artikulere medlemmenes interesser i forhold til myndighetene, både nasjonalt og lokalt. En kan derfor skille mellom *primære interesseorganisasjoner*, dvs. slike som har interesseartikulering som sitt primære mål, og *sekundære interesseorganisasjoner* som nok kan formidle interesser, men hvor dette ikke er den primære oppgaven for organisasjonen. Som eksempel på den første typen står LO, og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, som eksempel på den andre Norges Idrettsforbund.

Ved etableringen av råd/utvalg er det viktig å vurdere om deltakerne er *representative* for de interessene som faller inn under utvalgets mandat. Nedenfor skal vi vise at en kan stille spørsmålsteget ved om slike råd alltid er satt sammen slik at det speiler det underliggende universet av eldre/innvandrere. Manglende representativitet vil gå ut over legitimiteten til utvalget, og kommunen kan på sin side ikke være sikker på at utvalgets beslutninger er dekkende for de underliggende interessene.

Det er også viktig å vurdere om deltakerne i råd/utvalg faktisk *representerer* de gruppene/organisasjonene som de springer ut av. For at det skal være tilfellet må deltakerne konsultere sin organisasjon/gruppe når viktige spørsmål skal behandles, og målbære felles synspunkt inn i rådet/utvalget.

Nedenfor har vi tatt for oss to typer råd, nemlig *eldreråd* og *innvandrerråd*. For hver rådstype har vi tatt for oss to case i to ulike byer. Vi har undersøkt eldreråd i Stavanger og Bergen og innvandrerråd i Kristiansand og Oslo.

Eldreråd

Kommunale og fylkeskommunale eldreråd ble lovfestet i 1991, men flere kommuner, blant annet vårt case *Stavanger*, hadde på eget initiativ opprettet eldreråd mange år tidligere. Loven sier at kommunestyret bestemmer hvor mange medlemmer rådet skal ha. Pensjonistforeninger har rett til å komme med forslag til medlemmer i rådet, og flertallet av rådsmedlemmene skal være *alderspensjonister* i kommunen.

Eldrerådet er ment som et *rådgivende* organ for kommunal forvaltning/politikere, og skal få til behandling alle saker som gjelder livsvilkårene for de eldre i kommunen. Rådet kan også på eget initiativ ta opp saker som angår de eldre. Det er også lovfestet at kommunen skal sørge for sekretariatshjelp til rådet, og reglene i kommuneloven om kommunale *nemnder* gjelder for eldrerådet. De kommunale eldrerådene har intet nasjonalt organisasjonsledd. På nasjonalt nivå finner en *Statens seniorråd* som har mer aktive og selvstendige oppgaver enn det eldrerådene er tillagt, og som dessuten er ment å dekke aldersgrupper på 50 år og eldre.¹⁶ De kommunale eldrerådene i storbyene samarbeider med hverandre og har jevnlig møter.

Vårt materiale dekker *to casestudier* av kommunale eldreråd i byene Bergen og Stavanger. Spørsmålet vi vil stille her, er følgende: Hvordan er ordningen utformet i de to byene? Hvilke forskjeller i praksis kan vi finne mellom de to casene? Hvordan fungerer eldrerådene som binde- og virkemiddel mellom sivile og kommunale interesser?

Bergen: Eldrerådet

Mandat. I Bergen er eldrerådet gitt et eget mandat som i hovedsak følger intensjonene i loven fra 1991. I mandatet heter det at:

16. *Statens seniorråd er et rådgivende organ for offentlige instanser og institusjoner på nasjonalt nivå, som på et fritt og selvstendig grunnlag tar opp forhold som angår seniorers levekår og muligheter for deltakelse i arbeids- og samfunnsniv. Med seniorer menes personer over ca 50 år.* Fra: Forskrifter for statens seniorråd.

1. Eldrerådet skal være et konsultativt råd for sosialstyret i spørsmål som kan ha betydning for den eldre del av befolkningen i kommunen.
2. Rådet skal uttale seg om planer som kan ha innvirkning på Eldres livssituasjon. Det er av betydning at rådet uttaler seg om prosjekter før endelige planer utformes i de aktuelle etater.
3. Rådet skal uttale seg om forslag til budsjetter som kan ha innvirkning på de Eldres livssituasjon.
4. Rådet kan ta initiativ til etablering av nye eller forbedringer av eksisterende tiltak for eldre.
5. Rådet skal søke å engasjere Eldres foreninger og andre humanitære og sosiale organisasjoner til frivillig innsats innen eldreomsorgsarbeidet.
6. Rådet skal informere om de Eldres problemer.
7. Hva behandlingen av budsjettet angår, jfr. punkt 3, må dette omfatte de forslag som leder av seksjon for helse og sosial fremmer overfor formannskapet.

Eldrerådet er her gitt en dobbelt oppgave. På den ene siden skal rådet ha en *konsultativ* rolle, det skal kunne uttale seg om alle kommunale saksforhold av relevans for de eldre. Rådet er også gitt rett til å uttale seg om *budsjettforslag*, men denne rollen er avgrenset til det helse/sosialpolitiske feltet. Disse oppgavene dreier seg alle om å gi *input* til de kommunale beslutningsprosessene.

På den andre siden skal rådet ha utadrettet rolle i forhold til de eldre. Det skal ha en *initierende* funksjon overfor andre frivillige organisasjoner (pkt. 5) og en *informerende* funksjon – uten at det er helt klart hvem det er som skal informeres. Hvordan håndterer rådet denne todelte oppgaven?

Oppnevning. De største pensjonistorganisasjonene – Norsk Pensjonistforbund (NPF), som er en paraplyorganisasjon for flere pensjonistorganisasjoner, og LOP (Landslaget for offentlige pensjonister) samt Forsvarets Pensjonistforbund innstiller kandidater til eldrerådet gjennom organisasjonsinterne prosedyrer. Her innstiller man personer til hver enkelt plass, med personlige vararepresentanter. 5 representanter blir tatt ut. Disse blir presentert for valgstyret i Bergen kommune som avgjør hvem som skal sitte i eldrerådet. Til tider kan det være partipolitiske hensyn som ligger til grunn for utvelgingen. I tillegg til disse fem oppnevner bystyret to politikerrepresentanter til rådet. Formannsvervet alternerer mellom LOP og NPF – en periode på hver. Vervet har varighet på fire år og følger valgene til kommunestyret.

Sekretariat. Eldrerådet har en sekretariatsleder som er en kommunalt ansatt person i 30 prosent stilling. Hun er også sekretær for rådet for funksjonshemmede. Rådet har gjennomgående ett møte per måned. Sakspapirer og dagsorden sendes ut på forhånd. Tradisjonelt har rådet behandlet saker som er blitt oversendt fra kommunal forvaltning.

Med en funksjonsperiode på fire år og folk med ganske ulik bakgrunn, tar det noe tid å etablere rådet som en vel fungerende gruppe. Noen (vanligvis

menn) er vant til å bestemme, de snakker mye mens andre (vanligvis kvinner) sier lite. Noen har liten skoleing i å behandle saker mens andre er flinke til å formulere seg. Det tar tid å få enkeltpersoner til å jobbe sammen i en organisasjon.

Sekretariatsleder er åpenbart en sentral person for rådet. Men hun framhever at hun ikke selv skal mene noe for rådet, men formulere deres synspunkter og slippe dem til. Hun luker også bort saker og synspunkter som hun mener ikke hører hjemme. Hun fungerer med andre ord som en slags «gatekeeper» mellom kommunalforvaltningen og rådet. Hun tar ikke stilling i enkeltsaker, likevel er det klart – noe hun også selv gir uttrykk for – at hennes funksjon er svært viktig, fordi eldrerådet i mange tilfeller mangler tilstrekkelig kompetanse i egne rekker.

Det hender også at eldrerådet tar opp forhold medlemmene er sinte eller opprørte over, hvor det er lite å gjøre, eller det stilles krav basert på misforståelser. Da kan sekretariatsleder innkalle ansatte i kommunen til redegjørelser for utvalget, for dermed å få avklart det aktuelle saksforholdet.

Om sin egen funksjon sier sekretariatsleder at ingen instruerer henne. Likevel har det hendt at hun har fått korreksjoner fra overordnet hold. Med lang fartstid i kommunen er hun fortrolig med hvordan forvaltningen fungerer.

Arbeid og oppgaver. Slik det framgår av mandatet inngår rådet i saksbehandlingen på helse/sosialfeltet. Rådets leder møter fast på møter for hovedutvalget for helse/sosialsaker. Her kan uttalelsene fra eldrerådet følge saken videre gjennom det kommunale apparatet og fram til vedtak i bystyret. Det hender at de to politikerrepresentantene aktivt har vært brukt som talerør inn i bystyret, der de representerer eldrerådets interesser. Rådet kan ikke uttale seg om enkeltsaker, men tar opp konkrete, men allmenne forhold.

Leder og nestleder har jevnlig møter med helsebyråden, og føler at de blir hørt. De gir uttrykk for at det rår en svært god tone, og byråden har til dem også gitt uttrykk for at hun er avhengig av innspill og kommentarer fra eldrerådet. Slik har det ikke alltid vært, tidligere (mannlige) byråder har vært atskillig mindre lyttende. Det er altså ganske personavhengig om hvor godt forholdet mellom administrasjonen og eldrerådet til enhver tid blir.

Det alt vesentlige av rådets uttalelser og oppmerksomhet er relatert til *eldrepolitikken*, med hovedvekt på kommunale tilbud overfor den eldre delen av befolkningen. Eldrerådene skal ikke komme med forslag eller løsninger, de skal bare uttale seg om politiske saker, sier leder for rådet i intervju. Til tider er det motsetninger mellom rådets deltakere, men det er alltid et poeng å komme fram til en felles uttalelse – dissenser forekommer ikke.

Nye arbeidsformer. Leder for rådet er opptatt av at rådet bør bevege seg fra en «reaktiv» rolle, en hvor man bare forholder seg til de sakene som blir oversendt fra kommunen, til en *proaktiv*, der rådet selv løfter fram nye saker. Høsten 2006 ble det etablert nye samarbeidsråd/brukerutvalg på alle kommunens 21 sykehjem, og her har eldrerådet nå fått fast plass på samtlige. Leder ser

dette som en arena for å få opp og fram nye saker, dvs. slike som kommer fram gjennom klager mm til det enkelte sykehjem. De 7 medlemmene av eldrerådet har delt de 21 sykehjemmene mellom seg, med tre på hver. Det kan bli mye å gjøre, det er mange møter å delta på, og sekretariatsleder lurte på om de har gapt for høyt her.

Rådet er også opptatt av *kvalitetssikring*. Rådet har en representant i Hovedutvalget for kvalitetssikring på sykehjem, og tilsvarende i gruppen for kvalitetssikring i den hjemmebaserte omsorgen.

Leder for rådet er sterkt opptatt av *sykehjemmene* i kommunen. Hun ønsker seg mer aktivitet for beboerne, flere kulturinnslag, åpning mot lokalsamfunnet, flere frivillige osv. En annen kongstanke er det hun kaller for diskriminering av eldre, f.eks. mangel på teleslynger i offentlige bygg, snubleplakater på fortauer og lignende.

Rådet tar jevnlig opp saker med *media*, men blir ikke alltid hørt. For eksempel tok man opp det som kalles diskriminering på Haukeland sykehus, nemlig at 55 åringer med hjerneslag får en helt annen behandling enn de som er 70.

Eldrerådet har tidligere ønsket seg et eget budsjett med midler de selv ville disponere til eldreformål, men dette vant ikke gjenklang i sekretariatet. Eldrerådet skal være rådgivere og ikke noen «veldedighetsorganisasjon» sier sekretariatsleder.

Stavanger: Eldrerådet

I Stavanger ble Eldrerådet etablert i allerede 1989, etter lokalt påtrykk. Da eldrerådene ble gjort obligatoriske i 2003 hadde Stavanger allerede lang erfaring med denne typen råd. Bakgrunnen for opprettelsen av rådet i 1989 var delvis den såkalte *Hovda-aksjonen* og den medieoppmerksomheten om eldres situasjon som denne saken skapte. Men rådet er også et resultat av påtrykk fra pensjonistorganisasjonene som lenge følte at de hadde for liten innflytelse i politiske saker. Rådet fungerer nå som et kontaktorgan mellom pensjonistforeningene og kommunen og har på mange måter utviklet seg til et redskap for bystyret.

I Stavanger er det nå 43 pensjonistforeninger. I tillegg kommer en rekke menigheter som driver arbeid av og for eldre. Disse inngår i et *Fellesutvalg* som er en paraplyorganisasjon på kommunalt plan. Det er i ferd med å skje en endring i typer av pensjonistforeninger. De lokale foreningene er i tilbakegang, mens foreningene knyttet opp til bedrifter er i vekst. Leder melder om en utfordring knyttet til å få yngre pensjonister til å engasjere seg. Eldrerådet regner med at det er ca 20 000 eldre i kommunen. De benytter «Mortepumpen» som er et infoblad, aktivt for å informere som sitt arbeid. Leder mener det er høy bevissthet i befolkningen om eldrerådet.

Rådet føler selv at det har innflytelse. Dette forklares med at deltakerne er seriøse, har stor kunnskap og opptrer med ryddighet. De ønsker å komme tidlig inn i saker, slik at de kan være med å påvirke på et tidlig stadium. De har lagt stor vekt på å skape tillitt i kommunen. Eldrerådet tar også selv initiativ til saker som de mener kommunen må forholde seg til. Blant annet har de tatt initiativ til at kommunen må forholde seg til at det i fremtiden vil være behov for 300 nye sykehjemsplasser.

Oppnevning. Det er vanlig å ha to folkevalgte i rådet, men dette har ikke vært ønsket i Stavanger, her er det et ønske om å holde partipolitikken utenfor eldrerådet. Medlemmene har imidlertid mye partipolitisk og kommunal erfaring. Blant annet er de bevisste på at de bør ha en lege (eldre legers forening) og en med erfaring fra planarbeid i kommunen med i rådet.

