

Håkon Lorentzen

Mellom kollektivism og individualitet: co-governance på det frivillige feltet¹

Ideer om *co-governance* er gjerne fundert på ideer om bestemte forståelse av relasjoner mellom myndigheter og borgere. Modeller for *medborgerskap* bygger ofte på at hver og en bør formidle sine individuelle preferanser direkte, til kommunen eller produsenter av velferdstjenester (medborgerinndragelse). Slike synsmåter står i et spenningsforhold til ulike syn på *sivilsamfunnet* som arena for kollektiv organisering. Der hvor medborgerinndragelse innebærer individuell involvering kan muligens de frivillige organisasjonenes rolle som bærere av gruppeinteresser bli svekket. Slik sett kan medborger – ideologi sies å representere en nedbryting av kollektive relasjoner mellom stat/kommune og sivilsamfunn. I denne artikkelen undersøker vi hvilke synsmåter som styrer kommunal politikk overfor de frivillige organisasjonene i fem storbykommuner i Norge. Vi fant at kommunene involverer medborgere på flere ulike måter, men i all hovedsak gjennom korporative samarbeidsorgan. Vi fant noen spor av co-governance, men enda flere hierarkiske relasjoner, der sivile samarbeidende organ rådgir kommunale myndigheter. Verken som ideologi eller praksis fant vi vesentlige spor av individuell medborgerinndragelse.

Mange teoretiske tilnærminger behandler relasjoner mellom staten og dens innvånere. Samfunnsvitenskapelige demokratiteorier betoner gjerne de *kollektive* aspektene ved slike relasjoner, der sivile gruppers interesser formidles til det politiske systemet gjennom korporative kanaler. På den andre siden finner vi legalt inspirerte rettighets- og medborgerteorier som setter fokus på det enkelt individ, mer eller mindre fristilt fra kollektive tilknytninger. Mellom kollektive og individuelle forståelser av den sivile sfæren eksisterer det ulike spenninger. Spørsmålet jeg vil drøfte her er hvordan *co-governance* som styringsverktøy er relatert kollektive og individuelle syn på organisasjonene. Dernest vil jeg undersøke hva slags tenkemåter kommunal politikk overfor organisasjonene er bygget på.

Artikkelen er dermed todelt. Først vil jeg presentere hovedtrekkene i tre dominerende teoretiske tilnærminger til relasjonen mellom stat og sivilt samfunn. Dernest vil jeg undersøke hvordan disse tilnærmingene kommer til uttrykk i kommunal politikk på det sivile/frivillige feltet.

Tre tilnærminger

Samfunnsvitenskapelig litteratur preges av tre dominerende hovedtilnærminger til relasjoner mellom stat og frivillig sektor. Felles for dem er at de betoner ulike typer *komparative fortrinn* som sektoren har vis-a-vis stat og marked. Vi kan trekke et skille mellom *økonomiske, sosiale og politiske* for-

trinn. Hovedargumentene for de tre retningene kan kortfattet beskrives slik:

1980-årenes *nonprofit*-tilnærming la vekt på at frivillige organisasjoner skaper velferdsytelser som både er bedre, billigere og har høyere legitimitet enn tilsvarende fra offentlige og fortjenestebaserte velferdsprodusenter (Hansmann, 1987). Nonprofit-teorier framhever de økonomiske fortrinnene til frivillige organisasjoner. Etter 1980 har mange frivillige velferdsprodusenter legitimert sin eksistens med økonomiske argumenter, innenfor rammene av management-tradisjonen (Lorentzen, 2007). Fraværet av profittmotive sikrer kontinuitet og målrettet drift og skaper tillit, spesielt der hvor det er vanskelig å måle kvalitetene på de tjenestene som produseres (James, 1989).

I siste del av 1980-årene fikk teorier om det *sivile samfunn*, som motvekt til den allmektige velferdsstaten, en renessanse. Som demokratiske aktører formidler frie og uavhengige organisasjoner borgernes samlede interesser til offentligheten og de framstår som en korrektiv til en alt for mektig stat (Cohen og Arato, 1992). I det tidligere Øst-Europa utslettet kommunismen så og si alle former for sivile fellesskap. Dermed ble aktører som skal sikre kritisk samtale i det offentlige rom borte, med katastrofale følger for demokratiet. Noen hevder at også vestlige, demokratiske velferdsstater har totalitære trekk. De mangler ytre grenser for sin egen ekspansjon og truer med å underlegge seg de sivile, kritiske røstene (Arvidsson et al., 1994). Med dette utgangspunktet blir det viktig å opprettholde en autonom, sivil sfære; stiftelser, frivillige grupper, aksjoner med mer, som kan formidle kritiske perspektiv og moralske impulser.

I 1990-årene fikk statsviteren Robert D. Putnam (1993, 1995) et internasjonalt gjennomslag for synet på frivillige organisasjoner som bærere av *sosial kapital*. Sivile aktører bygger tillit og sosiale bånd som er en forutsetning både for demokratiet og for markedet. Individualisme og offentlige velferdsytelser bryter ned naturlige sosiale nettverk og erstatter dem med en forbrukerorientert konsumkultur. Offentlig politikk må derfor bidra til å gjenskape naturlige sosiale nettverk mellom folk, hevder noen (Etzioni, 1988).

