



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

**Svein Ingve Nødland, Nils Asle Bergsgard,
Anett Bjelland og Einar Leknes**

Kommunenes samhandling med frivillig sektor

Rapport IRIS - 2007/047

Prosjektnummer: 7252187
Prosjektets tittel: Kartlegging av kommunenes samhandling med frivillig sektor
Oppdragsgiver(e): Kommunal- og regionaldepartementet
Forskningsprogram:
ISBN: 978-82-490-0517-8
Gradering: Åpen

Stavanger, 27.04.2007

(Svein Ingve Nødland)
Prosjektleder

(Ståle Opedal)
Kvalitetssikrer

(Gottfried Heinzerling)
Direktør
(Samfunns- og næringsutvikling)

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet ønsket å se nærmere på kommunenes forhold til ulike typer av frivillig innsats.

Rapporten består av to deler, en litteraturstudie med erfaringer fra Skandinavia om forholdet mellom kommunene og frivillig sektor og en kartlegging basert på et nettbasert spørreskjema sendt ut til ca 2700 respondenter i vel 250 kommuner. Hovedtyngden av arbeidet har vært på kartleggingen av hvordan samhandlingen med frivillig sektor er i norske kommuner.

Utredningen er gjennomført av IRIS. Forsker Heidi Stavrum ved Telemarksforskning-Bø har gitt viktige grunnlagsbidrag til litteraturstudien. Vi vil med dette takke alle representanter for kommunene som har brukt tid på å svare på spørreskjema.

Vi vil videre takke departementet for oppdraget.

Stavanger, 27.04.2007

Svein Ingve Nødland, prosjektleder

Innhold

FORORD.....	3
1 OPPSUMMERING.....	7
1.1 Litteraturgjennomgangen.....	7
1.2 Kartlegging av samhandling mellom kommuner og frivillig innsats	8
1.2.1 Kommunenes fokus på frivillig sektor	8
1.2.2 Virksomhetenes kontaktmønster med frivillig sektor	9
1.2.3 Samarbeidsnettverket mellom virksomheter og frivillig innsats.....	9
1.2.4 Initiativ til samarbeid mellom virksomheter og frivillig innsats	10
1.2.5 Samarbeidsformer mellom virksomheter og frivillig sektor	10
1.2.6 Kommun nivå – samarbeid med frivillig innsats.....	11
1.2.7 Kommun nivå – samarbeidsformer til frivillig innsats.....	12
1.2.8 Økonomiske relasjoner mellom kommunen og frivillig innsats	12
1.2.9 Kommunale variasjoner i samarbeid og samarbeidsformer	13
1.3 Overordnede konklusjoner	14
2 INNLEDNING	15
3 RESULTATER FRA LITTERATURSTUDIEN	17
3.1 Innledning.....	17
3.2 Frivillig arbeid som løsning, frivillig sektor i endring.....	19
3.3 Samarbeidsrelasjoner og -tiltak i Norge, Sverige og Danmark	21
3.3.1 Frivillig innsats i institusjonaliserte samarbeidsformer.....	21
3.3.2 Prosjekt- og tiltakssamarbeid	23
3.3.3 Meningsutveksling og demokratiutvikling	26
3.4 Suksesskriterier og utfordringer for samarbeid	27
4 PROBLEMSTILLINGER, METODE OG DATAFANGST	31
4.1 Problemstillinger	31
4.2 Metode og spørsmålsstillinger.....	32
4.3 Datainnsamling	34
4.4 Representativitet	36
5 GENERELLE TREKK VED KOMMUNENES FORHOLD TIL FRIVILLIG SEKTOR.....	39

5.1	Frivillighetspolitikkenes betydning	39
5.2	Kommunenes interne koordinering av sine relasjoner til frivillig sektor	41
5.3	Virksomheters kontakt og forhold til frivillig sektor	44
5.4	Oppsummering	48
6	VIRKSOMHETENES SAMHANDLING OG SAMARBEID MED FRIVILLIG SEKTOR.....	49
6.1	Samarbeidsnettverk	49
6.1.1	Overordna samarbeidsmønstre	49
6.1.2	Mer detaljerte samarbeidsmønstre.....	51
6.2	Samarbeidsinitiativ	55
6.3	Samarbeidsformer.....	58
6.4	Kvalitativ informasjon om samarbeidsformer	59
6.5	Oppsummering	61
7	VARIASJONER I SAMHANDLINGEN MED FRIVILLIG SEKTOR I FORHOLD TIL KJENNETEGN VED KOMMUNENE	63
7.1	Innledning.....	63
7.2	Samarbeid, samarbeidsformer og økonomiske relasjoner	63
7.2.1	Kommuners samarbeid med ulike typer frivillig innsats.....	63
7.2.2	Samarbeidsformer med frivillig innsats	65
7.2.3	Økonomiske relasjoner kommune – frivillighet.....	68
7.3	Kommunevariasjoner etter geografi, størrelse og økonomi.....	70
7.3.1	Regiontype.....	70
7.3.2	Landsdel	72
7.4	Kommunestørrelse og kommuneøkonomi.....	73
7.4.1	Kommunestørrelsens betydning	74
7.4.2	Kommunal økonomi.....	75
7.5	Kommunalt frivillighetsfokus.....	76
7.6	Variasjoner i samarbeidsform.....	79
7.7	Oppsummering	80
	LITTERATUR	83
	VEDLEGG A: NÆRMERE OM OPPLEGG FOR KARTLEGGING I KAPITTEL 6.....	89
	VEDLEGG B: TABELLER TIL KAPITTEL 7 I RAPPORTEN	91

1 Oppsummering

Formålet med denne undersøkelsen har vært å framskaffe oversikt og kunnskap om kommunenes forhold til frivillig innsats. Det har vi gjort ved en litteraturstudie av nordiske erfaringer og en kartlegging av samhandlingsmønsteret i norske kommuner. Hovedvekten i arbeidet har ligget på den empiriske kartleggingen.

Det er kommunene som er utgangspunkt for analysen, ikke frivillig sektor. Det handler om hvordan kommuner og frivillige aktører står i relasjon til hverandre, sett ut fra kommunenes ståsted.

Vi har lagt en bred forståelse av frivillig innsats til grunn. Hovednøkkel for å forstå sektoren oppfatter vi å ligge i ordet frivillighet i betydning av aktiviteter som involverer mye ulønna innsats. I vår kartlegging av samhandlingsmønsteret er frivillig innsats definert å bestå av tradisjonelle organisasjoner og lag fra områder som kultur, idrett og humanitær-sosial innsats med flere; av mindre formaliserte grupperinger som engasjeres i frivillig virksomhet for seg selv og andre, slik som blant annet ungdomsgrupper og prosjekt/festivalorganisasjoner; samt av institusjoner som barnehager, omsorgsinstitusjoner mv. drevet av frivillige organisasjoner.

1.1 Litteraturgjennomgangen

Gjennomgangen av relevant litteratur i Skandinavia pekte på noen sentrale utviklingstrekk for relasjonen mellom kommune og frivillig sektor. På den ene siden er det et økende fokus på samarbeid med frivillig sektor på kommunenivå i Skandinavia, og det konkrete samarbeidet øker også. Det vektlegges at ulike former for samarbeid med frivillig sektor kan løse sentrale velferdsoppgaver for en ekspanderende velferdsstat. På den andre siden så er den frivillige sektor og den frivillige innsatsen i endring, blant annet ved at mer av innsatsen knyttes opp til lokale ad hoc pregede og uformelle frivillige sammenslutninger. Dette skaper nye utfordringer for samarbeid med kommunen.

Konkret så har samarbeidet mellom kommune og frivillig sektor i Skandinavia både tatt form av et formelt og institusjonalisert samarbeid, blant annet knyttet til drift av ulike institusjoner, mer temporære prosjekter og tiltak, og i form av at de frivillige organisasjonene deltar i den offentlige meningsutvekslingen og følgelig den lokale demokratiutviklingen.

Videre omhandler mye av den skandinaviske litteraturen barrierer og muligheter for samarbeid. Utfordringene her er mange, men følgende to kan særskilt trekkes fram.

- Det er viktig å ta hensyn til den frivillige innsatsens egenart. Samarbeid må tilpasses de områdene og de formene som i det enkelte tilfellet er hensiktsmessig. De oppgavene en samarbeider om bør i all hovedsak være som et supplement, evt. alternativ, og ikke som erstatning for den offentlige velferdsproduksjonen.

- Samarbeidet må gi merverdi til alle involverte aktører, dvs. skape ”pluss-sum” situasjoner. En må ikke samarbeide for samarbeidets skyld.

1.2 Kartlegging av samhandling mellom kommuner og frivillig innsats

Vår kartlegging basert på en nettbasert spørreundersøkelse til ordførere, rådmenn og kommunale virksomheter i over halvparten av norske kommuner, har dokumentert en betydelig samhandling mellom kommunene og frivillig innsats. Den har for det første vist at mange norske kommuner legger vekt på betydningen av frivillig innsats i relasjon til kommunale aktiviteter. For det andre har vi gjennom studien kartlagt et omfattende og mangfoldig nettverk av samarbeid, samarbeidsformer og økonomiske relasjoner mellom norske kommuner og frivillig sektor. I kartlegging av det detaljerte samhandlingsmønsteret har vi fått svar fra leder/ansvarlig eller andre personer med kunnskap om dette i følgende ni kommunale virksomheter¹: Barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, sosial, kultur, næring (tilrettelegging for næringsutvikling) og teknisk, samt stabsfunksjonene økonomi og personal og organisasjon. De er spurt om sin samhandling med 19 forskjellige typer av frivillig innsats².

1.2.1 Kommunenes fokus på frivillig sektor

I spørreundersøkelsen fremkommer at mange kommuner legger stor vekt på relasjonene til frivillig sektor. Dette viser seg gjennom flere forhold. Majoriteten av de som svarte, 86 prosent, mener at kommunepolitikerne legger stor eller nokså stor vekt på å holde kontakt med frivillig sektor. Nær fjerdeparten av ordførere/rådmenn sier at kommunen har vedtatt mål for samarbeidet med frivillig sektor, og ytterligere nesten en fjerdepart sier at en har vedtatt eller er i ferd med å utrede eller utvikle en frivillighetspolitikk. Rundt femteparten av virksomhetene sier at det finnes en sentral enhet/stilling med ansvar for å koordinere kommunens relasjoner til frivillig sektor. Om lag tre femteparter sier at dette ansvaret er plassert på tjeneste/enhetsnivå der dette er aktuelt. Ca. en femtepart har i liten grad hatt fokus på formell organisering av sine relasjoner til frivillig sektor. Over halvparten av de som svarte sier at kommunen har en eller flere frivillighetssentraler, og utover det sier ca. en tiendepart at en er i ferd med å etablere dette.

1 I rapporten har vi i hovedsak benyttet oss av forkortede termer for kommunale virksomheter som barnehage, sosial osv. i stedet for mer fullstendig betegnelser som barnehagevirksomhet, kulturvirksomhet osv.

2 Oversikt over de 19 kategoriene finnes i avsnitt 4.2. I rapporten har vi i hovedsak benyttet oss av forkortede termer for frivillig innsats som idrett, kultur, humanitær-sosial osv. i stedet for fullstendige betegnelser som idrettslag og idrettsorganisasjoner, kulturforeninger og kulturorganisasjoner, humanitære-sosiale lag og organisasjoner osv.

1.2.2 Virksomhetenes kontaktmønster med frivillig sektor

Kommunale virksomheter har et omfattende, men varierende kontaktmønster med frivillig sektor. De er også i ulik grad opptatt av å legge til rette for denne kontakten. Flere forhold skal her trekkes frem. Ca. 5/6 av virksomhetene som besvarte undersøkelsen har kontakt med frivillig sektor. Ca. halvparten hadde slik kontakt månedlig eller oftere. Kultur er den virksomhet som har tettest kontakt med frivillig sektor. Hele 85 prosent av virksomhetene innen kultur sier at de har daglig eller ukentlig kontakt med frivillig sektor. Pleie og omsorg og næring har også hyppig kontakt. Ca. halvparten oppgir å være i kontakt med frivillig sektor daglig eller ukentlig. Innen teknisk, sosial og grunnskole er mye kontakt på månedlig basis. For barnehagesektoren er kontakten med frivillig sektor for de fleste vedkommende mer sjelden. Det samme gjelder i enda større grad for stabsfunksjonene personal og organisasjon og økonomi, der ca. halvparten oppga ikke å være i kontakt med frivillig sektor i det hele tatt.

En del virksomheter gjør spesifikke organisatoriske grep for å håndtere samhandlingen med frivillig sektor. Ca. tredjeparten av kulturvirksomhetene som er i kontakt med frivillig sektor har utarbeidet en egen politikk for samhandling med frivillig sektor. Det samme gjelder for vel tiendeparten fra pleie og omsorg og næring. Nær 2/3 av kulturvirksomhetene som oppga å ha kontakt med frivillig sektor har utpekt en ansvarlig for virksomhetens kontakt med frivillig sektor. Det samme gjelder vel 1/3 av næring, vel 1/5 fra sosial, og vel 1/6 fra pleie og omsorg og personal og organisasjon.

Kontaktformene mellom kommune og frivillig innsats er flere. Samlet sett for alle virksomhetene som hadde kontakt med frivillig sektor, er personlig kontakt (3/4 av svarene) og indirekte kontakt via telefon, brev og mail (2/3) de kontaktformer som blir nevnt av flest. I overkant av en fjerdedel har faste møter med frivillig sektor. Nettbaserte møteplasser blir nevnt av ca. 6 prosent. Kultur har den klart mest omfattende kontakten. Det gjelder for alle møteplasser nevnt foran. Av spesiell interesse er faste møter som sier oss noe om hvor vedvarende og institusjonalisert kontakten er. Foruten kultur, har særlig pleie og omsorg, sosial og næring faste møter med frivillig sektor.

1.2.3 Samarbeidsnettverket mellom virksomheter og frivillig innsats

Samarbeidsnettverket mellom kommunale virksomheter og frivillig sektor er omfattende og variert, og det er til dels betydelige forskjeller mellom de ulike typer virksomhet.

Kultur er den kommunale virksomhet som har mest samarbeid med frivillig innsats. Ifølge undersøkelsen samarbeidet kulturvirksomhetene i et gjennomsnitt på ca. 55 prosent med 19 forskjellige typer av frivillig innsats. Det vil si for noen typer av frivillighet som kulturforeninger/organisasjoner og idrettslag/idrettsråd samarbeider nesten alle, mens samarbeidsprosenten med andre typer frivillig innsats slik som selvhjelpsgrupper og ad hoc aksjoner/lokale mobiliseringsinitiativ er betydelig lavere.

Grunnskole kommer dernest med et gjennomsnittlig samarbeid på ca. 35 prosent. Grunnskolen samarbeider betydelig med mange typer av frivillig innsats, blant annet med kultur, idrett,

vokseninnsats for barn og ungdom (som for eksempel leksehjelp) og barnehager/SFO drevet i frivillig regi.

Deretter kommer pleie og omsorg, sosial og næring på rundt 30 prosent. Klart lavere enn disse igjen kommer sektorene teknisk og barnehage på rundt 20 prosent., og på det aller laveste nivå kommer de to stabsfunksjonene, personal og organisasjon og økonomi på henholdsvis ca. 10 og 5 prosent. For mange av virksomhetsområdene har kontaktmønsteret en profil som er sterkt preget av virksomhetenes egenart. Sosial har eksempelvis relativt sett mest av alle samarbeid med selvhjelpsgrupper og helse og omsorgsinstitusjoner drevet i frivillig regi. Av formelle lag og organisasjoner har en videre mye samarbeid med humanitær-sosial, religion-livssyn og innvandrersamfunnsorganisasjoner.

1.2.4 Initiativ til samarbeid mellom virksomheter og frivillig innsats

I alle virksomhetskategorier er det et klart flertall som sier at initiativet kom fra begge parter. I særlig grad gjelder det for virksomhetenes samarbeid med lag og organisasjoner fra kultur og idrett. Disse relasjonene er langvarige og institusjonaliserte, og det derfor er vanskelig å vite hvordan de har startet opp.

For noen typer av frivillig innsats tas det oftere kommunale enn frivillige initiativ. Det gjelder særlig samarbeid med organisasjoner som arbeider innenfor ”myke” områder som helse, sosial, innvandrere, barn og ungdom. Frivillig sektor tar oftere enn kommunen initiativ til samarbeid på områder knyttet til interessehevding og egenaktivitet, slik som politikk-opplysning, ad hoc aksjoner/lokale mobiliseringsinitiativ, prosjekt-festivalorganisasjoner.

Av virksomhetskategorier er det særlig innen sosial, næring, pleie og omsorg og kultur at kommunen relativt sett er mest aktiv når det gjelder å ta initiativ overfor frivillig sektor. Dette er noen av de sektorer (foruten grunnskolen) som har det mest omfattende samarbeid med frivillig sektor. Innen teknisk og økonomi er det i hovedsak frivillig sektor som er den mest aktive part, mens virksomhetene personal og organisasjon, barnehage og grunnskole ligger et sted imellom.

1.2.5 Samarbeidsformer mellom virksomheter og frivillig sektor

Virksomhetene inngår i et mangfold av samarbeidsformer med frivillig sektor. Den mest utbredte samarbeidsformen er ad/hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid overfor ulike typer av frivillig innsats. I gjennomsnittlig ca. 2/3 av samarbeidsrelasjonene mellom virksomhetene og frivillig sektor ble denne samarbeidsformen nevnt. Andre, mer varige samarbeidsformer forekommer også i betydelig grad. Frivillig sektors deltakelse i kommunale utviklingsprosesser forekommer relativt hyppig i form av medvirkning (planprosesser mv.) og kommunale utviklingsprosjekter. Der samme gjelder sektorens rolle i det å supplere kommunale driftsoppgaver. Hver enkelt av disse samarbeidsformene forekommer i rundt 1/3 av relasjonene. I ca. 1/6 av tilfellene deltar frivillig sektor i utvalg, styrer og råd og i driftsoppgaver. Aller minst, dvs. i under 1/20 av tilfellene oppgir kommunene at frivillig sektor deltar i gjennomføringen av forvaltningsoppgaver.

Det ble også spurt om det fantes andre samarbeidsformer enn de som er nevnt som faste kategorier i undersøkelsen. Mange av eksemplene som da ble gitt illustrerer et viktig poeng, nemlig det at frivillig engasjement i relasjon til kommunene i stor grad også omfatter enkelthendelsene, de løsere arrangementene etc. Et eksempel er når kommunen samarbeider med kulturorganisasjoner om gjennomføring av konserter. Videre er arrangement på bibliotek, kulturdager og kulturmønstring for ungdom eksempler på initiativ som har blitt skapt gjennom samhandling mellom offentlig og frivillig sektor. I kommuner som ikke har egne innvandrersorganisasjoner, samarbeides det med tradisjonelle frivillige organisasjoner for å få til etableringer. Denne type samarbeid, til tross for sin karakter av å være enkelthendelser, behøver ikke å være mindre viktig for det.

De virksomheter som oppgir høyest samarbeidsomfang samlet sett, er i mange henseender også de som scorer høyt for ulike typer samarbeidsformer. Kultur ligger aller høyest på samarbeid i ad hoc/enkeltsaker og utvalgssamarbeid, men for øvrig relativt høyt for de fleste samarbeidsformer. Grunnskole ligger også relativt høyt på mange områder når det gjelder å trekke inn frivillig innsats, slik som ad hoc/enkeltsaker, samarbeid om utviklingsprosjekter, ansvar for eller supplement til kommunale driftsoppgaver. Pleie og omsorg og sosialsektoren er ikke så ulike hverandre. De har et særskilt omfattende samarbeid med frivillig sektor når det gjelder å trekke denne inn som supplement til driftsoppgaver. Personal og organisasjon kommer relativt høyt opp på områder som omfatter det frivilliges deltakelse i kommunale plan og beslutningsprosesser gjennom medvirkning, utviklingsprosjekter og deltakelse i utvalg, styrer og råd, samt gjennomføring av forvaltningsoppgaver. Teknisk scorer høyt på frivillighet i medvirkning (planprosesser mv) og gjennomføring av driftsoppgaver. Økonomi ligger høyt på ivaretagelse av forvaltningsoppgaver. Barnehage ligger relativt lavt på de fleste samarbeidsarenaer.

1.2.6 Kommunennivå – samarbeid med frivillig innsats

En viktig del av analysen har bestått av å aggregere kontaktinformasjon fra virksomhetsnivå og opp på kommunennivå. Blant annet har en dermed kunne finne tilnærmede anslag på i hvilken grad og hvordan man samarbeider med ulike typer av frivillig innsats.

Kommunene er i særlig grad involvert med mange av de *mest tradisjonelle* organisasjons- og lagstypene som kommer fra områder som kultur, idrett, humanitær-sosial virksomhet og velforeninger/bygdslag og tilsvarende. Dette er områder hvor ca. 85 prosent eller mer av kommunene i utvalget oppgir å ha samarbeidsrelasjoner.

I en mellomkategori hvor ca. 55-75 prosent av kommunene kan vise til samarbeid, finner vi også en rekke av de øvrige tradisjonelle typer av frivillig innsats knytta til politikk/opplysning, friluft/miljø-interesser, religion/livssyn og hobbyforeninger. Videre finner man i denne mellomkategorien også en rekke av til dels *"nyere"* former for frivillig innsats. Prosjekt-festivalorganisasjoner er således oppgitt å få støtte i ca. ¾ av kommunene. Sosiale tilbud knytta til spesielle lokaler nevnes av ca. 2/3 av kommunene. Frivillig omsorg utført av enkeltpersoner og grupperinger oppgis å skje i samarbeid med kommunen i hele 70 prosent av tilfellene. Frivillighetssentraler må her antas å spille en viktig rolle.

Barn og ungdom er viktig i kommunenes frivillighetsorientering. Det gjelder ikke bare for tradisjonelle foreninger og lag slik som innen kultur, idrett, friluft/miljø eller sosiale aktivitetstilbud knytta til bestemte lokaliteter, men også samarbeid med mindre formaliserte grupperinger av ungdom oppgis i 64 prosent av kommunene, og samarbeid med voksne som gjør en innsats for barn og ungdom (for eksempel som natteravnere eller ved leksehjelp) oppgis av 56 prosent.

I den kategorien hvor man finner det laveste samarbeidsomfanget, i intervallet ca. 20-40 prosent, finner man samarbeid med institusjoner innen helse/omsorg eller barnehage/SFO som oppgis av ca. 40 prosent av kommunene. Videre finner man selvhjelpsgrupper, og mindre formaliserte fritids- og aktivitetsorienterte voksengrupper som ca. tredjeparten av kommunene oppgir å samarbeide med. Prosentandelen kommuner som samarbeider med innvandrersorganisasjoner er også lav. Årsakene til det siste er antagelig både utfordringer som innvandrergруппene har med å organisere seg effektivt og en ujevn geografisk fordeling av ulike innvandrergруппeringer. Lavest av alle kategorier frivillig innsats rangerer ad hoc aksjoner/lokale mobiliseringsaksjoner som bare vel 20 prosent av kommunene oppgir å ha samarbeidet med.

1.2.7 Kommun nivå – samarbeidsformer til frivillig innsats

Samarbeidsformene varierer mellom ulike typer av frivillig innsats og kommunen. Enkelte av de typer frivillig innsats som kommunen samarbeider mye med, slik som idrett, kultur og sosial-humanitær virksomhet, eller som det er naturlig å samarbeide bredt med - som politikk/opplysning, har en *bred samarbeidsflate* mot kommunen. Fremfor noen skal *idretten* nevnes. Den ligger høyest når det gjelder involvering med kommunene på de fleste områder.

For de fleste øvrige typer av frivillig innsats synes deres *spesielle og smalere samarbeidsprofiler* å reflektere deres egenart. Det gjelder for eksempel lokaler med sosiale tilbud og vokseninnsats for barn og ungdom. Begge typer frivillig innsats trekkes i over gjennomsnittlig grad inn i kommunale driftsoppgaver eller som supplement til kommunal drift.

1.2.8 Økonomiske relasjoner mellom kommunen og frivillig innsats

Det eksisterer et stort antall økonomiske relasjoner mellom kommuner og frivillig sektor. Mest utbredt er *tilskudd*. Ulike frivillighetskategorier mottar i gjennomsnitt aktivitetstilskudd fra 38 prosent av kommunene, mens generelle driftstilskudd gis gjennomsnittlig for alle typer frivillig innsats fra 28 prosent av kommunene.

Betaling fra kommunen for definerte tjenester utgjør bare gjennomsnittlig ca. 5 prosent, og et enda mindre gjennomsnitt, ca. 2 prosent, handler om midler som går andre veien fra frivillig sektor til kommunen.

Idrett og kultur er særlig fremtredende som tilskudds- og støttemottakere. Det gjelder både driftstilskudd, aktivitetstilskudd og kommunal betaling for tjenesteproduksjon. Det gis også betydelige økonomisk støtte til andre tradisjonelle samarbeidspartnere slik som humanitære og

sosiale organisasjoner og religiøse og livssyns-organisasjoner. Mindre formaliserte organisasjoner er med noen unntak mindre framtreddende i dette bildet. Kategorier av typen som oppnår aktivitetstilskudd godt over gjennomsnittet, er organisasjoner som arbeider med prosjekt/festival-utvikling, samt uformelle ungdomsgrupper.

1.2.9 Kommunale variasjoner i samarbeid og samarbeidsformer

Vi utførte analyser av variasjoner i samarbeidsmønstre sett i relasjon til kommunetyper. Analysene viste både *mange likheter* og *en del forskjeller*.

Det viste seg stort sett å være små variasjoner på tvers av regiontyper og for ulike landsdeler når det gjelder kommunenes samarbeid med ulike typer av frivillig innsats. Generelt synes det som om kommuner i landsbygdregioner samarbeider litt mindre med frivillig sektor enn små og store bygdebyregioner, små og store byregioner. Men forskjellene er ikke store. Samarbeid på tvers av frivillighetskategorier synes å ha litt større omfang på Vestlandet og på Østlandet enn i de øvrige landsdelene.

For mange typer frivillighet er det moderate variasjoner på tvers av geografi. På kulturfeltet er det små geografiske variasjoner. Også for mye av annen frivillighet, tradisjonell så vel som nyere (for eksempel mindre formaliserte ungdomsgrupper og frivillig omsorgsarbeid) er forskjellene små mellom ulike landsdeler og regiontyper. Innvandrerorganisasjoner er der man finner relativt sett størst variasjoner på tvers av geografi. Det kan blant ha sammenheng med at denne type organisasjoner er relativt skjevt fordelt geografisk, med særlig mange i de større byregionene.

Variasjonen mellom kommunetyper er større når det gjelder kommunestørrelse målt i folketall og kommuneøkonomi, to variable som ved vår bruk av en indikator for økonomisituasjon lik frie inntekter per capita, samvarierer betydelig. Store kommuner og kommuner med relativt lite frie inntekter tenderer å samarbeide mer med ulike typer av frivillig innsats enn mindre kommuner og kommuner med mer romslighet når det gjelder frie disponible inntekter. Denne variasjonen kan antagelig både knyttes til den førstnevnte gruppen av kommuners behov for å bruke frivilligheten som en ressurs, og den sistnevnte gruppen av kommuners større økonomiske romslighet og kanskje også mer uavhengige frivillige sektor.