Rådet velges ved at Fellesutvalget for pensjonistforeningene innkaller til et møte med pensjonistforeningene for å velge valgkomité. Valgkomiteen ber så om innspill fra pensjonistforeningene, menigheter og andre. Det avholdes så et nominasjonsmøte med foreningene hvor det nomineres 9 medlemmer og 5 varamedlemmer. Rådet blir formelt valgt av bystyret.

Medlemmene av rådet sitter der som enkeltindivid og representerer i utgangspunktet ikke andre enn seg selv. Det er imidlertid kamp om å få plass i rådet. Slik at for å bli valgt må en ha god forankring i en organisasjon eller ivareta spesifikk kompetanse. Viktige egenskaper som blir trukket frem er kunnskap, erfaring og interesse. Det blir lagt vekt på at medlemmene inngår i et kollegium. Fellesutvalget og eldrerådet er uavhengige av hverandre, men har mye kontakt. Fellesutvalget kanaliserte henvendelser og potensielle politiske saker til eldrerådet. De eldre og pensjonistforeningene i Stavanger har dermed eldrerådet som sitt organ overfor kommunale myndigheter.

Det skal være kjønnsbalanse i rådet. Sekretæren for utvalget mente imidlertid at mennene i større grad fremmet saker og var involvert i de tunge sakene. Dette var ikke leder av rådet enig i og mente at det var flere sterke kvinner i rådet. Rådet er imidlertid preget av høy alder. I løpet av kort tid har et rådsmedlem og et tidligere rådsmedlem, nå aktivt støttemedlem gått bort. Leder ser derfor behovet for å rekruttere yngre medlemmer.

Leder av rådet har lang politisk og kommunal erfaring. Han har hatt diverse verv i Arbeiderpartiet og har deltatt en rekke år i formannskapet. Han mener rådets innflytelse er personavhengig, og at hans egne erfaringer er en viktig årsak til at rådet har så stor innflytelse. Da han gikk inn i rådet, fikk han høre at det var en «supperåd». Dette mener han har endret seg, og han får i dag mange positive tilbakemeldinger fra omverdenen. Det, mener han, bekrefter at rådet har blitt «voksent».

Sekretariat. Funksjonstiden i rådet følger kommunestyret. Rådet har møte en gang i måneden og da en uke før Kommunalstyret for levekår har sine møter. Sekretær setter opp sakslise sammen med leder. I de sakene hvor det ikke foreligger saksdokumenter fra andre i kommunen, skriver sekretær disse. Eller

så benytter de ferdig skrevne dokumenter. Sekretær skriver referat fra møtene. I forbindelse med budsjett har rådet eget møte hvor de skriver 3-4 siders uttalelse til budsjettet. Dette kommer så tidlig slik at kommentarene fra eldrerådet blir brukt av andre. Leder peker på at mye av de politiske prosessene skjer før sakene kommer til formannskapet, slik at det er viktig å være på de politiske gruppene. Rådet driver derfor lobbyvirksomhet mot partigruppene.

Mandat. I 2003 vedtok bystyret reglement for Eldrerådet. Nedenfor gjen- gis bestemmelser som er relevante for vårt anliggende:

§ 2 Nominering og valg

Eldrerådet skal bestå av 9 medlemmer med 5 varamedlemmer i rekkefølge og vel- ges av bystyret. Medlemmer og varamedlemmer skal være alderspensjonister. Eldrerådet konstituerer seg selv med leder og nestleder. Opprykk og nyvalg fore- går i samsvar med kommunelovens § 16, nr. 3 og 4.

Foran hver valgperiode sammenkalles til fellesmøte og det velges en valg- komité på 5 medlemmer.

Eldrerådets medlemmer bør ikke sitte i valgkomitéen. Fellesutvalget for pen- sjonistforeningene, frittstående pensjonistforeninger og lag som er representative for pensjonistene i kommunen, har rett til å foreslå medlemmer til eldrerådet. Valgkomitéens innstilling forelegges på nytt fellesmøte, som foretar den endelige innstillingen.

Fellesmøtene kunngjøres ved å tilskrive pensjonistforeninger og lag, og kunngjøres i pressen.

§ 3 Oppgaver

Rammene for eldrerådets virksomhet fremgår av Lov om kommunale og fyl- keskommunale eldreråd § 3.

Eldrerådet er et rådgivende organ for kommunen.

Eldrerådet skal behandle alle saker som gjelder levekårene for eldre.

Eldrerådet kan selv ta opp saker som angår eldre i kommunen. Eldrerådet bør drive informasjonsarbeid.

Eldrerådet utarbeider årsmelding som sendes bystyret.

Eldrerådet har avgjørelsesmyndighet for de midler som innvilges særskilt til rådets disposisjon.

§ 4 Forberedelser av saker til eldrerådet

I enhver sak som forelegges eldrerådet skal det som hovedregel foreligge en skriftlig innstilling. Det skal kort og oversiktlig være redegjort for saken.

[...]

§ 11 Forslag

Bare eldrerådets medlemmer og varamedlemmer som deltar i møtet, kan sette frem forslag. Forslag skal leveres skriftlig og i undertegnet stand til lederen. Lederen refererer forslaget.

§ 12 Avstemming

Når debatten er slutt, tas saken opp til avstemming. Gyldig vedtak kan bare treffes når minst halvparten av medlemmene har vært tilstede under forhandlingene og avgitt stemme i vedkommende sak. Vedtakene avgjøres ved alminnelig stemmeflertall. I tilfelle stemmelikhet, er lederens stemme avgjørende.

§ 13 Anke

I saker hvor eldrerådet har avgjørelsesmyndighet, kan et mindretall på minst ett medlem kreve at vedtaket forelegges formannskapet. Slik anke må fremsettes i det møtet hvor vedtaket blir gjort.

Arbeid og oppgaver. Den eneste saken rådet har besluttende myndighet i, er ved fordelingen av 500 000 kr i støttemidler. 70 prosent av midlene fordeles til pensjonistforeningene, mens resten brukes til tiltak og aktiviteter. Fordelingen skjer etter fastsatte retningslinjer. Tiltak som får støtte er foreksempel arrangement før jul.

Sekretær og leder (medlemmer) er aktive for å få tak i alle saker som angår eldre. I 2005 behandlet rådet 131 saker, 41 av disse var egeninitierte. 68 saker dreide seg om byutvikling, 19 om oppvekst og levekår.¹⁷

Dette er svært mye mer enn de sakene som forvaltningen sluser til eldrerådet. Rådets sekretær påpekte at eldrerådet er interessert i langt flere saker enn de som de får tilsendt. Rådet er inne i reguleringssaker, saker om sykehjem, aldershjem, hjemmebaserte tjenester, sykehus, budsjettsaker og andre aktuelle saker.

Eldrerådets medlemmer får en symbolsk, kommunal godtgjørelse. Dette dekker knapt de faktiske utgiftene til f. eks. transport.

Samlet vurdering av eldrerådene

I både Stavanger og Bergen framstår Eldrerådet som en *kommunalt initiert organ*, der forvaltningen i utgangspunktet tok initiativ til å sikre eldre medinnflytelse. Selv om det er lagt nasjonale retningslinjer for rådene, er det stort spillerom for lokale variasjoner, og på mange måter er arbeidet lagt ganske ulikt opp i Bergen og Stavanger.

Representativitet. For det første fant vi ganske store forskjeller i måten rådene var satt sammen på. I Stavanger eksisterte det en ordning fra før eldrerådene ble lovfestet, med en relativt omfattende representasjon i rådet. Her var det bygget opp en nominasjonsprosess som sikret Eldrerådet bred forankring i kommunens flora av frivillige organisasjoner. I tillegg var også arbeidslivets pensjonistorganisasjoner representert. Rådet i Stavanger reflekterte på bred basis samtlige organisasjoner for eldre i byen, og fikk dermed preg av å utgjøre en slags paraplyorganisasjon for disse. Da loven kom i 1991 valgte man i

17. Stavanger kommune, Årsmelding for Eldrerådet 2005.

Stavanger å bygge videre på den tradisjonen som var etablert, noe som sikret medinnflytelse for så å si alle eldreorganisasjoner i kommunen.

For rådet i Bergen la kommunen opp til deltakelse fra et forholdsvis snevert utvalg pensjonistorganisasjoner. Rådet fikk dermed et vesentlig smalere rekrutteringsgrunnlag enn i Stavanger. En kan saktens undre seg over hvorfor man valgte å avskjære så mange eldreorganisasjoner fra innflytelse i rådet. Kanskje har det virket for overveldende å skulle inkorporere så mange. Samtidig kan man stille spørsmålstegn ved om et eldreråd rekruttert fra relativt få av yrkeslivets pensjonistorganisasjoner, på en fullgod måte kan formidle eldre lokale interesser og behov. På dette punktet virker den lovhjemlede ordningen lite gjennomtenkt.

Rådet i Bergen ser ut til å ha fått en smalere rolle som høringsinstans for kommunen enn rådet i Stavanger. I Bergen skulle rådet primært forholde seg til saker som bringes opp gjennom kommunal forvaltning – primært på det helse/sosialpolitiske feltet. Spørsmålet vi møtte i Bergen var følgende: Er ikke alle typer kommunale saker av politisk relevans, også for eldre? Hvorfor skal vi avskjæres med helse-/sosialpolitiske saker?

Både i Stavanger og i Bergen bærer mandatene preg av at kommunen både ønsker seg et *reaktivt* råd, dvs. et råd som først og fremst forholder seg til kommunale forslag, og et *proaktivt* råd som på egen hånd tar initiativ; mobiliserer organisasjoner og frivillige og setter i gang aktiviteter. Leder for rådet i Bergen ga uttrykk for ønsker om å bevege rådets funksjoner i mer proaktiv retning. Rådet i Stavanger hadde allerede en rekke slike proaktive funksjoner.

Den representative utformingen i Stavanger gjorde det mulig å benytte Eldrerådet som *fordelingsinstans* for kommunens støtte til lokale eldreorganisasjoner. Det finnes søknadsskjema og egne retningslinjer for bruken av midlene, utarbeidet av Eldrerådet.¹⁸ At kommunen benytter paraplyorganisasjoner på denne måten, er ikke uvanlig, en finner tilsvarende ordninger både på idrettsfeltet og sang/musikk. Som referert foran mente rådets sekretær i Bergen at rådet her ikke burde ha en slik pengeutdelende funksjon.

Rådet i Stavanger ser ut til å behandle et bredere spekter av saker enn rådet i Bergen, som på sin side hadde et mandat knyttet til helse- og sosialsektorens saksforhold. Lederen var ikke fornøyd med denne avgrensningen, og mente at Eldrerådet også burde kunne mene noe om bl.a. trafikkforhold. I Bergen kan en spore tendenser til å utvide virkefeltet for rådene gjennom nye praksisformer. Begrensningen her lå i stor grad i rådsmedlemmenes arbeidskapasitet.

Mens Eldrerådet i Bergen hadde en delvis politisert utvelgings og ledelses-tradisjon, holdt rådet i Stavanger på en ikke- (parti)politisk utvelging. De fleste frivillige organisasjoner rekrutterer vanligvis medlemmer og ledere på tvers

18. Rådet kan innvilge grunnstøtte på kr. 2000 samt medlems- eller hodestøtte på kr 25. Maksimumsbeløp for en enkelt organisasjon er kr 10 000.

av det partipolitiske spekteret. Med det brede rekrutteringsgrunnlaget som Eldrerådet i Stavanger har, ville en partipolitisk utvelgelse ha skapt store problemer.

Sammenfattende vil vi konkludere med at som kommunalt initiert framstår Eldrerådet som en *hybrid* - en blanding av et kommunalt underutvalg og en frivillig interesseorganisasjon. At sekretariatsfunksjonen er lagt til kommunen som også betaler rådets kostnader, styrker preget av underutvalg. I Stavanger er *formannskapet* ankeinstans. At et sivilt interesseorgans beslutninger kan ankes til kommunepolitikere framstår som en ganske underlig konstruksjon. Men så kan da kanskje ikke elderrådene sees som noe sivilt organ, selv om det er frivillige organisasjoner som utgjør deltakermassen.

Men rådet skal også ha en selvstendig initierende funksjon: Ta initiativ, ta kontakt med andre organisasjoner for eldre, øke innslaget av frivillig arbeid og lignende. Dette har elderrådet i Stavanger fått til på en vesentlig bedre måte enn i Bergen, i hovedsak fordi rådet har en bredere og mer omfattende plattform av medvirkende organisasjoner, men også fordi rådet var gitt fullmakt til å fordele midler til eldreformål.

Innvandreråd

Selv om innvandring til Norge ikke er noe nytt fenomen, er innvandrerfeltet som arena for frivillig organisering av nyere dato.

På innvandrerfeltet finnes det et nasjonalt samarbeidsorgan med røtter tilbake til 1980-årene. *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene - KIM* - ble opprettet av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1984 som et rådgivende organ for myndighetene. Strukturen har vært endret en rekke ganger, og organet har nå en slags tokammerstruktur: Først et *Innvandrerforum* som består av personer med innvandrerbakgrunn fra ulike regioner i Norge. Innvandrerforum har en rådgivende funksjon og avgir høringsuttalelser. Dernest *Kontaktutvalget*, som består av alle medlemmene i Innvandrerforum i tillegg til representanter for sentrale myndigheter, de politiske partiene på Stortinget og Kommunenes Sentralforbund. Kontaktutvalget er ment som en møteplass for personer med innvandrerbakgrunn, myndighetene og politikere. Som nasjonalt organ er KIM institusjonelt frikoplek fra de lokale innvandrerådene, som det bare finnes noen ganske få av. Om de lokale innvandrerådene sier regjeringen følgende (St. meld nr. 49, (2003–2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse* pkt. 9.3.4. s. 192):

Det er i flere kommuner opprettet innvandreråd, kontaktfora og samarbeidsutvalg som har som mål å sikre større innflytelse for innvandrerbefolkningen på lokalt nivå. De ulike foraene fungerer som rådgivende organer, samarbeidspartnere, diskusjonsfora og høringsinstanser for lokale myndigheter. De ulike måtene å organisere slike fora på varierer. Noen av innvandrerådene er

en sammenslutning av innvandrersorganisasjoner i kommunen eller fylket og er initiert av organisasjonene selv. I enkelte kommuner er det satt i stand kommunale innvandrerråd på initiativ av kommunen og organisasjonene i samarbeid. Andre steder er representanter fra organisasjoner med i samarbeidsutvalg eller lokale kontaktfora, hvor representanter fra myndighetene også er representert. *Foraene bidrar til å øke innvandreres innflytelse i lokale beslutningsprosesser, og fungerer også som høringsinstanser i forhold til saker hvor det antas at innvandrere bør bli hørt som gruppe* (vår kursiv).