Ideer om *medborgerskap* lar seg ikke entydig plassere i de tre retningene jeg har presentert ovenfor. Medborgerskap dreier det seg primært om rettigheter og plikter som knytter den enkelte til staten, ikke til organisasjonene. Det tradisjonelle medborgerskapet er forankret i flere tradisjoner. På den ene siden står den liberale *naturrettstradisjonen* med røtter tilbake til Locke, der medborgerskapet gis en individualistisk og instrumentell fortolkning. Medborgerskap knyttes her til et organisasjonsmedlemskap (nasjonen) som utløser rettigheter. Habermas (1995) siterer Charles Taylor (1990), som påpeker at i denne modellen har politisk deltakelse et rent instrumentelt formål, og deltakelsen har ingen verdi i seg selv. Den andre tradisjonen kaller Habermas

den *holistiske*, og her vektlegges *deltakelsesaspektet* ved demokratisk meningsdanning. Medborgerstyre forutsetter at alle på ett eller annet tidspunkt deltar i den kollektive beslutningsprosessen. Siden felles erkjennelse ikke oppstår av seg selv, må den enkelte delta i kollektive anstrengelser utformet som „medborgerlig praksis“ for å skape og gjenskape den kollektive bevisstheten..

Ideen om *borgerinndragelse* kan sees som en videreutvikling den første av disse fortolkningene. Her vektlegges den enkeltes rolle som mottaker og aktør i utformningen av offentlig politikk (se Burau og Kjærs innledningsartikkel til dette nummeret). Samtidig er det ikke vanskelig å få øye på spenningen mellom denne tilnærmingen og den sivile/frivillige tradisjonen. Medborger-tilnærmingen henter sitt utgangspunkt i legale rettigheter og plikter som regulerer forholdet mellom individ og myndigheter. Slik jussen vanligvis gjør, ser en her bort fra det kollektive elementet, organisasjonen som bærer av en gruppes felles interesser overfor myndighetene. En konsekvent gjennomført borgerinndragelse vil med andre ord svekke eller overflødiggjøre organisasjonene som representanter for kollektive grupper.

Medborgerperspektivet har blitt kritisert for å virke individualiserende (Etzioni, 1988; Wolfe, 1989). Omsatt til praksis kan det føre det til en langsom nedbryting av det normative fundamentet som velferdsstaten ble tuftet på. Liberale, demokratiske og sosiale rettigheter var tenkt som stimulans for økt samfunnsmessig deltakelse. Men like gjerne kan slike rettigheter føre til sosial tilbaketrekning, *medborgerlig privatisme*, der den enkelte passiviseres mens forvaltningen overtar styringen over beslutningsprosessene (Habermas, 1995: 138).

Hvordan forholder teorier om co-governance til teoretiske forståelser av sivilsamfunnet og til medborgertradisjonen? En vesentlig del av governance-litteraturen er forankret i teorier om demokrati og medvirkning (se f.eks. Leach og Percy-Smith, 2001; Jensen og Sørensen, 2004; Vabo et al., 2004). Samtidig er det få bidrag som betrakter co-governance fra et frivillig sektor perspektiv. Lewis (2005) er et unntak. Hun uttrykker bekymring for at ideer om partnerskap vil skape alt for tette bånd mellom myndigheter og frivillige organisasjoner, og dermed ta bort deres komparative egenart.

Det kan virke som om det normative fundamentet for co-governance tradisjonen primært dreier seg om å bedre myndighetenes styringskapasitet, *selv om* dette skulle svekke sivile sammenslutningers komparative egenart. Dersom denne påstanden er riktig uttrykker den et paradoks; for det er jo nettopp sivile aktørers komparative fortrinn som er hensikten med å trekke dem inn i nye nettverksrelasjoner. Medborgertilnærmingen og co-governance omsatt til forvaltningspraksis kan altså svekke medlemsdemokratiet: Dersom stat og kommuner skal forholde seg til det enkelte individ, vil det undergrave organisasjonene roller som kollektive formidlere av gruppeinteresser.

Mål og virkemidler

Spørsmålet jeg stiller her, er hvordan ulike måter å forstå relasjoner mellom myndigheter og enkeltindivider kommer til uttrykk som kommunal politikk på det sivile/frivillige feltet: I hvilken grad kommer ideer om co-governance til uttrykk i kommunal politikk? I hvilken grad støtter kommunene seg på tradisjonelle syn på frivillighet/sivilsamfunn når de utformer sin politikk? I hvilken grad kan vi spore individualiserende og privatiserende strategier overfor det sivile feltet?

Hensikten med forskningsprosjektet *Frivillighet i storby* var å undersøke hovedtrekkene i kommunal frivillighetspolitikk i Norges fem største byer; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Med *frivillighetspolitikk* menes her forholdet mellom mål og virkemidler. Hva ønsker norske kommuner å oppnå med støtte til sivile formål, og hvilke virkemidler ble tatt i bruk for å nå disse målene?²

Vi startet det empiriske arbeidet med å foreta en grov sortering av kommunale *hensikter* i de fem byene: Hva ønsket kommunene å oppnå med støtte til organisasjonene? Hvilke mål hadde de for støtten? Vi fant at kommunale mål i all hovedsak kunne ordnes i tre hovedtyper:

For det første: Ønsker om *tjeneste- eller serviceproduksjon* i regi av frivillige organisasjoner. Vanligvis skjer frivillige tjenesteproduksjon på profesjonell basis, og blir regulert av det samme regelverket som gjelder for tilsvarende offentlige eller markedsbaserte tjenester. Sivil tjenesteproduksjon forekom hyppigst på det *sosiale* feltet, som institusjoner for eldre, funksjonshemmede eller innen rusomsorgen, men også på *kulturfeltet* fant vi en rekke sivile tjenester – i første rekke som museer, utstillinger og kulturtilbud for barn og unge. I det videre empiriske arbeidet valgte vi å *utelate* sivil, institusjonsbasert tjenesteproduksjon.