Kommunenes fokus på frivillig sektor i form av koordinering, mål og planarbeid innbærer variasjoner i samarbeidsomfang med frivillig sektor. De mest *fokuserte kommunene* samarbeider betydelig mer enn de kommuner som er mindre organisert og målrettet i relasjon til frivillig innsats. Kommunenes generelle organisering spiller derimot mindre rolle. Endelig finner man også en viss, men ikke stor variasjon i samarbeidsformer på tvers av geografi. På den ene siden viser det seg at landsbygdregioner og bygderegioner i litt større grad trekker frivillig sektor inn i deltakelse og beslutningsprosesser. På den annen side finner man at kommunene i by og storbyregionene i litt større grad trekker frivillig sektor inn i drifts- og utviklingsoppgaver.

1.3 Overordnede konklusjoner

Det er et vesentlig kommunalt fokus på det å samhandle og samarbeide med frivillig sektor. Litteratur om erfaringer i Skandinavia tyder på at oppmerksomheten om dette feltet er økende.

Vår kartlegging i vel halvparten av norske kommuner viser at dette kommer til uttrykk gjennom et bredt og variert samarbeid og et mangfold av samarbeidsformer. Alle kommunale virksomheter samarbeider. Noen samarbeider mer enn andre. Det gjelder særlig kultur og til dels grunnskole, pleie og omsorg, sosial og næring.

Dette gjøres ved ulike former for samarbeid. Det handler ikke bare om ad hoc og enkeltsaker, selv om dette er en viktig samarbeidsform. Fastere former for samarbeid er mye utbredt. Det gjelder medvirking for eksempel i planprosesser, deltakelse i kommunale utviklingsprosjekter deltakelse i utvalg, styrer og råd, samt ansvar for eller supplement til driftsoppgaver.

Mange typer av frivillig innsats er involvert. Det handler om mye mer enn tradisjonelle relasjoner mellom kommunens kulturvirksomhet og idretts- og kulturforeninger, selv om disse fortsatt er viktige. Den uformelle frivilligheten vinner større plass, særlig knyttet til feltene omsorg, barn og ungdom.

Det skjer mye i alle deler av landet, i ulike kommunetyper. Det at kommuner i noe varierende grad har samarbeid med frivillig sektor skyldes antagelig framfor noe hvor klart fokus kommunen har på slikt samarbeid.

2 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har gitt IRIS i oppdrag å se nærmere på kommunenes forhold til ulike typer av frivillig innsats. Det har en ønsket å få gjort gjennom to sett av aktiviteter: (1) en kartlegging av kommunenes samhandling med frivillig sektor og (2) en oversikt over litteratur og forskning på dette området. Hovedvekten skulle legges på punkt 1.

Tema i kartleggingen har vært hvordan samhandlingen mellom kommunene og frivillig sektor arter seg, hvilke aktører innen frivillig sektor dette gjelder og hvordan ulike sektorer / virksomhetsområder i kommunen samhandler med frivillig sektor. I tillegg til variasjoner mht. virksomhetenes samhandling var KRD interessert i variasjoner mellom ulike kommunetyper.

En sentral presisering for oppdraget var at *kommunene skulle være utgangspunkt for undersøkelsen* – ikke frivillig sektor. De vurderinger av frivillig innsats som analysen beskriver, er således ikke en beskrivelse av frivillighets-Norge som sådan, men av hvordan kommuner og frivillige aktører står i relasjon til hverandre, sett ut fra kommunenes ståsted.

En nærmere drøfting av *egenarten ved frivillig sektor* finnes i litteraturgjennomgangen. Vi har i den nettbaserte undersøkelsen ikke gitt grundige definisjoner av frivillig sektor ut fra den oppfatning at slike undersøkelser i hovedsak må være ”selvforklarende” gjennom de kategorier man bruker, og at det er vanskelig å få de som skal svare til å forholde seg til lange og grundige definisjonsmessige sammenhenger. Generelt sett oppfatter vi hovednøkkelen til sektoren å ligge i ordene *frivillig innsats* slik disse gjerne oppfattes i det norske språket, dvs. som aktiviteter som i stor grad drives gjennom ulønna innsats. Sektoren kan i stor grad også defineres ut fra hva den ikke er. For det første at det handler om ikke offentlig (”non-governmental”) virksomhet. Frivillighetssentralene er her i en gråsoner. I utgangspunktet var disse i all hovedsak offentlige, men i den senere tid har flere og flere private aktører kommet inn på driftsiden av sentralene. Her sees imidlertid frivillighetssentralene som primært offentlige instanser. For det andre ved at frivillig sektor ikke er lønnsomhetsbasert (non-profit). I det ligger ikke at det ikke kan skapes overskudd gjennom for eksempel institusjonsdrift, men i at det ikke er privatpersoner som tar ut penger fra virksomheten til seg selv.

I den empiriske kartleggingen har vi måtte legge til grunn en pragmatisk forståelse av hva frivillig sektor er. Vårt utgangspunkt har i den nettbaserte undersøkelsen vært å se den frivillige sektoren som tre forskjellige typer av frivillig innsats. For det første at den til dels består av *tradisjonelle organisasjoner og lag* innen en rekke felter som kultur, idrett, humanitær-sosial innsats mv. For det andre at den består av *mindre formaliserte grupperinger* som engasjeres i frivillig virksomhet for seg selv og andre. For det tredje at man i sektoren også finner *institusjoner som drives i regi av frivillige organisasjoner*, slik som barnehager, sosiale tilbud mv.

Rapporten er bygget opp som følger. I kapittel 3 redegjøres det for resultatene av litteraturstudien. I kapittel 4 presenteres problemstillinger, datafangst og ulike metodiske forhold knyttet til kartleggingsarbeidet. I kapittel 5 redegjøres det for spørsmål som gjelder hele kommunen og dens fokus, organisering og kontakthypighet i relasjon til frivillig sektor. I kapittel 6 beskrives hvordan kommunale virksomheter (sektorer, områder, etater) samarbeider med ulike deler av frivillig sektor. Hvem samarbeider de med? Hvem tar initiativ til samarbeid? Hvilke samarbeidsformer preger relasjonene mellom kommunene og ulike typer av frivillig innsats? I kapittel 7 beveger vi oss opp på kommunenivå, dvs. for virksomhetene samlet sett, og ser på hvordan kommunene samhandler med ulike deler av frivillig sektor. Foruten samarbeidet og dets former, beskrives i denne delen også økonomiske relasjoner. Videre drøftes forskjeller mellom ulike kommunetyper i forhold til variasjoner i samarbeidet med frivillig sektor. Hvordan skiller for eksempel kommuner fra ulike landsdeler eller regiontyper seg fra hverandre. Hva betyr kommunenes størrelse og økonomiske situasjon? Hva betyr kommunenes organisering av relasjonene til frivillig sektor?

3 Resultater fra litteraturstudien

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi gå igjennom relevant litteratur om samarbeid og samhandling *mellom* kommuner og frivillig sektor.³ Litteratur som i all hovedsak fokuserer på effekten av ulike tiltak i regi av frivillige organisasjoner, men der relasjonen kommune og frivillig organisasjon i liten grad er tema, inngår følgelig i liten grad i studien. Heller ikke studier av samarbeid på statlig nivå er blitt inkludert i gjennomgangen.⁴ Videre har vi av pragmatiske grunner avgrenset oss til å se på skandinaviske studier. Hensikten er imidlertid ikke å presentere en sammenlikning av de tre landene, heller ikke en fullstendig bibliografi over tematikken kommune og frivillig sektor, men å peke på sentrale kjennetegn ved denne relasjonen. Vi har således særskilt fokusert på litteratur som *både* beskriver grad av samarbeid, og *hva* som er barrierer og mulighet for et slikt samarbeid.

Lorentzen (1994) hevder at begrepet 'frivillig sektor' ofte kan tilsløre ulikheter mellom forskjellige organisasjoner, særskilt om en parallellfører begrepet med tredje sektor og nonprofit sektor. Videre skriver han: "[I] Norge avgrenses de frivillige organisasjonene gjerne mot næringsorganisasjoner, yrkes- og fagforeningsorganisasjoner" (samme sted, 19ff). Mens 'frivillige tiltak' og 'frivillig arbeid' sees som innsats innenfor slike organisasjoners rammer, dvs. innenfor ulike kultur-, barne- og ungdoms-, humanitære og sosiale, idretts- og helse- og religiøse organisasjoner. Innsatsen her kan imidlertid både være mer fasttømra eller mer ad hoc-preget. Men frivillig innsats (ulønna arbeid og ulike tiltak) kan også foregå utenfor de tradisjonelle organisasjonenes rammer, ofte i mer løse og uformelle sammenslutninger. Denne typen frivillig innsats ser ut til å øke (se nedenunder), og vi ønsker derfor også å inkludere slik innsats i studien. Vår forståelse av *frivillig innsats* omfatter følgelig den innsatsen som gjøres i frivillige organisasjoner slik de defineres ovenfor, men inkludere også innsatsen innen mer uformelle frivillige sammenslutninger. De organisasjonene, sammenslutningene, tiltakene osv. som driver med slik frivillig innsats, inngår i *frivillig sektor*.

I kapitlet strukturerer vi framstillingen i tre deler: 1) Første del vil ta for seg mer generelle utviklingstrekk når det gjelder relasjonen kommune og frivillig innsats (3.2), 2) andre del vil gå

3 Litteraturgjennomgangen er i all hovedsak basert på følgende kilder:

- "Frivillige organisasjoner. En kommentert bibliografi" (Theien, Andersen, Opdalshei, & Lorentzen, 2006)

- Søk i BIBSYS, SocINDEX, PsycINFO og SPORTDiscuss.

- Hjemmesiden "Lokal frivillighetspolitikk", se: <http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=3024>

Videre er deler av framstillingen, særskilt den om samarbeid innen helse- og sosialsektoren, basert på kapittel 5 i Flermoen (2006), skrevet av Bergsgard og Heidi Stavrum.

4 Mange av bidragene i denne gjennomgangen er hentet fra sosialsektoren. Dette henger sammen med at det er her en har kommet lengst i det formaliserte arbeidet, og at det dermed er skrevet flest litteraturbidrag om denne sektoren. Vi skal ikke underslå at vi kanskje ikke har klart å fange opp all litteratur om andre, ofte mer uformelle former for samarbeid.

inn på beskrivelser av konkrete samarbeidsrelasjoner og -forsøk (3.3), og 3) tredje del vil se på de barrierer og muligheter for å få til samarbeid som kommer fram i litteraturen (3.4).

De konkrete samarbeidsrelasjonene mellom kommune og frivillig sektor kan kategoriseres ut fra to dimensjoner ved frivilligheten. Den første dimensjonen handler om frivillige lag og organisasjoner er innad- eller utadrettet. Et typisk eksempel på den første kategorien kan være skolekorpset eller den private barnehagen, hvor den frivillige innsatsen først og fremst er rettet mot medlemmene i korpset/ungene i barnehagen, og hvor årsaken til at man engasjerer seg frivillig er knyttet til denne spesifikke saken. Eksempler på mer samfunnsorientert og utoverretta frivillig organisering kan for eksempel være en del humanitære og sosiale organisasjoner, hvor den frivillige innsatsen er rettet mot andre enn selve medlemmene i organisasjonen. I disse tilfellene handler det ofte om å hjelpe utsatte grupper som rusmisbrukere, fattige osv, og den frivillige innsatsen retter seg i mer uttalt grad mot å avhjelpe spesielle behov i lokalsamfunnet eller samfunnsproblemer av mer generell art. En tendens er at frivilligheten i sin nyere form har et sterkere preg av å være innadrettet med hovedfokus på medlemmenes egne interesser og aktiviteter. Mer tradisjonell frivillighet hvor lag og organisasjoner i stor grad har et verdibasert fokus, synes å være på vikende front.

Den andre dimensjonen handler om graden av organisering av den frivillige innsatsen. Tradisjonelle organisasjoner har gjerne inngått som elementer i en demokratisk, flerleddet, og geografisk struktur med et lokalt, et regionalt og et nasjonalt nivå. I nyere tid har man sett en tendens til i økende grad mer uformelt baserte lag gjerne knyttet til et lokalt nivå. I tabellen nedenfor har vi, med utgangspunkt i disse to dimensjonene, eksemplifisert ulike former for kommunale tjenesteområder som ulike former for organisasjoner kan dekke.

Tabell 2.1 Ulike typer frivillig organisering/innsats og aktuelle kommunale tjenesteområder:

	Utadretta	Innadretta
<i>Frivillig innsats med høy grad av organisering</i>	1 Rusomsorg, fattigdomsbekjempelse, eldreomsorg osv.	2 Fritidstilbud som spin-off fra kjerneaktiviteten, demokrati og deltakelse, drift av idrettsanlegg, osv.
<i>Frivillig innsats med lav grad av organisering</i>	3 Besøktjeneste, matombringning, støttekontakter, osv.	4 Private barnehager, ad-hoc organisasjoner knyttet til bestemte saker (velforeninger), osv.

En kan også strukturere organisasjonene og deres kontakt med det offentlige langs to andre dimensjoner: 1) graden av kooptering i det offentlige og 2) privat – offentlig finansieringsgrunnlag (Klausen, 1989). Ved en slik oppstilling får en fram graden av nærhet mellom frivillige organisasjoner og det offentlige, og formen på denne relasjonen. I en slik oppstilling vil for eksempel interesseorganisasjonene plassere seg høyt på akse som graderer koopteringen med det offentlige, men med lav andel offentlig finansiering, kulturorganisasjonene ligger lavt på koopteringsaksen, men med en del finansiering fra det offentlige, mens helse- og sosialorganisasjoner både har relativt høy offentlig finansiering og relativt høy grad av kooptering med det offentlige. En slik oppstilling vil imidlertid i mindre grad fange opp de ad-hoc-pregede og temporære foreningene og lagene og deres relasjon til det offentlige.

Med utgangspunkt i gjennomgangen ovenfor, deler vi relasjonen kommune-frivillig sektor i tre: - frivillig innsats i institusjonaliserte samarbeidsformer, - prosjektbasert og temporært samarbeid, - meningsutveksling og demokratiutvikling. Denne inndelingen sammenfaller også til dels med den inndelingen som gjøres i stortingsmeldingen "Om statens forhold til frivillige organisasjoner", der en deler inn samarbeidet med frivillige organisasjoner i a) fortjenestefri velferdsproduksjon for å få effektiv velferdsproduksjon, b) verdibasert samvirke for å realisere felles mål og utløse frivillige ressurser, og c) medlemsbasert virke ut fra begrunnelser knyttet til mening, tilhørighet og lignende for å styrke lokal deltakelse og aktivitet (St. meld. nr. 27, 1996-97). Men, før vi kommer inn på de mer konkrete samarbeidsprosjekter, skal vi altså si noe mer om frivillig arbeid som løsning på offentlige utfordringer.

3.2 Frivillig arbeid som løsning, frivillig sektor i endring

De siste tiårene har interessen fra politisk hold for aktiviteten i den frivillige sektor økt (Lorentzen, 1994; Sivesind, Lorentzen, Selle, & Wollebæk, 2002; Skov Henriksen og Ibsen, 2001). I kommunene legges det større vekt på å ivareta samfunnsutviklerrollen i tillegg til rollene som tjenesteproducent og myndighetsutøver. Den politiske oppmerksomheten omkring den frivillige sektoren viser seg både gjennom en økt anerkjennelse av sektorens verdi, og gjennom det sterke fokuset på å inkludere og forplikte frivillige organisasjoner og institusjoner i samarbeid med det offentlige. Skov Henriksen (1999) forklarer denne økte tilliten til den frivillige innsatsen med et stadig økende press på de offentlige velferdssystemene. En utvidet og fragmentert velferdsstat har hatt behov for nye løsninger i forhold til sentrale arbeidsoppgaver.

I Kommunenes sentralforbunds KOU 2003:3 "Velferd, virkelighet og visjoner" pekes det på en rekke utfordringer som kommunesektoren står overfor, særlig innenfor kjerneoppgaver som tjenesteyting, samfunnsutvikling og demokratiutvikling. Utredningen peker på at Norge ikke har hatt en bevisst politikk omkring hvilken rolle frivillige organisasjoner skal spille i velferdssamfunnet, og hevder at mange kommuner kan dra fordel av et økt samarbeid med frivillig sektor for å løse noen av framtidens utfordringer (KOU, 2003:3).

Frivillige organisasjoner i Skandinavia har tradisjonelt sett ikke vært like sentrale tjenesteleverandører for det offentlige som frivillige organisasjoner i for eksempel Storbritannia eller USA; den ekspansive skandinaviske velferdsstaten er noe av forklaringen her (Lorentzen, 1994; Lundström & Svedberg, 2003; Olsson, 1998; Skov Henriksen og Ibsen, 2001; Stryjan & Wijkstrom, 1996). Den skandinaviske frivillighetssektoren har likevel hatt et nært forhold til det offentlige. Dette først og fremst fordi frivillige organisasjoner henter en stor andel av sine inntekter fra offentlig støtte, både innenfor kultur, fritid, sosiale og humanitære organisasjoner. Det er imidlertid også andre virkemidler enn økonomisk støtte som kan fremme samarbeid mellom kommune og frivillig virksomhet. I Danmark har oppmerksomheten omkring frivillig sektor resultert i en egen del av Lov om social service, § 115 som trådte i kraft i 1998. Loven forplikter kommuner og amter til å samarbeide med frivillige organisasjoner om lokale sosialpolitiske oppgaver (Socialministeriet, 1998). En utredning av den danske lovens virkninger viser at omfanget av den frivillige innsatsen i Danmark har økt betraktelig som følge av lovfesting av samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor (Syberg Henriksen og Hansen 2003). Lovverk og regelverk som forplikter til samarbeid, er altså eksempler på aktuelle

virkemidler som kan fremme samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner. I Sverige har en ikke en like forpliktende lov om samarbeid, men i sosialtjenesteloven (kap 3 og 4) understrekes det at kommunenes sosialnemnder skal samarbeide med organisasjoner og foreninger når dette er hensiktsmessig. Og i den norske Lov om sosial tjenester (§3-3) heter det at sosialtjenesten bør samarbeide både med brukerorganisasjoner og frivillige organisasjoner som jobber på de samme områdene. Og i NOUen om styrking av folkehelsearbeidet i Norge, *Det er bruk for alle (1998:18)*, blir den frivillige innsatsen trukket fram:

”Frivillig innsats har også en egenverdi gjennom å skape identitet og tilhørighet i et sosialt nettverk. Deltakelse i frivillig arbeid representerer for mange sammenhenger der de får delta og blir tatt på alvor, der de kan realisere ulike sider ved seg selv og være til nytte for andre.” (s. 228)

En innholdsrik fritid er viktig for folks livskvalitet. I den norske psykiatrimeldingen *Åpenhet og helhet* (St.meld. nr. 25, 1996-97:42) blir samarbeidet med det lokale kultur- og foreningsliv trukket fram i denne sammenheng: ”Disse aktivitetene som er rettet mot alle slags mennesker vil ofte kunne være særlig betydningsfulle for mennesker som trenger hjelp til å fungere sosialt.” I den påfølgende Opptappingsplanen for psykisk helse ble dette videreført (St.prp. nr.63, 1997-98). I rundskrivet om oppfølging av planen i kommunene står det: ”Kommunene oppfordres til å integrere mennesker med psykiske lidelser i eksisterende kultur- og fritidsaktivitet. Samarbeidet med lokale kulturorganisasjoner, menigheter og virksomheter vil være et naturlig ledd i dette” (1-4/99: avsnitt 4.7). Samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner i arbeidet rettet mot utsatte brukergrupper, synes imidlertid ikke å være særlig utbredt i Norge (Flermoen 2006). I Danmark og Sverige har man kommet noe lenger i forhold til å utvikle en lokal frivillighetspolitikk, og i disse landene har man høstet gode erfaringer med samarbeid mellom frivillige organisasjoner og det offentlige (Hjære Jensen, 2005; Olsson, 1998, 2000; Syberg Henriksen & Hansen, 2003).

I Norge finnes det en lang tradisjon for frivillig innsats og frivillig organisasjons- og foreningsarbeid, og den norske frivilligheten er omfattende (Wollebæk, Selle, & Lorentzen, 2000). Et typisk trekk ved norsk (og nordisk) frivillighet har vært en sterk tilknytning til medlemsbaserte og demokratisk oppbygde hierarkiske frivillige organisasjoner. Det lokale nivået har vært kjernen i organisasjonssamfunnet, både innenfor humanitære, sosiale og religiøse organisasjoner, og innenfor kultur-, idretts- og fritidsorganisasjoner. I Norge, som i Sverige og Danmark, har frivillige organisasjoner rekruttert medlemmer fra et bredt sosialt lag, og organisasjonene har vært viktige for framveksten av demokratiet. Det hevdes imidlertid fra flere hold at frivilligheten er i endring (Lorentzen, 1994; Tranvik & Selle, 2005, 2007; Wollebæk & Selle, 2002). Ifølge denne frivillighetsforskningen representerer tusenårsskiftet et tidsskille for frivillig organisering. De store folkebevegelsene som preget organisasjonssamfunnet i det forrige århundre går tilbake, og en økende grad av frivillig arbeid foregår innenfor mer uforpliktende og uformelle aktiviteter rettet mot nærmiljø, kultur og fritid. Nå mobiliseres frivillige ut fra et annet engasjement enn det som tradisjonelt sett har vært vanlig: De ”nye” frivillige engasjerer seg mer ut fra egne interesser og realiseringsbehov, enn ut fra en sterk ideologisk eller forpliktende binding til en bestemt organisasjon eller sak.

Selv om det hevdes at det frivillige engasjementet har gått tilbake, omfatter fremdeles de frivillige eller allmenntilgjengelige organisasjonene et stort og mangfoldig knippe organisasjoner. I tillegg foregår det en omfattende frivillig innsats i tilknytning til frivillige tiltak med en løser

og mer uformell organisering enn hva som er tilfelle i de tradisjonelle medlemsorganisasjonene. Men hva vil et økende offentlig engasjement medføre for den frivillige organiseringen og den frivillige innsatsen? Habermann og Ibsen (2005) peker på at det kan være vanskelig leve opp til de store forventningene som stilles til frivillig sektor fra det offentlige. De frivillige organisasjonene skal både ivareta de tradisjonelle egenskapene som å styrke lokale sosiale felleskap, fungere som skole i demokrati, bidra til medborgerliggjøring osv., samtidig som de skal overta flere av de velferdsoppgaver som det offentlige ikke makter. Det sistnevnte vil kunne kreve en økt profesjonalisering av organisasjonen, noe som i neste omgang kan gå på bekostning av de førstnevnte kjennetegnene. Og, som vi skal diskutere nedenfor, innebærer økt samarbeid mellom det offentlige og frivillig sektor at de frivillige organisasjonene blir mer avhengige av det offentlige, og at autonomien følgelig svekkes. Både svekka autonomi og svekka frivillighet kan bli resultatet av økt interaksjon med det offentlige.

3.3 Samarbeidsrelasjoner og -tiltak i Norge, Sverige og Danmark

3.3.1 Frivillig innsats i institusjonaliserte samarbeidsformer

Innen helse- og omsorgsfeltet er det relativt innarbeida og institusjonaliserte samarbeidsformer mellom det offentlige og frivillig sektor. Drift av institusjoner innen eldreomsorg, asylmottak, rusbehandlingsinstitusjoner, barnehager og lignende er eksempler på samarbeid som er veletablert og velregulert. Dette er altså i hovedsak et samarbeid som, slik det står i frivillighetsmeldingen, skal fremme fortjenestefri velferdsproduksjon for å få effektiv velferdsproduksjon. Men ikke kun effektivitet, også innholdet i tjenesten kan være motivet for et slikt samarbeid (Lorentzen, 2003). Det at det er en frivillig organisasjon som driver tiltaket vil innvirke på tjenesteutøvelsen, sjøl om tjenesteproduksjon i all hovedsak gjennomføres av ansatte fagfolk. Den er etisk og moralsk et bedre alternativ enn private for-profit aktører, samtidig som den er mindre byråkratisk (Johansson, 2005).

Overføringsverdien av erfaringer fra slike samarbeidsformer er likevel noe begrenset når det gjelder vår tematikk, siden samarbeidet er så regulert og institusjonalisert at de gir relativt få innspill og modeller for lokale aktører som vil styrke samarbeidet der det er lite utviklet. Videre gjelder det ofte statlig finansierte institusjoner. Rusomsorgen er et av områdene der ulike typer frivillige organisasjoner og stiftelser har inngått et mer eller mindre institusjonalisert samarbeid med det offentlige (Lie & Nesvåg, 2006; Stenius, 1999). I Norge er kommunenes rolle på dette feltet i hovedsak som kjøper av plasser og/eller enkeltopphold. Utover dette er samhandlingen mellom kommune og de frivillige aktørene av relativt begrenset art (Lie & Nesvåg, 2006). I Sverige er det et tettere samarbeid på kommunalt nivå, der både kommune, frivillige foreninger, brukerorganisasjoner og private aksjeselskap er involvert i driften av rusomsorgsinstitusjoner (Stenius 1999). Det synes imidlertid å være en utvikling de siste 10 årene der andelen for-profit aktører synes å øke. Denne utviklingen, sammen med at markedsmodeller og kontraktskulturen får større innpass i rusomsorgen, har medført at situasjonen er mer usikker for organisasjonene/institusjonene på området i dag enn tidligere.

Frivillighetssentraler, som ble etablert i Norge i 1992, er interessante nye former for institusjonalisert samarbeid mellom kommune og frivillig virke (Lorentzen, Andersen, & Brekke, 1995; Lorentzen & Røkeberg, 1998). Sentralenes målsettinger har vært å samordne ønsket om å yte en frivillig innsats på den ene siden, og behovet for frivillig bistand i befolkningen på den andre siden. Sentralene er statsfinansiert og har ulike eierformer; de er enten eid av kommunale myndigheter, av frivillige organisasjoner og menigheter eller av uavhengige eierformer som stiftelser og lignende. Eier- og styreformene har imidlertid hatt lite å si verken når det gjelder organisering, volum eller hvilke aktiviteter som vektlegges (Lorentzen & Røkeberg, 1998). Oppgavene har i stor grad vært av det lettere slaget og av temporær karakter. Totalt utføres det omkring 400 årsverk frivillig innsats ved sentralene. I den seinere tiden har andelslag og stiftelsesformen dominert ved etablering ut fra frivillighetssentralen (Lorentzen 2003). Hensikten har her vært å inkludere flere lokale foreninger som aktører, og dermed å kunne opptre mer som et samordnet og kollektivt organ for medlemmene, også overfor kommunen.