Videre heter det at:

Det kan videre hevdes at et samarbeid med organisasjoner som organiserer personer med innvandrerbakgrunn, vil bidra til at politikken som føres får større gjennomslagskraft i hele befolkningen. Samtidig vil myndighetene få innspill til hvordan utviklingen av offentlige tjenester kan tilpasses befolkningsgrunnlaget i kommunen. Regjeringen oppfordrer derfor lokale og regionale myndigheter til å styrke samarbeidet med innvandrerråd og innvandrersorganisasjoner på ulike nivåer, og til å tilrettelegge for samarbeid gjennom samarbeidsforum, lokale kontaktutvalg og lignende.

Regjeringen stiller seg altså positiv til etablering av innvandrerråd, med den begrunnelse at:

- de øker innvandrernes innflytelse på lokale beslutningsprosesser
- de gir innvandrerne anledning til å bli hørt
- de øker den politiske legitimiteten for tiltak rettet mot innvandrergroperne

Det ligger utenfor målsettingen for dette prosjektet å undersøke om innvandrerrådene faktisk er i stand til å innfri disse ambisjonene. Vi viser til Melve (2002) som har foretatt en gjennomgang av lokale innvandrerråd. Vårt mål er å vise hvordan kommunesektoren tenker seg innvandrerråd som virkemiddel på det sivile feltet, og om dette samarbeidsorganet fungerer etter intensjonene.

Kristiansand: Innvandrerråd

Ideen om et eget innvandrerråd dukket først opp i et kommunalt «mangfoldsdokument» men var også påskyndet av enkeltpersoner i innvandremiljøet. I 2004 arrangerte kommunen et åpent møte om spørsmålet. Også inspirasjon fra et vellykket innvandrerråd i Stavanger talte med. I mars 2005 besluttet bystyret i Kristiansand å etablere et eget innvandrerråd i kommunen. Vedtaket kom etter omfattende forberedelser der forslaget var sendt ut på høring og det ble avholdt eget dialogmøte med organisasjonene. Rådet var utformet som en 3-årig forsøksordning, etter denne perioden skal ordningen evalueres og vurderes på nytt. «Dersom prøveperioden er positiv, kan valg av innvandrerråd gjø-

res permanent og legges inn som en del av det ordinære valg på styrer, råd og utvalg i kommunen» het det i det saksforberedende dokumentet som ble lagt fram for bystyret 30. mars 2005.

Innvanderrådet ble gitt følgende mandat:

Gi kommunen råd i saker som angår befolkningen med minoritetsbakgrunn.

Føre dialog mellom personer med minoritetsbakgrunn og kommunen og politikere.

Innvanderrådet skal være et samarbeidsorgan og bindeledd mellom minoritetsbefolkningen og kommunen og politikere, på den måten kan rådet ha funksjon som brobygger og dermed fremme mangfold og integrering.

Rådet utarbeider årsmelding til bystyret.

Videre het det at:

Innvanderrådets oppgaver skal blant annet være å skape bedre samarbeid og dialog mellom personer med minoritetsbakgrunn og kommunen. Gjennom et slikt råd kan man skape en arena for deltakelse og påvirkning. Innvanderrådet kan følge med og følge opp tiltak og politiske vedtak som angår minoritetsbefolkningen spesielt og ha en aktiv rolle for å løse konkrete utfordringer. Kristiansand står oppe i. Innvanderrådet kan være et forum for kompetanse, kunnskap og ressurser som kan komme alle kommunale tjenester til gode (Kristiansand kommune, sak nr. 200507219-7).

Innvanderrådet ble satt sammen av syv medlemmer med to personlige varamedlemmer. Fem medlemmer skulle rekrutteres fra innvandrerorganisasjonene eller være enkeltpersoner med minoritetsbakgrunn, to skulle være folkevalgte, valgt blant medlemmer i bystyret, formannskap eller de øvrige styrene. Rådet skulle velges av *bystyret*, som også oppnevner leder, mens *nestleder* velges av og blant representantene i rådet. For nominering foreslås det å følge retningslinjer som gjelder i kommunen for andre råd (for eksempel eldreråd). Forslag til vedtekter skal utformes av Innvanderrådet, i samarbeid med kommunens administrasjon.

Sekretariatet skulle forberede saker for Innvanderrådet og bistå medlemmene i deres arbeid i rådet. Sekretariatet skulle organisatorisk underlegges Undervisningsdirektøren ved Kristiansand Voksenopplæringscenter. Etter en del diskusjon i administrasjonen ble forvaltningen av rådet lagt til *skoleetaten*, der lederen for voksenopplæringsseksjonen fikk oppfølgingsansvar. Samtidig ble ansvaret for rådet plassert i helse/sosial etaten.

Det tok tid å få rådet på føttene. 27 april 2006 ble det sendt ut et brev til samtlige innvandrersorganisasjoner med informasjon om innvandrerrådet. På dette brevet kom det ikke noen responser. Forklaringene, mener sekretæren for rådet, var flere. Dels var ikke adresselisten for organisasjonene oppdatert, dels skyldtes mangelen på respons manglende interesse fra organisasjonene. Nok et brev ble sendt – på dette kom det én reaksjon. På dette tidspunktet vurderte sekretæren å melde tilbake til kommuneadministrasjonen at det ikke var interesse for denne typen tiltak i innvandremiljøene.

Men etter sommerferien 2006 tok sekretæren i bruk en annen strategi. Han ringte direkte til enkeltpersoner og brukte direkte mail for å invitere til møte. Dette møtet ble holdt i begynnelsen av november med ca. 40 personer til stede, noen fra organisasjonene og en god del enkeltpersoner.

På møtet presenterte kommunen den nyetablerte ordningen med innvandrerråd og gjorde rede for valgreglene. Kommunens mann var deretter ordstyrer mens alle som ønsket å stille til valg fikk gi en inntil 5 minutters valgtale. Deretter gjorde kommunen rede for kriterier; kjønns- nasjonalitets- og aldersspredning.

Reglene for valget var slik at de tre med flest stemmer ble valgt direkte inn i rådet. De fem neste ble sendt videre til valgkomiteen, som foretok en utvelging av to representanter. De øvrige ble ført opp på listen over vararepresentanter.

Av de som ble direkte valgt var to representanter iranere og en fra Bosnia. De fem neste representerte Iran, Filippinene, Kurdistan, Bosnia og Vietnam. Av de tre som ble valgt direkte var det én kvinne og to menn, blant de fem til valgkomiteen var det tre menn og to kvinner. Siste gruppe skal møte opp for valgkomiteen og presentere seg.

Alle de utvalgte er medlemmer av frivillige organisasjoner, men vi vet ikke om de faktisk representerer disse. Det var store ulikheter i kvalifikasjoner mellom dem som ble plukket ut, noen hadde jobbet med integrasjonsspørsmål i mange år.

Noen av dem som stemte var opptatt av at krav til kommunen fra innvandrerbefolkningen er allmenne, det skulle derfor ikke være viktig å sikre en differensiert nasjonal representasjon. Men dette er nok et kontroversielt spørsmål. Samtidig var kommunen opptatt av å hindre ensidig nasjonal representasjon. To iranere, mente kommunen, var i meste laget, da Kristiansand har en bred innvandrerbefolkning.

Oslo: Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo

I Oslo ble Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo opprettet i 1986. Det opprinnelige mandatet for Rådet var å fordele midler til innvandrersorganisasjonene i Oslo, i henhold til innstilling som Flyktning- og innvandreretaten fremmet på årlige fordelingsmøter. Fordelingsmøtet var et møte mellom nevnt-

te etat og Rådet. Den gang var Rådets viktigste funksjon å fordele økonomisk støtte til innvandrersorganisasjonene. Rådet var da tilknyttet Flyktning- og Innvandreretaten (FIE).

Siden 1988 har organiseringen av innvandrerspørsmål blitt endret flere ganger. I 2005 endret FIE navn til *Enhet for Mangfold og Integrering* (EMI) i forbindelse med en omorganisering. EMI har et delansvar for det byomfattede tilbudet av offentlige tjenester rettet mot innvandrere og er fysisk lokalisert til bydel Grünerløkka. Oppgaver som er lagt til enheten er ifølge enhetens hjemmeside «... kontakt med og veiledning av nettverk og organisasjoner i minoritetsmiljøene, forvaltning av tilskuddsmidlene, samt formidling av erfaringer og kunnskap om mangfolds- og integreringsarbeidet gjennom blant annet nettverksarbeid».¹⁹

I Oslo ble det i 2006 registrert 165 innvandrersorganisasjoner. I 1994 var det 14 organisasjoner. Det blir i dag, i følge sekretæren for Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo, stadig flere organisasjoner som registrerer seg og som oppfyller kravene.

Rådet består nå av 11 personer. Av disse velger innvandrersorganisasjonene 10 representanter, mens leder oppnevnes av byrådet. Valget arrangeres av rådet i samarbeid med Enhet for mangfold og integrering. Valgperioden er to år og valget foregår på valgmøte høsten før en ny periode påbegynnes. Stemmeberettigede er innvandrersorganisasjoner som er registrert hos EMI. For at en organisasjon skal bli registrert som innvandrersorganisasjon med rett til å stemme og nominere er det satt opp tre krav:

- demokratisk valgt ledelse
- vedtekter levert EMI
- medlemslister levert EMI.

Medlemmer av bystyret kan ikke stille til valg i rådet. Alle organisasjonene som er registrert kan sende to representanter til valgmøtet, men har uavhengig av størrelse, bare en stemme ved valget. Organisasjonene er delt inn i grupper etter *geografiske regioner*, i tillegg til at det er en egen gruppe for ungdomsorganisasjoner. Antallet organisasjoner i hver gruppe varierer fra 52 i gruppen Asia øst for Iran til seks i gruppen Latin Amerika. De forskjellige gruppene har ulikt antall representanter i rådet. Asia øst for Iran; Iran og Midtøsten; Europa, Tyrkia og Afghanistan; og Afrika har to representanter hver, mens Latin Amerika og Ungdomsorganisasjonene har én representant hver.

19. http://www.bydel-grunerlokka.oslo.kommune.no/enhet_for_mangfold_og_integrering/

Organisasjonene kan nominere to kandidater til valget. Valget er personlig, og de som velges inn representerer ikke organisasjonen, men regionen. For å sikre *kjønnsbalanse* i rådet er det den kvinnelige og mannlige representanten i hver region med flest stemmer som velges inn i rådet. De valgte kandidatene oppnevnes i etterkant av byrådslederen til rådet. Det er i dag kamp for å komme inn i rådet. Organisasjonene driver dermed valgkamp for sine kandidater og «kjøp og salg av stemmer».

I 1997 ble rådets mandat utvidet slik at rådet også skulle fungere som et *høringsorgan* for Oslo kommune.

Mandat. Rådets mandat er utformet slik:

- Rådet skal behandle saker som legges fram for Rådet (høringsorgan)
- Rådet skal ta opp saker på eget initiativ
- Rådet skal behandle kriterier for fordeling av økonomisk støtte
- Rådet skal drive informasjonsvirksomhet
- Rådet skal arrangere minst to årlige samlinger for alle innvandrersorganisasjonene, hvorav en av samlingene er en årskonferanse
- Rådet skal ta initiativ til mist to møter i året med sentrale myndigheter i Oslo kommune

Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo ivaretar to hovedhensyn:

1. Sikre felles plattform for organisasjonenes arbeid
2. Styrke samarbeidet mellom organisasjonene og Oslo kommune

Rådet var sentral premissleverandør ved utformingen av mandatet og dette er utarbeidet i samsvar med rådets anbefalinger. Blant annet var utvidelsen til et høringsorgan initiert av rådets sekretær. Det er bystyret som har vedtatt mandatet

Økonomi. EMI forvalter én statlig og to kommunale tilskuddsordninger. Dette er tilskudd til prosjekter og tiltak som fremmer integrering av flyktninger og innvandrere i Oslo. Rådet ser på seg selv som en viktig premissleverandør for retningslinjer for tilskuddsordningene. Rådet selv har ansvaret for et budsjett på 1,6 mill kr som kommer fra Byrådsavdeling for barn og utdanning. Midlene går til lønn til sekretær, møtegodtgjørelse, deltakelse på konferanser og til å arrangere konferanser.

Sekretariat. Rådet har møte hver måned, og disse avholdes i rådhuset. Det er sekretær som setter opp sakliste i samarbeid med rådsleder og som skriver referat. Rådsmedlemmene, organisasjoner og publikum for øvrig kan komme med forslag til saker på dagsorden. Viktig i rådets arbeid har vært sekretæren. Han ble fast sekretær for rådet i 1990 og har i dag 80 prosent av stillingen sin knyttet til rådet. Han har i dag god oversikt over de ulike innvandrersorganisa-

sjonene og også et stort nettverk i organisasjonene. Dette gjør at terskelen for å ta kontakt virker lav. I følge sekretær er rådet kjent blant organisasjonene og mange har kjennskap til det. Hvorvidt rådet er kjent blant medlemmene i de ulike organisasjonene er derimot mer uvisst. Det er imidlertid de ulike organisasjonenes ansvar å gjøre Rådet for innvandrersamfunn i Oslo kjent blant sine medlemmer. Rådet jobber mot organisasjonene, ikke mot organisasjonenes enkeltmedlemmer.

Konkret har rådet engasjert seg i kommunens handlingsplan mot rasisme og nazisme, i OXLO-arbeidet, i utformingen av introduksjonsprogrammet og i rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn i Oslo kommune. Videre er rådet med på å sette opp kriteriene for økonomiske støtteordninger (innvandrersamfunn, 2006). I tillegg driver rådet og sekretæren veiledning og de fungerer også som vaktbikkjer i forhold til kommunen. Rådet utgir dessuten nyhetsbrevet «Budbringere». Dette kommer 3-4 ganger i året i et opplag på 1000 eksemplarer.