Vi fant også at en rekke aktiviteter med kommunal støtte befant seg i en gråsoner mellom det å være en *tjeneste* med et forhåndsdefinert innhold, og å være en frivillig *aktivitet*, gjerne drevet ved hjelp av frivillige, og med et innhold som ble fastlagt av deltakerne.

For det annet: Ønsker om at sivile aktiviteter skal bidra til *integrasjon* eller *selvutfoldelse*. Å støtte opp om enkeltaktiviteter framsto som det vanligste begrunnelsen for kommunal støtte. Ofte var slike støtteordninger uten eksplisitte mål, ut over det å bidra til selve aktiviteten. Mange støtteordninger hadde utviklet seg over flere tiår, og de opprinnelige begrunnelsene var for lengst forsvunnet. Flere støtteordninger hadde startet med kommunale ønsker om å formidle moralsk støtte til organisasjonene, gjennom å gi dem et mindre, ofte symbolsk støttebeløp. Over tid hadde mange slike ordninger utviklet seg inkrementelt, og etter hvert blitt omdannet til støtteregimer med ganske omfattende regelverk.

For det tredje: Ønsker om *bedre kommunikasjon* 1) internt i en gruppe frivillige sammenslutninger eller 2) mellom offentlige aktører og et knippe organisasjoner. Koplinger av dette slaget, der grupper av organisasjoner samhandler med hverandre eller med kommunale myndigheter, danner det en kan kalle *kommunale, korporative strukturer*.

Hvilke *virkemidler* tok norske storbyer i bruk nå de ønsket å støtte frivillige formål? For å analysere bruken av virkemidler anvendte vi et klassifikasjonsskjema fra Salamon (2002). Skjemaet ble opprinnelig laget for å analysere governance-relasjoner mellom offentlige og sivile aktører i USA. Amerikanske myndigheter tar i bruk et vesentlig større arsenal av virkemidler (tools) enn man gjør i nordiske land, og alle virkemidlene var derfor ikke relevante for vårt formål. Likevel fant vi fem sentrale virkemidler som alle ble benyttet av kommunale myndigheter for å støtte sivile formål. Nedenfor beskrives først det prinsipielle innholdet i disse virkemidlene. Dernest gis eksempler på hvordan de ble benyttet av norske storbyer. Eksempelene er ikke uttømmende, men har case-preg, hensikten er først og fremst å vise *bredden* i bruken av kommunale virkemidler overfor frivillig sektor.

Mål og virkemidler er koplet sammen i tabell 1. Spørsmålet som følger tabellen er følgende: Hvilke virkemidler tar kommuner i bruk for å realisere kommunale mål ved hjelp av frivillig sektor? Hvilke former for nettverksstyring kan vi observere innenfor dette skjemaet?

Tabell 1: Mål og virkemidler

Virkemidler:	Mål:		
	Service-produksjon	Selvutfoldelse	Kommunikasjon
Kontant støtte			
Råd/utvalg			
Infrastruktur			
Ekstern forvaltning			

Kontant støtte

Alle de fem byene hadde ordninger der de fordelte *kontant pengestøtte* til sivile aktører. For å få støtte måtte ulike vilkår være innfridd. I noen sammenhenger var det utformet en *kontrakt* som spesifiserte vilkårene for å få støtte. Men mest vanlig var likevel generelle, kommunale støtteordninger, beregnet på ulike kategorier av organisasjoner (som sang/musikk, kultur, barn/ungdom, helse/sosial, miljø med mer). For å kunne bli berettiget til støtte måtte organisasjonene fylle bestemte krav. Først måtte den innfri ulike *inngangskriterier* som regulerte vilkårene for å bli inkludert i støtteordningen. Ofte bygget

disse på det kommunen fortolket som „frivillig organisasjon“. Derne­st en nærmere presisering av organisasjonens formål, krav til medlemskap, demo­kratisk struktur, utbredelse og lignende.

Derne­st ble det – for organisasjoner som tilfredsstilte inngangskriteriene – spørsmål om hvor stort støttebeløpet skulle være. Kriterier som regulerte størrelsen på støttebeløpet kalte vi *fordelingskriterier*. Antall registrerte, beta­lende medlemmer var vanligvis det viktigste kriteriet som bestemte størrelsen på støttebeløpet. Men foreninger kunne også få dekket deler av sine driftsut­gifter, utgifter til kurs, seminarer, drift og lignende. I samtlige fem byer fant vi kontante støtteordninger beregnet på frivillige organisasjoner. Alle byene hadde kontante støtteordninger for *barne- og ungdomsorganisasjonene*.

Sammenfattende fant vi at kontante støtteordninger benyttes både på nasjo­nalt og kommunalt nivå, og i det store og hele på samme måte. De bygger gjerne på en klassisk, nordisk fortolkning av hva det innebærer å være en *frivillig forening*. Kjernen er lokale lag, vanligvis knyttet til en landsomfat­tede organisasjon, med en stabil gruppe deltakere. Betaling av kontingent gir deltakeren status som medlem med demokratiske rettigheter, og rett til å kunne påta seg tillitsverv i organisasjonen. Offentlig støtte til slike ung­domsorganisasjoner har i Norge lenge vært tuftet på antakelsen om at de fungerer som *skoler i demokrati*; arena for læring av demokratiske spilleregler som kommer dem til nytte senere.

Midler gis primært ut fra antall registrerte medlemmer, og kommunale støttebeløp varierer kraftig mellom kommunene. Flere kommuner har utvik­let omfattende søknadsprosedyrer. Til tider kan en stille spørsmål om ar­beidsinnsats for organisasjonene står i et rimelig forhold til det støttebeløpet de mottar. Ofte må små foreninger nedlegge mye arbeid for å få tildelt et relativt begrenset (3-5000 kr.) beløp.