Flere av brukerne av frivillighetssentralene kjennetegnes ved sosial isolasjon, der det er vanskelig å takle hverdagen alene, ofte på grunn av angst, høy alder eller fysiske handikap. Disse brukernes største ønske var å ha noen å snakke med eller være sammen med når dagene ble lange. Den frivillige hjelpen de mottok har følgelig ofte vært en kombinasjon mellom sosial kontakt og hjelp med praktiske gjøremål (Lorentzen, m.fl. 1995:86). Den sosiale støtten som de frivillige kunne gi, ble framhevet som noe man ikke fikk gjennom det offentlige hjelpeapparatet. Brukerne fikk en personlig relasjon med de frivillige, og de frivillige hadde et avslappet forhold til tidsbruk og lengde på besøket. Dette var kvaliteter som ikke var tilstede i like stor grad i møte med det offentlige. En liknende forskjell i vurderingen av den frivillige og profesjonelle omsorgen finner vi i evalueringen av det frivillig drevne møtestedet Café Smilet i Danmark. Arbeidet på Café Smilet retter seg mot personer med psykiske lidelser, og i den forbindelse opplever brukerne "at deres kontakt med de profesjonelle psykiatrimedarbejdere er preget af samværsteknik og pseudosocialitet i modsætning til den frivillige, hvor der er en 'fuld social tilstedeværelse'" (Jensen, 2000:9). Også brukerne i Drevland og Schjeldrups (1993) studie av sosialt arbeid framhevet at det frivillige hjelpetilbudet styrket både den praktiske og sosiale situasjonen for dem, og fungerte som et godt supplement til det offentlige sosiale hjelpetilbudet. En rapport om Loven om sosial service i Danmark understreket den frivillige innsatsens egnethet når det gjelder å utvikle nære menneskelige relasjoner til brukerne (Socialministeriet, 1998). Her ble det blant annet trukket fram at det er en likeverdighet mellom frivillig og bruker, og at dette var en styrke ved denne relasjonen. Også flere svenske rapporter peker på at relasjonen mellom frivillig og bruker er preget av likeverdighet og respekt, ofte i større grad enn i relasjonen til profesjonelle sosialarbeidere (Socialstyrelsen, 2004; Socialstyrelsen, 2002).

Sosialt arbeid er et av de områdene der det er inngått mer formelle og langsiktige samarbeidsavtaler mellom kommuner og frivillige organisasjoner (Ulla Habermann, 1995). I Habermanns studie av de sosiale foreningene i Danmark samarbeidet 2/3 i en eller annen form med kommunene, der især foreningspolitikk, institusjonsdrift og eldreomsorg inngår. Derimot så samarbeides det i noe mindre grad om fritidstiltak, og om andre mer tidsavgrensede tiltak og prosjekter. Foreningene som samarbeidet var noe større, mer profesjonaliserte og hadde en mer bevisst frivillighetspolitikk enn organisasjonene som ikke samarbeidet. Organisasjonenes målsetting med samarbeidet var å styrke organisasjonen, samt få innflytelse på kommunens politikk, mens kommunene på sin side ville gi borgerne bedre service, avlaste forvaltningen og

styrke foreningslivet. I Sverige har det kommunale samarbeidet med de sosiale ideelle organisasjonene økt siden 1990-tallet (Johansson, 2005). Johansson (2005) peker imidlertid på at det er en tendens til at organisasjonene i økende grad blir styrt av kommunene siden de offentlige bevilgningene mer og mer underlegges kravene i mål- og resultatstyringen. Spørsmålet er om en slik utvikling svekker det særegne og autonome med organisasjonene. Og om det er mulig å utforme mer hensiktsmessige støtteordninger for å sikre at økt offentlig styring ikke finner sted. I en dansk undersøkelse av tre kasus der kommunen iverksatte frivillig arbeid, trakk forfatterne nettopp fram at samarbeidet fungerte dårlig i de tilfeller der kommunen ønsket å "profesjonalisere" det frivillige arbeidet (Koch-Nielsen & Michaelsen, 2003). Økt kontraktering av frivillige organisasjoner fra det offentliges side innebærer følgelig en mulig svekkelse av den medlemsbaserte frivilligheten (Lundström & Svedberg, 2003)

Vi har ikke funnet så mye litteratur som omhandler det institusjonaliserte og formelle samarbeidet om sentrale velferdsoppgaver i kommunene. Videre har som vi nevnte ovenfor, slike samarbeidsrelasjoner noe begrensa overføringsverdi for en breiere frivillighetspolitikk for kommunene. I denne delen har vi drøftet noe mer allment de utfordringene som oppstår når frivillige og profesjonelle samarbeider i sosialsektoren. De samme utfordringene finner en i mer temporære prosjektsamarbeid også.

3.3.2 Prosjekt- og tiltakssamarbeid

Samarbeid med frivillige organisasjoner ble vektlagt i Opptappingsplanen for psykisk helse. Siktemålet her var å involvere organisasjonene i lokale fritidstiltak overfor brukergruppen. Man kan imidlertid spørre seg om planen var overambisiøs på dette punktet. En evaluering som blant annet tar for seg dette arbeidet (Flermoen, 2006), konkluderte med at det i liten grad var etablert samarbeid med de lokale kultur- og fritidsorganisasjonene i de 12 kasus-kommunene som ble undersøkt. Noe samarbeid var etablert med tradisjonelle humanitære organisasjoner som Røde Kors og Kirkens Bymisjon, blant annet i tilknytning til frivillighetssentraler, etablering av nettverk av støttepersoner for brukerne osv. Det samme gjaldt for de spesifikke brukerorganisasjonene som Mental Helse og Landsforeningen for Pårørende innen Psykiatri. Men altså i liten grad med kultur- og fritidsorganisasjonene, til tross for et visst ønske om dette fra kommunalt hold. Hovedgrunnen synes å være liten vilje eller evne til å involvere seg i dette arbeidet fra lagenes side; lag og foreninger jobber for sin sak, og eventuelle positive inkluderings effekter bør komme som positiv spin-off av dette. Opptappingsplanens målsetting om lokal tilrettelegging av meningsfull fritid er likevel til dels ivaretatt ved at kommunene selv etablerte ulike tilpassede kultur- og fritidstiltak. Dette blir i evalueringen omtalt som til dels profesjonaliserte kultur- og fritidstiltak i offentlig regi (Flermoen 2006). Frivilligheten er følgelig delvis begrensa. I en evaluering av den svenske psykiatireformen blir det også pekt på at målsettingen om at brukerne skal få en meningsfylt fritid ikke er oppfylt (Markström, 2004). Og, som i Opptappingsplanen, blir de frivillige organisasjonene sett som en mulig løsning på denne mangelen, en løsning de norske erfaringene kun delvis underbygger.

Med utgangspunkt i tidligere nevnte treffsted for mennesker med psykiske lidelser, Café Smilet i Århus i Danmark, satte man i 1997 i gang et prosjekt kalt "Frivilligt arbejde for sindslidende"

(Jensen, 2000).⁵ Prosjektet var et samarbeid mellom Århus Kommune, Lokalpsykiatri Nord og Boligforeningen Vesterbro. Formålet var å finne ut mer om hvilke oppgaver frivillige kan løse som supplement til profesjonelle helsearbeidere, samt å rekruttere flere frivillige og organisere den frivillige innsatsen bedre. I tillegg ville man forsøke å involvere lokalsamfunnet i større grad. I den forbindelse ønsket man å etablere et samarbeid mellom Café Smilet og ulike foreninger og organisasjoner i nærmiljøet. Ifølge evalueringsrapporten for prosjektet (Jensen 2000) har rekrutteringen av frivillige til kafeen vært forholdsvis vellykket, og man har greid å involvere frivillige med ulik bakgrunn og ulik alder i arbeidet. Den løse strukturen på trefftilbudet, samt de frivilliges ”uformelle” omsorg og støtte blir trukket fram som positivt av psykiatrimedarbeiderne.

I Danmark har man introdusert begrepet *partnerskap* som betegnelse på en ny form for samarbeid mellom frivillige organisasjoner og offentlige instanser (Hjære Jensen, 2005). Siktemålet her er å unngå den hierarkiske relasjonen som ofte har oppstått når det offentlige og frivillige organisasjoner samarbeider, og i stedet vektlegge og utvikle en likeverdig og felles dialogbasert plattform. Denne samarbeidsmodellen er prøvd ut i fire kommuner med stort hell. Partnerskapsamarbeid kan ta mange former, men et viktig element i alle partnerskapsavtaler er likeverdighet. En må ha et felles ståsted for samarbeidet, ellers bør organisasjonene heller takke nei til samarbeidsinvitasjonen, i følge Norlin og Olsson (Norlin & Olsson, 2000). Sind-nettet i Ry kommune i Danmark er et slikt velfungerende partnerskap mellom frivillige og det offentlige (Syberg Henriksen og Hansen 2003). Sind-nettet er et supplement til støtte- og kontaktpersonordningen i Ry kommunen innenfor psykiatriområdet. De frivillige i nettverket er besøksvenner for personer med psykiske lidelser, og nettverket er følgelig tiltak som supplerer det offentliges tilbud, samtidig som det også avlastar kommunens ressurser til psykiatrisering. Tiltaket er særskilt rettet mot dem som i utgangspunktet ikke ønsker kontakt med kommunen. Til grunn for ideen om partnerskap ligger tanken om at samarbeid mellom frivillige og det offentlige skal bli mer strukturert og forpliktende. I Ry kommune har man derfor laget en skriftlig samarbeidsavtale med Sind-nettet.

Den Sociale Døgnbutikk (DSD) er et kommunalt initiert prosjekt tilknyttet Center for Misbrug og Forebyggelse i Randers (Koch-Nielsen og Michaelsen 2003). Omkring 200-300 brukere er tilknyttet DSD. Som i flere av de omtalte prosjektene ovenfor, er mange av de problemene som brukerne har knyttet til ensomhet, angst, psykisk sykdom, mangel på sosialt nettverk og rusmisbruk. Dessuten har mange dårlige erfaringer med det offentlige. De sentrale målsettingene er både å tilby omsorg og sosialt samvær som styrker og bygger opp selvtilliten til brukerne, og å videreformidle kontakt til institusjoner og myndigheter etter behov. DSD består både av faglig ansatte og frivillige, og arbeidsoppgavene overlapper til dels mellom de to gruppene. Problemet er imidlertid at den frivillige arbeidskraften har vært ustabil ved at det har vært stor gjennomstrømning av frivillige og ved at det av og til har vært for få frivillige på vakt slik at tilbudet har måttet stenge. Dette har skapt usikkerhet og frustrasjon blant brukerne, og

5 Framstillingene av de påfølgende danske samarbeidsprosjektene om personer med psykiske lidelser, bygger i særlig grad på kapittel 5 i Flermoen (2006), skrevet av Bergsgard og Stavrum, samt det grunnlagsdokument Stavrum utarbeidet i den forbindelse.

ført til konflikter mellom de ansatte og de frivillige. De profesjonelle og betalte ansatte ser ned på den frivillige innsatsen og de frivillige. Det å håndtere to ulike grupper som stort sett gjør de samme oppgavene, men ut fra helt ulike forutsetninger, er vanskelig. Den høye graden av styring og fagliggjøring av oppgavene til den frivillige arbeidskraften, har i dette tilfellet ført til at rekrutteringen av frivillige hjelpere er dårlig. I utgangspunktet skulle imidlertid alt arbeidet ved DSD utenom ledelsen bli drevet av frivillige, men på grunn av svak rekruttering av frivillige måtte en begynne å ansette folk, en prosess som altså bare ser ut til å forsterke seg. Det frivillige arbeidet begrenses av å skulle leve opp til en profesjonell standard, noe som fører til problemer både i relasjonene mellom de som jobber i DSD (lederen, de ansatte og de frivillige) og i relasjonene mellom frivillige og brukere. Erfaringene fra Randers setter ifølge Koch-Nielsen og Michaelsen (2003) fokus på hvor viktig organiseringen av slike tilbud er hvis den frivillige innsatsen skal fungere godt.

Konflikten mellom ansatte og frivillige der de til dels trækker i hverandre bed, finner en i flere studier. Det er en viss skepsis fra de helse- og sosialfaglig ansatte til å inkludere frivillige (Repstad, 1998). Repstad med medforfatteres gjennomgang av fem lokale integrasjonstiltak er likevel ikke helt entydig på dette punktet. De ender opp med det noe vage begrepet "personkjem" for å forklare gode samarbeidsrelasjoner mellom kommune og frivillige tiltak. Ildsjelene og nøkkelpersonene er helt sentrale, ofte i form av det de kaller "kombinertløperen" som kombinerer ulike roller, dvs. at den frivillig initiativtakeren besitter en fagkompetanse som vekker gjenklang i det offentlige hjelpeapparat, eller at den offentlig ansatte er ivrig deltaker i frivillige tiltak og organisasjoner.

Videre vektlegger Repstad (1998) at samhandlingsrommet er mer dominerende enn samhandlingstvangen i samarbeidet mellom kommune og frivillig sektor; de frivillige kan ikke utkommanderes til samarbeid. Det er viktigere å ivareta det uformelle i samarbeidet enn å få til formaliserte ordninger. Men det er også slik at de profesjonelle kan overstyre snarere enn å veilede de frivillige, og at det oppstår et vindskeivt maktforhold. Den samme skjevhet i maktrelasjonen peker Olsson (2000) på i sin studie av samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og det offentlige (se også SOU, 1993:82). Det at det offentlige har fagansatte og store ressurser gjør at de både har mer normativ, økonomisk og fysisk makt enn de frivillige. Gode samarbeidsrelasjoner tar hensyn til denne ulikheten allerede i planleggingen av prosjektet.

En norsk studie av 6 prosjekter i helse- og sosialsektoren pekte på at arbeidsdeling i like stor grad som samarbeid som sådan, preget relasjonen mellom organisasjon og kommune (Vislie & Guntvedt, 1988). Virksomheten i forsøksprosjekt utfylte og supplerte kommunens arbeidsoppgaver. Økonomi var en viktig motivasjonsfaktor for samarbeidet, både fra organisasjonenes side som fikk styrket økonomi, og fra kommunenes side som indirekte sparte kostnader eller fikk et supplerende tilbud uten store ekstrakostnader. Videre vektlegges det at for å lykkes er det viktig at prosjektene blir planlagt av begge parter helt fra starten av.

Omtrent alle de samarbeidsprosjektene og -tiltakene vi har omtalt ovenfor har dreid seg om helse- og sosialsektoren. En studie fra Norge tar for seg samarbeidsrelasjonene innenfor miljøfeltet (Taugbøl, 1994). I følge denne studien fra begynnelsen av 1990-tallet hadde 9 av 10 kommuner miljøvernssamarbeid med frivillige organisasjoner som speider, friluftslivsorganisasjoner, idrettslag, naturvernlag, grunneierlag osv. Samarbeidet ble oppfattet som positivt og så ut til å øke. En samarbeidet om konkrete prosjekter blant annet knyttet til

utvikling av fiske og friluftsliv, vern av kulturminner, oppryddingstiltak, konsekvensvurderinger, og løsninger av konflikter ved bruk av natur.

3.3.3 Meningsutveksling og demokratiutvikling

Lorentzen (2004:18) omtaler det sivile engasjement som ”den enkeltes evne til å engasjere seg i noe utenfor seg selv, til å gløde for noe, bli en ildsjel for et prosjekt, en sak eller en idé som går ut over egne private interesser.” I den videre drøftingen trekker han fram sivilsamfunnet i relasjon til danning av den enkelte, moraldanning lokalt i relasjon til statens politikk og betydningen for demokratiet. I innledningskapitlet i boka ”Demokrati i omforming” trekker Wollebæk og Selle (2002:13) fram de frivillige organisasjonenes viktige rolle innen den demokratiske infrastrukturen. En viktig funksjon ved det frivillige organisasjonslivet har følgelig vært som deltaker i det som ofte omtales som det deliberative demokrati eller diskursdemokrati, dvs. at de bringer inn i de politiske debatter og beslutninger synspunkter fra organisasjonens medlemmer. Samtidig skaper de tillit til det demokratiske system: ”En grunnforutsetning for sosial tilhørighet og felleskap er *samvær* og *samtale* i det offentlige rom. Slike prosesser skaper tillit, som igjen er en avgjørende forutsetning for et levende demokrati (...). I dannelsen av tillit spiller de sivile sammenslutningene en viktig rolle” (Lorentzen & Hoas, 2000:8). Sivile sammenslutninger skaper med sin deltagelse legitimitet til de politiske beslutningsprosessene (Allern & Lorentzen, 2002).

I mange tilfeller har organisasjonslivet hatt en dominerende posisjon i den kommunale offentligheten i Skandinavia (Buksti, 1984; Klausen, 1989; Tranvik & Selle, 2005, 2007). Dette synes imidlertid å forvitre, både ved de tendensene vi har omtalt ovenfor, dvs. at frivillige organisasjoner blir mer og mer partnere for å løse offentliges velferdsoppgaver, men også ved at organisasjonenes mulighet til å målbære medlemmers preferanser er begrensa siden de tradisjonelle demokratiske folkebevegelsene synes å være svekket. Er det slik på lokalnivå?

Seippel (2006) diskuterer hvordan medlemskap i lokale idrettsforeninger er koblet til sosial kapital, som igjen kan implisere sosial tillit og høy grad av politisk aktivitet og innflytelse. Verken den teoretiske gjennomgangen eller de empiriske analysene av norsk lokalidrett er entydige, men det kan se ut som at deltagelse i norske idrettslag øker den allmenne tilliten til det politiske systemet. Også deltagelse i frivillige organisasjoner generelt kan om enn marginalt relateres til at unge mennesker knytter seg til de allmenne interessene i samfunnet (Flanagan, Brown, Jonsson, Csapo, & Sheblanova, 1998). Om vi holder oss til idrett, så er det gjennomført flere skandinaviske studier som tar for seg lokalidretten, og dens relasjon til lokal myndigheter (Berg & Rommetvedt, 2002b; Mortensen, 2004, 2006; Opedal & Rommetvedt, 2006; Sjöblom, 2006a, 2006b). Disse bidragene drøfter imidlertid i liten grad konkrete samarbeidstiltak i form av utvalg, råd, deltagelse i høringer osv. Sjöblom (2006a) trekker imidlertid fram en tiltagende institusjonalisering av relasjonen kommune og idrettslag ved at man fikk flere kommunale tjenestemenn og flere tillitsvalgte fra idrettslagene i ledelsene av de integrerte kultur- og fritidsnemdene. Også i Danmark har relasjonen mellom kommune og idrettsforeninger blitt mer formalisert (Mortensen, 2006). I Norge gikk en utover på 1970-tallet bort fra ordningen med nemnder som Kulturstyre (tidligere Ungdoms- og idrettsutvalg) i kommunene, mens det seinere ble etablert idrettsråd organisert av idrettslagene selv (Berg & Rommetvedt, 2002a). Og der disse idrettsrådene fungerer bra, særskilt i større byer, kan det se ut som de har overtatt enkelte

oppgaver fra den kommunale idrettsadministrasjonen, i enkelte tilfeller nærmest som et kommunalt råd. Som for samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner generelt, har også danskene en lov – folkeopplysningsloven – som forplikter kommunenes innsats overfor idrettsområdet (Ibsen, 2006b). Det er likevel ikke noe som tyder på at det er et tettere samarbeid mellom kommune og idrettsorganisasjoner i Danmark enn for eksempel i Norge, utenom det at den kommunale støtte til idrettslag er klart høyere i Danmark enn i Norge.

Hovedinntrykket fra de ulike bidragene er at idrettsforeningen har relativt stor innflytelse i kommunene, særskilt i forhold til det politiske miljøet. Relasjonen mellom idrettsforeninger og kommune preges av konsensus, der idrettsorganisasjonene i like stor grad som det offentlige legger rammene for den idrettspolitikken som føres. ”Voluntary sport has gradually been involved in a binding public discourse. Sport has become a public rather than a private issue”, skriver Riiskjær og Nielsen (1987:204) om danske forhold på slutten av 1980-tallet. Den kommunale støtte i alle tre land gis uten strenge føringer og tilnærmet uavhengig av foreningenes andre inntektsmuligheter; støtten gis i all hovedsak som grunn-/medlemstøtte og ikke i form av prosjekter (jfr. ovenfor). På den andre siden har idrett blitt naturliggjort som tema i forbindelse med velferdsspørsmål som helse, integrering osv. Ibsen (2006a) peker på at den lokale idrettspolitikken utfordres av strammere kommuneøkonomi, økte krav til at idrett skal støttes ut fra at de utfører sentrale velferdsoppgaver, samt økt kommunale styring som følge av vektleggingen på New Public Management (Sjöblom, 2006a; Skov Henriksen og Ibsen, 2001). Foreløpig er det likevel lite som tyder på en slik innstramming lokalt.

De norske forsøkene med lokale utvalg for å styrke det lokale sivile samfunn, er interessant i denne sammenheng (Nordahl & Carlsson, 1999). Det viste seg blant annet at en modell der utvalget var sammensatt ut fra de lokale foreningene, fungerte godt i geografisk definerte områder. Deltakelsen virket stimulerende både overfor forvaltningen, men også i de lokale foreningene. Samtidig var det ikke slik at når utvalgene hadde en foreningsbasert modell så ble foreningene tett sammenvevd med og til dels kooptert av kommunen; en klarte å holde en nødvendig avstand. Forsøket var bygd på deltakerdemokratisk tankegodt om å fremme engasjement og deltakelse blant innbyggere, men kan også knyttes an til den diskursive og deliberative demokratiforståelsen.

3.4 Suksesskriterier og utfordringer for samarbeid

Vi har strukturert gjennomgangen ut fra tre former for samarbeid mellom kommune og frivillig sektor. Dette er ikke entydige og gjensidig utelukkende kategorier. De kan videre virke noe motsetningsfulle. Å være en aktør i det diskursive demokrati innebærer jo ofte å være en alternativ og kritisk røst, mens som velferdsprodusent må en tilpasse seg de kommunale føringene. Johansson sier det slik: ”De fleste kommuner vill nog heller få mer serviceverksamhet og inte mer kritikk når de ger bidrag til ideella organisationer” (2005:37). Videre vektlegger han at det i all hovedsak er forventet at den frivillige innsatsen skal være et supplement, og ikke et alternativ til eller en erstatning for offentlig velferdsproduksjon. I mange tilfeller framstår den imidlertid som et alternativ og som en erstatning. Særskilt det sistnevnte synes som problematisk. Å bruke frivillig innsats på de profesjonelles arbeidsområder kan både skape gnisninger overfor de ansatte i kommune og bidra til økt profesjonalisering av de frivillige organisasjonene, noe som igjen kan bidra til å svekke frivillighetens egenart.

Lorentzen (1994) viser blant annet at Røde Kors trakk seg ut som driver av asylmottak siden denne driften gikk for mye på bekostning av organisasjonens egenart. Også det økte fokus på mål- og resultatstyring i kommunene kan medføre kooptering av de frivillige organisasjoner, dvs. at organisasjonene overtar det offentlige briller og mister sin egenart som frivillig basert og non-governmental virksomhet. I denne sammenheng er det også viktig å trekke fram at samarbeidet kan framstå som en skeiv maktrelasjon der kommunen dominerer den frivillige innsatsen, og følgelig at de frivillige organisasjonene og aktørene overtar det kommunale perspektivet og tankegangen. Det at aktørene anses som likeverdige helt fra starten av et samarbeidsprosjekt er sentralt for å få til et godt samarbeidsklima.

I det videre skal vi systematisk presentere de suksesskriteriene for samarbeid som litteraturen peker på (se særskilt Ulla Habermann, 1995; Lundström & Svedberg, 2003; Norlin & Olsson, 2000; Næringsrådgivning AS, 2005; Taugbøl, 1994). Dette innebærer både de barrierene som finnes og følgelig hva som må gjøres for å overvinne disse, samt de mulighetene som finnes og hva som må gjøres for å realisere disse mulighetene. Framstillingene tar i hovedsak utgangspunkt i de utfordringene kommunene står overfor:

- Kommunen bør utarbeide en frivillighetspolitikk som er forankret i det politiske miljø, og i den administrative ledelsen i kommunen.
- En slik politikk skal bidra til å oppheve ambivalensen til samarbeid med frivillig sektor i den kommunale forvaltning, en ambivalens som bunner i skepsis til det faglige nivået til den frivillige innsatsen, og i frykten for at økt frivillig innsats innenfor et område vil føre til nedskjæring av den offentlige innsatsen på dette området.
- En slik frivillighetspolitikk bør resultere i en frivillighetsplan for kommunen, som baserer seg på god kjennskap til og kunnskap om frivillig sektor og hva de frivillige organisasjonene og aktiviteten kan tilby. De frivillige organisasjonene bør involveres i en tidlig fase av arbeidet med planen. En frivillighetsplan bør også klarlegge behovet hos brukerne/klientene, og om dette er tjenester som det er hensiktsmessig å involvere de frivillige i.
- I konkrete samarbeidsprosjekter/-tiltak bør en både unngå konkurranse med hva den frivillige organisasjonen ellers driver med av aktivitet, og unngå å overta kjerneoppgavene til kommunen. Prosjekt og tiltak må i så stor utstrekning som mulig være et supplement, eventuelt som et alternativ til den kommunale velferdsproduksjonen, og ikke komme som erstatning for denne. Det er viktig å klarlegge hvilke prosjekter som egner seg for samarbeid, og hvilke deler innen prosjektet det er aktuelt å involvere frivillige innsats i.
- Videre bør en utvikle en god mottakerkultur i kommunen for å ivareta initiativ fra de frivillige organisasjonene.
- En må avklare roller og spilleregler helt i startfasen av samarbeidet, der de frivillige organisasjonene involveres på like fot med de kommunale organene. Det bør etableres klare strategier for samarbeidet der målgruppene for samarbeidet og de konkrete oppgavene blir nedfelt i skriftlige avtaler. Det er likevel et åpent spørsmål hvor formalisert samarbeidsrelasjonen bør være.

- Det er viktig å få til en samordning av frivillighetspolitikken mellom de ulike kommunale sektorene, som ser at ulike frivillige organisasjoner kan gripe inn i ulike politikkområder som helse- og sosialområdet, kultur- og fritidsområdet, miljøvernområdet osv.
- Det er viktig å sette inn nok økonomiske ressurser i prosjektsamarbeidet slik at mulighetene til å lykkes øker, samtidig som en må sette klare krav til oppfølging av den økonomiske støtten.
- En må gjøre klart hvorfor en bør samarbeide, at det er merverdi i samarbeidet for begge parter. For de frivillige foreningene og organisasjonene både i form av økt økonomisk støtte, men også ved økt engasjement. For kommunen ved at en får gode supplerende, til dels alternative velferdstilbud for en rimelig penge
- En må ha respekt for de frivillige organisasjonenes egenart, blant annet det at de er etablert og jobber for sin egen sak som ikke nødvendigvis sammenfaller med de oppgavene kommunen ønsker å løse. Slik oppgaveløsning bør enten komme som en spin-off av organisasjonenes primære innsats og/eller fordi organisasjonen ser at en slik frivillig innsats vil virke positivt tilbake på organisasjonens sak
- Samarbeidet må framstå som et partnerskap mellom likeverdige partnere der muligheten for de frivillige aktørene til å takke nei til samarbeid (uten at det for eksempel vil gå ut over driftsstøtte eller lignende) blir understreket.
- Det er også viktig å klargjøre og understreke eierforholdet til prosjektet mellom partnerne, og hvem som eventuelt har ansvar for videre oppfølging. Og, som for frivillighetspolitikken generelt, er det viktig å forankre de konkrete prosjektene i den administrative ledelsen og i det politiske miljø i kommunen.
- For å få til vellykka prosjekter og tiltak er det ikke kun de strukturelle forutsetningene (jfr. ovenfor), men også de personlige egenskapene viktig. Hva som legges i prosjektlederrollen, egenskapene til den som besitter denne rollen, og fra hvilken av partnerne prosjektlederen skal rekrutteres, er viktig forhold å avklare. Rollen til en ildsjel kan vanskelig overvurderes.
- Det er også viktig å formidle erfaringer om 'best practice' til andre kommuner og aktører.