Vurdering: Rådet for innvandrersamfunn

Som nevnt kan et samarbeidsråd sees som et virkemiddel for kommunikasjon og innflytelse mellom sosiale grupper på den ene siden, og politikere og forvaltning på den andre. Denne typen begrunnelse for å opprette eget råd for innvandrere finner vi i både Kristiansand og Oslo. I *Kristiansand* ga politikerne uttrykk for at rådet skulle skape bedre dialog mellom innvandrere og myndigheter, og dermed øke innvandrernes mulighet for politisk innflytelse. Ved å være «... et forum for kunnskap, kompetanse og ressurser» skulle rådet fungere som et bindeledd mellom innvandrerbefolkningen og kommunen. Tilsvarende argumenter fant vi også i Oslo.

Representativitet. Et råd av denne typen kan altså sees som et bindeledd mellom en gruppe i befolkningen og det politisk/administrative systemet. Vi kan konstatere at Rådet for innvandrersamfunn i Oslo og Kristiansand er en *kommunalt initiert* ordning: Det er kommunen som har tatt initiativ til rådet og det er representanter fra rådet og Oslo kommune som har utformet de spillereglene som gjelder for deltakelse i rådet og samhandlingen i kommunen. En kunne ha tenkt seg at innvandrersamfunnene hadde dannet sin egen paraplyorganisasjon som i neste runde samhandlet med kommunen. Men slik er det ikke.

Hvordan kan en sikre at et råd av denne typen speiler den underliggende gruppens syn og interesser? I demokratiske, frivillige organisasjoner er det vanlig at en *representant* er en person som er utpekt eller valgt av organisasjonen for å ivareta dens interesser overfor omverdenen. Representanten målbærer synspunktene til et begrenset antall medlemmer, slik at antall medlemmer bak hver representant tilnærmet er det samme. I slike tilfeller kan en

snakke om et råd som er sammensatt ut fra demokratisk/representative prinsipper.

Gjennomgangen ovenfor viste at Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo var bygget over denne lesten. Her ble rådet rekruttert fra *demokratiske, godkjente innvandrersorganisasjoner*. Deltakere til rådet ble fordelt på geografiske regioner, noe som en må anta er med på å bygge ned nasjonale motsetninger innen samme region (som for eksempel Midtøsten).

Ved nominasjonen av kandidater til rådet i Kristiansand ble det ikke gjort forsøk på å sikre en demokratisk utvelging i forhold til kommunens frivillige organisasjoner på innvandrerfeltet. Det virket ikke som om spørsmålet om demokratisk representasjon var noe tema ved etableringen av dette rådet. Kommunen la vekt på å rekruttere medlemmer med ulike *nasjonaliteter*, men tilsynelatende uten å undersøke hvilken forankring de enkelte måtte ha i populasjonen av innbyggere med samme nasjonalitet. Det er imidlertid lite som tyder på at rådet utgjør noe organ som er representativt for de underliggende frivillige innvandrersorganisasjonene.

En kan også tenke seg et råd som formidler variasjonsbredden i *meninger* i innvandrerbefolkningen. Slik Melde skriver (2002:29) kan en tenke seg at ved å rekruttere personer fra ulike sosiale sjikt, aldersgrupper og kjønn kan sikre en bredde som formidler et stort register av meninger. Sikker kan en imidlertid ikke være. En menings-representativitet vil en kunne sikre uavhengig av underliggende nasjonaliteter – tuftet på argumentet om at innvandreres interesser ikke er knyttet til deres nasjonalitet, men til det at de er innvandrere.

Trondheim: Ungdommens bystyre

Også ungdommens bystyre kan sees som et virkemiddel for å bedre kontakten mellom politikere og administrasjon på den ene siden, og en interessegruppe, i dette tilfellet *ungdommen* på den andre. Vi har bare ett case av dette slaget i vårt materiale, og er derfor avskåret fra direkte sammenlikninger med tilsvarende ordninger i de andre byene. Men ungdoms-bystyrer havner på mange måter i samme kategori som eldreråd: begge ordningene har til formål å styrke kontaktflaten til en gruppe. Eldre har på sin side intet «bystyre» for sine egne interesser, og eldrerådet blir dermed deres måte å sikre innflytelse på.

Ungdommens bystyre ble opprettet i mai 2005. Hensikten ved opprettelsen var å fremme demokratiet gjennom læring, og å få frem ungdommens synspunkter i den politiske prosessen. Ordningen møtte motstand hos politikerne, mange var skeptiske og ønsket heller at engasjementet skulle kanaliseres inn i partilagene. Andre var redd for at dette skulle bli rent skinndemokrati.

Ungdommens bystyre i har 29 medlemmer, 11 fra videregående skoler (VGS) og resten fra ungdomsskoler. Representantene sitter i to år, så det anbefales at nye representanter går i 8 eller 9 klasse. Fra videregående rekrutteres det stort sett fra allmennlinjene. Dette anses som et problem, man skulle

gjerning hatt med noen av lærlingene. Det skal ikke nødvendigvis være elevrådsfolk som velges inn. Men dagens ordfører var elevrådsleder. Det er elevrådet (som velges på hver skole) som vedtar hvem de vil sende til Ungdommens bystyre. Det avholdes ikke urnvalg til Ungdommens bystyre. Dette begrunnes med at slike valg ville bli popularitetskonkurranser basert på «trynefaktor».

Ungdommens bystyre disponerer 300 000 kr per år. 100 000 kr av dette går til drift og kursing. Medlemmene kompenseres bare for reiseutgifter og telefon. Av de gjestående 200 000,- fordeles halvparten av ungdommens bystyre, den andre halvparten gjennom søknader i de 7 nettverkene (se nedenfor). Konserter, prosjekter på ungdomsklubber, et prosjekt på en skole for å få ungdom ut i nærmiljøet. Deltakerne er aktive på skolene, noe de opplever styrker bystyrets legitimitet. Når de får kommunale sakspapirer blir de drøftet på elevrådsmøter.

Ungdommens bystyre har dessuten organisert syv nettverk for å styrke kontakten mellom seg selv og «elektoratet». Disse nettverkene er inndelt etter skolekretser for ungdomsskolene, med grunnskolene hektet på. Det arrangeres to samlinger i året, med diverse lokale instanser. Nærmiljørepresentanter mv.

De fremhever at ungdommens bystyre har klart å vinne innpass i de politiske prosessene i byen. Rådmannens fagstab henvender seg til dem før de skriver saksfremlegg, og dette regner de som en indikasjon på innflytelse. Det hendte en gang at en sak i bystyret ble sendt tilbake til administrasjonen uten behandling fordi den ikke hadde gått til ungdommens bystyre først. Deltakerne har videre en del kontakt med bystyrets komiteer. Men til nå har de ikke opptrådt i bystyrets plenum, selv om de har anledning til det.

Det er en god del uenighet i ungdommens bystyre, i større saker. Eksempler er fremmedspråk i skolen, hvor det var stor debatt.

De to intervjuede hadde ikke store forventninger til det å sitte i ungdommens bystyre. De var ikke så engasjerte i slike saker. Den ene fremhevet at han hadde gått i seg selv på dette punktet, og følte at han gjerne ville bli mer engasjert. Begge fremstår nå som veldig entusiastiske mht både læringsaspektet og oppnådd innflytelse. [Dette overrasket oss litt, man kunne jo godt ha tenkt seg at de to ungdomspolitikere hadde blitt oppgitte og desillusjonerte, men dette var på ingen måte tilfelle.]

Når det gjelder utviklingsmuligheter, trekker de frem at arbeidet er tidkrevende. Kanskje man kunne fått en slags kreditering for dette rent skolemessig, for eksempel ved å få det godkjent som valgfag? De kunne også tenkt seg at de på skolene som jobber mot ungdommens bystyre, kontaktlærerne, hadde fått avsatt med tid.

Eldreråd, Innvandrerråd, Ungdommens bystyre: samlet vurdering

Hva slags virkemiddel utgjør et «råd» for ulike kommuner? Fellesnevneren for de tre virkemidlene vi har tatt for oss her, er at de primært er etablert for å bedre kontakten mellom en interessegruppe og kommunal forvaltning. For ungdommens bystyre kommer også at kommunen ønsker å styrke den demokratiske skoleringen blant de unge.

Brukt som *høringsinstans* vil kommunen kunne sikre seg at politiske tiltak har støtte i den gruppen de er beregnet for. Rådene vil også kunne formidle ønsker og behov, og på den måten gjøre politikken mer lydhør for brukernes interesser.

Et vesentlig spørsmål er om et råd er sammensatt slik at det speiler den totale populasjonen av individer/organisasjoner som politikken er beregnet på. Vi fant at innvandrerrådet i Oslo og eldrerådet i Stavanger var bygget opp slik at det reflekterte den underliggende populasjonen på en demokratisk måte. Vi fant også at innvandrerrådet i Kristiansand og eldrerådet i Bergen bare i begrenset grad speilte den underliggende populasjonen. Ungdommens bystyre i Trondheim ser ut til å ha bred kontakt i ungdomsskolen og på videregående skoler – uten at vi i detalj har undersøkt dette.

Det er fristende å trekke den konklusjonen at når de to førstnevnte rådene i Oslo og Stavanger syntes å fungere spesielt bra, så var det nettopp fordi de hadde demokratisk legitimitet i den gruppen de var ment å representere.

Både eldre- og innvandrerråd bærer i seg en tvetydighet. På den ene siden skal de være «lydige» høringsinstanser og forholde seg til kommunale utspill. I denne sammenhengen framstår de som underordnet det kommunale beslutningsapparatet. På den andre siden skal de initiere, skape kontakt og fungere som en katalysator i den underliggende populasjonen av organisasjoner. Avhengig av om den reaktive eller proaktive rollen vektlegges, vil rådet kunne framstå som *enten* et kommunalt utvalg, underlagt kommunal agenda og prosedyrer, *eller* en paraplyorganisasjon som formidler deltakernes interesser, men som har en agenda som er relativt frikoplest fra kommunens, og som også vil kunne konfrontere kommunen med ubehagelige saker.

Sekretariatsfunksjonen framstår som et nøkkelpunkt. I samtlige av de rådene som er beskrevet her, hadde kommunen hånd om sekretariatsfunksjonen. I det ligger en viktig kontroll over rådets virksomhet. Hvordan ville rådene ha utviklet seg dersom de hadde hatt uavhengige sekretariater?

Innledningsvis beskrev vi overgangen fra hierarkisk styring til horisontal kommunikasjon mellom bruker- eller interessegrupper og det politisk/administrative system, og ideen om *partnerskap* mellom offentlige og sivile aktører. I de casene som er gjennomgått her – eldreråd, innvandrerråd og ungdommens bystyre – finner vi få spor av partnerskapstenking. Kommunikasjonen går her i hovedsak fra interessegruppe/råd til politiker/forvaltning, og bærer lite preg av likeverdig kommunikasjon. Både ideen om eldreråd og innvandrerråd er da også tuftet på tanken om at myndighetene her skal få bedre, og mer informasjon om de respektive gruppernes ønsker og behov.

Støtte til infrastruktur som kommunalt virkemiddel

Råd og utvalg kan sees som en måte kommuner kan utvide kontaktflaten til, og kommunikasjonen med sivilsamfunnet på. På samme måte kan offentlige midler til sivilsamfunnets *infrastruktur* bidra til at det blir enklere og mindre kostnadskrevenne for medlemmer å møtes og utøve organisasjonens aktiviteter. Termen «infrastruktur» dekker her et spekter av ulike fysiske forutsetninger for sivil virke. Blant disse hører ulike typer *forsamlingslokaler, sentre, bydelshus og idrettsanlegg*, som fotballbaner, svømmehaller, lysløyper og lignende. Dersom kommunen ikke hadde betalt disse kostnadene, hadde organisasjonene selv måttet sørge for lokaler og anlegg. Noe de da også gjorde tidligere – da forsamlingshus og fotballbaner ble bygget og vedlikeholdt med dugnadsinnsats fra medlemmer og lokalsamfunn. Kommunal støtte innebærer at organisasjoner og lag får frigjort midler til andre formål.

Støtte til infrastruktur kan sees som et *kollektivt gode* for dem som benytter det. Et idrettsanlegg som stilles gratis til disposisjon for alle beboere og idrettslag i et område utgjør et fellesgode, det blir ikke oppbrukt og det er ikke eksklusivt til disposisjon for en organisasjon eller gruppe personer.

Som virkemiddel skiller støtte til infrastruktur seg fra kontant støtte på et viktig punkt. Frivillige organisasjoner som får kontant støtte kan i prinsippet innrette seg slik at de får størst mulig uttelling av ordningen. Dersom støttebeløpet per medlem er høyt, vil det lønne seg å verve mange medlemmer. Dersom antall lokale lag gir økonomisk uttelling, vil det lønne seg å ha mange slike. Og dersom kommunen refunderer utgifter til kurs og aktiviteter, vil det stimulere slike arrangementer. Kontante støtteordninger har altså *insentivvirkninger* ved at de kan bidra til at organisasjonene utvikler seg i bestemte retninger. Foran viste vi at kommuner bevisst kan utnytte dette poenget ved å utforme kontantstøtteordningene slik at de stimulerer organisasjonene i det kommunen mener er ønskede retninger.

Støtte til infrastruktur kjennetegnes ved at brukerne ikke har anledning til å påvirke omfanget av støtten gjennom sin atferd. Om et fotballag fore eksempel bruker banen mye, blir ikke den kommunale støtten til banen større av den grunn. Eller om en forening hyppig benytter et bydelshus til sine møter vil ikke dette påvirke omfanget av støtten. Støtte til infrastruktur framstår derfor som et mer nøytralt virkemiddel enn kontant støtte. I dette kapitlet vil vi ta for oss et utvalg av ordninger med kommunal støtte til infrastruktur for frivillige organisasjoner.