At støtte i så sterk grad ble knyttet til sammenslutninger med en bestemt utforming innebærer at ungdomsaktiviteter som ikke er organisert på denne måten, faller utenfor støtteordningene. Det siste tiåret har tallet på lokale aktiviteter uten demokratisk organisering, uten stabil medlemsmasse vært økende (Wollebæk et al., 2000). Mange unge oppgir at de er ikke er 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 kan få hodestøtte på mer enn 500 kr. per medlem.

Råd, utvalg og samarbeidsorgan.

Kommunal etablering av *samarbeidsenheter* som råd, utvalg, sentre, paraplyor­ganisasjoner og lignende var et virkemiddel som ofte ble tatt i bruk. Formålet

kunne være å bedre kontakten innenfor en gruppe organisasjoner eller mellom kommunen og organisasjonene. Vi trakk et skille mellom *utvalg* og *råd*, som utgjør „organisatoriske“ møteplasser, og *hus/sentre* som utgjør „materielle“ møteplasser; steder der personer og grupper kan være sammen.

Å etablere et *samarbeidsutvalg* eller et *råd* 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. Hus og sentre har vi her behandlet som støtte til infrastruktur (se neste punkt).

Eldreråd

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. De kommunale elderrådene har intet nasjonalt organisasjonsledd. På nasjonalt nivå finner en *Statens seniorråd* som har mer aktive og selvstendige oppgaver enn det elderrådene er tillagt, og som dessuten er ment å dekke aldersgrupper på 50 år og eldre.³ De kommunale elderrådene i storbyene samarbeider med hverandre og har jevnlig møter.

Vi fant ganske store forskjeller i måten rådene var satt sammen på. I Stavanger eksisterte den en ordening fra før elderrådene ble lovfestet, med omfattende representasjon i rådet. Her var det bygget opp en nominasjonsprosess som sikret Eldrerådet bred forankring i lokale organisasjoner. I tillegg var også arbeidslivets pensjonistorganisasjoner representert. Rådet i Stavanger reflekterte samtlige organisasjoner for eldre i byen, og fikk dermed preg av å utgjøre en slags paraplyorganisasjon for disse.

For rådet i *Bergen* la kommunen opp til deltakelse fra et forholdsvis snevert utvalg pensjonistorganisasjoner, og et vesentlig smalere rekrutteringsgrunnlag enn i Stavanger. 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 tok 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.

I Stavanger ble Eldrerådet benyttet som *fordelingsinstans* for kommunens støtte til lokale eldreorganisasjoner. Hvert år fikk Eldrerådet et beløp til disposisjon, som så ble fordelt på ulike eldreformål. At kommunen benytter paraplyorganisasjoner på denne måten er ikke uvanlig, en finner tilsvarende ordninger både på idrettsfeltet og sang/musikk.

Eldrerådet framstår som en *hybrid* – en blanding av et kommunalt unde-

rutvalg og en frivillig interesseorganisasjon. At sekretariatsfunksjonen ble lagt til kommunen som også betalte rådets kostnader, styrket preget av underutvalg. I Stavanger var *formannskapet* ankeinstans. At et sivilt interesseorgans beslutninger kan ankes til kommunepolitikere framstår som en ganske underlig konstruksjon. Men så kan da kanskje ikke eldrerådene sees som et rent sivilt organ, selv om det er frivillige organisasjoner som utgjør deltakermassen.

Innvanderråd

Som arena for frivillig organisering er innvandrerfeltet som arena for frivillig organisering av nyere dato. *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene – KIM* ble opprettet av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1984 som et rådgivende organ for myndighetene. Relasjonen 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 samt representanter for sentrale myndigheter, de politiske partiene og Kommunenes Sentralforbund. Kontaktutvalget er ment som en møteplass for personer med innvandrerbakgrunn, myndighetene og politikere.

I Oslo ble Rådet for innvandrerorganisasjoner opprettet i 1986. Det opprinnelige mandatet var å fordele midler til innvandrerorganisasjonene. I Oslo ble det i 2006 registrert 165 innvandrerorganisasjoner, mot 14 i 1994. Rådet besto i 2007 av 11 personer. Av disse valgte innvandrerorganisasjonene 10 representanter, mens leder ble oppnevnt av byrådet. Valget ble arrangert av rådet i samarbeid med den kommunale instansen Enhet for mangfold og integrering (EMI). Valgperioden er to år og valget foregår på valg møte høsten før en ny periode påbegynnes. Stemmeberettigede er innvandrerorganisasjoner som er registrert hos EMI. For at en organisasjon skal bli registrert som innvandrerorganisasjon med rett til å stemme må den a) ha en demokratisk valgt ledelse, b) ha egne vedtekter, c) og egne medlemslister som er levert kommunen. Organisasjonene var delt inn i grupper etter geografiske regioner, i tillegg til en egen gruppe for ungdomsorganisasjoner.

For samtlige råd/utvalg var *demokratisk legitimitet* – dvs. den underliggende strukturen av organisasjoner og grupper som rådene/utvalgene var ment å skulle representere – et viktig vilkår for suksess. Innvanderrådet i Oslo og eldrerådet i Stavanger framsto som spesielt vellykkede og velfungerende. 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 sto kommunen fram som sentral premissleverandør, med spesielt eldrerådene som kommunale underutvalg.