Bør kommunene samarbeide med frivillig sektor? Eller, for å snu om på spørsmålet, bør de frivillige organisasjonene samarbeide tettere med offentlig sektor? Det bør være all grunn til å reflektere over disse spørsmålene. Samarbeid koster, og viss det koster mer enn det smaker så bør en avstå. Frivillighetens særegenhet er at en frivillig har etablert en organisasjon der en ønsker å jobbe for en sak som anses som meningsfull, men som ikke nødvendigvis sammenfaller med det kommunen ønsker. Videre vil, som vi diskuterte ovenfor, et tettere samarbeid mellom kommune og frivillig sektor med økende kontraktering, mål- og resultatstyring og lignende kunne medføre at organisasjonene mister sin egenart og nærmest blir kooptert som et halvoffentlig organ. Eller, det vil eksistere en skeiv maktrelasjon, en skeivhet som kanskje ikke kan rettes opp kun ved å inngå forpliktende partnerskapsavtaler. Grenseoppgangen for når de frivillige organisasjonene og foreningene skal få grunnstøtte for å kunne fungere som demokratisk aktør i det lokale diskursdemokrati, men på egne premisser, når

de frivillige aktørene kan/bør inngå mer forpliktende samarbeid om prosjekter og tiltak med kommunen, og følgelig gi slipp på noe av sin autonomi, og når frivillig innsats kan inkorporeres tettere i den kommunale velferdsproduksjonen, bør jevnlig gås opp nøye.

4 Problemstillinger, metode og datafangst

Vår hovedangrepsmåte for å gjennomføre den forespurte kartleggingen er som nevnt, en omfattende nettbasert spørreskjemaundersøkelse til om lag halvparten av kommunene i Norge og analyse av de innkomne data ved hjelp av statistikk- og analyseprogrammet SPSS. Begrunnelsen for å foreslå en slik spørreskjemaundersøkelse var ønsket om å få representative svar og samtidig dekke variasjonsbredden av kommunetyper, ulike sektorer innen kommuner, ulike samhandlingsformer og bredden av frivillig sektor. Med den tid og økonomi som har vært til rådighet, så vi derimot ikke mulighet til å gjennomføre intervju eller mer case-baserte undersøkelser.

Gjennom et så vidt stort utvalg av kommuner vil vi få et stort og bredt datatilfang og dermed muligheter for å få representative utvalg i forhold til variasjoner mellom kommunene mht økonomi, sentralitet, størrelse, organisering, og frivillighetspolitikk. Datamaterialet vil også kunne danne grunnlag for ulike typer analyser i etterkant.

4.1 Problemstillinger

Et av siktemålene med dette prosjektet har vært å kartlegge og klassifisere ulike måter kommunene samhandler med frivillig sektor på. Videre har et hovedpoeng vært å se om en finner store variasjoner kommunene imellom, og om slike forskjeller reflekterer ulike kommunetyper.

KRD har ønsket at tilbyder skulle svare på tre sett av problemstillinger:

1. Omfang/grad av kommunens samhandling med frivillig sektor.
2. Oversikt over på hvilke måter denne samhandlingen kommer til uttrykk
3. Kartlegging av på hvilke områder samhandlingen skjer på.

Vi vil først utdype disse problemstillingene, for deretter å peke på hvordan de kan kobles opp mot kommunale variasjoner i frivillighetsorientering.

Problemstilling 1 og 3, *omfang* og *områder* for kommunens samhandling med frivillig sektor, er naturlig å se i sammenheng. For det første er det en side som går på hvorvidt det er mange eller få sektorer i kommunen som har koblinger til frivillige organisasjoner og grupperinger. Er det eksempelvis bare kulturvirksomheten eller tilsvarende som har en frivillighetsorientering, eller har også mange andre kommunale sektorer/virksomheter, for eksempel skole og omsorg også samarbeid med frivillige aktører. For det andre er spørsmålet hvor bred frivillighetsorienteringen er. Handler den eksempelvis primært om idretts- og kulturorganisasjoner, eller har også mange andre typer organisasjoner kontakt med kommunen?

En annen dimensjon går på om samhandlingen med frivillig sektor vurderes å være *kontinuerlig/diskontinuerlig*. Handler dette om samhandlingsrelasjoner hvor aktiviteter som gjennomføres i regi av frivillig sektor, skjer gjennom aktiv dialog/samhandling/avtale med kommunen? Eller er det snarere temporære og saksspesifikke berøringspunkter mellom

kommune og frivillig sektor? Dette henger videre nært sammen med problemstilling 2, dvs. hvilke måter/hvilken *form* samhandlingen med organisert og uorganisert frivillighet antar. Det vil kunne variere sterkt, fra ad hoc, enkeltsakspreget og uformelt samarbeid til sterkt formalisert og institusjonalisert samarbeid basert på delegerede driftsoppgaver til frivillige og etablering av formaliserte møtearenaer (for eksempel i form av utvalg eller komiteer).

Ved å se de ulike sidene i sammenheng har vi tegnet et sett av *typiske samhandlingsprofiler* mellom kommune og frivillig sektor. Ut fra dette kan vi karakterisere de ulike kommuner som klart mer eller klart mindre involvert i frivillig sektor.

Henger samhandlingsmønstrene sammen med kommunetype?

Et spørsmål som i den sammenheng kunne stilles, var hvorvidt forskjeller i samhandlingsprofiler mellom kommuner varierte systematisk med *kommunetypen*. Det er interessant å se om det er forskjeller langs en sentralitetsdimensjon. En rimelig antagelse kan være at dugnadsånden er mye sterkere i distriktene enn i sentrale strøk. Hvilke følger vil det i så fall ha for engasjering av frivillige? Videre vil det kunne være forskjeller på region/landsdelsnivå knyttet til tradisjoner og kultur. Det kan eksempelvis tenkes at mønsteret er annerledes på Østlandet enn i andre landsdeler, ved at samfunnsendringer knyttet til en modernisert urbankultur slår raskere inn her, og fordi tradisjonelle landsdekkende frivillige organisasjoner på noen områder kan ha sterkere historiske tradisjoner i andre landsdeler. Men også kommunestørrelsen, kommuneøkonomi, kommunal organisering og en uttrykt frivillighetspolitikk, kan bidra til variasjoner i kommunens involvering av frivillig sektor. Vil det for eksempel være slik at man blant de mest aktive finner fattige småkommuner med en utformet frivillighetspolitikk? Er det videre slik at de minst aktive er kommuner med god økonomi, plassert i sentrale strøk og med ingen eller minimal frivillighetspolitikk? Eller er det helt andre mønstre som framkommer?

4.2 Metode og spørsmålsstillinger

Hovedgrepet for å kartlegge omfanget og typen av samhandlingsformer mellom kommunene og organisert/uorganisert frivillighet har vært en representativ spørreundersøkelse til vel halvparten av alle norske kommuner.

Svarene dannet grunnlag for en analyse av hvilke kjennetegn ved kommunene som kunne virke inn på omfanget av frivillighet. Gruppering av kommunenes økonomiske situasjon ble gjort ved hjelp av SSB-tall for frie inntekter. Gruppering etter størrelse på den region kommunen tilhører og dens sentralitet ble gjort ved hjelp av NIBRs inndeling i kommunetyper (Foss og Selstad, red. 1997) men ved sammenslåing av kategoriene i større grupper. Kommunene ble også gruppert også ut fra hvorvidt de har en politikk på frivillighetsfeltet eller ikke. Dette ble kartlagt i selve spørreundersøkelsen. Det ble også foretatt en kategorisering av kommunene ut fra administrativ organisering for å sjekke ut om det hadde noen betydning for samhandlingen med frivillig sektor.

Følgende instanser og virksomhetsområder/etater⁶ fikk tilsendt spørreskjema:

Tabell 4.1 – Instanser/virksomheter som fikk tilsendt spørreskjema

ordfører	pleie og omsorg
rådmann	sosial
økonomi	kultur
personal og organisasjon	næring
barnhage	teknisk
grunnskole	

Ordførere og rådmenn ble bedt om å svare på generelle spørsmål om hele kommunens politikk overfor og relasjoner til frivillig sektor. Virksomhets- eller sektoransvarlig ble i tillegg bedt om å fylle ut et detaljert spørreskjema om sin sektors samhandling med frivillig sektor. Man ble bedt om å beskrive sin samhandling overfor følgende typer av frivillig innsats:

Tabell 4.2 – Typer av frivillig innsats det ble spurt om

Tradisjonelle organisasjoner og lag	Ny lokal frivillighet	Institusjoner i frivillig regi
Politisk og opplysning	Selvhjelpsgrupper	Helse- og omsorgsinstitusjoner
Religion og livssyn	Frivillige støttespillere – enkeltpersoner og grupper – som jobber for helse og omsorgstrengende	Barnehager, SFO
Humanitært og sosialt	Mindre formaliserte ungdomsgrupper	
Innvandrere	Voksendrevet aktivitet for barn og ungdom	
Kultur	Fritids/egenaktivitets-orienterte voksengrupper	
Idrett	Sosiale tilbud knyttet til spesielle lokaliteter/hus	
Friluftsliv og miljø	Prosjekt/festival-organisasjoner	
Hobby	Ad. hoc aksjoner og mobiliseringsinitiativ	
Velforening, bygdelag, borettslag, beboerforening		

⁶ Med økonomi tenkes på stabsfunksjoner som regnskap, kommunekasse o.a. Med næring tenkes på kommunenes virke for å stimulere og legge til rette for næringsutvikling.

I tillegg ble de bedt om å beskrive om det har vært samhandling med andre typer av frivillig innsats enn de som er angitt ovenfor.

De sektor / virksomhetsansvarlige ble spurt om følgende tema:

- (i) politikk, kontakt og kommunal organisering overfor frivillig sektor generelt sett;
- (ii) hvorvidt man samarbeider med ulike typer av frivillig innsats, hvem som tok initiativ til dette samarbeidet og hva slag samarbeid det handlet om; samt
- (iii) økonomiske relasjoner mellom kommunene og frivillig sektor.

Ad. politikk, kontakt og kommunal organisering overfor frivillig sektor

Under dette tema er knyttet spørsmål om hvorvidt kommunene har utviklet en definert politikk overfor frivillig sektor, og om de ulike virksomhetene har egne retningslinjer for dette samarbeidet. Det er også spurt om hvordan kommunen har organisert seg mot frivillig sektor i form av koordineringsinstanser og frivillighetssentraler. Videre ble det spurt om hvor stor vekt politikerne legger frivillighetspolitikken. Det ble det også kartlagt hvor hyppig ulike virksomheter står i kontakt med frivillig sektor. Endelig ble det også beskrevet hvor man møtes, dvs. skjer dette i årlige møter, gjennom direkte kontakt, indirekte via korrespondanse, mail og nettbaserte møteplasser, eller på annet vis.

Ad. samarbeid med frivillig sektor

Virksomhetene ble for hver enkelt type av frivillig organisasjon/lag/innsats bedt om å gjøre rede for hvorvidt de har samarbeid. Gitt at de svarte bekreftende på dette, ba vi dem for det første å indikere hvem som tok initiativ til samarbeidet. Var dette kommunen, frivillig sektor eller begge parter? Videre ble de bedt om å beskrive hvordan dette samarbeidet skjer. For dette formål er listet opp en rekke kategorier: ad hoc/uformelt fra sak til sak, medvirkning som for eksempel i planprosesser, gjennom utvalgssamarbeid, styre og råd, ved samarbeid om kommunale utviklingsprosjekter, gjennomføring av driftsoppgaver, frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver, forvaltningsoppgaver, eller annet.

Ad. økonomiske relasjoner

Til sist ble respondentene bedt om å gjøre rede for de økonomiske relasjoner som finnes mellom kommunen og de ulike typer av frivillig innsats. De ble bedt om å krysse av for følgende kategorier: Generelle kommunale driftstilskudd, kommunale aktivitetstilskudd, kommunal betaling for frivillig drevet tjenesteproduksjon, økonomisk bidrag fra frivillig sektor til kommunen, eller ingen økonomiske relasjoner.

4.3 Datainnsamling

Datainnsamlingen fra kommunene ble basert på spørreskjema. Vi baserte vi oss på elektronisk skjema og utfylling via internett.

Utvelgelsen av kommuner skjedde ved forespørsel til alle kommunale postmottak med anmodning om å få e-postadresser for de 11 angitte aktuelle instanser/etater/virksomhetsområder. Kommunene fikk sammen med vår forespørsel et oppfordringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet. Vi mottok svar fra 256 av 432 kommuner (inklusive Svalbard), og vi valgte å sende ut spørreskjema til alle som vi mottok e-postadresser fra. Vi finner ikke grunn til å tro at det kan være særlig systematikk i hvorfor noen postmottak valgte å ikke prioritere å sende oss e-postadresser. Representativiteten i materialet (jfr. seinere) understreker dette.

I alt ble det sendt ut spørreskjema til 2750 respondenter i disse 256 kommunene. Ca. 60 av disse har vi trukket fra utvalget fordi de på bakgrunn av returmail til oss kan antas å ikke ha fått spørreskjema. Feil oppgitte adresser, folk som har slutta, og brannmur/spam-filter som kutter ut denne type skjema, må antas å være viktige årsaker til dette frafallet. Netto utvalg ble derfor ca. 2700.

Enkelte fikk flere spørreskjema fordi de fra kommunens side var oppgitt som ansvarlige/kontaktpersoner for flere instanser/områder. Det kunne for eksempel være en rådmann som også var kontaktperson for næring, eller at en og samme person var kontaktpunkt for barnehage og grunnskole. I e-posten la vi ved et spørreskjema og ba den enkelte å svare på vegne av den posisjon en krysset av for og sende et skjema for hvert område. Stort sett synes den nettbaserte spørreundersøkelsen å ha fungert greit.

Antall svar for den enkelte instans/virksomhetsområde har vært som følger:

Tabell 4.3. Antall svar fra ulike instanser/virksomheter

	Svar
Ordfører	89
Rådmann	168
Økonomi	85
Personal og org.	87
Barnehage	73
Grunnskole	82
Pleie og omsorg	96
Sosial	86
Kultur	152
Næring	49
Teknisk	85
I alt	1052

Det høye svarantallet fra rådmenn og kulturvirksomheter antas å ha sammenheng med at disse har et større ansvar for frivillig sektor enn andre. Rådmannen har ansvar for helheten og kultur er tradisjonelt en sektor med sterkt fokus på frivillighet. Omvendt antas at de med lavest svarprosent, stabsfunksjonene økonomi, personal og administrasjon, samt næring og teknisk,

har minst relasjoner til frivillig sektor, og de aktuelle respondentene har derfor ikke prioritert besvarelse av spørreskjema.

Andre forhold som kan ha spilt en rolle for svarprosenten, er den generelle travelhet i kommunene. Et betydelig antall, vel 200, hadde gått inn på det web-baserte skjema, men latt være å fullføre. Det kan være mange årsaker til det, slik som dårlig tid i kommunene, et relativt omfattende skjema, og vinterferie.

I utgangspunktet var målsettingen satt til 40 prosent. Vi oppnådde en svarandel på 39 prosent av de som fikk tilsendt skjema til sin e-post. Vi sier oss på denne bakgrunn rimelig fornøyd med utvalget.

4.4 Representativitet

Er de 1052 svarene representative i forhold til totalt omlag 5000 dersom alle kommuner og alle instanser/virksomheter i kommunene hadde svart?

Vi kan anta at det første utvalget dvs. de omlag 2700 respondentene i forhold til 5000 ikke har betydning for representativiteten. Det antas imidlertid at de ca. 1050 som har svart i forhold til de 2700 utsendte, *ikke er representative* og at disse 1050 har mer samhandling med frivillig sektor enn de 1650 respondentene som ikke har svart. Grunnlaget for dette er en antagelse om at virksomhetsansvarlige med liten eller ingen samhandling med frivillig sektor vil ha større tilbøyelighet til å ikke svare enn virksomhetsansvarlige med samhandling med frivillig sektor. I forhold til kartleggingsresultatene vil denne antatte skjevheten i representativitet gi seg utslag i at en større prosent av kommuner/virksomheter enn reelt oppgis å ha samhandling med frivillig sektor. På den annen side foreligger det minst et svar fra nesten alle kommunene i utvalget. For en del generelle opplysninger aggregert opp til kommunenivå skulle det dermed være små skjevheter.

Den høye representativiteten på kommunenivå fremgår av tabellene som følger. Der er fordelinger i utvalget sammenholdt med fordelinger for kommunene totalt sett.

Tabell 4.4 – Kommunestørrelse i utvalget sammenlignet med landet

Kommunestørrelse Folketall i kommunene	Vårt utvalg av kommuner (N=255)	Vårt utvalg av i instanser/ virksomheter (N=1044)	Landet
Inntil 2 000	23,4 %	21,7 %	22,0 %
2 001-5 000	33,2 %	32,8 %	32,7 %
5 001-15 000	28,9 %	31,8 %	30,6 %
15 001-50 000	11,3 %	11,9 %	11,6 %
50 001 og flere	2,7 %	2,5 %	3,0 %

Tabellen viser at det er små skjevheter mht. kommunestørrelse, dvs. det er en liten overrepresentasjon av de mindre kommunene.

Tabell 4.5 - Fordeling på regiontype r- kommuner i utvalget sammenlignet med landet

Sentralitet Kommunetype (NIBR-11)	Vårt utvalg av kommuner (N=254)	Vårt utvalg av instanser/ virksomheter (N= 1041)	Landet
Landsbygdregioner	35,2 %	33,4 %	32,6 %
Små bygdebyregioner	13,7 %	16,1 %	14,0 %
Bygdebyregioner	10,9 %	11,6 %	10,7 %
Byregioner	30,5 %	28,9 %	32,8 %
Storbyregioner	9,0 %	9,9 %	10,0 %

Et lignende mønster fremkommer for kommunetype klassifisert etter NIBRs inndeling⁷. Det er en svak overvekt av kommuner i landsbygdregioner sammenholdt med by- og storbyregioner.

Tabell 4.6 Fordeling i inntektskategorier – kommuner i utvalget sammenlignet med landet

Inntektsnivå Frie inntekter (per capita)	Vårt utvalg av kommuner (N = 255)	Vårt utvalg av instanser/ virksomheter N= 1044	Landet
20-25000	25,4 %	26,5 %	26,7 %
25-30000	27,7 %	28,0 %	29,5 %
30-35000	23,0 %	22,8 %	20,7 %
35000 og over	23,4 %	22,7 %	23,0 %

Også når det gjelder inntektsnivå der vi har tatt utgangspunkt i gjennomsnittsnivå på frie inntekter over en treårsperiode, er forskjellene mellom utvalget av kommuner og totalkommuner små. Det er en beskjeden underrepresentasjon av de kommuner som har minst frie inntekter.

Disse skjevhetene mellom små og store kommuner, og kommuner i perifere og sentrale strøk, kommuner med mer og mindre frie inntekter, er så vidt små at kartleggingen vurderes å ha en høy grad av representativitet på kommunenivå.

7 Se avsnitt 7.3.1

5 Generelle trekk ved kommunenes forhold til frivillig sektor

Første del av kartleggingen dreier seg om generelle trekk ved kommunenes forhold til frivillig sektor. Dette handler for det første om kommunenes samhandling med frivillig sektor samlet sett. Her har både de som representerer virksomhetene, og de som representerer hele kommunen (ordfører og rådmann), svart. For det andre har de enkelte virksomheter svart på spørsmål om hvordan deres sektor relaterer seg til frivillig sektor generelt sett. Spørsmål og svarfordelinger gjennomgås fortløpende under.

5.1 Frivillighetspolitikkenes betydning

Betraktes frivillighetspolitikken som viktig? Dette spørsmålet er her vurdert ut fra tre forhold:

- 1) I hvilken grad en oppfatter at lokalpolitikerne har fokus på dette feltet.
- 2) I hvilken grad frivillighetspolitikken har blitt vedtatt og formalisert
- 3) I hvilken grad man har frivillighetssentraler

Det første spørsmålet handler om den oppmerksomhet som gis til dette området, det andre om feltet har blitt konkretisert i politiske mål og planer, og det tredje om politikken har gitt seg utslag i konkret handling i form av frivillighetssentraler. Samlet sett skulle dette gi en indikasjon på den betydning frivillighetsfeltet har for kommunens politikere og ledelse.

Tabell 5.1 Vil du si at politikerne i din kommune legger stor eller liten vekt på å holde kontakt med frivillig sektor? Prosent

	Ordfører / rådmenn	Virksomheter	Alle svar
Svært stor vekt	40	20	25
Nokså stor vekt	56	63	61
Nokså liten vekt	4	15	12
Svært liten vekt	1	2	2
N/Sum	250/101	707/100	938/100

Tabellen viser at 6 av 7 (86 %) respondenter mener at kommunepolitikerne legger stor vekt på kontakten med frivillig sektor, mens bare 1 av 7 (14 %) mener at kommunepolitikerne legger liten vekt på å holde kontakt med frivillig sektor. Tabellen viser at det er en klart større prosent rådmenn/ordførere enn virksomhetsansvarlige som mener at kommunepolitikerne legger svært stor vekt på kontakt med frivillig sektor. En tolkning av denne forskjellen kan være at ordførere/rådmenn har en bredere kontaktflate utad enn de andre sektorrepresentantene, særlig når det gjelder frivillig sektor. Tolkning nummer to er at respondentene fra virksomhetene svarer ut fra hvor aktive de oppfatter at kommunepolitikerne er i forhold til den del av frivillig

sektor de har kontakt med, mens ordførere / rådmenn svarer for alle deler av frivillig sektor. Dermed vil ordførere / rådmenn lettere kunne svare at kommunepolitikerne legger stor vekt på kontakten. En tredje tolkning av forskjellen mellom ordførere/ rådmenn og virksomhetene er at frivillighetspolitikken er i ferd med å få høyere prioritet og at topplederne i kommunene naturlig nok er blant de første til å være seg dette bevisst.

Tabell 5.2 Hvilke form har kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor? Prosent

	Ordførere/rådmenn	Virksomheter	Alle svar
Kommunen har vedtatt en frivillighetspolitikk	9	6	7
Kommunen har vedtatt mål for samarbeidet med frivillig sektor	23	17	18
Kommunen er i ferd med å utrede og å utvikle en frivillighetspolitikk	13	6	8
Kommunen har ikke formalisert sin politikk overfor frivillig sektor	52	50	51
Vet ikke	2	20	16
N/Sum	257/99	795/101	1052/100

Tabellen indikerer at som politisk felt er frivillighetspolitikken i ferd med å utvikles og befestes en posisjon i kommunene. Legger man hovedvekt på svarene fra ordførere/rådmenn som bør være de som er best informert på området, ser vi at noe mindre enn tiendedelen av respondentene hevder at deres kommune har vedtatt en frivillighetspolitikk. Nær fjerdedelen sier at en har vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor, mens et mindre antall sier at en er i ferd med å utvikle en politikk på dette feltet. Nær på halvparten av kommunene har således et aktivt forhold til politikk og politikktutvikling på dette feltet. Den største forskjellen mellom ordfører / rådmenn og respondenter fra virksomhetene er flere ”vet ikke-svar” fra virksomhetene. Ser en bort fra disse svarene er det om lag 60% av virksomhetene som oppgir at kommunen ikke har formalisert sin politikk overfor frivillig sektor.

Tabell 5.3 Finnes det en (eller flere) kommunal(e) frivillighetssentral(er) i kommunen?

Svaralternativer	Ordførere/rådmenn	Virksomheter	Alle svar
Ja	54	51	51
Nei, men kommunen er i ferd med å etablere dette	13	7	9
Nei	34	42	40
N/Sum	251/101	757/100	992/100

Tabellen viser at om lag halvparten av alle respondentene opplyser at kommunen har etablert frivillighetssentraler, mens 9% opplyser at kommunen er i ferd med å etablere slike. Det er liten forskjell mellom rådmenn/ ordførere og representanter for virksomhetene.

Som en oppsummering kan man si at en betydelig del, i hvert fall rundt halvparten av kommunene, har et aktivt forhold til frivillig sektor som kommunalpolitisk arena og har eller er i ferd med å formalisere sin frivillighetspolitikk. Et stort flertall av kommunepolitikerne legger

stor vekt på å holde kontakt med frivillig sektor. Disse resultatene må imidlertid vurderes i forhold til en antatt overrepresentasjon av respondenter som har samhandling med frivillig sektor.

5.2 Kommunenes interne koordinering av sine relasjoner til frivillig sektor

Hvordan kommunene koordinerer og plasserer ansvar for forholdet til frivillig sektor forteller oss noe om hvordan kommunen tenker om denne sektoren. Dette må imidlertid også ses på bakgrunn av hvordan kommunene generelt sett er organisert. Trenden i kommunene har i økende grad gått i retning av en tonivå-modell der virksomheter rapporterer direkte til rådmann og ikke via mellomliggende styringsnivåer.

Kartleggingen av kommunenes generelle organisering viser følgende:

- 57 % av alle respondentene oppgir at kommunen er organisert etter en tonivåmodell, dvs. ingen mellomnivå mellom rådmannen og virksomhetene
- 29 % av alle respondentene oppgir at kommunen er organisert etter en etatsmodell, dvs. med et mellomnivå mellom rådmannen og virksomhetene
- 14 % av alle respondentene oppgir at kommunen har en mellomløsning mellom de to hovedmodellene

Tabell 5.4 *Hvordan skjer den interne koordinering av kommunens relasjoner til frivillig sektor?*
Prosent

Svaralternativer	Ordfører/rådmenn	Virksomheter	Alle svar
Kommunens relasjoner til frivillig sektor koordineres av en sentral enhet/stilling	23	17	18
Ansvaret for kommunens relasjoner til frivillige aktører er plassert på tjeneste / enhetsnivå for det virksomhetsområdet der dette er aktuelt	59	60	60
Kommunen har i liten grad hatt fokus på en formell organisering av sine relasjoner til frivillig sektor	18	23	22
N/Sum	251/100	793/100	959/100

Tabellen viser at om lag tre femtedeler av alle respondentene opplyser at kommunens ansvar i forhold til frivillig sektor er plassert på tjeneste/ enhetsnivå, mens om lag en femtedel oppgir at dette koordineres av en sentral enhet/stilling. En noe større prosent rådmenn / ordførere enn av representanter for virksomhetene opplyser at det er sentral koordinering av kommunens relasjoner til frivillig sektor.

I hvilken grad er det sammenhenger mellom kommunal organisering av virksomheten generelt sett og måten man organisatorisk forholder seg til frivillig sektor på? Kartleggingen viser at den

generelle organisasjonsmodellen bare i svært begrenset grad har fått betydning for hvordan kommunens forhold til frivillig sektor koordineres på et overordnet plan. I kommuner med tonivåmodell har 20 % sentral koordinering, mens i kommuner med etatsmodellen gjelder dette for 16 %. Omvendt lar 61 % av kommuner med etatsmodell ansvaret for relasjonene til frivillig sektor ligge på tjeneste/enhetsnivå mens tilsvarende % for kommuner med tonivåmodell er 58. Betydningen av kommunenes hovedmodell for organisering og deres organisering av forholdet til frivillig sektor er ut fra dette svært begrenset.

Vi vil i det følgende se nærmere på om trekk ved kommunal organisering gir seg konkrete frivillighetspolitiske utslag. Vi er opptatt av:

- sammenhenger mellom kommunens organisasjonsmodell og forekomsten av kommunale frivillighetssentraler
- sammenhenger mellom kommunens organisasjonsmodell og utvikling av frivillighetspolitikk/vedtak av målsettinger for samarbeidet med frivillig sektor.