Gratis bruk av kommunale lokaler. Samtlige kommuner i denne undersøkelsen yter en eller annen form for økonomisk støtte til frivillige lag og organisasjoner som benytter lokaler som kommunen eier eller disponerer.

I Oslo finnes en kompensasjonsordning til skoler og bydeler som låner ut kommunale lokaler gratis. I 2006 var det satt av i alt 10 mill. kr til slik kompensasjon. Her er det i første rekke organisasjoner for barn og unge under 25 år som får låne lokaler gratis. Det gjelder til så vel elevaktiviteter som skolekorps og – kor samt idrettslag. På budsjettet for 2007 ble beløpet økt til 22,2 mill. kr. Andre frivillige organisasjoner med medlemmer over 25 år kan leie kommunale lokaler til selvkost.

I Kristiansand omfatter Fritidsetatens driftsoppgaver det som kalles *møteplasser* og som omfatter bydelshus, grendehus, fritidssentre, skoler og skateanlegg (idrettsanlegg hører ikke hjemme her, men under idrettsetaten.)

Hvert bydelshus har en *fritidsleder* i full stilling. Oppgaven for vedkommende er å fylle huset med aktiviteter. Huset brukes en god del til frivillige aktiviteter, og da på utleiebasis. Kommunen har et differensiert prissystem, der barne-/ungdomsorganisasjoner får leie gratis, andre må betale, med varierende satser for ulike grupper. Ulike prisfastsettelse viser hvem en ønsker å prioritere.

Randesund bydelshus, for å ta et eksempel, er åpent 3-4 ganger per uke, på ettermiddagene tilgjengelig, i hovedsak for barn og unge 10-18 år. På formiddagen brukes huset også av skolene, som betaler leie. Bydelshusene brukes også til private arrangementer som fester, bryllup mm. Her er lav sats for regelmessig langtidsleie, høyere for engangsbrukere.

Alle bydelshus har en *ungdomsklubb* – en juniorklubb som også er åpent i weekendene. Reiser på tur, «dataparty», danseoppvisning o.l. Dette er en god gammeldags ungdomsklubb med kommunalt ansatte ledere. Det finnes ca. 15 slike ledere, med deltidsstilling.

I Kristiansand er det meningen at skoler som åpner for nærmiljøaktiviteter skal få refundert tap av leieinntekter fra 2007. Det heter følgende i den kommunale langtidsplanen:

Skoleetaten har gode erfaringer med hvordan åpne skoler kan imøtekomme et lavterskeltilbud for ulike grupper med forskjellige utfordringer, f.eks. leksehjelp, datahjelp, jentegrupper fra ulike kulturer, mødregrupper m.m.

Som innendørs møteplass fremmer utleie av skolelokaler samarbeid hjem – skole. Merkostnader som følge av å ha skolene åpne etter skoletid reduserer avsetninger skolen har til kjøp av direkte undervisningsrelaterte materiell og er en særlig utfordring når rammene reduseres. [...] Skoledirektøren anbefaler derfor at det legges inn 1. mill. kr. Til stimuleringsmidler til å oppnå disse effektene. (Forslag til handlingsprogram 2007-2010 s. 180/181).

Våre første fire caser dreier seg om kommunal støtte til «*hus og sentre*», lokaler som har til formål å samle en gruppe organisasjoner eller brukere. Vi er her spesielt interessert i å undersøke hvordan forholdet mellom kommunen og senteret er ordnet; hvilke økonomiske og innholdsmessige frihetsgrader senteret har, hvor inntektene kommer fra samt hvilke eier – og styringsformer som er brukt.

Bergen: Bergen Internasjonale kultursenter (BIKS).

Bergen Internasjonale kultursenter består av a) *lokaler* som b) huser ulike *aktiviteter* og som c) *administreres* av et brukerstyre og ansatt personale. Fram til 2004 var BIKS et kommunalt organ, administrativt plassert under avdeling for kultur/næring. I 2004 ble kommunebudsjettene strammet kraftig inn og kultursektoren mistet 10 mill kr. BIKS ble reorganisert og gjort om til et brukerstyrt organ, samtidig som senteret ble redusert med 2,4 årsverk, noe som førte til innskrenking og nedlegging av flere av aktivitetene. Ved denne reformen ble også arealet til disposisjon redusert. På dette tidspunktet var det planer om å slå sammen «Ungdomshuset» og BIKS, men dette skjedde ikke.

Kommunen dekker i dag kostnadene til lokaler som har en størrelse på 800 – 1000 kvm. Kommunen betaler også for vaktmestertjenester, men har ikke lenger hånd om aktivitetene. De administreres av daglig leder som er kommunalt ansatt, men underlagt et brukerstyre. Senteret har bedt kommunene om midler til en kulturkonsulent, men det har en ikke fått enda. I januar 2007 skal senteret over i nyoppussede lokaler, også disse sentralt i Bergen sentrum.

Daglig leder administrerer virksomheten og har overordnet ansvar for de mange aktivitetene i senteret. Over seg har den daglige lederen brukerstyret som koordinerer virksomheten på senteret.

Ca. 80 kultur- og etniske organisasjoner er brukere av senteret. Disse har et årsmøte og velger demokratisk syv medlemmer og styreleder for kultursenteret. Lokalene står til disposisjon for kulturelle aktiviteter i regi av brukerorganisasjonene.

BIKS fungerer som en kulturell møteplass som skal formidle det flerkulturelle mangfoldet i Bergen. I snitt må brukere betale kr 2200 per dag for leie av senteret, inntekter som blir pløyd tilbake i senteret. Kulturaktivitetene finansieres ikke gjennom senteret, men separat, gjennom sponsormidler, kommunal støtte mm.

Daglig leder gir uttrykk for at det til tider er tungt å motivere brukerorganisasjonene til frivillig, ubetalt innsats for senteret. Det rår også en viss skuffelse over de forholdsvis omfattende nedskjæringene som senteret ble gjenstand for.

Vurdering. Som infrastrukturelt virkemiddel er BIKS forbeholdt kulturforestillinger, men ikke andre møteaktiviteter i regi av de deltagende organisasjonene. Dette speiler synet på senteret som et møtested for kulturaktiviteter, men ikke for frivillige aktiviteter.

Selv om kommunen bærer alle kostnader knyttet til lokalene, er det for brukerne bare en partiell kommunal subsidiering vi her står overfor. Inntekter fra utleie pløyes tilbake til senteret, som dermed får grunnlag for en selvstendig økonomi.

Det er en sjelden konstruksjon at daglig leder *både* er ansatt i kommunen, samtidig som han er underlagt et demokratisk valgt brukerstyre. I Bergen fant vi en liknende konstruksjon i eldrerådets administrasjon. Prinsipielt kan kommunens mann (eller kvinne) i slike sammenhenger sees som en som passer på at alt går rett for seg, og at utvalget/rådet holder seg innenfor sitt oppgitte mandat, samtidig som vedkommende er underlagt brukerstyret. Ordningen framstår som en hybrid, en uklar sammenblanding av sivilt og kommunalt ansvar som i tilspissede situasjoner kan føre til lojalitetskonflikter for den, eller de det gjelder.

Trondheim: Kulturhuset ISAK

Kulturhuset ISAK er plassert sentralt i Trondheim sentrum. Lokalene har et areal på ca. 3 000 kvm. Det inneholder møtelokaler, lydstudio, kafé, aktivitetsrom, mørkerom, med mer. 10 personer er fulltids ansatt, to har deltidsstillinger. Arbeidsoppgavene er knyttet til teknisk drift, kjøkken, informasjon og lydstudio. Flere har musikkompetanse, allmenn kulturkompetanse, mediekunnskap i tillegg til at de administrerer. To er kulturarbeidere. Trondheim kommune ved kulturenheten er arbeidsgiver for de ansatte.

Kulturhuset har ikke noe eget styre, kommunen har ansvar for de aktivitetene som foregår og er formelt styrende organ for huset. ISAK kan sees som et bindeledd mellom kommunal kulturpolitikk, kulturinstitusjoner, frivillige lag og foreninger samt enkeltstående brukere. Senteret er definert som et *prosjekt* for å realisere kommunale kultur mål. Virksomheten er primært rettet inn mot *ungdom*.

Kulturenheten i Trondheim forvalter eiendommen, men finansierer husleia gjennom utleie til kultursenteret. Den årlige husleien ligger mellom 7 og 800 000 kr. Markedsleie anslås til ca. 5,4 mill. kr, noe som innebærer en kommunal subsidiering på ca. 4,6 mill. kr for senteret. Senterer har inntekter gjennom utleie av lokaler. 17 enheter leier plass i kulturhuset.

Vurdering. Som BIKS er ISAK en infrastruktur som stilles til disposisjon for sivile ungdomsaktiviteter. ISAK må sees som et vesentlig mer omfattende tilbud enn BIKS, siden kommunen i Trondheim stiller opp med vesentlig større personalressurser. De som jobber ved senteret er ansatt i kommunen, slik tilfellet også er i Bergen.

De to sentrene har til felles at de danner en kommunalt finansiert infrastruktur som, under nærmere angitte betingelser, stilles til disposisjon for ulike aktiviteter. ISAK kan på mange måter sees som en sentralisert, utvidet og profesjonalisert versjon av 1980-årenes lokalt plasserte ungdomsklubber. Poenget var her at man samlet unge under samme tak, til utfoldelse av egne aktiviteter, men under supervisjon av «voksne». Slik sett speiler ISAK kontinuiteten i den kommunale ungdomspolitikken.

BIKS er en aktivitet i gråsonen mellom kultur- og innvandrerpolitikk. Bergen kommune har her trappet ned sitt engasjement, som tidligere var bygget opp på samme måte som ISAK, med kafé og sosiale møteplasser. Virksomheten ved BIKS framstår i dag som mer overlatt til de sivile aktørene selv, enn det tilfellet er i Trondheim.

Trondheim: Eldres Hus

Fysisk sett er Eldres Hus i Trondheim en egen bygning, plassert sentralt i sentrum, med et disponibelt areal på ca. 2500 kvm. Huset drives av *Pensjonistenes Fellesorganisasjon (PFO)*. Som paraplyorganisasjon med hele 92 deltakende pensjonistorganisasjoner har PFO bred forankring i eldres organisasjoner.

Styret velges fra PFOs representantskap. Huset har en daglig leder, og en administrativ inndeling i fem underliggende aktiviteter. Huset styres av *eldrerådet* i Trondheim kommune. Representantskapet i PFO oppnevner et styre, hvor kommunen har et medlem. En viktig oppgave for dette styret er å drive Eldres hus og føre tilsyn med daglig leder. PFO foreslår også medlemmer til eldrerådet

Eldres hus betaler husleie til Trondheim kommune, om lag 600 000 i året. Samtidig får de om lag 2,8 millioner i tilskudd fra kommunen. Sammen med tilskudd fra voksenopplæringen utgjør dette omtrent 1/3 av utgiftene. Om lag 2/3 av utgiftene kommer fra aktiviteter og forretningsdrift, inklusive kursavgifter og reisebyrået. Medlemskontingent utgjør mindre enn 1 prosent av inntektene. Den er på kun 10 kr for hvert medlem i hver av de 92 pensjonistforeningene.

Vurdering. Måten Eldres hus er bygget opp og fungerer på, gjør at huset framstår som en fysisk arena for tjenester og serviceaktiviteter for eldre, samtidig som det åpner for eldrepolitiske aktiviteter i regi av PFOs medlemsorganisasjoner. Kommunen har delegert rollen som styrende organ, slik at det er organisasjonene selv som administrerer drift og innhold. Huset får dermed preg av

å være en katalysator: Det fungerer som et en politisk smie og et servicesenter samtidig.

Stavanger: Stiftelsen Internasjonalt hus.

Internasjonalt Hus ble etablert som stiftelse i 2000 av Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune. Stiftelsens styre består av en politikerrepresentant oppnevnt av Rogaland Fylkeskommune, en oppnevnt av Stavanger kommune, en innvandrerepresentant som blir valg av organisasjonene tilsluttet huset og en representant for de ansatte. Styret oppnevner selv sin leder. Daglig leder for huset fungerer som sekretær for styret.

Stiftelsen har (2006) 13 ansatte som den selv har arbeidsgiveransvar for. Tilnyttet senteret er i alt 58 brukere fordelt på 31 organisasjoner.

I tillegg har stiftelsen *medlemsorganisasjoner* som er tilknyttet huset. De betaler 500 kr i husleie per måned og kan benytte lokalene gratis. De velger også et *brukerstyre* som er med på å utforme de kulturelle aktivitetene i huset.

I tillegg til medlemsorganisasjonene er det ca 20 organisasjoner til som er i kontakt med huset. Disse må leie lokalene til markedspris og får ikke ta del i brukerstyret. Også andre aktører som ønsker å leie lokalene betaler markedspris. Stiftelsen leier ut kontorer til seks organisasjoner som betaler husleie. En vesentlig del av senterets inntekter har til nå kommet fra salg av *tolketjenester*.

I 2006 fikk stiftelsen 1,6 mill. kr i støtte fra kommunen, noe som utgjør ca 10 prosent av årsbudsjettet. I tillegg til offentlig støtte har stiftelsen inntekter fra utleie av lokaler, tolketjenester, arrangementer mm. Kommunens bidrag framstår altså som en delvis subsidiering av stiftelsens samlede utgifter, som er vesentlig høyere. Ut over det kommunen og fylkeskommunens representanter måtte bidra med i styret utøver ikke myndighetene noen aktiv innflytelse på virksomheten ved senteret.

Vurdering. I vårt materiale er *Internasjonalt Hus* det eneste senteret som formelt er etablert som stiftelse. Stiftelsen er en eierform som kan ha medlemmer, men disse kan ikke ha demokratisk innflytelse. Stiftelsens styre er det høyeste besluttsende organ. Denne stiftelsen kan klassifiseres som *koordinerende*, siden et sentralt formål både er å samle ulike virksomheter under samme tak, og også å sikre synergivirkninger mellom disse. Samtidig er eierformen under vurdering. Nylig tap av tolketjenester har skapt inntektsbortfall og redusert bemanning. En vurderer nå å forlate stiftelsesformen å organisere Huset som kommunalt selskap.