Infrastruktur

Offentlig støtte til sivilsamfunnets infrastruktur er et hyppig anvendt kommunalt virkemiddel. Termen „infrastruktur“ dekker her et spekter av fysiske rammer for sivil virke. Blant disse hører *forsamlingslokaler, sentre, bydelsbus 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 frivillig innsats fra medlemmer og lokalsamfunn. Kommunal støtte innebærer at organisasjoner og lag får frigjort midler til andre formål.

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 står ikke eksklusivt til disposisjon for en gruppe personer.

Støtte til infrastruktur kjennetegnes ved at brukerne ikke har anledning til å påvirke omfanget av støtten gjennom sin atferd. Om et fotballag 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 den kommunale støtten. Støtte til infrastruktur framstår derfor som et mer nøytralt virkemiddel enn kontantstøtte. I dette kapitlet vil vi ta for oss et utvalg av ordninger med kommunal støtte til infrastruktur for frivillige organisasjoner.

Fri bruk av kommunale lokaler

Samtlige kommuner i vår undersøkelse ytet en eller annen form for økonomisk støtte til frivillige lag og organisasjoner som benytter lokaler som kommunen eier eller disponerer. I *Oslo* fant vi en refusjonsordning for bydeler og skoler som enten låner ut egne lokaler gratis, eller leier ut til subsidiert pris. I 2006 var det satt av i alt 10 mill. kr. til slik kompensasjon. På budsjettet for 2007 var beløpet økt til 20 mill. kr. Her er det i første rekke organisasjoner for barn/unge under 25 år som får låne lokaler gratis, mens andre kan leie til selvkost. I *Kristiansand* tok den kommunale Fritidsetaten hånd om det som kalles *møteplasser* og som omfatter bydelshus, grendehus, fritidssentre, skoler og skateanlegg. Her hadde hvert bydelshus en *fritidsleder*, som skulle fylle huset med aktiviteter. Huset ble brukt til frivillige aktiviteter, og da på utleiebasis. Kommunen hadde et differensiert prissystem, der barne/ungdoms-

organisasjoner fikk leie gratis, andre måtte betale, med varierende satser for ulike grupper.

Flere byer hadde utviklet konsepter med *åpne skoler*, der skolenes lokaler ble stilt til disposisjon for ulike grupper. Åpne skoler ble gjerne beskrevet som *lavterskeltilbud*; her kunne grupper med ulike utfordringer, f.eks. leksehjelp, datahjelp, jentegrupper fra ulike kulturer, mødregrupper m.m. møtes. Bruken av lokalene var de fleste steder gratis eller sterkt subsidiert for brukerne. Samtidig hadde flere kommuner ordninger der skolene fikk refundert merutgifter ved utleie/utlån av lokalene.

Hus og sentre

I tre byer undersøkte vi kommunens støtte til fire ulike hus/sentre, beregnet på ulike brukergrupper og med ulik utforming. *Bergen Internasjonale kultursenter* (BIKS) besto av a) lokaler som b) samler ulike aktiviteter og som c) administreres av et brukerstyre og ansatt personale. Ca. 80 kultur- og etniske organisasjoner er brukere av senteret. Disse velger 7 medlemmer og styreleder for kultursenteret. Lokalene står til disposisjon for kulturelle aktiviteter i regi av brukerorganisasjonene. Fram til 2005 var BIKS en kommunal enhet, men ble da gjort om til et brukerstyrt organ. I 2007 dekket kommunen kostnadene til lokaler og vaktmestertjenester, uten å ha hånd om aktivitetene. De ble administrert av daglig leder som var kommunalt ansatt, men underlagt et sivilt brukerstyre. BIKS fungerte som en kulturell møteplass som skulle formidle det flerkulturelle mangfoldet i Bergen. Brukere måtte betale leie for bruk av senteret, inntekter som ble pløyd tilbake i virksomheten. Kulturaktivitetene ble ikke finansiert gjennom senteret, men gjennom sponsormidler, kommunal prosjektstøtte med mer.

I Trondheim sentrum fant vi *Kulturhuset ISAK* som kan sees som et bindeledd mellom kommunal kulturpolitikk, kulturinstitusjoner, frivillige lag og foreninger samt enkeltstående brukere. Senteret var definert som et *prosjekt* for å realisere kommunale kulturmål. Virksomheten var primært rettet inn mot *ungdom*. Huset, med et areal på ca. 3000 kvm inneholdt møtelokaler, lydstudio, kafé, aktivitetsrom, mørkerom, med mer. 10 personer var fulltids ansatt. Arbeidsoppgavene var knyttet til teknisk drift, kjøkken, informasjon og lydstudio. 2 var kulturarbeidere. Trondheim kommune ved kulturrenheten var arbeidsgiver for de ansatte.

Kulturhuset hadde ikke noe eget styre, kommunen hadde ansvar for de aktivitetene og var formelt styrende organ for huset. Senterer hadde inntekter gjennom utleie av lokaler. 17 enheter leier plass i kulturhuset. Kommunen forvaltet eiendommen og finansierte husleia gjennom utleie til kultursenteret. Markedsleie ble anslått til ca. 5,4 mill kr., noe som innebar en kommunal subsidiering på ca. 4,6 mill kr. for senteret.

De to kultursentrene BIKS og ISAK har det til felles at de danner en kommunalt finansiert infrastruktur som, under nærmere angitte betingelser stilles til disposisjon for både sivile og markedsbaserte 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“.