Tabell 5.5 Sammenheng mellom kommunal organisasjonsmodell og forekomst av frivillighetssentraler. Prosent

	Tonivåmodell	Etatsmodell	Mellomløsninger
Kommunen har en eller flere frivillighetssentraler	51	53	52
Kommunen er i ferd med å etablere en frivillighetssentral	9	8	7
Kommunen har ingen frivillighetssentral	40	38	42
N/Sum	571/100	292/100	144/101

Tallmaterialet tyder på at det ikke finnes vesentlige forskjeller mellom hovedmodell for kommunal organisering og forekomst av frivillighetssentraler.

Tabell 5.6 Sammenheng mellom kommunal organisasjonsmodell og utvikling av kommunal frivillighetspolitikk / mål for samarbeidet med frivillig sektor. Prosent

	Tonivåmodell	Etatsmodell	Mellomløsninger
Kommunen har vedtatt en frivillighetspolitikk	9	8	9
Kommunen har vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor	20	26	19
Kommunen er i ferd med å utvikle en frivillighetspolitikk	10	7	13
Kommunen har ikke formalisert sin politikk overfor frivillig sektor	61	58	59
N/Sum	492/100	258/100	134/100

Hvilken hovedmodell for kommunal organisering som finnes, synes å ha liten betydning for utvikling av en frivillighetspolitikk/vedtak av målsettinger for samarbeidet med frivillig sektor.

I en tonivåmodell kunne man kanskje tenke at kommunene hadde et sterkere fokus på utvikling av en overordnet frivillighetspolitikk. Indikasjonene på at så er tilfelle er imidlertid beskjedne.

Der hvor man i sterkere grad finner spor av sammenhenger er mellom den modell kommunen velger for sin spesifikke organisering av relasjonene til frivillig sektor og konkret politikk på feltet. Tabellene 5.7 og 5.8 illustrerer disse sammenhengene.

Tabell 5.7 Sammenheng mellom kommunal organisering av sine relasjoner til frivillig sektor og forekomst av frivillighetssentral. Prosent

	Sentral enhet/ stilling	Plassering på etatsnivå	Ingen formell organisering
Kommunen har en eller flere frivillighetssentraler	68	54	37
Kommunen er i ferd med å etablere en frivillighetssentral	7	9	10
Kommunen har ingen frivillighetssentral	25	37	53
N/Sum	175/100	566/100	214/101

Tabell 5.8 Sammenheng mellom kommunal organisering av sine relasjoner til frivillig sektor og den form kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor har. Prosent

Svaralternativer	Sentral enhet/ stilling	Plassering på etatsnivå	Ingen formell organisering
Kommunen har vedtatt en frivillighetspolitikk	21	8	1
Kommunen har vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor	25	27	7
Kommunen er i ferd med å utvikle en frivillighetspolitikk	12	9	10
Kommunen har ikke formalisert sin politikk overfor frivillig sektor	42	56	82
N/Sum	160/100	517/100	191/100

De kommuner som har etablert en sentral stilling/enhet med ansvar for frivillighetsfeltet, synes å ha en mer markert frivillighetsprofil. Relativt sett flere av dem har frivillighetssentraler og de har kommet lenger mht. utvikling av en overordnet frivillighetspolitikk. Omvendt har de kommuner som ikke har tatt noen grep med hensyn til forholdet til frivillig sektor, lavest forekomst av frivillighetssentraler. Disse har også gjort minst med hensyn til utvikling av en politikk eller formulering av mål for kommunens relasjoner til frivillig sektor. De kommuner som bevisst har valgt å legge ansvaret for forholdet til frivillig sektor ned på tjeneste/virksomhetsnivå, ligger et sted i mellom de to øvrige kategoriene med hensyn til forekomst av frivillighetssentraler og utvikling av en overordnet frivillighetspolitikk for kommunen.

Nå kan man selvsagt diskutere hva som er årsak og hva som er virkning. Følger det av en dedikering av ansvaret til en bestemt instans i kommunen at man gjør mer? Eller er det slik at

kommuner som gjør mer, også har en klarere organisering av det man gjør? Det man uansett må kunne si er at en tydeliggjøring av kommunal organisering og konkretisering av planer og mål når det gjelder forholdet til frivillig sektor mer eller mindre går hånd i hånd. Om dette også gir seg utslag i et mer omfattende samarbeid med frivillig sektor, enn om relasjonene forvaltes relativt ukoordinert, skal vi komme tilbake til lenger ut i rapporten.

5.3 Virksomheters kontakt og forhold til frivillig sektor

Kommunal samhandling med frivillig sektor antas i hovedsak å skje i tilknytning til konkrete aktiviteter. Det antas videre at samhandlingen skjer i forhold til kommunale virksomhetsområder/etater. I kartleggingen er dette lagt til grunn ved at spørsmål om den konkrete samhandlingen er rettet til representanter for virksomheter / etater og ikke til rådmenn / ordførere. Tabellen under viser hyppighet av kontakten.

Tabell 5.9 *Hvor ofte har virksomheten kontakt med frivillig sektor? Prosent*

Virksomhet	Daglig	Ukentlig	Månedlig	Årlig	Vet ikke hvor ofte 1)	Ikke kontakt 2)	Sum/N
Økonomi	0	5	22	4	19	51	101/85
Personal og org.	0	2	9	12	30	47	100/87
Barnehage	4	3	11	12	48	22	100/73
Grunnskole	2	13	22	13	42	7	99/82
Pleie og omsorg	13	43	17	0	26	2	101/96
Sosial	6	12	29	7	36	11	101/86
Kultur	43	43	6	2	6	1	101/152
Næring	12	37	18	0	27	6	100/49
Teknisk	5	13	28	12	31	12	101/85
Alle etater	12	21	17	7	27	17	101/795

1) Svaralternativ: Kan ikke si hvor ofte, men vet det pågår en del kontakt

2) Svaralternativ: Har ikke kontakt

Kontakten mellom de kommunale virksomhetene og frivillig sektor er bred og omfattende. Tabellen viser at hovedtyngden av de 795 som sendte inn svar, bekreftet at kommunale virksomhetsområder hadde kontakt med frivillig sektor. Omtrent halvparten hadde kontakt med frivillig sektor månedlig eller oftere, og av disse hadde brorparten kontakt daglig eller ukentlig. Vel en fjerdepart visste at virksomheten hadde kontakt med frivillig sektor, men ikke hvor ofte. Det var bare en av seks som opplyste at virksomheten ikke hadde kontakt med frivillig sektor i det hele tatt.

Av virksomhetene utmerker kulturvirksomheten seg med at 85 % har ukentlig eller daglig kontakt. Fra dette området er det også klart flest som har villet svare på undersøkelsen. Dette er på ingen måte overraskende da kultursektoren tradisjonelt har hatt sterke koblinger til

frivillighet. Ellers hadde også virksomhetene pleie og omsorg og næring hyppig kontakt. Pleie og omsorg er også en sektor der frivillig humanitær-sosial innsats er allment anerkjent for sitt bidrag.

Litt mer overraskende er det at hyppig kontakt mot frivilligheten framtrer så vidt mye i kommunens næringsvirksomhet. På den annen side er det mange innen næring som sier at de ikke har kontakt i det hele tatt, og relativt sett flest fra næring som har latt være å svare. Dette kan være et uttrykk for at det bare er et mindre antall kommunale næringsinstanser som bevisst vektlegger kontakt med frivillig sektor, mens de fleste ikke prioriterer dette.

Innen teknisk, sosial, og grunnskole var kontakt på månedlig basis mest vanlig. I barnehagesektoren var det få som oppga å ha hyppig kontakt med frivillig sektor. Mange oppga at de ikke visste eller ikke hadde noen kontakt med frivillig sektor. Kanskje ikke så uventet er det mest av alt innen stabsfunksjonene personal og organisasjon og økonomi at mange, dvs. ca. halvparten, ikke hadde kontakt med frivillig sektor i det hele tatt.

Tabell 5.10 Er det utarbeidet en egen politikk for virksomhetens samhandling med frivillig sektor?
Prosent

Virksomhet	Ja 1)	Nei	% Ikke aktuelt	Sum/N
Økonomi	2	83	15	100/41
Personal og org.	7	82	11	100/44
Barnehage	5	89	5	99/56
Grunnskole	7	90	3	100/73
Pleie og omsorg	12	87	1	100/90
Sosial	8	88	4	100/74
Kultur	33	63	4	100/150
Næring	11	77	11	99/44
Teknisk	3	93	4	100/74
Alle virksomheter	13	81	5	99/646

1) Svaralternativ: Ja det er utarbeidet egne retningslinjer for dette

Tabellen over viser at av alle virksomheter som oppga å ha kontakt med frivillig sektor, var det omlag 13 % som hadde utviklet en virksomhetsintern politikk for kontakten med frivillig sektor. Her utmerker kultursektoren seg ved at 1/3 av disse virksomhetene hadde utarbeidet en egen frivillighetspolitikk. Det samme gjelder for godt og vel tiendeparten innen pleie og omsorg og næring. Dette er de samme tre virksomheter som utmerket seg ved høyest kontaktfrekvens mot frivillig sektor. Nesten ingen av virksomhetene innen økonomi- og teknisk hadde utarbeidet egen politikk for frivillighetsfeltet.

Tabell 5.11 Er det utpekt en ansvarlig for virksomhetens kontakt med frivillig sektor? Prosent (N varierer fra 42-150)

Virksomhet	Ja
Økonomi	5
Personal og org.	18
Barnehage	15
Grunnskole	11
Pleie og omsorg	19
Sosial	23
Kultur	65
Næring	35
Teknisk	5
Alle virksomheter	27

Tabellen viser at 27 prosent av virksomhetene har utpekt en ansvarlig for kontakten med frivillig sektor. Igjen utmerker virksomhetene kultur og næring seg der en har ansvarlige for virksomhetenes kontakt med frivillig sektor i hhv 2/3 og 1/3 av tilfellene. Og i motsatt ende av skalaen er også her økonomi og teknisk, der man kun i få kommuner har utpekt en særskilt ansvarlig for kontakten med frivillig sektor.

Tabell 5.12 Hvordan møtes virksomheten og frivillig sektor (her var det mulig med flere kryss)? Prosent

Virksomhet	Faste møter 1)	Direkte personlig kontakt	Indirekte kontakt 2)	Nettbaserte møteplasser 3)	Annen type møteplass	N
Økonomi	5	50	86	2	7	42
Personal og org.	13	46	52	2	22	46
Barnehage	12	63	56	0	18	57
Grunnskole	15	75	71	5	9	76
Pleie og omsorg	29	82	48	1	13	94
Sosial	29	69	53	4	17	77
Kultur	51	87	83	17	16	151
Næring	24	70	57	4	11	46
Teknisk	12	72	59	3	11	76
Alle virksomheter	26	73	64	6	14	665

1) Svaralternativ: Faste årlige (eller oftere) møter

2) Svaralternativ: Indirekte (brev, mail, telefon) kontakt

3) Svaralternativ: Nettbaserte møteplasser organisert av kommunen

Når det gjelder hvordan kontakten mellom virksomhetene og frivillig sektor skjer, viser kartleggingen at en rekke ulike møteformer ble brukt, men også at det var variasjoner mellom sektorene. Tabellen over viser at det samlet sett for alle de 665 virksomhetene som hadde svart på dette spørsmålet, var direkte personlig kontakt (3/4) og indirekte kontakt (via telefon, brev og mail) 2/3 som var vanligst. I overkant av 1/4 hadde faste møter med frivillig sektor. Nettbaserte møteplasser lagt til rette av kommunene ble nevnt av ca. 6 prosent av de som svarte på dette spørsmålet.

Den klart mest omfattende og brede kontakten står kultursektoren for. Det gjelder for alle møteplasser med unntak av kategorien annet. For alle virksomheter gjelder imidlertid at kontakten mot frivillig sektor skjer på et mangfold av måter. Et område av spesiell interesse er faste møter som sier noe om hvor vedvarende og institusjonalisert en kontakt er. Her ser vi igjen at noen av de områder som har hyppigst kontakt også har faste møter. Det gjelder i særlig grad kultur, men også pleie og omsorg, sosial og næring. En annen type møteplass med nyhetens interesse er de nettbaserte. Det er særlig i tilknytning til kultur denne forekommer. Rundt 5 % av virksomhetene innenfor grunnskole, næring og sosial har også denne type møteplass i noe omfang.

Det er ca 14 % som har valgt kategorien *annen møteplass*. Det er virksomhetene personal og organisasjon, sosial og barnehage som i størst grad benytter *annen møteplass* for å beskrive hvordan møtet mellom virksomheten og frivillig sektor foregår. Disse kvalitative beskrivelsene fungerte i stor grad som en mer utførlig beskrivelse av innholdet i de allerede fastsatte avkryssingskategoriene.

Beskrivelser som går igjen er at møter skjer i forbindelse med prosjektsamarbeid, kontaktmøter og besøk. Folkemøter benyttes også som en arena i enkeltsaker av stor samfunnsmessig karakter. Møteplass blir også forstått som den samhandlingen som skjer når for eksempel korps, idrettslag og velforeninger låner skolebygg. Fra teknisk virksomhet blir også et kommunalt infoblatt forstått som en møteplass, ettersom frivillig sektor publiserer sitt stoff i avisen. Et annet eksempel på møteplass er eldrefe og når pensjonistforeningen har utkjøring av varm mat flere ganger i uken innenfor pleie og omsorg virksomheten.

Som gjennomgangen overfor viser, er kontakten mellom virksomheter og frivillig sektor både omfattende og mangfoldig. Ulike sektorer er mer eller mindre fokusert på denne kontakten i betydning av kontakthypighet, politikk/rammer for kontaktvirksomheten, definert ansvar, og typen av møteplasser. Kultur skiller seg klart ut som den mest frivillighetsorienterte sektoren. Pleie og omsorg synes å være den sektor som kommer deretter når det gjelder å ha et relativt markert frivillighetsfokus, og dernest kommer sosial og næring med et noe mer avgrenset fokus. Etter disse igjen vil vi nevne grunnskole, teknisk og barnehage. Svakest frivillighetsfokus har som naturlig kan være, stabsfunksjonene økonomi og personal og organisasjon. Nærmere analyser av hvordan de ulike virksomhetene relaterer seg til ulike deler av frivillig sektor kommer i neste kapittel.

5.4 Oppsummering

I avsnittene foran har vi beskrevet kommunene og virksomhetenes politiske vektlegging, kontakt og møteplasser med frivillig sektor på et overordnet plan.

Vi konstaterer at kommunene har et betydelig fokus på sine relasjoner til frivillig innsats. Noe under halvparten av kommunene har konkretisert sin politikk på dette feltet, eller er i ferd med å gjøre dette. Frivillighetsentraler som en måte å ha kontakt med og mobilisere frivillighet på, finnes i over halvparten av kommunene. I majoriteten av kommunene vier kommunepolitikerne frivilligheten svært stor eller stor betydning. I et mindre antall av kommunene er en sentral stilling/enhet dedikert kontakt med frivillig innsats.

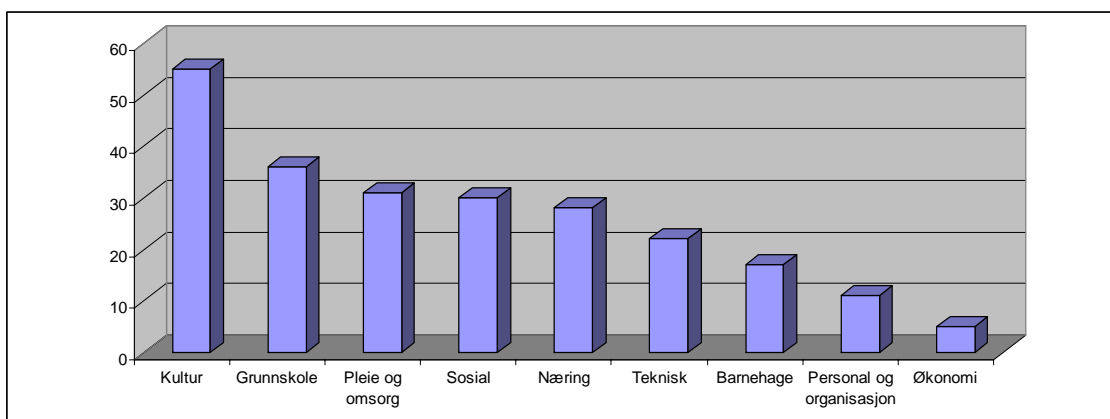
6 Virksomhetenes samhandling og samarbeid med frivillig sektor

I dette kapitlet presenteres omfanget av samarbeidet mellom ulike typer kommunale virksomheter og ulike typer frivillig innsats. Videre omtales hvem som var initiativtaker, hvilke samarbeidsformer som er karakteristiske for de forskjellige virksomhetene og for ulike typer frivillig innsats. I vedlegg A er det redegjort mer detaljert for hvordan kartleggingen var lagt opp.

6.1 Samarbeidsnettverk

6.1.1 Overordna samarbeidsmønstre

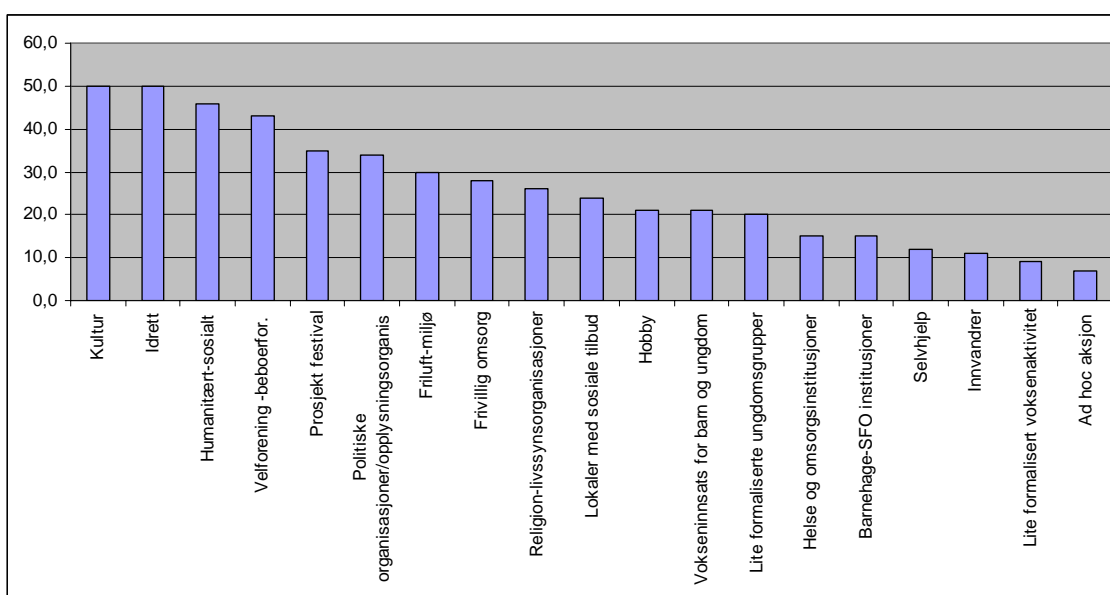
De to påfølgende figurene viser mønsteret i samarbeidet mellom kommune og frivillig sektor på et mer overordna plan. Den første figuren tar utgangspunkt i de ulike virksomhetene og deres samhandling med frivillig sektor.



Figur 6.1 Gjennomsnittlig prosent av kommunale virksomheter som har samarbeid med frivillig sektor

Figuren over viser hvilke kommunale virksomheter som samarbeider mest med frivillig sektor. To komponenter er grunnlag for søylene. For det første hvor stor prosent av de kommunale virksomhetene som samarbeider med hver enkelt type frivillig innsats. For det andre gjennomsnittet av alle disse prosentene. Søylene gir således et uttrykk for hvor omfattende og bredt nettverk den enkelte type kommunal virksomhet har i forhold til frivillig sektor.

Kulturetaten har det mest omfattende nettverket til frivillig sektor slik denne her er definert som summen av en rekke forskjellige frivillighetskategorier⁸. I gjennomsnitt samarbeider 55 prosent av kulturvirksomhetene med hver enkelt type av frivillig innsats. Som vi skal komme inn på seinere, varierer samarbeidet betydelig med ulike typer frivillig innsats. Tilnærma alle respondentene fra kultur oppgir at de samarbeider med idretts- og kulturorganisasjoner, mens kun en av ti oppgir at de samarbeider med ulike ad-hoc-/mobiliseringsinitiativ (se tabell 6.1). Grunnskolen er det virksomhetsområdet som har det nest mest omfattende nettverket til frivillig sektor, med et samarbeidsomfang på 36 prosent, dvs. betydelig lavere enn kultur. Pleie og omsorg, sosial og næring kommer deretter med omtrent likt omfang på samarbeidet. Klart lavere enn dette igjen kommer sektorene teknisk og barnhage, og på det aller laveste nivå kommer de to stabsfunksjonene personal og organisasjon og økonomi.



Figur 6.2 Gjennomsnittlig prosent av alle typer kommunale virksomheter som samarbeider med de ulike typer frivillig innsats.

Hvilke typer av frivillighet samarbeider man så med? I figuren over er svarprosentene fra alle virksomhetene sammenstilt (siste kolonne tabell 6.1) for å vise i hvilken grad man samarbeider med ulike deler av frivillig sektor. Eksempelvis samarbeider i gjennomsnitt 50 % av alle typer kommunale virksomheter med idrettsorganisasjoner og lag. Figuren over viser ikke hvor mange prosent av kommunene som samarbeider med en bestemt type av frivillig innsats. Den viser et gjennomsnitt på tvers av virksomhetskategorier. Indikatoren er et uttrykk for hvor omfattende

⁸ For ordens skyld, at kultur kommer på topp har ingenting med det å gjøre at særlig mange fra kultur har svart på undersøkelsen. Så lenge vi tar utgangspunkt i andelen som samarbeider innen den enkelte kategori og ser på det uveide gjennomsnittet på tvers av frivillighetskategorier, er virksomhetene sammenlignbare, uavhengig av hvor mange som har svart på undersøkelsen.

og bredt nettverk kommunene, forstått som summen av kommunale virksomheter, har til ulike typer av frivillig innsats.

Figuren viser at virksomhetene jevnt over samhandler aller mest med *formelle frivillige organisasjoner*. Blant disse skiller kultur og idrett seg ut med gjennomsnitts samarbeidsprosent på 50 %. Deretter kommer humanitære/sosiale organisasjoner med 46 %. En stor grad av samarbeid har man også med velforeninger / bygdelag / borettslag / beboerforeninger. Disse typer av frivillig innsats har m.a.o. en relativt bred kontaktflate mot kommunene. Noe lavere ned på skalaen kommer politikk/opplysning, friluft/miljø, religion/livssyn og hobby.

Innvandrerorganisasjoner kommer helt klart lavest blant de som vi har betegnet som formelle frivillige organisasjoner. Kommunene har jevnt over i liten grad samarbeid med innvandrerorganisasjoner. At flere distriktskommuner har få innvandrere kan være en forklaringsvariabel til svak samhandling. Kommunene ivaretar og støtter imidlertid opp om interessene til denne gruppen via andre etablerte organisasjoner innenfor frivillig sektor, eksempelvis humanitære- og livssynsorganisasjoner. Det kom blant annet frem i den kvalitative tilbakemeldingen at frivillige organisasjoner gjerne bistår med å opprette innvandrerorganisasjoner i kommuner som ikke har denne typen etableringer.

For undergruppene *mindre formaliserte lag og grupperinger* er gjennomsnittet jevnt over vesentlig lavere enn for de formaliserte lag og organisasjoner. Dette er en sammensatt gruppe med stor variasjon når det gjelder samarbeidsomfang. Her finner man øverst prosjekt/festival-organisasjoner med en høy grad av samhandling på tvers av kommunale virksomheter. I noe mindre grad gjelder det for en rekke grupperinger som går inn under sosial aktivitet eller virke blant barn og ungdom. Det gjelder i tilknytning til frivillige omsorgsoppgaver og lokaliteter med sosiale tilbud. I en lavere mellomkategori finner man vokseninnsats for barn og ungdom og mindre formelle ungdomsgrupperinger. Helt nederst på skalaen for denne kategorien finner man i stor grad egenorienterte grupperinger, slik som selvhjelpsgrupper, mindre formelle voksegrupperinger som driver med egenaktivitet og ad hoc aksjoner/lokale mobiliseringsinitiativ.

Undergruppen *institusjoner drevet av frivillige organisasjoner* rangerer i snitt enda lavere enn kategorien mindre formaliserte lag og grupperinger. De to kategoriene her, hhv. helse-omsorg og barnehage-SFO, rangerer begge med et samhandlingsgjennomsnitt på ca. 15 prosent.

6.1.2 Mer detaljerte samarbeidsmønstre

Til nå har vi gått gjennom det vi kan karakterisere som resultanter av den samhandling som pågår på kryss og tvers mellom kommunale virksomheter og ulike typer av frivillig innsats. I dette avsnittet vil vi med utgangspunkt i tabell 6.1 se nærmere på hvordan elementer av de mønstre vi har gått gjennom foran, til dels kan forstås ut fra de mer detaljerte samarbeidsmønstre slik disse fremkommer av tabellen. Tabellen gir en oversikt over nettverket av relasjoner mellom virksomhetsnivået og de ulike typer av frivillig innsats. Tabellen skal leses som følger. I hver enkelt celle knyttes en virksomhet (definert øverst i kolonnen) til en bestemt type av frivillig innsats (definert helt til venstre i rekken). Tallet i cellen angir hvor stor prosent

(%) av den type kommunal virksomhet som har samarbeid med denne typen av frivillig innsats. For eksempel sier 48 prosent fra sosial sektor at de har samarbeid med selvhjelpsgrupper⁹.

I siste kolonne er ført opp prosenttall som er uveide gjennomsnitt (dvs. som lar hver enkelt kommunal virksomhet telle likt) av de ulike typer frivillig innsats. Tilsvarende har vi for samlekategorier av frivillig innsats også beregnet uveide gjennomsnitt (dvs. som lar hver enkelt type frivillig innsats telle likt). Den virksomhet som rapporterer den høyeste samarbeidsprosent med ulike typer av frivillig innsats, er markert med blått. De øvrige virksomheter som også ligger over et uveid gjennomsnitt av samarbeidet med frivillig innsats for alle virksomheter, er markert med rødt. Tabellen gir på denne måten svært mye og kompakt informasjon om hvordan virksomheter og ulike typer frivillig innsats samhandler, og hvor tyngdepunktene i samarbeidsnettverkene ligger. Vi skal i det følgende ta for oss ulike elementer ved den informasjon som fremkommer og drøfte denne.

Vi konstaterer at kulturvirksomhetene er de som klart mest samarbeider med frivillig sektor¹⁰. For de fleste kategorier er det også denne virksomheten som har høyest samarbeidsomfang (jfr. blå farge). Det henger også sammen med at de ligger over gjennomsnittet for samarbeidsomfang (jfr. blå og rød farge) for absolutt alle typer av frivillig innsats. Kultur scorer høyest for samarbeidsomfang når det gjelder gjennomsnittet både for formelle frivillige organisasjoner og lag og for mindre formaliserte lag og grupperinger, men ligger ikke helt på topp når det gjelder institusjoner drevet i frivillig regi.