Sentre og hus som virkemiddel – samlet vurdering

Ovenfor har vi kortfattet presentert de fire hus/sentre som inngår i vårt materiale. Siktemålet med presentasjonen har vært å sette søkelys på hvordan verts-

kommunen har valgt å ordne forholdet til senteret, og hva som har vært den bakenforliggende hensikten med opprettelsen, og hvordan senteret kopler sivile aktører, til kommunen og til hverandre.

Det er verdt å merke seg at de fire sentrene er innrettet mot ulike *brukergrupper*. BIKS og Internasjonalt Hus er rettet inn mot innvandrergupper og etniske minoriteter, ISAK har ungdom som primær målgruppe, mens Eldres Hus har pensjonister som målgruppe.

I tillegg til ulike målgrupper er sentrene også preget av ulike *målsettinger*. BIKS og Internasjonalt Hus har, ut fra det vi har kunnet observere, ingen ambisjoner om å skape tettere bånd mellom kommunen og de sivile aktørene. *Sivil samordning* ser ut til å være den primære hensikten, dvs. legge til rette for at sivile kulturaktiviteter skal kunne skapes og formidles til brukere/kunder. –At Internasjonalt Hus også har formidlet tolketjenester (som mer framstår som en kommersiell tjeneste beregnet på offentlige myndigheter) må mer sees som en situasjonsbetinget tilfeldighet enn som resultat av en overordnet plan.

Felles for disse sentrene er at kulturaktiviteter skal kunne initieres nedentil, dvs. av de deltakende gruppene selv, og de skal primært også kunne finansieres med egne inntekter, fra sponsorer eller som billettinntekter. Det er rimelig her å se på kommunens ambisjon som *tilretteleggende*, kommunen sikrer den materielle infrastrukturen som må til for å samle ulike likeartede aktiviteter under samme tak.

ISAK framstår som noe mer enn en tilretteleggende infrastruktur. Rettet inn mot ungdommen inngår denne i Trondheims ungdomspolitik, og kommunal forvaltning ser ikke ut til å være uten innflytelse på virksomheten som utfolder seg ved senteret. Senteret defineres som et kommunalt *prosjekt*, noe som betyr at administrasjonen er ansvarlig for virksomheten. I motsetning til BIKS og Internasjonalt Hus framstår altså ISAK som et virkemiddel for å realisere en del av den kommunale ungdomspolitikken.

Det hadde i prinsippet ikke vært noen hindre for at ISAK kunne ha vært organisert som en stiftelse – med eget styre og økonomi. Når en ikke velger en slik autonom organisering i oppvekstsektoren, kan forklaringen være at det her er tradisjon for større grad av styring fra myndighetenes side, enn det som er tilfellet i kultursektoren. Kulturfeltet preges av respekt for kunstnerisk/kulturell utfoldelse, som i prinsippet ikke bør overstyres av offentlige myndigheter. På barne- og ungdomsfeltet har profesjonelle ungdomsarbeidere lenge hatt en implementerende funksjon for offentlig politikk. Det kan framstå som mer risikabelt å overlate styringen av et hus til ungdommen selv – enn det gjør for en gruppe kulturelt orienterte innvandrersorganisasjoner.

I dette utvalget av sentre framstår *Eldres Hus* i en særstilling. Senteret kombinerer en servicefunksjon og en politisk funksjon på måter vi ikke finner for barn/unge eller innvandrere. Med Pensjonistenes Fellesorganisasjon (PFO) som samlende paraply, kan huset binde sammen knytte pensjonistorganisasjo-

ner sammen, og knytte dem til Eldrerådet i Trondheim. Samtidig fungerer huset som et ordinært eldresenter, med servicetilbud til individuelle pensjonister. Å benytte en slik infrastruktur til å kople sosialt samvær til interesseorganisering er på mange måter en liten organisatorisk genistrek. Hvorfor ikke benytte sentre for innvandrere og etniske minoriteter på samme måten?

Økonomisk organisering. En fellesnevner for vårt utvalg av sentre/hus er at de er tuftet på en *blandingsøkonomi* – en miks av kommunal støtte og kommersielle inntekter. BIKS og ISAK opererer med utleiesatser som er subsidierte i forhold til markedspris – noe som i Trondheim fører til større etterspørsel enn kapasiteten gir mulighet for. Internasjonalt hus har differensierte satser. Felles her er at inntekter går til Huset/senterets administrasjon, som dermed får inntekter som de selv får forvalte.

De inntrykkene vi sitter igjen med etter dette innsynet i kommunalt initierte sentre/hus, er at mangfoldet av driftsformer, økonomisk organisering og eierformer er stort. Lokale løsninger framstår som ad hoc - pregede, de er oppstått ut fra interesser og omstendigheter på et gitt tidspunkt. De er preget av generelle tanker for det segmentet av offentlig forvaltning som senteret etableres innenfor.

Scenario: Modelleksport. Et tankeeksperiment kan være å forflytte en av de senter-løsningene vi har gjengitt ovenfor til en annen sektor av offentlig forvaltning. Hva om en tar modellen fra Eldres Hus i Trondheim og overfører denne til innvandrersfeltet i Kristiansand?

Det første vi da ville gjøre, var å anmode Cultiva-stiftelsen til å avsette midler til et kultursenter for innvandrere. Senteret skulle ikke bare huse kulturaktiviteter, men også ulike typer servicevirksomhet spesielt myntet på innvandrere: Offentlig informasjon, språkkurs m.v.

Dernest ville senteret organisere samtlige innvandrergupper i Kristiansand og omegn. Senteret ville huse en lokal paraplyorganisasjon for alle innvandrergupper. Som en av sine oppgaver ville denne nominere kandidater til byens *Innvanderråd*.

Idretten: Kommunal støtte

Den frivillig organiserte idretten utgjør den største delfeltet av frivillig sektor i Norge. Ulike idrettsgrener krever ofte spesielt tilpasset infrastruktur; fotball krever fotballbaner, svømming krever svømmehaller, friidrett løpe- og kastebaner og så videre.

Skulle idretten selv ha båret alle kostnader knyttet til etablering og drift av anlegg, ville idrett ha blitt en dyr hobby for mange. Men slik er det ikke, for både stat og kommuner yter vesentlige bidrag til idrettens infrastruktur. Fra statens side brukes store deler av tippemidlene på idrettsanlegg.

Hvor omfattende *kommunenes* bidrag til idretten er, har det vært vanskelig å få oversikt over. Nedenfor presenteres data fra Bergen og Oslo som kan være med på å belyse dette spørsmålet.

Bergen: støtte til idretten

I Bergen kommune har posten *direkte tilskudd* til idretten et budsjett på 13,3 mill. kr (i 2005, med små forandringer i 2006). Potten er delt i to hovedtildelinger: Kr. 4.3 mill. kr går til *egenorganisert* aktivitet og noe av dette går til idrettslagene. En annen pott, øremerket organisasjoner under den organiserte idretten, har en ramme på ca. 9 mill. kr. Vilkår for å få midler er at:

- Utøvere må høre hjemme i Bergen kommune.
- Idrettslag må være aktive og medlemmer av NIF.
- Søknader må vedlegges revisorgodkjent regnskap.

I 2004 ble disse midlene delt opp i til sammen 20 underposter. Søknadene her summerte seg til 13,25 mill. kr mens innvilget beløp var 11,43 mill. kr. Dette gir en innvilgningsprosent på 86,2 prosent. (Tallene er fra 2004, men det er små forandringer for 05 og 06 når det gjelder den prosentvise fordelingen).

Tallene viser at rundt en tredjedel av bevilgningen på 11,4 mill. kr går som kontant støtte til drift eller leie av ulike typer idrettsanlegg. Kommunen yter også støtte til idrettslag som bygger anlegg på dugnad.²⁰

20. Kommunen refunderer husleiekostnader ved trening i egne/private lokaler. Satsene følger kommunale leiepriser. Idrettslag med egne tilskudd/samarbeidsavtaler med Bergen Kommune er ikke stønadsberettiget. På denne posten får en refundert henholdsvis 50, 30 eller 20 prosent av kostnadene, avhengig av enten hvor viktig anlegget er, eller om laget driver/ikke driver for barn/unge.

Tiltak til mindre nærmiljøtiltak/utstyr	160 000 kr
Tilskudd til idrettsrådet i Bergen	740 000 kr
Støtte til anleggsdugnader	460 000 kr
Tilskudd til tre private anlegg	650 000 kr
Trening i private lokaler	900 000 kr
Leie av kommunale saler	220 000 kr
Driftstilskudd private anlegg	700 000 kr
Idrettslags barne- og ungdomsarbeid (til 157 lag, tilskudd til lysløyedrft, skikurs, svømmeopplæring)	1.9 mill. kr
O-kart mm.	400 000 kr
Idrettsleir, kurs for barn	179 000 kr
Nærmiljøprosjektet i Bergen	4 mill. kr
Nye tiltak: nattåpent, isdisco mm.	437 000 kr
Tilskudd til lokale konferanser	
Vennsapsarrangement	40 000 kr
Idrett for innvandrere	150 000 kr
Til handicappede funk.hemmede	100 000 kr
Tilskudd til utviklingshemmede	400 000 kr

En del klubber «tar skjeen i egen hånd» og bygger anlegg på eget initiativ. Da hender det at kommunen garanterer for lån. I år 5-6 slike prosjekter knyttet til kunstgressbaner. Dette er et virkemiddel som ikke framgår av noen regnskaper.

Kontant støtte til infrastruktur utgjør bare en del av det Bergen kommune bruker på anlegg. For Bergen kommune stiller også alle idrettsanlegg gratis til disposisjon for den organiserte idretten fra kl. 1500 til kl. 2200. På dagtid er anleggene gratis åpne for skolene. I tillegg er anleggene åpne for egenorganisert trening 3 timer hver søndag.

Kostnadene ved å drive anleggene er ikke del av budsjettet, men er beregnet til ca. 35 mill. kr per år. Eksisterende anlegg dekker ikke behovet, og idretten melder at tilgang på anlegg er en flaskehals

I tillegg stiller kommunen skolenes *gymnastikksaler* gratis til disposisjon for den organiserte idretten fire kvelder per uke. Gymsalene er åpne for skolens egne aktiviteter en kveld i uken. Kulturskolen har ikke en egen dag, men bruker skolelokaler ved skoler som har tilsynsvakt.

Sammenfattende kan vi konkludere med at den samlede kommunale støtten til idrettens infrastruktur ser ut til å være i størrelsesorden 38-39 mill. kr. Hovedtyngden av denne støtten framkommer ikke i idrettens egne regnskap fordi kommunen selv står for den virksomheten som utføres. I tillegg kommer de driftskostnadene som gratis utlån av gymnastikksaler fører med seg.

Gaver til idretten. I 2006 fikk Bergen kommune tilsagn om en gave på 46,55 mill. kr fra forretningsmannen Trond Mohn. Midlene er øremerket oppgradering av fire nærmere angitte idrettsanlegg. Når anleggene er etablert, forutsettes det at Bergen kommune fullt ut står som eier og driftsansvarlig. Ca. 10 mill. kr. av beløpet er forskuttering av spillemidler. Avtalen påførte kommunen nye driftsutgifter på ca. 600 000 kr per år.

*Oslo: Støtte til idretten*²¹

I Oslo er det Kultur- og idrettsetaten (KIE) som forvalter kommunal støtte til idretten. I 2006 ble det herfra utbetalt 25,6 mill. kr til idrettslag der det foreligger avtaler om at lagene selv står for drift og vedlikehold av idrettsanlegg, idrettshaller og ishaller og får disse kostnadene refundert av kommunen. I tillegg brukte KIE 28,1 mill. kr til kjøp av tjenester til drift av tilsvarende anlegg fra *Oslo Park og idrett* som er et kommunalt foretak. Til fradrag på disse postene kommer 3,7 mill. kr som er *inntekter fra anleggene*. Dette innebærer at kommunale nettokostnader til anlegg over denne posten i 2006 var ca. 40 mill. kr.²²

I tillegg kommer midler på posten *Byggforvaltning*. Løpende vedlikehold og driftsutgifter (herunder elektrisk kraft) utgjorde 27 mill. kr. Under denne posten finner vi midler til større idrettsanlegg som for eksempel Bislett. I tillegg kjøper KIE løpende vedlikehold for 13,7 mill. kr. til idrettshaller som er underlagt Undervisningsbygg (skolene). Totalt dreier det seg her om utgifter på ca. 40,6 mill. kr. Da er de relativt kostnadsstunge *badene* i Oslo kommune ikke tatt med.

Samlet utgjør altså den kommunale støtten til idrettens infrastruktur seg til anslagsvis 80,6 mill. kr i Oslo. Den minste delen av støtten kommer som direkte utbetalinger til idretten selv, hovedtyngden ligger i at kommunen betaler de aktuelle driftskostnadene direkte.

En vesentlig del av kommunens støtte til idretten i Oslo forvaltes av *Oslo Idrettskrets* som realiserer både statlige og kommunale planer på idretts- og helsefeltet. En nærmere analyse av Idrettskretsens roller som både statlig og kommunalt iverksetterorgan er viktig, men ligger utenfor rammen av dette prosjektet.

Samlet vurdering av støtte til idretten

Ovenfor har vi, ganske kortfattet, antydnet hovedtrekkene i den delen av frivilligpolitikken som dreier seg om kommunal støtte til infrastruktur. Denne støtten kommer i tillegg til den som gis fra Kirke- og kulturdepartementet og som fordeles av Norges Idrettsforbund (NIF). I 2001 mottok NIF 288 mill. kr til eget bruk og til viderefordeling. Av disse gikk ca. 12 mill. kr til Oslo Idrettskrets, mens Hordaland fikk ca. 3 mill. kr (Enjolras 2004).