I Trondheim undersøkte vi også *Eldres Hus* som var en egen bygning plassert sentralt i sentrum, med et disponibelt areal på ca. 2500 kvm. Huset ble drevet av *Pensjonistenes Fellesorganisasjon (PFO)*, og leder for PFO var også leder for huset. Som paraplyorganisasjon med 92 deltakende pensjonistorganisasjoner hadde PFO bred forankring i eldres organisasjoner. Huset hadde en daglig leder og en inndeling i fem underliggende aktiviteter. Huset ble styrt av *eldrerådet* i Trondheim kommune. Representantskapet i PFO oppnevnte styre, hvor kommunen har et medlem. En viktig oppgave for styret var å drive Eldres hus og føre tilsyn med daglig leder.

Eldres hus betalte husleie til Trondheim kommune, ca. 600 000 kr. per år. Samtidig fikk man ca. 2,8 mill. kr. i tilskudd fra kommunen. Medlemskontingent utgjorde mindre enn 1 prosent av inntektene. Den var på kun 10 kr. for hvert medlem i hver av de 92 pensjonistforeningene.

Måten Eldres Hus fungerer på, gjør at det framstår som en fysisk arena for tjenester og serviceaktiviteter for eldre, samtidig som det åpner for eldrepolitiske aktiviteter i regi av PFO's medlemsorganisasjoner. Kommunen har abdisert fra rollen som styrende organ, 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

Internasjonalt Hus i Stavanger ble etablert som stiftelse i år 2000 av Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune. Stiftelsens styre besto av to politikere, en innvanderrepresentant og en representant for de ansatte. Styret oppnevnte selv sin leder. Daglig leder for huset fungerer som sekretær for styret. I 2006 hadde stiftelsen 13 ansatte som den selv hadde arbeidsgiveransvar for. 58 brukere fordelt på 31 organisasjoner var tilknyttet huset. Deltakerne i huset valgte et brukerstyre som var med på å utforme aktivitetene i huset.

I 2006 fikk stiftelsen 1,6 mill. kr. i støtte fra kommunen, noe som utgjorde ca 10 prosent av årsbudsjettet. I tillegg hadde stiftelsen inntekter fra utleie av lokaler, tolketjenester, arrangementer mm. Eksterne brukere betalte 500 kr. i husleie per måned og kunne benytte lokalene gratis. Andre aktører som ønsker å leie lokalene betalte markedspris. Stiftelsen leide ut kontorer til 6 organisasjoner som betalte husleie. En vesentlig del av senterets inntekter kom fra salg av *tolketjenester*.

Kommunens bidrag har altså preg av å være en subsidiering av stiftelsens utgifter. Offentlige representanter påvirker stiftelsen gjennom deltakelse i styret. Ut over dette utøver ikke myndighetene noen aktiv innflytelse på virksomheten.

Vurdering

Felles for sentrene var at kulturaktiviteter skulle initieres nedenfra, dvs. av de deltakende gruppene selv, og primært også 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.

Ekstern forvaltning

Sivile aktiviteter i Norge omfatter ca. 2200 nasjonale organisasjoner, mer enn 100 000 lokale foreninger og et utall av mer flytende 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 offentlige støttereimer til organisasjonene selv – fortrinnsvis til deres paraplyledd. Dermed sparer forvaltningen egne ressurser, og kan også unngå konflikter ved å overlate til organisasjonene å avgjøre konfliktspørsmål rundt fordeling av midlene. Offentlige myndigheter kan også yte støtte til sivile aktører for at de skal utføre forvaltningsoppgaver på vegne av kommunen. Nasjonale paraplyorganisasjoner (som for eksempel *Landsforeningen for norske ungdomsorganisasjoner* (LNU) eller *Norges Idrettsforbund* (NIF)) får betydelige midler for å fordele offentlig støtte og kontrollere bruken av midlene.

Hvor utbredt er slik delegasjon av forvaltningsoppgaver? 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. I Oslo fant vi tilsvarende ordninger som falt utenfor vårt materiale. I *Trondheim* fordeler eldrerådet kommunale midler til eldreformål.

Det kan virke som om råd og utvalg som fikk en forvaltningsfunksjon *styrket* 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.

Spor av co-governance?

I dette prosjektet fant vi, både i kommunale systemer og i kommunen, betydelig motstand mot omfattende endring av støtteregimer. Rundt ulike virkemidler bygges det opp institusjonelle tildelings- og kontrollregimer, og endring av disse skaper usikkerhet, motstand og frykt for at noen vil komme dårligere ut enn før. Slike krefter tenderer mot å bevare rådende regimer, og hindre nye tenkemåter i å vinne terreng.

Kontant støtte

Kontante støtteordningene var preget av *fravær av uttalte målsettinger* for hva kommuner ønsket å oppnå. Kommunene hadde gjerne overordnede mål, men bare unntaksvis var de spesifisert for de enkelte støtteordningene. 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.

Når kommunene kommuniserte med organisasjonene, var det gjerne rundt den teknisk/administrative utformingen av støtteordningene. Men organisasjonene ble ikke trukket inn i samtaler eller forhandlinger om hvilke *oppgaver* de burde engasjere seg i. Innslaget av nettverkskoordinering var med andre ord lavt. Her skiller kommunene seg fra det nasjonale nivået. Innledningsvis viste jeg at det nasjonalt har utviklet seg omfattende nettverk der forvaltning og organisasjoner samhandler. Innslaget av lokale, korporative nettverk ser ut til å være vesentlig mindre, på flere forvaltningsområder helt fraværende.

Forklaringen ser ut til å være at legitimiteten i kommunal intervensjon i den sivile sfæren ser ut til å være knyttet til størrelsen på de pengebeløpene staten yter. Når beløpene er små ser kommunene ut til å respektere foreningenes rett til „være seg selv“ på egne premisser. Men organisasjoner kan også få betydelige støttebeløp uten at kommunen stiller krav til virksomhetens innhold.