At grunnskolesektoren ligger så høyt i samarbeidsomfang henger også for denne sektoren sammen med at man inngår i samarbeidsrelasjoner med særdeles mange forskjellige typer av frivillig innsats. Blant annet samarbeides det mye med kultur, idrett, vokseninnsats for barn og ungdom (som for eksempel leksehjelp) og barnehager/SFO drevet i frivillig regi. Grunnskolen ligger over gjennomsnittet for alle de tre samlekategoriene: formelle frivillige organisasjoner og lag, mindre formaliserte lag og grupperinger og institusjoner.

De virksomheter som følger deretter i grad av samarbeidsomfang, har et smalere samarbeidsfokus. Pleie og omsorg har som naturlig kan være, spesielt mye samarbeid med humanitær-sosial og frivillig omsorgsinnsats, men ligger også relativt høyt når det gjelder samarbeid med kultur, religion-livssyn, selvhjelpsgrupper og lokaler med sosiale aktivitetstilbud.

9 Grunnlaget for utregning av disse tallene fremkommer av vedleggsrapport der vi for hver enkelt type av frivillig innsats går gjennom hvor mange av de etatene med kontakt med frivillig sektor som samarbeider med de ulike typer av frivillig innsats. De prosenttallene som fremkommer fra vedlegget, er i tabellen korrigert med hensyn til hvor mange prosent av respondentene fra hver enkelt virksomhet som ikke har kontakt med frivillig sektor i det hele tatt, jfr. tabell 5.9. Prosenttallene er således estimater av hvor store andeler fra hver type virksomhet i alle kommuner som samarbeider med frivillig innsats, eksempelvis hvor stor andel av kulturetatene som samarbeider med idrett (96%)

10 Nå kan det høye samarbeidsomfanget til dels henge sammen med at kultur i mange kommuner har ansvar for kommunale tilskuddsordninger og at det dermed oppstår en kontakt som gir grunnlag for, eller som enkelte forstår som samarbeid. Hvordan samarbeidsbildet for ulike sektorer er totalt sett må derfor vurderes ut fra summen av ulike variabler.

Tabell 6.1 Prosent av kommunale virksomheter som samarbeider med ulike typer av frivillig innsats.

	Økonomi	Personal og org.	Barnehage	Grunnskole	Pleie og omsorg	Sosial	Kultur	Næring	Teknisk	Alle virksomheter uveid gj.sn.
Politikk-opplysning	8	23	16	44	39	33	46	61	32	34
Religion-livssyn	6	12	21	49	49	34	51	10	8	26
Humanitær-sosial	11	18	42	56	85	62	80	27	36	46
Innvandrere	0	2	3	18	6	24	31	12	4	11
Kultur	5	16	60	89	79	30	96	37	38	50
Idrett	13	22	36	82	24	41	96	63	71	50
Friluft-miljø	0	7	22	44	14	23	78	43	35	30
Hobby	6	9	5	26	15	12	64	29	25	21
Velforening, beboerforening mv.	8	16	29	40	46	30	88	67	65	43
<i>Uveid gjennomsnitt formelle organisasjoner og lag</i>	6	14	26	49	40	32	70	39	35	34
Selvhjelp	1	2	1	5	27	48	16	4	2	12
Frivillig omsorg	2	8	14	27	79	60	39	8	11	28
Lite formaliserte ungdomsgrupper	1	9	1	32	12	22	77	18	7	20
Vokseninnsats for barn og ungdom	1	6	1	50	15	43	59	10	5	21
Lite formalisert voksenaktivitet	1	3	7	10	12	7	27	10	5	9
Lokaler m. sosiale tilbud	4	8	5	28	42	31	63	16	20	24
Prosjekt-festival	5	15	23	40	12	21	85	73	38	35
Ad.hoc-mobiliseringsinitiativ	1	3	1	11	2	2	10	27	9	7
<i>Uveid gjennomsnitt mindre formaliserte org. og lag</i>	2	7	7	25	25	29	47	21	12	20
Helse/omsorgsinstitusjoner	6	7	16	20	16	37	20	8	8	15
Barnehager / SFO	7	13	26	26	9	15	22	10	8	15
<i>Uveid gjennomsnitt institusjoner</i>	7	10	21	23	13	26	21	9	8	15
Uveid gjennomsnitt alle typer av frivillig innsats	5	11	17	36	31	30	55	28	22	26

Sosial har mest samarbeid av alle med selvhjelpegrupper og helse og omsorgsinstitusjoner i frivillig regi. Av formelle organisasjoner og lag har en relativt mye samarbeid med humanitær-sosial, religion-livssyn og innvandrersorganisasjoner. Av mindre formaliserte lag og grupperinger har en relativt mye samarbeid med frivillige omsorgsgrupperinger, mindre formaliserte ungdomsgrupper, vokseninnsats for barn og ungdom og lokaler med sosiale aktivitetstilbud. Sosialektoren har en lignende, men likevel litt annerledes profil enn pleie og omsorg ved at man samarbeider relativt sett mye med uformelle lag og grupperinger.

Næring som kommer etter virksomhetene pleie og omsorg og sosial i samarbeidsomfang, har som et hovedkjenntegn at man samarbeider mye med formelle lag og organisasjoner. Det er bare kultur som ligger foran næring i så henseende. Spesielt skal nevnes at en ligger helt på topp når det gjelder kontakt med politikk/opplysningsorganisasjoner, antagelig et uttrykk for at interessehevding er sentralt i forhold til denne sektoren. Det samme gjelder antagelig det faktum at næring også ligger relativt sett på topp når det gjelder samarbeid med ad hoc aksjoner / mobiliseringsinitiativ (bompengeaksjoner mv.). Videre har næring mye kontakt med velforeninger/beboerforeninger mv., idrett, friluft-miljø og hobby. Endelig skal nevnes at næring har et høyt samarbeidsomfang med prosjekt/festivalorganisasjoner. Det er nærliggende å knytte dette samarbeidsmønsteret til betydningen av forretningsmessige/økonomiske aspekter og anlegg for flere av disse frivillighetskategoriene.

Teknisk har noe av det samme preg som næring, men jevnt over litt svakere. Man har i hovedsak mest samarbeid med formelle organisasjoner og lag, og da mest med idrett, friluft-miljø, hobby og velforeninger/beboerforeninger mv., og har videre noe over gjennomsnittet samarbeid med prosjekt-/festivalorganisasjoner og ad hoc aksjoner/mobiliseringsinitiativ. Anleggs- og utbyggingsproblematikk er nærliggende å lese ut av dette mønsteret.

Barnehage er den av ikke-stabssektorene med minst samarbeidsomfang med frivillig sektor. For barnehager/SFO mv. drevet i frivillig regi ligger man som forventet helt på topp. For øvrig er det bare to andre områder hvor den kommunale barnehagesektoren scorer over gjennomsnittet for kontakt med frivillig sektor. Det gjelder for kultur og helse/omsorgsinstitusjoner.

Stabsområdene, personal og organisasjon og økonomi, ligger – ikke uventet – lavest når det gjelder samarbeidsrelasjoner. Disse virksomhetene ligger under gjennomsnittet for samarbeid med frivillig sektor for absolutt alle typer frivillig innsats. Dette er det nærliggende å knytte til at dette er stabsfunksjoner som i stor grad vil være rettet mot interne oppgaver og driftsfunksjoner i kommunen. At det faktisk er noen samarbeidsrelasjoner og hva disse går ut på, skal vi komme tilbake til under gjennomgang av samarbeidsformer.

For å sammenfatte dette avsnittet vil vi som et hovedpoeng peke på at det er betydelige forskjeller mellom ulike virksomhetsområder i kommunene mht. i hvilken grad de samarbeider med frivillig sektor. Generelt er det slik at de som har høyest samarbeidsomfang, kultur og grunnskole, også har et særdeles bredt samarbeid med frivillig sektor. At disse to virksomhetene ligger høyest er ikke uventet, men det er kanskje noe uventet at deres samarbeidsflate i forhold til frivilligheten er så bred. Alle de andre ikke-stabsbaserte virksomheter har mer fokuserte samarbeidsrelasjoner kjennetegnet ved egenarten til dette bestemte virksomhetsområdet. Det gjelder for eksempel sosialvirksomheten som har fokus på den delen av frivillig sektor som påtar seg oppgaver i relasjon til det sosialpolitiske felt, enten det er mer uformelle

sammenslutninger, mer formelle organisasjoner eller organisasjoner som inngår i et institusjonalisert samarbeid med kommunen. Et annet eksempel er virksomheten teknisk som har et relativt smalt fokus på frivillighetssektorer knyttet til anlegg mv. Endelig har man stabsfunksjonene med et moderat samarbeidsomfang i forhold til frivilligheten. Alt i alt gir det mønster som avtegnes, et bilde som indikerer en betydelig grad av samarbeid mellom kommunale virksomheter og frivillig sektor, et samarbeidsmønster som for den enkelte kommunale virksomhet i stor grad reflekterer dette områdets egenart.

6.2 Samarbeidsinitiativ

Hvem tar initiativ til samarbeid mellom kommunen og frivillig sektor? På dette spørsmålet fikk respondentene tre alternativer:

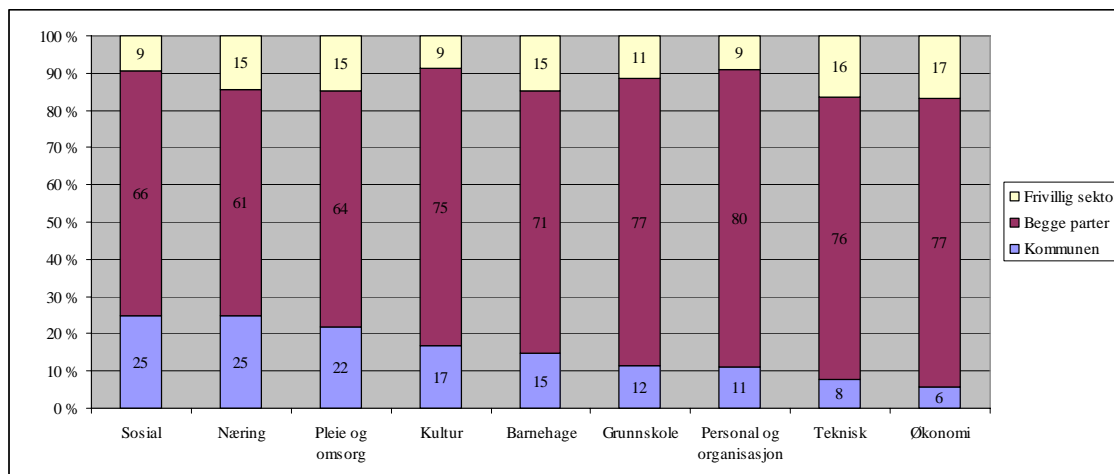
1. Kommunen tok initiativet
2. Frivillig sektor tok initiativet
3. Begge parter tok initiativ

Det at kommunen eller alternativt frivillig sektor tar initiativ kan betraktes som uttrykk for at den ene eller annen part er særskilt opptatt av å utvikle samarbeidsrelasjonen for å realisere egne mål og behov. Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan initiativ til samarbeid mellom kommunale virksomheter og frivillig sektor arter seg. Spesielt vil vi da ha fokus på hva kommunens eget initiativ innebærer.

Samlet sett tok kommunen initiativet i gjennomsnitt¹¹ 15 prosent av tilfellene, frivillig sektor tok initiativet i 13 prosent og begge parter i de resterende 72 prosent. Det at begge parter i de fleste tilfeller tok initiativ til samarbeid sier antagelig først og fremst noe om at hovedtyngden av samarbeidsrelasjonene er relativt innarbeidet, og at det således er vanskelig å si noe sikkert om hvor samarbeidsinvitasjonen kom fra. Men det kan også være et uttrykk for en samtidighet i initiativ fra begge parter. Det at kommunale virksomheter i litt større grad enn frivillig sektor tar initiativ til samarbeid, kan ellers vurderes ved å se nærmere på detaljene i materialet både når det gjelder virksomheter og frivillighetssektorer samlet sett, og med hensyn til de bilaterale relasjonene¹².

11 Dette er det uveide gjennomsnittet. Tar man alle de registrerte relasjonene samlet sett var forholdstallene som følger: Kommunalt initiativ 17 %, frivillig initiativ 11 % og begge parter 71 %.

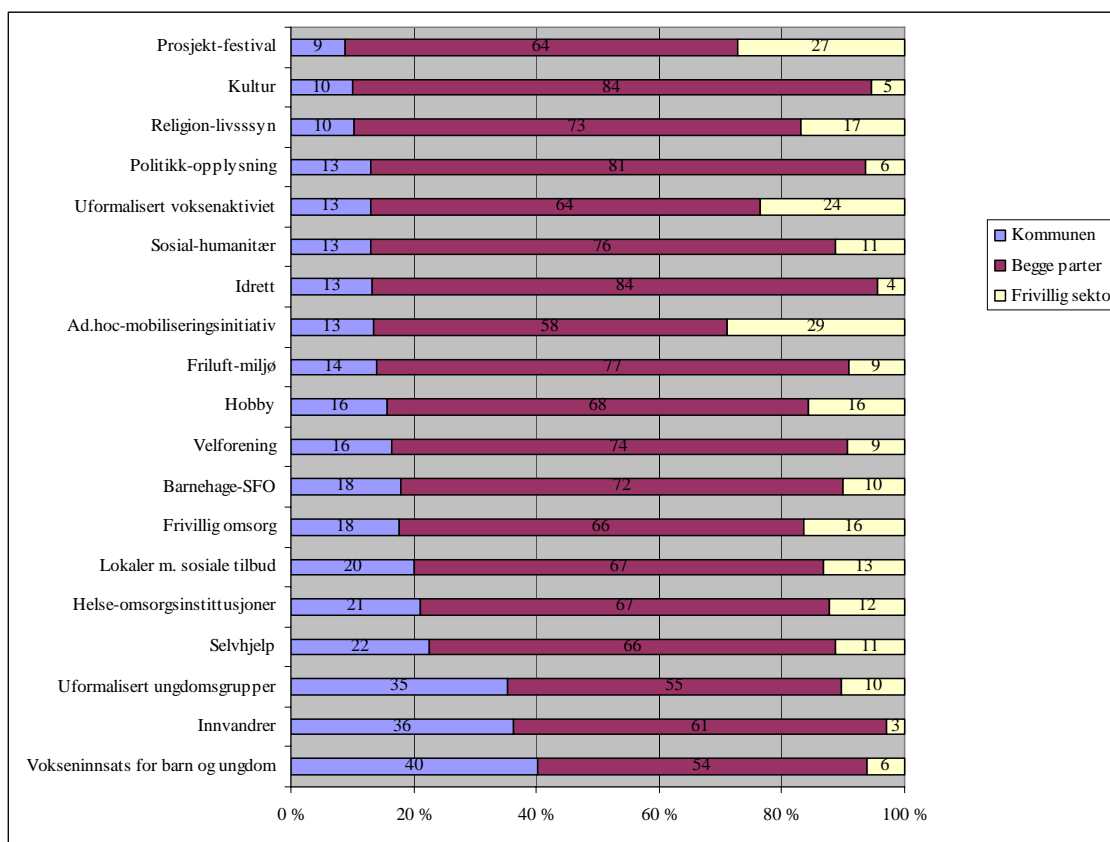
12 Grunnlagsmaterialet med hensyn til bilaterale relasjoner er presentert i vedleggsrapporten hvor relasjonene mellom virksomheter og frivillighet er presentert for den enkelte type av frivillig innsats.



Figur 6.3 *Initiativtaker til samarbeid i samarbeidsrelasjoner mellom kommunal virksomhet og frivillig sektor, prosentfordeling av alle samarbeidsrelasjoner knyttet til den enkelte kommunale virksomhet*

I figuren over har vi sammenstilt hvordan ulike aktører har tatt initiativ til samarbeid i alle de samarbeidsrelasjoner som er relatert til den enkelte virksomhet. Vi konstaterer for det første at innenfor alle virksomhetene er det et klart flertall som sier at initiativet kom fra begge parter. Det må som sagt over til dels være et uttrykk for at relasjonene er langvarige og at det derfor er vanskelig å vite hvordan de har startet opp. Vi ser videre at det særlig er innen virksomhetene sosial, næring, pleie og omsorg og kultur at kommunen relativt sett er mest aktiv når det gjelder å ta initiativ overfor frivillig sektor. Dette er noen av de sektorene/virksomhetene (foruten grunnskolen) som har det mest omfattende samarbeid med frivillig sektor. Innen virksomhetene teknisk og økonomi er det omvendt; her er frivillig sektor den mest aktive part. Mens virksomhetene personal og organisasjon, barnehage og grunnskole ligger et sted imellom.

Et forhold skiller særlig de virksomheter hvor kommunene tar mange initiativ fra de hvor de tar få. De førstnevnte har en bredere kontaktflate. I særlig grad gjelder dette for sosial og pleie og omsorg hvor virksomhetene tar en rekke initiativ både mot formelle organisasjoner og lag og mot mindre formaliserte grupperinger og mot den frivillige institusjonssektoren. Litteraturgjennomgangen viste nettopp at det var et trykk i sosialsektorene for å få til samarbeid med frivillig sektor. Et interessant trekk med kultursektoren er for øvrig at en her tar særskilt mange egne initiativ rettet mot mindre formaliserte grupperinger og lag, slik som uformaliserte ungdomsgrupperinger og voksne som driver med aktivitet for ungdom. Et særdrag ved næring er foruten den generelt sett relativt brede kontaktflaten, at man har mange kontakter mot velforeninger / beboerforeninger / bygdslag mv. For de øvrige virksomheter er de kommunale initiativene generelt sett smalere. Barnehagesektoren tar særlig initiativ mot kultur, idrett og humanitære-sosiale organisasjoner. Grunnskolesektoren tar særlig mange initiativ mot uformaliserte ungdomsgrupperinger og voksne som driver med aktivitet for ungdom. Teknisk tar primært initiativ overfor formelle lag og organisasjoner som velforeninger/beboerforeninger mv. og idrett. De to stabsområdene tar få egne initiativ.



Figur 6.4 - *Initiativtaker til samarbeid i samarbeidsrelasjoner mellom kommunal virksomhet og frivillig sektor, prosentfordeling av alle samarbeidsrelasjoner knyttet til den enkelte type av frivillig innsats*

Det samlede bilde av kommunale versus frivillige initiativ overfor ulike typer av frivillig innsats er illustrert i figuren. Det kommunale initiativet til samarbeid er størst ovenfor frivillige organisasjoner som arbeider med tiltak for barn og ungdom og for innvandrere. Førstnevnte tiltak får høye skår på kommunalt initiativ, og er kategorisert som hhv. vokseninnsats for barn og ungdom (40 %) og uformaliserte ungdomsgrupper (35 %). Kommunalt initiativ til samarbeid med innvandrersorganisasjoner er også tilsvarende høyt med hele 36 %. Også de påfølgende områder med høyt kommunalt initiativ ligger innen helse, sosial og omsorgsrettede områder.

Vi finner med andre ord et sterkt fokus når det gjelder kommunalt initiativ innen ”myke” områder som helse, sosial, integrering, barn og ungdom. Omvendt er det frivillige initiativ til samarbeid særlig stort innen områder knyttet til interessehevdning og egenaktivitet. Områder som politikk/opplysning, ad hoc aksjoner/lokale mobiliseringsinitiativ, uformaliserte voksenaktivitetsgrupper og prosjekt/festival-organisasjoner ligger fremst for initiativ fra frivillig sektor. I en mellomkategori kommer kultur og idrett der det en i særlig grad sier at initiativet kommer fra begge parter, antagelig et uttrykk for at dette er områder med et langvarig og relativt institusjonalisert samarbeid.

6.3 Samarbeidsformer

Samarbeid kan være så mangt og vil kunne oppfattes forskjellig. Ved å spørre virksomhetene hva som kjennetegner samarbeidet som de har med ulike typer av frivillig innsats, får man et mye mer nyansert bilde av hvor inngående samarbeidsrelasjonene er.

Tabell 6.2 Samarbeidsformer mellom virksomhetene og alle typer av frivillig innsats, i prosent av alle relasjoner¹³

	Ad hoc	Med- virkning	Utvalg, styrer, råd	Utviklings- prosjekter	Drifts- oppgaver	Suppl. driftsopp- gaver	Forvaltn- oppgaver
Økonomi	32	23	12	15	22	16	9
Personal og organisasjon	53	44	16	35	11	26	6
Barnehage	70	14	4	14	12	24	3
Grunnskole	72	26	13	31	22	38	3
Pleie og omsorg	64	23	13	19	11	52	3
Sosial	76	25	12	27	16	40	3
Kultur	83	41	22	35	20	40	5
Næring	69	45	13	38	8	15	6
Teknisk	57	40	9	24	28	23	4
Alle	66	31	14	27	16	33	4

Samarbeidsformen som er mest anvendt, er *ad hoc/uformelt enkeltsaksamarbeid*. Gjennomsnittlig benyttes denne samarbeidsformen i 66 % av tilfellene. Denne samarbeidsformen må antas å kunne dekke mye forskjellig, alt fra relativt overflatisk kontakt til kontakt om vesentlige enkeltsaker for den ene eller annen part. Samarbeidet mellom kommunale virksomheter og frivillig sektor er imidlertid langt mer omfattende enn det. Vi registrerer således at medvirkning (for eksempel i kommunale planprosesser), frivillig supplement til kommunale oppgaver og deltakelse i utviklingsprosjekter er omtrent like mye utbredt i virksomhetene og forekommer i rundt 30 prosent av samarbeidsrelasjonene. Mindre utbredt er samarbeid om kommunale driftsoppgaver og deltakelse i utvalg, styrer og råd som forekommer i ca. 15 prosent av samarbeidsrelasjonene. Det alternativet som forekommer minst, er frivillig sektor som ansvarlig for forvaltningsoppgaver. Dette alternativet forekommer i ca. 4 prosent av samarbeidsrelasjonene.

13 I dette ligger at tallene er justert for at noen virksomheter oppgir ikke å ha samarbeid med frivillig sektor i det hele tatt. Foruten å gi et bilde av samarbeidsformene relatert til den enkelte virksomhet, gir denne tabellen også et utfyllende bilde av virksomhetenes samarbeidsomfang med frivillig sektor samlet sett.

Tabellen gir videre et godt oversyn av særegenheter med hensyn til hvordan ulike virksomheter samarbeider med frivillig sektor. De virksomheter som oppgir høyest samarbeidsomfang samlet sett, er i mange henseender også de som scorer høyt for mange samarbeidsformer. Kultur ligger aller høyest på samarbeid i ad hoc/enkelt saker og utvalgssamarbeid, men for øvrig relativt høyt for de fleste samarbeidsformer. Grunnskole ligger også relativt høyt på mange områder når det gjelder å trekke inn frivillig innsats, slik som for ad hoc/enkelt saker, samarbeid om utviklingsprosjekter, ansvar for eller supplement til kommunale driftsoppgaver. Pleie og omsorg og sosialsektoren er ikke så ulike hverandre. De har et særskilt omfattende samarbeid med frivillig sektor når det gjelder å trekke denne inn som supplement til driftsoppgaver. Personal og organisasjon kommer relativt høyt opp på områder som omfatter det frivilliges deltakelse i kommunale plan og beslutningsprosesser gjennom medvirkning, utviklingsprosjekter og deltakelse i utvalg, styrer og råd, samt gjennomføring av forvaltningsoppgaver. Teknisk scorer høyt på frivillighet i medvirkning (planprosesser mv) og gjennomføring av driftsoppgaver. Økonomi ligger høyt på ivaretagelse av forvaltningsoppgaver. Barnehage ligger relativt lavt på de fleste samarbeidsarenaer.

6.4 Kvalitativ informasjon om samarbeidsformer

Det ble også spurt om det fantes andre samarbeidsformer enn de som er nevnt som faste kategorier i undersøkelsen. Nedenfor følger en rekke beskrivelser som i stor grad faller innenfor allerede angitte kategorier. Mange av eksemplene illustrerer imidlertid et viktig poeng, nemlig det at frivillighetens engasjement overfor kommunene i stor grad også omfatter enkelthendelsene, de løse arrangementene etc. Den viktigste formen for samarbeid i nesten alle sammenhenger sies å være ad hoc/enkelt saker. Eksempler som følger illustrerer at denne type samarbeid til tross for sin ofte temporære karakter, ikke behøver å være mindre viktig for det.

Politiske lag og opplysningsorganisasjoner er blant annet aktive inn mot unge i skolealder. Det drives eksempelvis direkte informasjonsarbeid i skolene, og organisasjonene deltar i form av politisk representasjon i samarbeidsutvalg ved skolene.

Samarbeidet til de *religiøse organisasjoner / livssynsorganisasjoner* er rettet mot hhv. barn og unge, eldre og rusmisbrukere. Eksempel på enkelt saksamarbeid og utviklingsprosjekt ovenfor barn/unge er samarbeid om avvikling av vinter- og høstferier for barn i grunnskolen, samt organisering av leksehjelp til barn på ettermiddagen. Ellers nevnes konfirmasjonsplanlegging og samarbeid med prest til skolegudstjenester og omvisning i kirken (gjennom kirkekontoret). Det støttes opp om religiøse lag på skoler og for å få besøk av prest i barnehager. Religiøse organisasjoner eier gjerne barnehager i kommunen, slik at samarbeid kan oppstå på den måten. Det arrangeres for øvrig generelle aktiviteter knyttet til barn, unge og psykisk syke.

Ovenfor eldre arrangeres det møter, underholdning og gudstjenester på sykehjem. Det samarbeides også om tiltak ovenfor rusmisbrukere, blant annet gjennom å avholde samlinger i den norske kirke. Samhandlingen fra kommunens ståsted beskrives av en respondent på følgende måte: *"Vårt tjenesteområde ivaretar tilskudd og koordinering av tjenester til den norske kirke og andre tros- og livssynsamfunn. Vi støtter enkelte kulturarrangement etter søknad"*.

En organisasjon innenfor segmentet *humanitære og sosiale organisasjoner* som samarbeider tett med kommunene, er Røde Kors. Samarbeidet kan være i form av besøkstjenester, førstehjelpskurs og økonomisk tilskudd til kjøp av blant annet snøscootere. For drift av flyktningsguideordningen etableres gjerne en styringsgruppe der både frivillige og representanter for kommunen deltar. Et spesifikt tiltak er knyttet opp mot å få flyktningbarn i aktivitet. Foruten dette arrangeres kultursamarbeid og kulturtjenester som skal stimulere til etablering og samarbeid med innvandrersorganisasjoner.

Ovenfor eldre er eksempler på tiltak fra humanitære og sosiale organisasjoner drift av "sansehage" for demente, cafedrift og pengeinnsamlingsaksjoner til utstyr ved eldrecentre. Med hensyn til arbeid ovenfor rusmisbrukere vil relevant virksomhet i kommunen bistå de frivillige med å iverksette rusforebyggende aktiviteter (jfr. Ruspolitisk handlingsplan).

Kommunen bistår også frivillige organisasjoner med kompetanse og rettleiding i forbindelse med etablering av tilsettingsprosedyrer for ansatte. Dette kan være spesielt viktig for frivillige organisasjoner som etterlyser folk til å arbeide med funksjonshemmede.

Andre eksempler på dette er gjennomføring av internasjonal dag og samarbeid om fredskorpsutveksling. Et mer langsiktig integreringsarbeid utføres når kommunen og innvandrersorganisasjoner samarbeider om etablering av praksisplasser i kommunen. Dette er tiltak som både gir arbeidserfaring og økte språkkunnskaper. Det samarbeides også om tiltak for økt fysisk aktivitet blant innvandrere. Et prosjekt retter seg spesielt mot svømmetrening for innvandrerkvinner.