Idrettens pengestrømmer er mange og mangslungne. Vi har vist at støtte til infrastruktur – ulike typer anlegg, haller, baner og andre idretts-spesialiserte arenaer, kanskje er det viktigste enkeltvirkemidlet det offentlige rår over i forhold til idretten. Samtidig kan det virke som om kommunale myndigheter

21. Opplysningene her er hentet fra notat utarbeidet av Ragnar Torgersen, Oslo kommune, utarbeidet for dette prosjektet.

22. Friluftsetaten har trolig også utgifter for tilrettelegging av infrastruktur for idrettslag. Tilskuddet som KIE gir til Skiforeningen er ikke tatt med. Problemet her er å skille mellom publikums og idrettslagenes bruk.

overlater til idretten selv å prioritere midler til egen infrastruktur. Idretten er, i større grad enn mange andre frivillige organisasjoner, herrer i eget hus.

Statens bidrag til norsk idrett kommer i all hovedsak fra tippemidlene, som har en hovedpost til anlegg og en til direkte tilskudd til idretten. Idrettens oppmerksomhet om egne inntektsmuligheter er i all hovedsak rettet mot disse kildene. Da er det på mange måter et paradoks at kommunale overføringer er så godt skjult. Ovenfor har vi vist at byene Bergen og Oslo bruker mer enn 110 mill. kr på idrettens infrastruktur – et beløp som tilsvarer rundt 10 prosent av statens overføringer til idretten. Norske kommuner bruker i sum store beløp på norsk idrett. Hvor store er det vanskelig å si noe sikkert om.

Sammenfatning

Innledningsvis trakk vi opp et perspektiv på hvordan en kan forstå stat og kommuners forhold til frivillig sektor. Vi må anta at en bak ulike støtteordninger kan finne oppfatninger av de *mål* myndighetene ønsker å realisere ved hjelp av, eller innenfor frivillig sektor. Slike måloppfatninger kan være uttalte, men de kan også være ubevisste, eller de kan ha blitt borte eller endret gjennom årenes løp.

Vi antok også at det til en bestemt målsetting hører et sett *virkemidler* som gir anvisning for a) hvilke organisasjoner som skal falle innenfor en støtteordning, og b) hvordan støtten skal fordeles blant dem som tilfredsstillter inngangskriteriene. Sett i sammenheng kan forholdet mellom mål og virkemidler settes opp som en matrise av det slaget vi presenterte innledningsvis.

Målsettinger

Et gjennomgående trekk i de støtteordningene vi har gjennomgått her, er *fraværet av uttalte målsettinger* for hva kommunen ønsker å oppnå med de midlene som fordeles til frivillige organisasjoner. Kommunene har overordnede målsettinger, men bare unntaksvis er de spesifisert for de enkelte støtteordningene. De mest artikulerte hensiktene fant vi, overraskende nok i bydel *Alna* i Oslo, der støtte eksplisitt ble knyttet til ønsker om å forebygge sosial isolasjon og bedre fellesskapsfølelsen gjennom frivillige aktiviteter. Forklaringen kan være at Alna er en ny bydel, med behov for å begrunne en politikk som ikke har vært der tidligere. For andre støtteordninger kan det tenkes at opprinnelige hensikter er blitt borte underveis.

I offentlige plandokumenter framgår det til tider at frivillig virke er et gode i seg selv, og at myndighetene ikke skal pålegge organisasjonene å være med på å realisere offentlige mål. Likevel må det være en misforståelse å unngå å formulere eksplisitte målsettinger for ulike støtteordninger. Siden tilgangen på offentlige midler ikke er ubegrenset, vil det alltid være behov for å sette opp

tydelige inngangs- og fordelingskriterier. Dette arbeidet vil kreve at stat/kommuner har en oppfatning av hva de vil med midlene.

At en kommune «vil» noe med en støtteordning er ikke ensbetydende med at frivillig virksomhet skal trekkes tettere inn i kommunal serviceproduksjon. Kommunen kan ha et ønske om å stimulere frivillige aktiviteter på dere egne premisser. En slik målsetting krever en oppfatning av hva «frivillighetens» premisser egentlig består av, og hvilke utviklingstrekk i sivilsamfunnet myndighetene ønsker å stimulere med sine midler.

Serviceproduksjon

Flertallet av de støtteordningene vi har tatt for oss her, dreier seg ikke om tilskudd til serviceproduksjon i regi av frivillige organisasjoner. Men noen unntak finns. På posten *støtte til eldreformål* i Oslo finner en også frivillige organisasjoner som produserer det en må kalle for velferdstjenester. Telefonkontakter, Døves Frivillighetssentral, selvhjelpsgrupper, besøks- og sorgtjenester, Frelsesarmeens slumstasjon, Grünerløkka Eldresenter med flere representerer aktiviteter med servicekarakter, der ytelsene som gis er et viktig vilkår for støtte.

Vi fant også at i enkelte tilfeller kan *hus og sentre* romme service- og tjenesteaktiviteter. Et eksempel er tolketjenesten i Internasjonalt hus i Stavanger, tjenester til eldre i Eldres Hus i Trondheim, kafédrift med mer i kulturhuset ISAK i Trondheim. Men disse aktivitetene er en innvevd del av huset/senteret og reguleres ikke direkte av kommunen.

Felles for disse aktivitetene er at de ikke har formaliserte krav til innhold, utforming og bemanning. De befinner seg derfor i en gråson mellom fullt ut formaliserte tjenester og mer løse, frivillige aktiviteter. Det er rimelig å anta at dersom en virksomhet fullt ut ble formalisert som en tjeneste, med offentlig ansvar for innhold og kvalitet, vil de bli trukket ut av de tilskuddspostene det er snakk om her.

Selvutfoldelse

Både på kulturfeltet, barne- og ungdomsfeltet og på idrettsfeltet er ideen om at organisasjoner skal få utfolde seg fritt, på sine egne forutsetninger uten unødvendig innblanding fra det offentlige, en grunnholdning som gjennomsyrrer kommunenes forhold til organisasjonene på disse områdene. Men til tross for en slik positiv grunnholdning kan en likevel ikke unngå å måtte ta stilling til *hva slags* organisasjoner og aktiviteter en ønsker å støtte. Med begrensede midler til disposisjon må kommunen stille opp inngangskriterier og fordelingskriterier. Disse kriteriene vil måtte tuftes på oppfatninger av hva slags

organisasjoner kommunen vil støtte, hva de bør drive med, og hvordan de bør drives.

Foran viste vi at det er vanskelig å finne uttalte, kommunale mål for de støtteordningene som er omtalt her. Heller ikke i frivillighetsmeldingene i Bergen og Oslo finner vi uttalte mål for ordningene. Det kan, som nevnt, tenkes at det ikke oppfattes som legitimt for kommunen å ha egne mål for støtten til sivile sammenslutninger. Men det kan også tenkes at målene er blitt borte over tid.

Intensjonen om selvtutfoldelse er tydeligst overfor *barne- og ungdomsorganisasjonene, idretten* og deler av *kulturfeltet*. Det er på disse områdene kommunene er mest tilbakeholdne med å formulere bestemte oppgaver som organisasjonene skal ta seg av. Samtidig er anerkjennelsen av de særegne lokale, kulturelle elementene i frivillig sektor tydelig, spesielt i Stavanger (religiøse organisasjoner) og i Bergen (buekorps med mer). Kommunene ønsker å stimulere disse sammenslutningene, uten å blande seg inn i hva slags aktiviteter de til en hver tid driver med.

Kommunikasjon

I casematerialet har vi analysert tre virkemidler for å styrke kommunikasjonen mellom politikere/forvaltning og ulike «felt», nemlig *eldreråd, innvandrerråd* og *ungdommens bystyre*. Vi tok for oss eldreråd i Bergen og Stavanger, innvandrerråd i Oslo og Kristiansand samt ungdommens bystyre i Trondheim.

Eldreråd er en lovfestet, kommunal ordning, der loven fastlegger det som må sees som et rammeverk for slike råd. Vi fant at eldrerådet i Stavanger har fått et vesentlig mer omfattende mandat enn det loven legger opp til.

De tre samarbeidsformene vi gjorde rede for her, bygger alle på en utvelging av det myndighetene oppfatter som interessegrupperinger: Eldre, innvandrere og unge. Vi antar at den *demokratiske legitimiteten* til slike samarbeidsfora avhenger av hvor «heldekkende» representasjonen til de ulike organene er, i forhold til den underliggende populasjonen (av eldre, innvandrere og unge). Det er også et viktig punkt at utvelgingen av representanter foregår på en åpen og synlig måte.

Vi fant store variasjoner, både mellom utvalg og byer, når det gjaldt den demokratiske legitimiteten. Mens eldrerådet i Bergen hentet sine medlemmer primært fra et mindre utvalg pensjonistorganisasjoner, var rådet i Stavanger vesentlig bredere rekruttert. På samme måte fant vi at innvandrerrådet i Oslo hadde bredere representasjon enn den tilsvarende ordningen i Kristiansand.

Innledningsvis trakk vi opp skillet mellom tradisjonelle former for *interesserepresentasjon* fra sivile sammenslutninger, og nyere former for *partnerskap*, preget av kommunikasjon mellom likeverdige parter. Vi fant at både eldreråd, innvandrerråd og ungdommens bystyre bar preg av å være organ som først og fremst skal formidle interesser «opp til» administrasjon og poli-

tikere. Ingen av disse samarbeidsorganene bar preg av å være arenaer for gjensidig kommunikasjon mellom likeverdige parter. Eldrerådene - en ordning fra 1990-årene - er primært tenkt som et kommunalt *høringsorgan*, der et utvalg organisasjoner skal forholde seg til politiske forslag av relevans for det kommunen mener er «eldresaker» – en term som rådene selv tenderer mot å definere bredere enn kommunale myndigheter. Innvanderrådene har ikke en like tydelig hierarkisk struktur, men vi har ikke hatt anledning til å gå nærmere inn i hvordan samarbeidet her fungerer.

Eldrerådene, både i Bergen og i Stavanger, har utvidet det opprinnelige mandatet ved å påta seg nye interessepolitiske oppgaver, og dermed «sprengt» rammene for den klassiske hørings-rollen. Med det forbehold at to case ikke gir all verdens muligheter til å generalisere funn, kan det virke som om samarbeidet mellom kommuner og «eldrefeltet» er modent for mer moderniserte og utvidete samhandlingsformer, i tråd mer partnerskaps- og governance-ideer.

Ungdommens bystyre springer ut av to ambisjoner. På den ene siden skal utvalget fungere som et organ for *demokratisk læring* og det skal gi ungdom *innflytelse* på ungdomspolitiske områder. Den sterke betoningen av de demokratisk/pedagogiske elementene gir ungdommens bystyre et mer uttalt demokratisk preg enn det vi fant for de øvrige organene. Samtidig kan en spørre seg om ikke også innvandrere og minoritetsgrupper kunne ha hatt en målsetting om demokratisk læring bygd inn i sin samhandling med kommunen. Når det ikke er slik, er forklaringen at intensjonen om at frivillig deltakelse som demokratiopplæring er noe som tradisjonelt er blitt knyttet til barne- og ungdomsorganisasjoner, og ikke andre typer sivile fellesskap. Noe som igjen viser at graden av imitasjon eller læring fra ett felt til et annet ikke alltid er spesielt stor.

Virkemidler

Innledningsvis trakk vi opp 4 ulike virkemidler som stat og kommuner har til disposisjon når de vil støtte frivillige organisasjoner, nemlig *kontant støtte*, *råd/utvalg*, *støtte til infrastruktur* og *ekstern forvaltning*. I rapporten har vi gjennomgått et utvalg av hvert av disse virkemidlene, og erfaringene kan sammenfattes slik:

Kontant støtte

Overføring av kontante midler er den vanligste og mest synlige formen for kommunal støtte til organisasjonene. For å komme i betraktning som støtte-

mottaker finnes det et sett *inngangskriterier*, mens andre *tildelingskriterier* avgjør størrelsen på, og vilkårene for det tildelte beløpet.

I Oslo, Bergen og Stavanger tok vi for oss kontante støtteordninger for barne- og ungdomsorganisasjoner, og i Kristiansand en ordning med nærmiljøstøtte beregnet på barn/unge. Ordningen i *Oslo* hadde den mest formaliserte beskrivelsen av inngangskriteriene. De sirklet inn en gruppe lokale foreninger med hovedtyngden av medlemmene 26 år eller yngre, med tilknytning til nasjonal organisasjon, med demokratisk medlemskap og med 100 eller flere medlemmer. Også ordningen i *Bergen* hadde tilsvarende aldersavgrensning, men var uten krav til nasjonal tilknytning for lokale foreninger og hadde ingen nedre medlemsbegrensning. Ordningen i *Stavanger* var rettet inn mot barne- og ungdomsorganisasjoner, også her uten krav til nasjonal tilknytning.

Når det gjaldt *tildelingskriterier* var ordningen i Oslo basert på hodestøtte, mens ordningen i Bergen i tillegg var basert på ulike aktivitets- og organisasjonsmål. Ordningen i Oslo avgrenset relativt få organisasjoner som hver fikk et støttebeløp som var vesentlig høyere enn organisasjonene i Bergen. Ordningen i Stavanger var tredelt, med et stimuleringsstilskudd, driftstilskudd og en ordning med tilskudd til ungdomssekretærer, ansatt i organisasjonene. Ordningen med fleksible nærmiljømidler i Kristiansand var ikke kun beregnet på frivillige organisasjoner, men kunne også søkes av andre. Midlene hadde vide inngangs- og tildelingskriterier og hadde en annen orientering enn de øvrige støtteordningene for barn/unge.

Utformingen av tildelingskriterier var i samtlige byer lagt opp slik at det hadde bestemte *insentivvirkninger*, i den forstand at de gir økonomiske motiver til å utvikle organisasjon og aktiviteter i bestemte retninger. Ordningen i Oslo innebar en sterk økonomisk belønning for høye medlemstall. Her var gevinsten lineær, dvs. med samme støttebeløp per medlem. Også Bergen og Stavanger hadde hodestøtteordninger, men med lavere kronebeløp enn i Oslo. Ordningen i Stavanger var progressiv: Jo flere medlemmer jo høyere støtte per medlem. I tillegg hadde man i Bergen og Stavanger økonomiske insentiver knyttet til *kurs* og *aktiviteter*.