Råd/utvalg

Forekomsten av råd og utvalg på lokalt nivå varierte mellom kommunene. De største hadde korporative samarbeidsorgan på kultur, idretts- og barne/ungdomsfeltet. Utformingen varierte, også nasjonalt standardiserte ordninger som eldrerådene hadde ulike lokale utforminger. Et viktig vilkår for suksess var *demokratiske legitimitet* – dvs. den underliggende strukturen av organisasjoner og grupper som rådene/utvalgene var ment å skulle representere. Fellesnevneren for vel fungerende råd 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.

På de feltene vi undersøkte fant vi ingen tendenser til å bygge ned kontakten med organisasjonene, til fordel for en økt individuell, medborgerinnndragelse. Det kan virke som om medborgerlig tankegods primært gjør seg gjeldende på helse/sosialfeltet, og da i forhold til individuelle rettigheter overfor offentlige institusjoner (sykehus med mer). I samtlige byer sto pensjonistorganisasjonene sterkt som kollektive bærere av pensjonisters interesser, og innvandrerorganisasjonene var i sterk vekst.

Ideen om *nettverkskoordinering* blir gjerne tuftet på et prinsipp om likeverdighet mellom deltakende aktører slik at hver enkelt mening, enten den kommer fra en kommunal aktør eller en medborger – skal telle like mye (Jensen og Sørensen. 2004). Vårt materiale inneholdt ingen slike nettverksarenaer basert på likeverdig deltakelse. Våre storby-kommuner søkte først og fremst *rådgivning* fra sine råd og utvalg. „Rådgivning“ inneholder sterke elementer av enveis, hierarkisk kommunikasjon, først og fremst som kommentarer og innspill i pågående planprosesser. Slik rådgivning innebærer at den ene part (foreningene) gir råd, mens den andre (kommunene) forbeholder seg retten til å følge rådene, eller la være. Samtidig noterte vi at flertallet av kommuner ser ut til å mangle gode samarbeidsmodeller, det vil si nye måter å organisere egen kontaktflate til det lokale organisasjonslivet.

Infrastruktur

Norske kommuner bruker store beløp på støtte til *sivil infrastruktur*; anlegg, idrettsbaner og andre materielle forutsetninger for utøvelse av sivil deltakelse. Slik støtte kan gis som øremerkede kontantbeløp til organisasjonene, men oftere står kommunen selv som direkte betaler, helt eller delvis, av kostnadene.

I samtlige byer framsto støtte til infrastruktur som *ikke-politikk*: Kommunal forvaltning manglet oversikt over egne støtteordninger, tildelinger var i hovedsak tuftet på historiske konvensjoner og manglet vanligvis overordnede fordelingsprinsipper. De var i begrenset grad gjenstand for forhandlinger eller diskusjoner med organisasjonene og de varierte fra en sektor til en annen. Mens idretten i en by fikk sine driftsutgifter kraftig subsidiert, fikk eldres organisasjoner lite eller intet til å dekke sine driftsutgifter. Uten at det vakte spesiell oppsikt, for eldreorganisasjonene sammenlikner seg vanligvis ikke med idretten.

Under *infrastruktur* plasserte vi også støtte til hus/sentre – en støtteordning som forekommer hyppig. Ved flere av sentrene hadde kommunen arbeidsgiveransvar for ansatte, samtidig som disse var underlagt sentrenes brukerstyret. Mange sentre framsto som *hybride* organisasjonsformer, diffust plassert mellom kommune, foreningsliv og kommersielle aktører. Kommunen la gjerne de økonomiske rammene for sentrene, som utad framsto som

horisontalt brukerstyrte. Ingen av sentrene var imidlertid innrettet mot å bedre kommunikasjonen med kommunale aktører, og kan derfor vanskelig beskrives som arenaer for *co-governance*.

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 krysspess: 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 krysspess, og vi har ingen indikasjoner på at disse ordningene ikke fungerer etter sine hensikter.

Oppsummering

Innledningsvis presenterte jeg en figur der mål og virkemidler på det sivile feltet ble sett i sammenheng med hverandre. Ovenfor har jeg søkt å trekke opp hovedlinjene i forholdet mellom mål og virkemidler på utvalgte deler av det sivile feltet.

Tabell 2: Mål og virkemidler i frivillig sektor i norske storbyer:

Virkemidler:	Mål		
	Service-produksjon	Selvutfoldelse	Kommunikasjon
Kontant støtte	X	X	
Råd/utvalg			X
Infrastruktur		X	X
Ekstern forvaltning			

Tabell 2 antyder en grov sortering av forholdet av mål og virkemidler. Som nevnt var det bare unntaksvis at kommunene hadde uttalte mål for sine støtteordninger – klassifikasjonen vi her har foretatt er basert på intervjuer og våre fortolkninger av ulike kommunale hensikter.

Innslaget av nettverkskoordinering som *co-governance* der kommunal makt deles med andre aktører for å øke effektiviteten i offentlig politikk fant vi forbausende lite av. Norske kommuner er sterkt preget av ønsker om å inndra frivillige aktører i samarbeid rundt lokale utfordringer, men mangler langt på vei et bevisst forhold til hva slags virkemidler som bør benyttes for å realisere disse målene. *Co-governance*, forstått som fora eller nettverk for diskurs rundt nye måter å løse felles anliggende på, var i det store og

hele fraværende.⁴ Der hvor vi fant nettverk og lokale samarbeidsorgan, var det vanligvis bare organisasjonene som var representert. Deres relasjoner til kommunal forvaltning hadde gjerne et tradisjonelt, hierarkisk preg.