I kommuner som ikke har egne innvandrersorganisasjoner, samarbeides det med tradisjonelle frivillige organisasjoner, eksempelvis Røde Kors, for å få til etableringer.

Samarbeid med kulturorganisasjoner skjer gjennom bistand til gjennomføring og/eller deltakelse på arrangementer som konserter og festivaler. Arrangement på bibliotek, kulturdager, kulturskole/kulturbarnehage og ungdommens kulturmønstring er eksempler til initiativ som har blitt en realitet som følge av samhandling mellom offentlig og frivillig sektor. Kommunen har gjerne faste møter med kulturforeninger der også idrettslag og idrettsråd deltar.

Flere respondenter som har krysset av for *annet* når samarbeidsform mellom kommunen og *idrettsorganisasjoner* skal beskrives, viser til aktiviteter som faller inn under flere av kategoriene kultur, idrett og friluft. Det fortelles derfor også her samarbeid knyttet til avvikling av kulturdager og tilskuddsordninger til kulturarrangementer. En respondent skriver at kontakten med idrettsorganisasjoner handler om spillemidler og bruk av idrettsanlegg, samt diverse plansaker.

Samarbeidet mellom kommune og *hobbyorganisasjoner* karakteriseres av en respondent som sporadisk. Avvikling av sommerklubb for barn og unge er et tiltak som trekkes frem. Et annet spesifikt tiltak er etableringsstøtte til danseprogram i bygden, som skal fungere som en motvekt til det gutteorienterte idrettstilbudet. En næringsavdeling har valgt å samarbeide med frivillig sektor innenfor et program kalt "Slipp kulturen inn", der blant annet vern av bygdebutikkene står sentralt.

Kommuner kan støtte *velforeninger/borettslag* i form av økonomisk tilskudd til etablering av lekeplasser og for iverksetting av annen nærmiljøtiltak. Kommunen kan også fungere som rådgiver for borettslag med beboere som får vansker.

Mye av arbeidet som utføres av frivillige støttespillere faller inn under arbeidet til frivillighetssentralen. Eksempler på samarbeid mellom kommune og frivillige støttespillere som nevnes her er besøkstjenester, støttkontakt, tilsynsførere og drift av klubb for psykisk utviklingshemmede.

6.5 Oppsummering

Kultur er den kommunale virksomhet som har det klart mest omfattende samarbeidsnettverket til frivillig sektor slik vi har målt det i denne undersøkelsen, dvs. som uveide gjennomsnitt av registrert samarbeid med mange forskjellige typer av frivillig innsats. *Grunnskolen* kommer dernest. Deretter kommer virksomhetene *pleie og omsorg, sosial og næring*. Klart lavere enn disse igjen kommer virksomhetene teknisk og barnehage, og på det aller laveste nivå kommer de to stabsfunksjonene, personal og organisasjon, og økonomi.

Kultur og skole er de virksomhetene som har det bredeste nettverket med frivillig sektor. For øvrig har kontaktmønsteret for de ulike virksomhetsområdene en profil som er sterkt preget av virksomhetenes egenart. Sosial har eksempelvis mest av alle samarbeid med selvhjelpsgrupper og helse og omsorgsinstitusjoner drevet i frivillig regi. Av formelle lag og organisasjoner har en videre mye samarbeid med humanitære-sosiale, religion-livssyn og innvandrersamfunn. Et annet eksempel er næring som har mye samarbeid med formelle lag og organisasjoner som sitt hovedkjennetegn.

I gjennomsnitt ca 1/3 del av de mulige relasjoner mellom kommunale virksomheter og ulike typer frivillig innsats oppgir virksomhetene at de samarbeider med *tradisjonelle formaliserte frivillige organisasjoner*. Virksomhetene samarbeider mest med velkjente og etablerte frivillige organisasjoner som kultur, idrett og humanitære/sosiale organisasjoner. Innvandrersamfunn er den type frivillighet hvor samarbeid forekommer relativt sett minst. Når det gjelder samarbeid med *de mindre formaliserte lag og grupperinger* oppgis dette i 1/5 av tilfellene, mens denne andelen ligger under 1/6 for *institusjoner drevet i frivillig regi*.

Initiativ til samarbeid oppgis som regel av begge parter. Dette er blant annet uttrykk for at samarbeidet har vart ved en stund, og at det kan være vanskelig å si hvordan det hele har begynt. Noen forskjeller for ulike typer av frivillig innsats finner man imidlertid. Det tas ofte kommunale enn frivillige initiativ til samarbeid med organisasjoner som arbeider innenfor "myke" områder som helse, sosial, innvandrere, barn og ungdom. Frivillig sektor tar oftere initiativ enn kommunen til samarbeid på områder knyttet til interessehevding og egenaktivitet, slik som politikk-opplysning, ad hoc aksjoner/lokale mobiliseringsinitiativ, og prosjekt-/festivalorganisasjoner. I en mellomkategori kommer kultur og idrett der en i særlig grad registrerer at initiativet kommer fra begge parter, antagelig et uttrykk for at dette er områder med langvarig og institusjonalisert samarbeid.

Gjennomsnittlig har kommunene ad/hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid ovenfor ulike typer av frivillig innsats i 2/3 av tilfellene. Dette er den mest utbredte samarbeidsformen. Andre, mer varige samarbeidsformer forekommer også relativt hyppig. Frivillig sektor deltar også relativt ofte i kommunale utviklingsprosesser; i gjennomsnitt rundt tredjeparten av relasjonene skjer i form av medvirkning (planprosesser mv), kommunale utviklingsprosjekter, samt som supplement til kommunale driftsoppgaver. Lavere forekomst har frivillig sektors deltakelse i

utvalg, styrer og råd og i driftsoppgaver; dette skjer i 1/6 av tilfellene. Aller lavest oppgir kommunene at frivillig sektor deltar i gjennomføringen av forvaltningsoppgaver; dette skjer kun i et av tjue tilfeller av samarbeid.

7 Variasjoner i samhandlingen med frivillig sektor i forhold til kjennetegn ved kommunene

7.1 Innledning

I gjennomgangen av forrige kapittel har vi beskrevet hvordan den enkelte virksomhet samhandler med frivillig sektor. I dette kapitlet dreier vi oppmerksomheten mot hvordan samhandlingsmønsteret arter seg på kommunenivå.

I kapittel 5 så vi på hvordan kommunene forholder seg til frivillighet mht. politisk oppmerksomhet, målsettinger/planer og organisering av funksjoner/ansvar overfor frivillige lag og organisasjoner. I kapittel 6 viste vi hvordan kommunale virksomheter samarbeider med frivillig sektor og hva slag former for samarbeid det dreier seg om. I dette siste kapitlet med empiriske beskrivelser skal vi forsøke å knytte sammen noen av disse aspektene ved å analysere hvordan samarbeidsmønsteret i relasjon til ulike typer av frivillig innsats arter seg for kommunene samlet sett, og om det finnes forskjeller i så måte mellom ulike kommunetyper.

Kapitlet er organisert som følger. For det første skal vi ta for oss noen hovedmønstre for kommunene samlet sett, relatert til omfang av samarbeid med frivillig sektor, hvordan ulike samarbeidsformer forekommer, og hvilke økonomiske relasjoner som eksisterer mellom kommunen og ulike deler av frivillig sektor. For det andre vil vi se på hvordan samarbeidsomfanget varierer med kommunetype, beskrevet ut fra dimensjoner som landsdel, regiontype, befolkningsstørrelse og kommunal økonomi. For det tredje vil vi se på hvordan trekk ved kommunenes mål/planer og organisering, særskilt når det gjelder relasjoner til frivillig sektor, kan påvirke samarbeidet med denne sektoren.

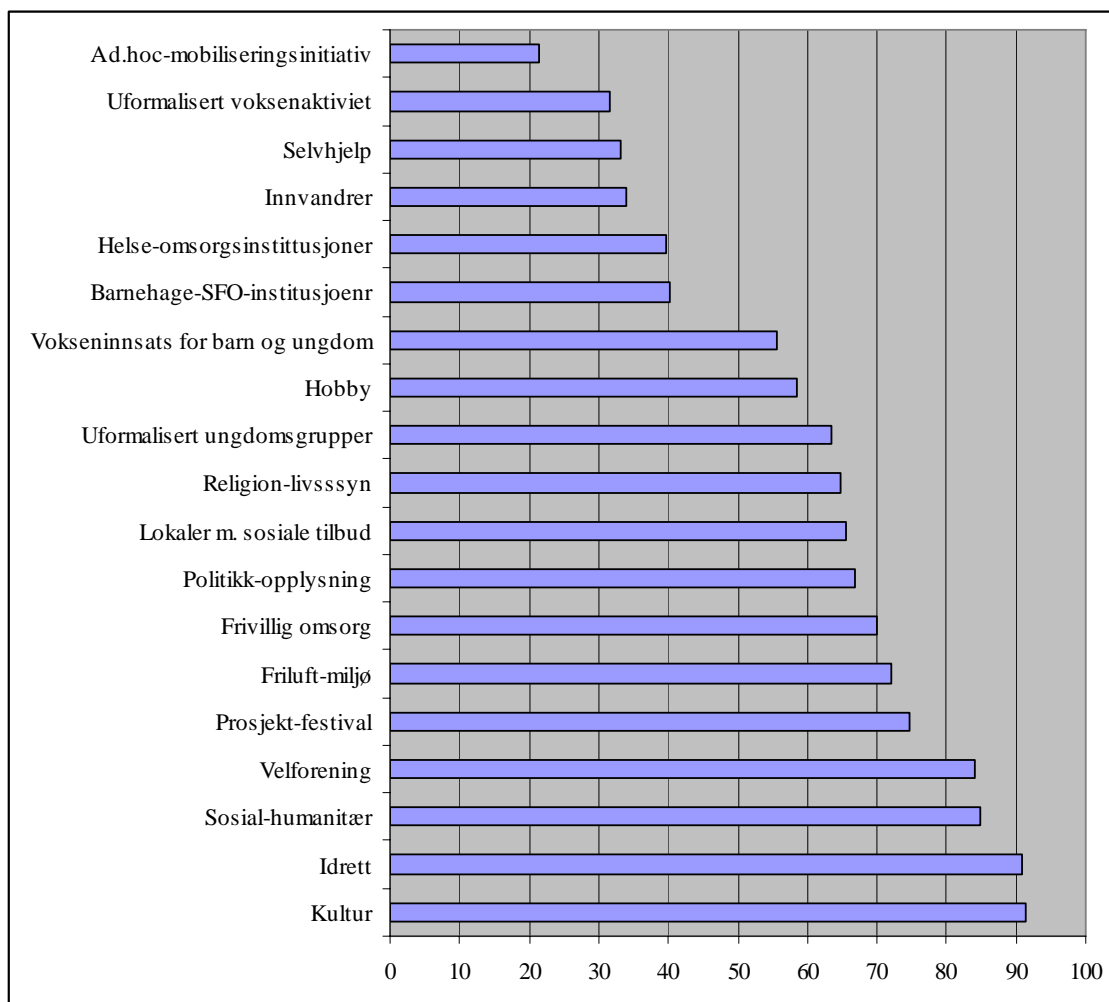
Ved å aggregere opp den enkelte virksomhet sine svar til kommunenivå kan man beskrive og analysere hvordan kommunene samhandler med ulike typer av frivillig innsats. Summeringen av svarene opp til kommunenivå gjøres ved at dersom minst en virksomhet svarer positivt på en spørsmålsstilling, for eksempel at man samarbeider med en bestemt type av frivillig innsats, så gjelder dette også for kommunen. Ved analyse av variabler knyttet til kommunens organisering, har vi derimot valgt å analysere disse ut fra svarene på virksomhetsnivå. Begrunnelsen for dette er at forståelsen av hvordan kommunene er organisert og hva den har gjort i forhold til frivillig sektor, til dels vil kunne oppfattes forskjellig avhengig av ens ståsted.

7.2 Samarbeid, samarbeidsformer og økonomiske relasjoner

7.2.1 Kommuners samarbeid med ulike typer frivillig innsats

Figuren på neste side gir en oversikt over hvordan samarbeidsmønsteret med frivillig sektor arter seg for kommunene. Prosentene som framkommer av figuren kan antas å gi et tilnærmet korrekt, om enn litt undervurdert estimat av hvor stor prosent av kommunene som samarbeider

med ulike typer av frivillig innsats. Underestimeringen kommer av at ikke alle virksomheter i kommunene har svart på undersøkelsen, noe som vil føre til at enkelte samarbeidsrelasjoner ikke blir fanget opp. Vi konstaterer likevel at mønsteret når det gjelder rangordning med hensyn til omfanget av samarbeid med ulike typer av frivillig innsats, ikke er særlig mye annerledes enn i tidligere oversikter knyttet til virksomhetsnivå.



Figur 7.1 Kommuner som samarbeider med ulike typer av frivillig innsats, prosent av alle kommuner

Kommunene er i særlig grad involvert med mange av de *mest tradisjonelle* organisasjons- og lagstypene som kommer fra områder som kultur, idrett, humanitær-sosial virksomhet og velforeninger/bygdelag og tilsvarende. Dette er områder hvor ca. 85 prosent eller mer av kommunene i utvalget oppgir å ha samarbeidsrelasjoner.

I en mellomkategori hvor omkring 55-75 prosent av kommunene kan vise til samarbeid, finner vi også en rekke av de øvrige tradisjonelle typer av frivillig innsats knytta til politikk/opplysning, friluft/miljø-interesser, religion/livssyn og hobbyforeninger. Videre finner man i denne mellomkategorien også en rekke og til dels "nyere" former for frivillig innsats. Prosjekt/festivalorganisasjoner har således fått støtte i ca. $\frac{3}{4}$ av kommunene. Sosiale tilbud knyttet til spesielle lokaler, det være seg samfunnshus, ungdomsklubblokaler eller annet, nevnes

av ca. 2/3 av kommunene. Samarbeid med frivillig omsorg utført av enkeltpersoner og grupperinger skjer i hele 70 prosent av kommunene. Her må frivillighetssentralene antas å spille en sentral rolle.

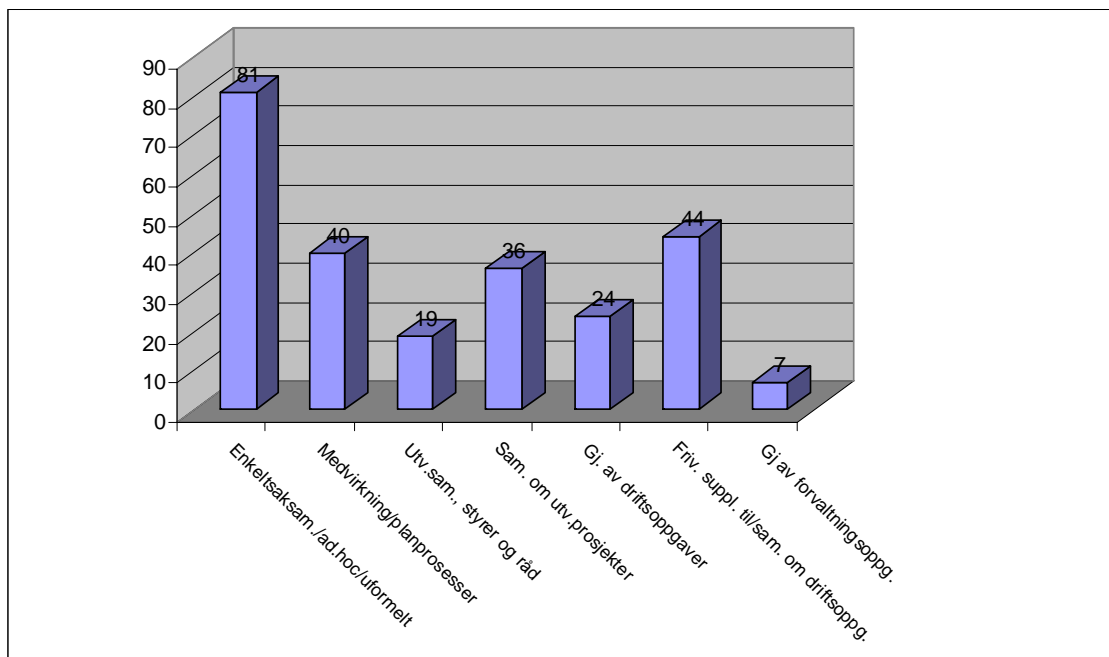
Barn og ungdom er uomtvistelig viktig i kommunenes frivillighetsorientering. Mange av de tradisjonelle foreninger og lag som kommunen samarbeider med, slik som kultur, idrett, friluft/miljø og sosiale aktivitetstilbud knytta til bestemte lokaliteter, har barn og ungdom som en viktig målgruppe. Videre registrerer vi at 64 prosent av kommunene samarbeider med mindre formaliserte grupperinger av ungdom, og at samarbeid med voksne som gjør en innsats for barn og ungdom (for eksempel som natteravner eller ved leksehjelp) oppgis av 56 prosent kommunene.

I den kategorien hvor man finner det laveste samarbeidsomfanget, i intervallet fra 20 til 40 prosent, finner man for det første samarbeid med institusjoner innen helse/omsorg eller barnehage/SFO som oppgis av omkring 40 prosent av kommunene. For det andre finner man selvhjelpsgrupper, og mindre formaliserte fritids- og aktivitetsorienterte voksengrupper som ca. tredjeparten av kommunene oppgir å samarbeide med. Det gjelder også for innvandrersorganisasjoner. Årsakene til det siste er antagelig både utfordringer som innvandrergruppene har med å organisere seg effektivt, samt en ujevn geografisk fordeling av ulike innvandrergupperinger. Lavest av alle kategorier rangerer ad hoc aksjoner/ lokale mobiliseringsaksjoner som bare vel 20 prosent av kommunene oppgir å ha samarbeidet med.

Oppsummeringsvis ser vi at det i kommunene er et omfattende samarbeid med mange av de tradisjonelle frivillighetskategoriene, slik som kultur, idrett og humanitær-sosial virksomhet. Det er videre interessant å merke seg at man i utstrakt grad også samarbeider med nyere former for lokal frivillighet slik som uformaliserte ungdomsgrupper og prosjekt/festivalorganisasjoner.

7.2.2 Samarbeidsformer med frivillig innsats

Vi skal gå videre og se på hvilke samarbeidsformer kommunene benytter i sin samhandling med frivillig sektor. Figuren på neste side viser de viktigste samarbeidsformene. Som vi ser er det det mer uformelle, tidsavgrensa og enkeltsakspregede samarbeidet som er den hyppigste samarbeidsformen. Dernest kommer frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver, medvirking/planprosesser, og samarbeid om kommunale utviklingsprosjekter. Samarbeidet karakteriseres følgelig både av det uformelle og kortvarige samarbeidet, det formelle men tidsavgrensa samarbeidet og det mer institusjonaliserte og varige samarbeidet. Det er imidlertid kun i ¼ av kommunene at frivillig sektor gjennomfører driftsoppgaver i kommunal/offentlig regi



Figur 7.2 Prosent kommuner som inngår i ulike samarbeidsformer med frivillig sektor, gjennomsnitt for de ulike typer frivillig innsats.

I tabellen på neste side beskrives samarbeidsformer mellom kommunen og frivillig sektor mer inngående. For eksempel deltar idrettslag/idrettsråd i medvirkning/planprosesser i 73 prosent av de tilfellene hvor kommunen sier at de samarbeider med idretten. Tabellen indikerer således hvordan ulike frivillige aktører har forskjellig fokus i sitt samarbeid med kommunene. For å poengtere hvilke typer av frivillig innsats som er særskilt aktiv på ulike samarbeidsarenaer har vi satt blå farge på den typen frivillig innsats som ligger høyest i samarbeidsfrekvens for en bestemt samarbeidsform og rød farge for de som ligger over det uveide gjennomsnitt for alle typer av frivillig innsats.

Når det gjelder ad hoc/enkeltsaker er det ikke vesentlige forskjeller mellom ulike deler av frivillig sektor. For alle frivillighetstyper med unntak av politikk-opplysning gjelder det at ad hoc/enkeltsak samarbeid er den samarbeidsform som nevnes hyppigst. Særlig påfallende er betydningen som ad hoc samarbeid/enkeltsaker har for mange av de frivillighetskategorier som ligger under gjennomsnittet for samarbeid med kommunen.

For de øvrige og mer kontinuerlige/stabile samarbeidsformer slik som medvirkning (for eksempel i planprosesser), utvalgssamarbeid, styrer og råd, driftsoppgaver mv. er det i stor grad de frivillighetstyper som samarbeider mest med kommunene generelt sett som er de mest aktive på de fleste arenaer. Idrett, kultur, humanitær-sosial virksomhet og velforeninger/borettslag/bygdslag mv. har alle et bredt og omfattende samarbeid.

Ikke minst må idrett som er den største frivillighetsbevegelsen i landet, framheves. Den ligger høyest når det gjelder involvering med kommunene på de fleste områder. Når kultur også får relativt stort utslag kan det ha sammenheng med omfanget og diversiteten innenfor denne sektoren. I tillegg kommer at både kultur og idrett i årtier har hatt betydelig samhandling med kommunene.

Tabell 7.1 Samarbeidsformer mellom kommunen og ulike typer av frivillig innsats, prosent for alle kommuner som samarbeider med den typen frivillig innsats

	Ad.hoc / uformelt enkeltsak samarbeid	Medvirkning, til dels i planprosesser	Utvalgssamarbeid, styrer og råd	Samarbeid om utviklingsprosjekt 1)	Gjennomføring av driftsoppgaver 2)	Frivillig supplement til samarbeid 3)	Gjennomføring av forvaltningsoppgaver
Politikk-opplysning	80	79	50	58	32	57	9
Religion-livssyn	74	34	16	31	22	49	8
Sosial-humanitær	86	51	25	42	29	61	5
Innvandrere	78	27	16	39	18	35	1
Kultur	89	59	35	60	35	61	9
Idrett	85	73	45	69	49	61	14
Friluft-miljø	88	53	20	44	20	43	9
Hobby	84	38	8	29	11	39	4
Velforening, beboerforening mv.	86	62	22	51	29	47	9
Selvhjelp	76	28	7	23	10	38	1
Frivillig omsorg	77	21	11	14	15	53	4
Lite formaliserte ungdomsgrupper	86	37	24	36	15	36	5
Vokseninnsats for barn og ungdom	76	24	14	29	29	56	2
Lite formalisert voksen egenaktivitet	84	13	1	14	9	30	4
Lokaler m. sosiale tilbud	83	22	13	27	26	51	5
Prosjekt-festival	87	36	16	36	20	37	7
Ad.hoc-mobiliseringsinitiativ	87	44	12	25	6	12	2
Helse/omsorgsinstitusjoner	71	26	19	29	33	32	7
Barnehager / SFO	66	38	17	32	40	32	19
Gjennomsnitt (uveid)	81	40	19	36	24	44	7

1. Svaralternativ: Samarbeid om utviklingsprosjekter i kommunal/offentlig regi

2. Svaralternativ: Gjennomføring av driftsoppgaver i kommunal/offentlig regi

3. Svaralternativ: Frivillig supplement til / samarbeid om driftsoppgaver i kommunal/offentlig regi

Det finnes imidlertid også andre typer av frivillig innsats som har noe lavere samarbeidsomfang, men som har et relativt bredt og omfattende samarbeid i den grad de samarbeider. Det gjelder særlig politikk-opplysning som relativt sett synes å ha den tyngste og bredeste samarbeidsprofilen, gitt at de samarbeider med kommunen. De politiske partiene og andre interesseorganisasjoner må her antas å inngå som viktige aktører. Også friluft/miljø har også et relativt bredt samarbeid særlig når det gjelder deltakelse i prosesser, råd og prosjekter.

Noen av de øvrige typer av frivillig innsats utmerker seg på arenaer hvor det er nærliggende ut fra deres primærfokus. Det gjelder for eksempel lokaler med sosiale tilbud og vokseninnsats for barn og ungdom, som begge benyttes i over gjennomsnittlig grad for gjennomføring av kommunale driftsoppgaver eller som supplement til kommunal drift. Det gjelder også for lite formaliserte ungdomsgrupper som trekkes inn i kommunalt samarbeid når det gjelder utvalg, styrer og råd eller utviklingsprosjekter. At helse/omsorgsinstitusjoner og barnehager/SFO drevet i frivillig regi vil kunne være en aktiv samarbeidspartner i driftsoppgaver og har noe forvaltningsansvar, gitt at disse finnes i kommunen, er ikke overraskende. Religiøse/livssynsorganisasjoner involveres en del som frivillig supplement til driftsoppgaver i kommunen og ved deltakelse i forvaltningsoppgaver.

Endelig har man en del frivillighetskategorier som har et enkeltstående spissområde. Ad hoc /mobiliseringsaksjoner samarbeider naturlig nok mer uformelt og i enkeltsaker/ad hoc-initiativ, men bidrar også i medvirkning/planprosesser. Frivillig omsorg utført av enkeltpersoner og grupper fyller i mange kommuner en vesentlig funksjon i det å være et supplement til kommunale driftsoppgaver. Innvandrerorganisasjoner ligger relativt høyt på området samarbeid om kommunale utviklingsprosjekter.

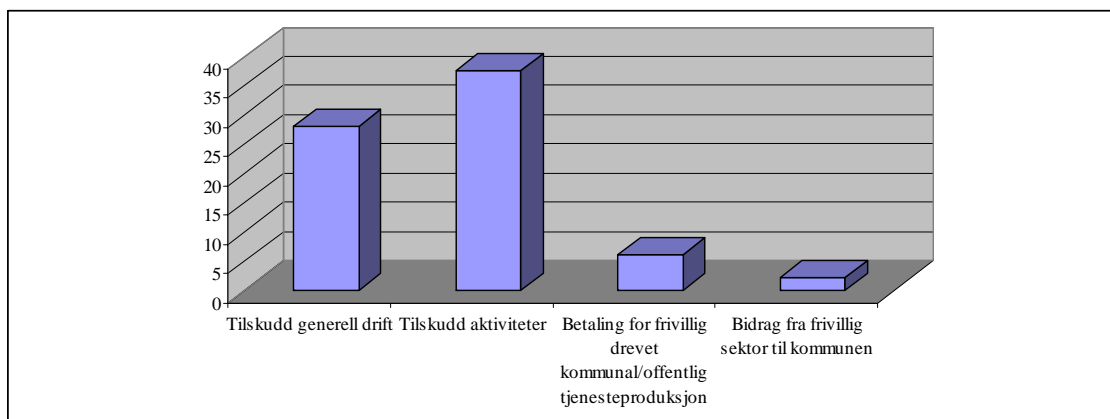
For øvrig finner man også enkelte typer frivillig innsats, i stor grad egenfokusert, som ikke utmerker seg spesielt mye i noen samarbeidsform, men de har som alle andre mye kontakt på ad hoc basis / for enkeltsaker. Det gjelder hobbyforeninger, selvhjelpsgrupper og lite formalisert voksen egenaktivitet.

Oppsummeringsvis viser det seg at *samarbeidsformene varierer* mellom ulike typer av innsats og kommunen. Enkelte av de typer frivillig innsats som kommunen samarbeider mye med, slik som idrett, kultur og humanitær-sosial virksomhet, eller som det kan vurderes som naturlig å samarbeide bredt med - som politikk/opplysning, har en *bred samarbeidsflate* mot kommunen. For de fleste øvrige synes deres *spesielle og smalere samarbeidsprofiler* å reflektere den frivillige innsatsens egenart.