Det finnes ikke kunnskap som kan kaste lys over hvordan frivillige organisasjoner forholder seg til økonomiske insentiver av det slaget som er nevnt her. Ordningene kan tenkes å fungere positivt, slik at de utvikler organisasjonene i det kommunen mener er ønsket retning. Men de kan også føre til «usunne» former for verving av nye medlemmer som ikke styrker det demokratiske fundamentet.

Vi fant at støtteordninger basert på to- og treleddete tildelingskriterier til tider kunne virke omstendelige, med relativt høye krav til rapportering for relativt beskjedne beløp.

Vi undersøkte også kontante støtteordninger for organisasjoner på *eldre- og funksjonshemmedefeltet* i Bergen og Oslo. Ordningen i *Oslo* var beregnet på organisasjoner for funksjonshemmede, eldre og andre marginale og utsatte

grupper. Tildelingskriteriene var i stor grad skjønnsbaserte, og hver enkelt søknad ble behandlet for seg. Organisasjoner som hadde fått midler fra denne ordningen ble sjelden «kastet ut», med mindre spesielle grunner tilsa det. Nye søkere hadde vanskelig for å komme inn, på grunn av knapphet på midler.

Sammenfattende viste denne gjennomgangen at kommunale støtteordninger var ulikt utformet – ikke bare innenfor ett og samme forvaltningsområde, men også mellom ulike forvaltningssegment. Statens kritiske gjennomgang av støtteordningene til barne-/og ungdomsorganisasjoner i 1997 hadde tilsynelatende bare fått konsekvenser i Oslo. Gjennomgangen viste også at støtteordninger på det «sosiale feltet» ikke er spesielt innrettet mot medlemstall og demokratisk struktur, men mot *aktivitet*. Det hører med her at vi ikke har omtalt støtteordninger på *kulturfeltet* og vi vet derfor lite om hvilke støttekriterier som gjelder her.

Oslo var den eneste byen som hadde selvstendige kontante støtteordninger på bydelsnivå. Vi fant at for den ene bydelen vi undersøkte, var målsettingene for organisasjonsstøtten knyttet til integrasjon og fellesskap i bydelen. Støtten gikk på tvers av etablerte sektorgrenser, og bydelsadministrasjonen inngikk langsiktige avtaler med lokale aktører.

Råd/utvalg

Kommuner kan opprette råd/utvalg for at politikere og forvaltning skal få bedre kontakt med organisasjonene, eller for at organisasjonene skal kunne kommunisere bedre med hverandre. Casematerialet vårt inneholdt gjennomgang av *eldreråd* i Bergen og Stavanger, *innvanderråd* i Oslo og Kristiansand samt *ungdommens bystyre* i Trondheim.

For samtlige råd/utvalg fant vi at et viktig vilkår for suksess var den demokratiske legitimiteten – dvs. den underliggende strukturen av organisasjoner og grupper som rådene/utvalgene var ment å skulle representere. Innvandrerrådet i Oslo og eldrerådet i Stavanger framsto som spesielt vellykkede og vel fungerende. Fellesnevneren var deres evne til bred samling av underliggende interesser og organisasjoner, etablering av debattfora samt høy grad av transparens knyttet til utvelgingen av representanter til de aktuelle rådene.

Vi fant også at flertallet av disse kontaktorganene var bygget opp for å gi kommunen respons på egne planer, reformer og nye tiltak. Slik sett var det kommunen som var premissleverandør, og formelt framsto spesielt eldrerådene som kommunale underutvalg.

Europeisk forvaltningspolitikk er nå sterkt preget av det som gjerne kalles *governance* – et skifte fra tradisjonell, hierarkisk styring mot mer likeverdig samarbeid innenfor flate samarbeidsstrukturer. I vårt casemateriale fant vi ikke noen omlegginger i denne retningen. Men vi fant at flere råd søkte å utvide sitt eget rådgivende mandat ved å utvide kretsen av aktiviteter. Vi fant også politiske ønsker om å utvide den kommunikative kontaktflaten til organi-

sasjonene. Samtidig kan det virke som om kommunene mangler gode samarbeidsmodeller, det vil si nye måter å organisere egen kontaktflate til det lokale organisasjonslivet.

Infrastruktur

Den store overraskelsen i dette prosjektet har dreid seg om kommunenes omfattende bruk av støtte til *infrastruktur* – det vil si til hus, anlegg, baner og andre materielle forutsetninger for utøvelse av frivillige aktiviteter. Slik støtte kan gis som øremerkede kontantbeløp til organisasjonene, men oftere står kommunen selv som direkte betaler av de kostnadene det dreier seg om. Vårt casemateriale omfattet kultursentra i Bergen, Stavanger og Trondheim, de to førstnevnte primært beregnet på innvandrere og etniske minoriteter, det siste med ungdom som målgruppe. Også *Eldres Hus* i Trondheim hørte hjemme her.

Felles for sentrene var preget av *blandingsøkonomi* og *blandingsadministrasjon*. Samtlige fikk økonomisk støtte fra kommunen, men sto også selv for egne, kommersielle inntekter. Ved flere av sentrene hadde kommunen arbeidsgiveransvar for ansatt personale, samtidig som ansatte var underlagt sentrenes brukerstyret. Graden av direkte og indirekte styring fra kommunens administrasjon varierte. Utad framsto sentrene som relativt selvstendige og selvdrevne.

I hvilken grad skapte sentrene integrasjon mellom deltakere og brukere? Ingen av sentrene var innrettet mot å skape bedret kommunikasjon med kommunale aktører. Flere steder oppga brukerne at kontakten dem imellom var begrenset. *Eldres Hus* framsto derimot som et samlingspunkt for eldreorganisasjoner i Trondheim, et knutepunkt mellom lokalt organisasjonsliv og det kommunale eldrerådet.

I tillegg til denne typen knutepunkt yter storbykommunene også betydelige beløp til andre typer infrastruktur. Vi har i dette prosjektet bare kunnet foreta enkelte stikkprøver av disse. På *idrettsfeltet* fant vi i Bergen og Oslo at kommunale kostnader til infrastruktur langt overgikk de kontante støtteordningene fra kommunen til idretten. Betydelige beløp går også i støtte til bydelshus og andre forsamlingshus samt leie av gymnastikklokaler. Slike lokaler står gjerne gratis til disposisjon for barne- og ungdomsorganisasjonene, mens andre må betale noe leie, men mindre enn det som er de faktiske kostnadene.

Ekstern forvaltning

I forvaltningstradisjonen *New Public Management* har intensjonen om å forenkle og effektivisere offentlig forvaltning stått sentralt. Når stat og kommuner flytter forvaltningsoppgaver over til frivillig sektor er det fristende å anta

at det er slike impulser som har fått gjennomslag. Slik kan det være, men like sannsynlig er det at slike ordninger har vokst fram uten noen forutgående plan eller bakenforliggende hensikt.

For noen år siden besluttet Kultur- og kirkedepartementet (Kkd) å legge fordelingen av lokale aktivitetsmidler utenom idrettens nasjonale paraplyorganisasjon og direkte til de lokale *idrettsrådene*. Ordningen har betydd en vitalisering av idrettsrådene og for Kkd en sikkerhet for at ikke for mye av midlene går til administrasjon ned gjennom idrettens egne organer. Det er ikke vanskelig å se for seg at også andre statlige midler kunne ha vært fordelt direkte fra lokalnivåets paraplyorganisasjoner - til eldre, nærmiljøaktiviteter, ungdomsorganisasjoner og andre.

I vårt materiale fant vi noen eksempler på at fordelingen av en offentlig støtteordning var overlatt til en sivil sammenslutning. I *Stavanger* var eldrerådet gitt myndighet til å dele ut kommunale midler til eldreformål. I *Bergen* sto paraplyorganisasjoner for sang og musikk for samordning, behandling og innstilling av søknader fra egne medlemmer, mens kommunen sto for den endelige fordelingen av midler. Det finnes tilsvarende ordninger i Oslo som faller utenfor vårt materiale. I *Trondheim* fordeler eldrerådet kommunale midler til eldreformål.

Det kan virke som om råd og utvalg som får en forvaltningsfunksjon kan styrke sin autoritet overfor mottakende organisasjoner. Samtidig vil de også kunne komme i krysspress: Mellom krav fra underliggende medlemsorganisasjoner på den ene siden, og forventninger om lojalitet fra kommuneadministrasjon og politikere på den annen. Vi har imidlertid ikke undersøkt om de involverte organisasjonene faktisk opplever noe slikt krysspress, og vi har ingen indikasjoner på at disse ordningene ikke fungerer etter sine hensikter.

Avslutning

Sett under ett kan forholdet mellom mål og virkemidler framstilles slik:

VIRKEMIDLER:	Mål		
	Serviceproduksjon	Selvutfoldelse	Kommunikasjon
Kontant støtte	X	X	
Råd/utvalg			X
Infrastruktur		X	X
Ekstern forvaltning			

Kommunale målsettinger for ulike støtteordninger rettet mot frivillig sektor er gjennomgående lite uttalte. Det er derfor ikke helt enkelt å relatere virkemidler til mål, for dermed å kunne vurdere hvor hensiktsmessige de ulike virkemidlene er.

Vi fant at *kontant støtte* er det virkemidlet som hyppigst er i bruk. Når frivillige organisasjoner produserer tjenester av ulike slag blir kontant støtte gjerne knyttet til individuelle avtaler mellom kommunen og organisasjonen. Kontant støtte er også hyppig anvendt der kommunen støtter et stort antall mindre lag og foreninger.

Etablering av *Råd og utvalg* er en måte å samle bredere segment av befolkningen på, som eldre, yngre, innvandrere eller beboere i et område. Dette virkemidlet utformes på ulike måter, avhengig av om hensikten er å styrke kommunikasjonen med politikere og administrasjon, eller om poenget er å samle ulike sivile grupper.

Støtte til *infrastruktur* er en hyppig brukt støtteform, og store beløp går her til å sikre utfoldelse av lokale og frivillige aktiviteter. Ingen av kommunene i dette prosjektet hadde noe spesielt bevisst forhold til dette virkemidlet, som brukes både for å stimulere lokale aktiviteter og for å øke kontakten organisasjonene imellom.

Bruk av organisasjonene for *forvaltningsformål* fant vi i enkelte, spredte tilfeller. Dette virkemidlet var ikke knyttet til organisasjonene, men snarere til forvaltningens egne ønsker om å forenkle egen saksbehandling.

Litteratur

- Enjolras, Bernard (2004), *Idrett mellom statlig styring og selvbestemmelse. Idrettens bruk av spillemidler*. ISF-rapport 2004:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- NOU 1988:17, *Frivillige Organisasjoner*.
- St. meld nr. 49 (2003–2004), *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*.
- Melve, Jørgen (2002), *Innverknad i lokale avgjerdsprosessar. Lokale dialogfora som grunnlag for innverknad for minoritetar og deira organisasjonar*. IMER-Rapport 30/2002. Bergen: IMER.
- NOU (1995:19), *Statlige tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Oppdalshei, Ole Aleksander (1998), *Medlemmer som marked. Norges Automobil-Forbund som forening og forretning*. ISF-rapport 1998:6. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Seippel, Ørnulf (2003), *Norske idrettslag 2002. Kunnskap, ledelse og styring*. ISF-rapport 2003:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- St. meld. Nr. 64 (1960 – 61), *Om offentlig støtte til ungdomsorganisasjonene*.
- St. meld 27 (1996/97), *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*
- Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats*. Bergen: Fagbokforlaget

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2007:7

<i>Forfatter/Author</i> Håkon Lorentzen, Jan Erling Klausen, Frode Berglund og Ragnhild Holmen Waldahl
<i>Tittel/Title</i> Frivillighet i storby
<i>Sammendrag</i> Tema for rapporten er kommunal politikk og virkemiddelbruk overfor frivillige organisasjoner og aktiviteter. Analysen omfatter byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand og er tuftet på kommunal bruk av fire virkemidler overfor organisasjonene: - <i>Kontante støtteordninger</i> til organisasjonene - <i>Råd/utvalg</i> som fremmer kommunikatív samhandling - Midler til organisasjonenes <i>infrastruktur</i> - <i>Delegasjon</i> av administrativ myndighet til organisasjonene Undersøkelsen bygger på i alt 15 case-studier i de fem byene, tre i hver by, og disse er fordelt på gruppene <i>unge, etniske minoriteter og eldre</i> . Analysen viser at det er store variasjoner i hvordan de ulike virkemidlene benyttes. Ett og samme virkemiddel kan være ulikt utformet i de forskjellige byene. Bruken av virkemidler varierer også mellom <i>sektorer</i> . Vi fant at <i>kontant støtte</i> er det virkemidlet som hyppigst er i bruk. Kontant støtte brukes i individuelle avtaler mellom kommunen og organisasjonen og hvor kommunen støtter et stort antall mindre lag og foreninger. <i>Råd og utvalg</i> er en måte å samle bredere segment av befolkningen på, som eldre, yngre, innvandrere eller beboere i et område. Dette virkemidlet utformes på ulike måter, avhengig av om hensikten er å styrke kommunikasjonen med politikere og administrasjon, eller om poenget er å samle ulike sivile grupper. Frivillig <i>infrastruktur</i> får kommunale støtte gjennom midler til hus, lokaler, idrettsanlegg, sentre og lignende. Bruken av dette virkemidlet følger ikke noe systematisk mønster, verken i, eller mellom kommunene. Det er et hyppig brukt virkemiddel som gir mange organisasjoner betydelig, men skjult kommunal støtte. Bruk av organisasjonene for <i>forvaltningsformål</i> fant vi i enkelte, spredte tilfeller. Dette virkemidlet var i hovedsak knyttet til organisasjonenes ønsker om å forenkle egen saksbehandling.
<i>Emneord</i> Frivillig innsats, virkemidler, kommunal politikk, storby
<i>Summary</i> The intention behind this project is to investigate local governments' use of tools towards civil associations in the five targets cities in Norway. Four tools are investigated: Cash support for associations, centers, corporate assemblies, like support for the infrastructure of civil associations and delegation of public authority to associations. The report shows the result from the investigations of 15 case studies, 3 for each city.
<i>Index terms</i> Voluntary associations, civil society, local governance, tools