Å *forklare* dette fraværet av co-governance er ikke helt enkelt. For det første kan det tenkes at vi gjennom vår utvelging av case har mistet viktige områder der medborgerlig inndragelse finner sted. En annen forklaring kan være at den delen av det sivile feltet som mobiliserer frivillige ikke i vesentlig grad blir gjenstand for nettverksstyring: Frivillige er vanskelige å overtale, og lar seg heller ikke så lett „kjøpe“ med kommunal støtte. Det kan tenkes at sivil nettverkskoordinering i første rekke skjer på områder med *betalt* arbeidskraft, innenfor rammen av nonprofit-organisasjoner uten demokratisk medlemskap eller frivillige. Det er for eksempel ikke uvanlig at sivile *forebyggingsstrategier* på rus- eller idrettsfeltet skjer ved hjelp av betalt arbeidskraft, som jo er enklere å håndtere enn de frivillige.

En tredje forklaring kan være at det er betydelig treghet i kommunale tilde-
lingssystemer. Lokale støtteregimer utvikler seg over tid, de danner institusjonelle felt som det knytter seg interesser til, både fra kommunal forvaltning og sivile aktører. Dermed får eksisterende støtteregimer lett et konservativt preg; de fryser fast eksisterende forståelser av det sivile feltet og makter ikke å fange opp nye (Lorentzen, 2007).

Samtidig viste det seg – til vår store overraskelse – at støtte til *infrastruktur* til det lokale foreningslivet utgjorde den største økonomiske posten. Slik støtte unndro seg nesten alle former for forhandlinger og må sees som et „taus“ eller skjult del av den kommunale politikken overfor det sivile feltet.

Noter

1. Denne artikkelen bygger på data og analyser fra prosjektet *Frivillighet i storby* som ble gjennomført som et samarbeid mellom Norsk Institutt for by- og regionsforskning (NIBR) og Institutt for samfunnsforskning., etter oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund, Program for Storbyrettet forskning. Håkon Lorentzen, Jan Erling Klausen, Frode Berglund og Ragnhild Holmen Waldahl deltok i dette prosjektet som munnet ut i rapporten *Frivillighet i Storby*. (Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 2007:7). Ansvaret for innholdet i denne artikkelen står kun forfatteren for.
2. Studien ble utformet med en case-tilnærming, der vi søkte å belyse bruken av virkemidler overfor ulike målgrupper – eldre, etniske minoriteter og ungdom – noe som ga følgende case-matrise:

By	Eldre	Etniske minoriteter	Ungdom
<i>Oslo</i>	Tilskudd til eldreformål	Rådet for innvandrersorganisasjoner	Tilskuddsordning til frivillige organisasjoner for barn og unge
<i>Bergen</i>	Eldrerådet	Bergen Internasjonale Kulturenster (BIKS)	Tilskuddsordninger for amatører og frivillige (barn og unge)
<i>Trondheim</i>	Eldres hus/ Hornemans-gården	Kultursenteret ISAK	Ungdommens bystyremøte
<i>Stavanger</i>	Eldrerådet	Internasjonalt Hus	Tilskudd til lag og organisasjoner for barn og unge
<i>Kristiansand</i>	Kongens senter (eldresenter)	Innvandreråd	Fleksible tiltaksmidler til nærmiljøtiltak for barn og unge

3. 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 samfunnsliv. Med seniorer menes personer over ca 50 år. Fra: Forskrifter for statens seniorråd.
4. De norske frivillighetssentralene – som ikke inngår i denne analysen – danner et unntak. Rundt en tredel av ca. 270 sentraler er eid av kommunale myndigheter, og mange kommuner benytter denne arenaen til å utvikle nettverksrelasjoner og avtaler basert på felles oppfatninger av problemer og løsninger (Dugstad og Lorentzen, 2007).

Referanser

- Arvidsson, Håkan, Lennart Berntson och Lars Dencik (1994). *Modernisering och välfärd – om stat, individ og civil samhälle i Sverige*, Stockholm: City University Press
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato (1992). *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Etzioni, Amitai (1988). *The Moral Dimension. Towards a New Economics*, New York: The Free Press.
- Habermas, Jürgen (1995). *Diskurs, rätt och demokrati*, Stockholm: Daidalos.
- Hansmann, Henry (1987). „Economic Theories of Nonprofit Organization“, pp. 27-42 in Walter W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector*, New Haven: Yale University Press.
- Jensen, Lotte og Eva Sørensen (2004). „Netværk – fra vilkår til værktøj for styring og demokrati“, *Politica*, 36. årgang, nr. 2, pp. 125-142.
- Leach, Robert and Janie Percy-Smith (2001). *Local Governance in Britain*, London: Palgrave.
- Lewis, Jane (2005). „New Labour’s Approach to the Voluntary Sector: Independence

- and the Meaning of Partnership“, *Social Policy and Society*, Vol. 4, No. 2, pp. 121-131.
- Lorentzen, Håkon (2007). *Moraldannende kretsløp*. Stat, samfunn og sivil engasjement, Oslo: Abstrakt forlag.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work*, Princetown: Princetown University Press.
- Putnam, Robert D. (1995). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster.
- Salamon, Lester M. (ed.) (2002). *The Tools of Government. A Guide to New Governance*, New York: Oxford University Press.
- Taylor, Charles (1990). *Sources of the Self*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Våbo, Signy Irene, Gro Sandkjær Hansen og Jan Erling Klausen (2004). „Demokrati og deltakelse i urbane policynettverk – erfaringer fra Norge“, *Politica*, 36. årgang, nr. 2, pp. 164-180.
- Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000). *Frivillig innsats*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Wolfe, Alan (1989). *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*, Berkeley, CA: University of California Press.