7.2.3 Økonomiske relasjoner kommune – frivillighet

Vi skal videre se nærmere på hvilke økonomiske relasjoner som eksisterer mellom kommune og frivillighet. I figurene på neste side framgår hva slag økonomiske relasjoner som i gjennomsnitt eksisterer mellom virksomhetene og de ulike typer av frivillig innsats. De tall som fremkommer er basert på 244 kommuner. Gjennomgangen som her gis, sier noe om hvordan de økonomiske relasjonene er ut fra et *kommuneøkonomisk perspektiv* på relasjoner mellom kommunen og ulike deler av frivillig sektor, dvs. hvor mange kommuner som har slike relasjoner og hvor mange

som ikke har det. Derimot gir ikke tallene isolert sett, et fyllestgjørende bilde ut fra et frivillighetsøkonomisk perspektiv. De sier for eksempel ikke hvor stor prosent av en bestemt type frivillighet som får tilskudd.



Figur 7.3 Økonomiske relasjoner for virksomheter som har kontakt med frivillig sektor, uveid gjennomsnitt for alle typer av frivillig innsats

Figuren over viser at tilskudd til aktiviteter er mest brukt. I gjennomsnitt (for alle kategorier av frivillig innsats) gis 38 prosent dette, mens generelle driftstilskudd gis gjennomsnittlig for alle typer frivillig innsats fra 28 prosent av kommunene. Betaling fra kommunen for definerte tjenester utgjør bare omkring 5 prosent, og en enda mindre andel, omkring 2 prosent, handler om midler som går den andre veien – fra frivillig sektor til kommunen.

De sterke økonomiske relasjonene som kommunene har til de ulike typene frivillige organisasjoner, er betegnende for den rolle disse organisasjonene tilskrives i lokalsamfunn og byer i Norge. Tilstedeværelse og utførerfunksjon til de frivillige organisasjonene belønnes hovedsakelig i form av generelt driftstilskudd eller aktivitetstilskudd.

Idrett og kultur er særlig fremtredende som tilskudds- og støttemottakere (jfr. her tabell 7.4 i vedlegg B). Det gjelder både driftstilskudd, aktivitetstilskudd og kommunal betaling for tjenesteproduksjon. Det gis også betydelige økonomisk støtte til andre tradisjonelle samarbeidspartnere som blant annet humanitære/sosiale organisasjoner og religiøse organisasjoner/livssynsorganisasjoner. Mindre formaliserte organisasjoner er med noen unntak mindre fremtredende i dette bildet. Kategorier fra denne delen av frivillig sektor, og som oppnår aktivitetstilskudd godt over gjennomsnittet, er organisasjoner som arbeider med prosjekt/festival avvikling, samt uformelle ungdomsgrupper.

Det er for øvrig lite utbredt at kommunene betaler frivillig sektor for drift av offentlig tjenesteproduksjon. Og igjen er hovedvekten av denne typen økonomisk støtte forbeholdt de formelle frivillige organisasjonene, idrett-, kultur- og humanitære/sosiale organisasjoner. En del kommuner betaler naturlig nok også institusjoner drevet i regi av frivillige organisasjoner innen områdene helse/omsorg og barnehage/SFO.

Alt i alt kan man si at det eksisterer et relativt stort antall økonomiske relasjoner mellom kommunene og frivillighet. Særlig gjelder det på tilskuddsiden. Videre er det hovedsakelig for

de frivillighetstyper som man samarbeider mest med på andre måter, at det også eksisterer økonomiske forbindelser.

7.3 Kommunevariasjoner etter geografi, størrelse og økonomi

I figurene/tabeller¹⁴ som følger i dette avsnittet, ser vi nærmere på hvordan samarbeid varierer med kommunetyper vurdert langs geografiske dimensjoner. Det man her skal merke seg er at anslagene for samarbeid som er gitt i prosent av alle kommuner som har oppgitt at de samarbeider, nok undervurderes i det at ingen virksomheter er representert i alle kommuner. I den grad noen typer frivillig innsats utelukkende måtte være koblet relativt smalt opp mot enkeltstående virksomheter vil det kunne bety at man undervurderer prosentandelen som samarbeider noe.¹⁵ Dette skulle imidlertid gjelde for alle kommunetyper og således ikke være til hinder for at man får frem forskjeller mellom kommunetyper.

7.3.1 Regiontype

Det første vi ser på er forskjeller i samarbeidsrelasjoner avhengig av typen frivillig innsats og kommunenes regionale beliggenhet i betydning sentralitet og størrelse av det regionale sentrum.

Tabell 7.2 – Regiontyper

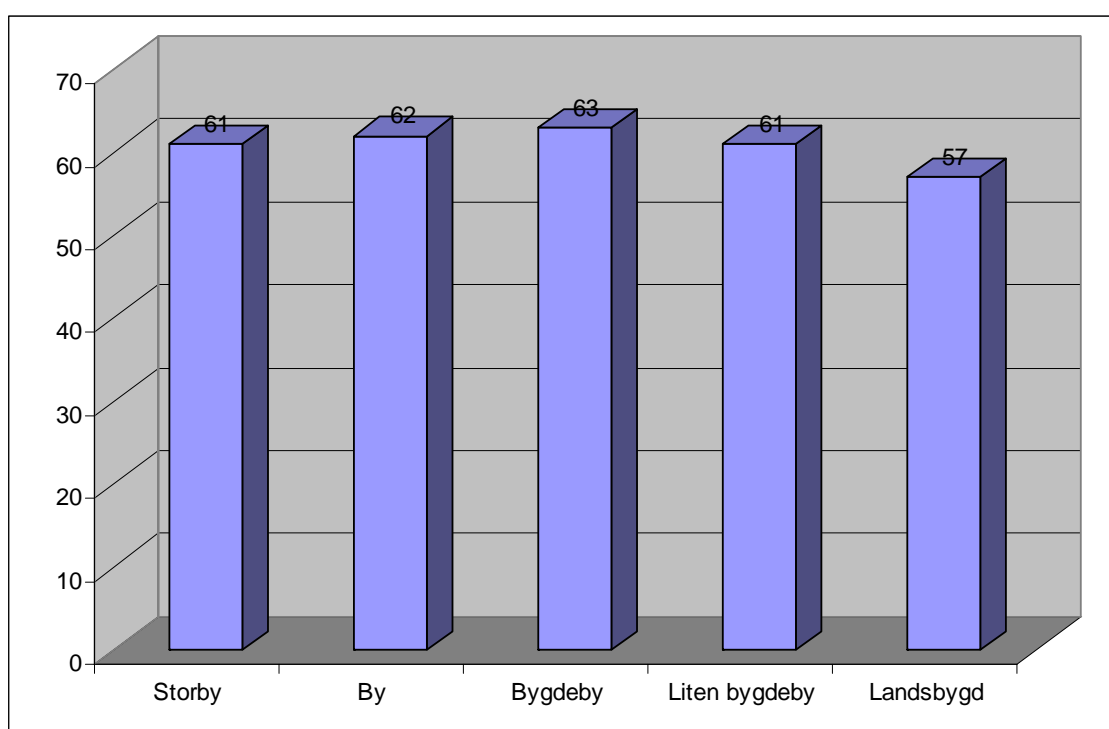
Type	Senterstørrelse innbyggertall	Reisetid	Arbeidsmarkedsregion
Landsbygdregioner	< 2 000	30 min	Færre enn 2 000 yrkesaktive; 2 000- 20 000 yrkesaktive
Små bygdebyregioner	2 000-5 000	30 min	Færre enn 6 000 yrkesaktive; 6 000 - 20 000 yrkesaktive
Bygdebyregioner	5 000-15 000	45 min	Færre enn 6 000 yrkesaktive; 6 000 - 20 000 yrkesaktive
Byregioner	15 000 – 50 000	60 min	Færre enn 20 000 yrkesaktive; 20 000 - 200 000 yrkesaktive
Storbyregioner	>50000	75-90 min	Fra 60 000 og flere yrkesaktive

14 For oversiktens skyld har vi lagt en god del detaljerte tabeller som belyser problemstillinger i dette kapittelet i vedlegg B, mens fremstillingen i kapittelet i hovedsak baserer seg på figurer

15 Eksempelvis oppgis det i ca. 90 prosent av alle kommunene at de samarbeider med kulturorganisasjoner og lag. Vi vet imidlertid ut fra tallene fra de respondentene som utelukkende kommer fra kultursektoren, at samarbeid med kulturorganisasjoner og lag oppgis av nærmest alle kommunene.

Til å gjøre dette har vi tatt utgangspunkt i NIBRs inndeling av kommunene i 11 regiontyper (Foss og Selstad, red. 1997). Vi har imidlertid forenklet deres inndeling til fem forskjellige regionkategorier: storbyregion, byregion, bygdebyregion, liten bygdebyregion, samt landsbygdregion. Definisjonene av våre kategorier er avledet av den nevnte inndelingen.

Ut fra figuren nedenfor er det nærliggende å konstatere at det er små forskjeller på tvers av regiontyper. I alle typer regioner er det et relativt omfattende og mangfoldig samarbeid med frivillig sektor. Et trekk som imidlertid kan påpekes, er at kommuner i typiske landsbygdkommuner synes å samarbeide litt mindre med frivillig sektor enn de øvrige regiontyper. Dette kan synes litt overraskende tatt i betraktning antagelsen om at dugnadsånden er mer levende på landsbygda enn i byene.



Figur 7.4 Prosent av kommuner som oppgir å samarbeide med frivillig sektor etter regiontype.

Ser man på den enkelte type av frivillig innsats viser det seg stort sett å være små variasjoner på tvers av regiontyper (jfr. tabell 7.5 i vedlegg B). De aller minste variasjonene finner man på kulturfeltet. For alle regiontyper oppgir ni av ti av kommuner å samarbeide med kulturorganisasjoner og lag. Av andre områder med liten variasjonsbredde på tvers av regiontyper kan blant annet nevnes idrett, humanitær-sosial, religion-livssyn og friluft-miljø av de tradisjonelle frivillighetskategoriene. Interessant er det imidlertid også å observere at mindre formaliserte ungdomsgrupperinger og frivillig omsorgsarbeid er relativt jevnt utbredt over det ganske land.

Innvandrerorganisasjoner er det området der det er størst forskjell mellom den regiontypen som oppgir høyest samarbeidsfrekvens og den som oppgir lavest, henholdsvis storby og landsbygd. Dette er ikke overraskende når man vet at innvandrerbefolkning og innvandreorganisasjoner i stor grad er konsentrert til sentrale strøk. Voksendrevet aktivitet for barn og ungdom, eksemplifisert ved natteravner og leksehjelp, er et annet område der variasjonsbredden er

relativt stor. Igjen har dette med det å gjøre at denne type virksomhet nok i større grad er et sentrums- enn et bygdefenomen. Andre typer av frivillig innsats med en viss variasjonsbredde på tvers av regiontype er prosjekt/festival-organisasjoner, uformaliserte voksegrupperinger som driver egenaktivitet, samt ad hoc/mobiliseringsaksjoner.

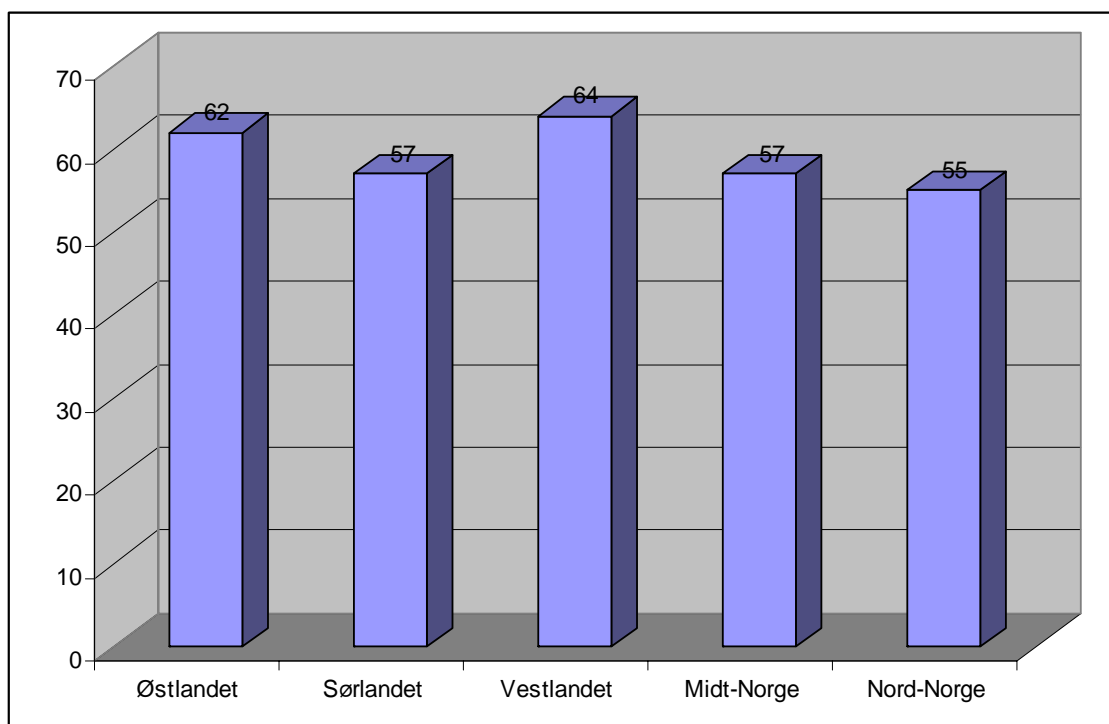
Sammenfatningsvis må man imidlertid kunne si at mye er relativt likt, og at det ikke er svært store forskjeller mellom ulike regiontyper.

7.3.2 Landsdel

Nedenfor presenterer vi en figur som viser fordelingen på landsdelsnivå tilsvarende som den for regiontyper.

Vi har valgt å anvende en relativt tradisjonell inndeling i landsdeler:

- Østlandet: Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold, Buskerud, Telemark, Oppland, Hedmark
- Sørlandet: Aust-Agder, Vest-Agder
- Vestlandet: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal
- Midt-Norge: Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag
- Nord-Norge: Nordland, Troms og Finnmark



Figur 7.5 Prosent av kommuner som oppgir å samarbeide med frivillig sektor, etter landsdel.

Som for regiontyper er variasjonene mellom landsdelene relativt små. At Vestlandet topper kan jo kobles til at det var her de såkalte motkulturene – målrørsla, avholdsbevegelsen og lekmannsbevegelsen – i særskilt grad stod sterkt. Også når vi spesifiserer på ulike typer frivillig

innsats er variasjonen mellom landsdeler relativt moderat (se tabell 7.6 i vedlegg B). Mest ensartet er samarbeidsmønsteret for prosjekt-festival organisasjoner, helse- og omsorgsinstitusjoner og enkeltpersoner eller grupper av frivillige som påtar seg oppgaver overfor personer med omsorgsbehov. Men for de fleste andre kategorier av frivillig innsats, kultur, idrett, det humanitære-sosiale feltet mv., er det også liten variasjonsbredde mellom landsdeler.

For enkelte typer av frivillig innsats finner man imidlertid større variasjoner. Det gjelder for det første lag og organisasjoner med tilknytning til religion/livssyn med blant annet markerte forskjeller mellom en høy grad av samarbeid på Vestlandet og en betydelig lavere i Midt-Norge og Nord-Norge. Det gjelder for det andre innvandrersorganisasjoner med høyere grad av samarbeid på Østlandet og Vestlandet enn i Midt-Norge og Nord-Norge. Det gjelder for det tredje voksendrevet aktivitet for barn og ungdom hvor igjen samarbeidsfrekvensen er høyest på Vestlandet og Østlandet. Det gjelder for det fjerde uformelle voksegrupper som er egenaktivitetsorienterte, og som man finner få av på Sørlandet. Det gjelder for det femte sosiale aktivitetstilbud knytta til bestemte hus/lokalteter. Skulle man forsøke å forklare de største variasjonene er det nærliggende dels å knytte dem til tradisjonsbaserte mønstre, slik som på det religiøse området, dels til urbaniseringsgrad, for eksempel når det gjelder samarbeid med innvandrersorganisasjoner og voksenaktivitet for barn og ungdom i landsdeler med større byer.

For kort å sammenfatte kan man si at forskjellene mellom landsdeler ikke er særlig markante. Det ser riktig nok ut til at graden av samarbeid med frivillig sektor jevnt over er noe høyere på Vestlandet og til dels på Østlandet enn landet for øvrig. Men, sammenholder vi dette med variasjonsbredden for ulike regiontyper, er det grunnlag for å hevde at med unntak for enkelte nyanser slik som for innvandrersorganisasjoner, så skaper geografisk beliggenhet ikke i seg selv store variasjoner i samhandling mellom kommunene og frivillig sektor.

7.4 Kommunestørrelse og kommuneøkonomi

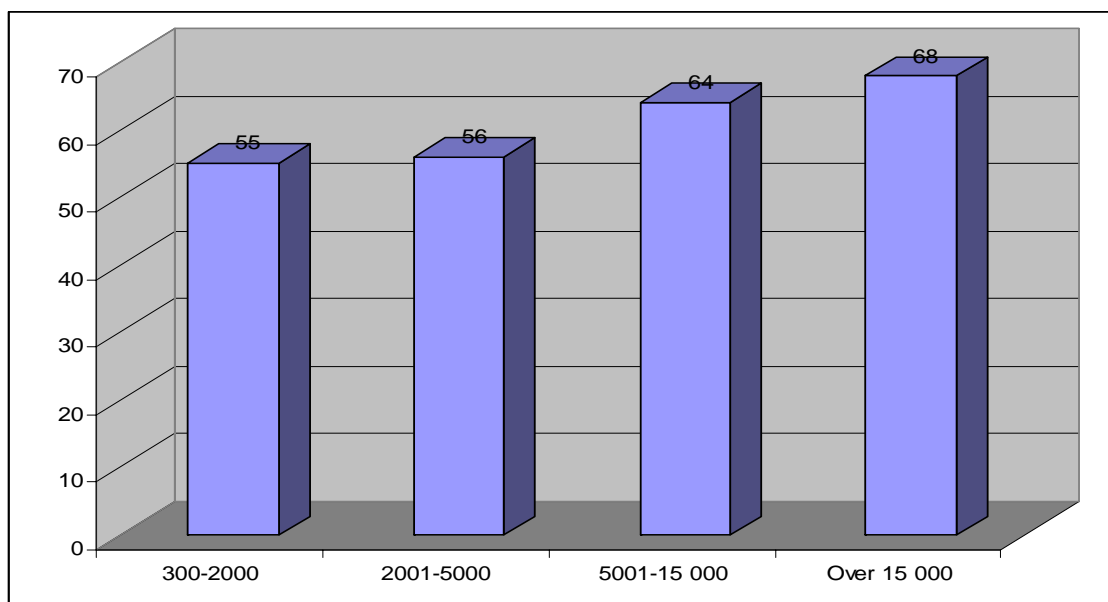
Det finnes også andre trekk ved kommunene enn geografi som kan tenkes å påvirke deres samarbeidstilbøyelighet med frivillig sektor. Vi skal se på to slike forhold: (i) størrelse befolkningsmessig, og (ii) økonomisk situasjon. Befolkningsstørrelsen kan tenkes å ha innvirkning på flere måter: For det første vil større kommuner kunne tenkes å legge større vekt på samarbeid med frivilligheten med tanke på å dra nytte av den enn i mindre og mer oversiktlige kommuner. For det andre er det ikke urimelig å anta at den frivillige dugnadsånd i større grad fungerer i mindre kommuner uavhengig av hva kommunen gjør eller ei. Den økonomiske situasjonen kan tenkes å ha innvirkning på kommunenes samarbeidstilbøyelighet med frivillig sektor først og fremst ved at man betrakter frivilligheten som en ressurs. I så fall skulle det være forskjeller mellom kommuner alt etter hvor god økonomi de kan anses å ha. Vi skal se nærmere på det ved å anvende variabelen frie inntekter per capita som mål på den kommunaløkonomiske situasjon.

7.4.1 Kommunestørrelsens betydning

Variabelen kommunestørrelse er definert med utgangspunkt i folketallet. Vi har i oversikten benyttet følgende fire¹⁶ kategorier:

- 300- 2 000 innbyggere
- 2 001-5 000 innbyggere
- 5 001-15 000 innbyggere
- Mer enn 15 000 innbyggere

Når det gjelder kommunestørrelse er mønsteret relativt tydelig. Figuren nedenfor viser at større kommuner i høyere grad samarbeider med frivillig sektor enn mindre kommuner. Dette mønsteret er relativt gjennomgående, men er særlig markert for områder i skjæringsfeltet mellom barn og ungdom og det sosiale feltet (jfr. tabell 7.7 i vedlegg B).



Figur 7.6 Prosent av kommuner som oppgir å samarbeide med frivillig sektor, etter befolkningstørrelse.

Kommunens størrelse befolkningsmessig underbygger videre enda klarere at innvandrerorganisasjoner og samarbeid med disse er et byfenomen. Det samme gjelder kommunalt samarbeid med organiserte voksengrupper som arbeider for og med barn og ungdom. Et tredje område der forskjellene er store mellom store og små kommuner gjelder barnehager/SFO-institusjoner drevet i frivillig regi. Dette synes å være en indikator på at denne type virksomhet i hovedsak drives av kommunen selv i småkommuner, mens større kommuner antagelig baserer seg mer på ulike løsninger mht. offentlig og privat/frivillig eierskap. De typer av frivillig innsats

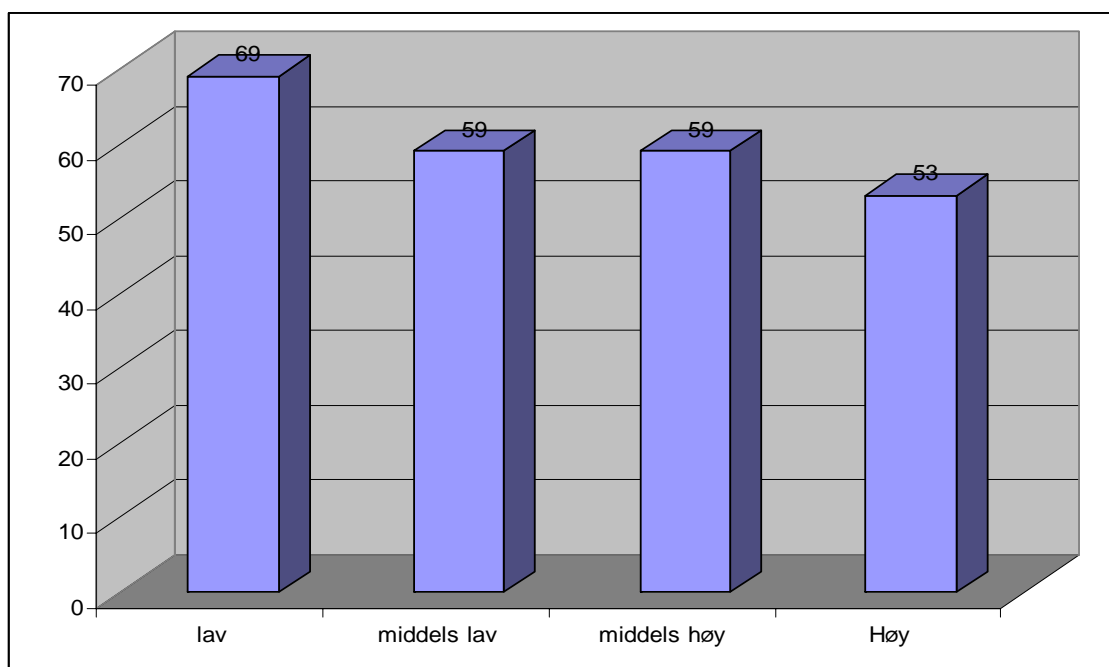
¹⁶ Begrunnelsen for ikke å ha en kategori for de største byene er at det da ville bli så få i den kategorien.

hvor forskjellene er svært små mellom kommuner av ulik størrelse, gjelder kultur og idrett, samt mindre formaliserte ungdomsgrupper.

7.4.2 Kommunal økonomi

Den kommunale økonomien må antas å påvirke betydningen av kommunenes samarbeid med frivillighets-Norge. Vi har delt inn kommunene i fire grupper, alt etter hvor store frie inntekter kommunen har til disposisjon¹⁷: lave, middels lave, middels høye og høye.

Også for denne kategorien ser vi at det er et relativt tydelig mønster i den forstand at kommuner med lavere grad av frie inntekter samarbeider mer med frivillig sektor enn de med høyere.



Figur 7.7 Prosent av kommuner som oppgir å samarbeide med frivillig sektor, etter frie inntekter per person.

Særlig markert er forskjellene for innvandrersorganisasjoner, voksendrevet aktivitet for barn og unge og barnehager/SFO-er drevet i frivillig regi (se tabell 7.8 i vedlegg B). Lag og organisasjoner med en del variasjoner i aktivitetsnivå mellom kommunegrupper med ulike nivå på per capita frie inntekter, er religion/livssyn, miljø/friluft og selvhjelpsgrupper. Mens lag og

¹⁷ Det er brukt fire kategorier av inntektsnivå målt ved frie inntekter per capita: lav (20-25000), middels lav (25-30000), middels høy (30-35000) og høy (35000 og over). Data om dette er KOSTRA-tall hentet fra Statistikkbanken til SSB. I den grad tall har vært tilgjengelige har vi benyttet tre års gjennomsnitt.

organisasjoner hvor det er særdeles små forskjeller på tvers av kommunenes økonomiske situasjon er uformelle ungdomsgrupper, uformelle voksne aktivitetsgrupper, kultur, idrett, politikk/opplysning og prosjekt/festivaler.

Det er betydelig samvariasjon mellom kommunestørrelse målt i befolkning og kommuneøkonomi målt ved frie inntekter per innbygger¹⁸. Befolkningmessig store kommuner har jevnt over en svakere økonomi målt ved frie inntekter per capita enn kommuner med mindre befolkning. Og som vist har kommuner med relativt stram økonomi et sterkt fokus på samarbeid med frivillig sektor, og da særlig innen feltene sosial og barn og ungdom. Dette mønster kan betraktes som resultatet av et knippe av prosesser? På den ene siden handler det om å betrakte frivillighet som en ressurs, og kommunenes behov for utnytte denne ved organiserte relasjoner til frivillig sektor. På den annen side handler det om små kommuner med en viss økonomisk handlefrihet og med en relativt oversiktlig frivillig sektor som antagelig i stor grad ivaretar sine oppgaver uten at kommunen bidrar så mye.

7.5 Kommunalt frivillighetsfokus

I kapittel fire så vi nærmere på hvordan kommunene i noe varierende grad hadde fokus på frivillighet i form av politiske oppmerksomhet, målsettinger og organisering. I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvorvidt det er noen kommunale forhold som mer enn andre synes å henge sammen med eller påvirke samarbeidsomfang overfor frivillig sektor. Bakgrunnen for vurderingene er virksomhetenes svar på spørsmål om kommunenes planer/mål og organisering sett i forhold til hvorvidt de samarbeider med ulike typer av frivillig innsats.

Vi har sett på følgende forhold:

- a) Hovedmodell for kommunens organisering
- b) Frivillighetssentral
- c) Intern koordinering av kommunes relasjoner til frivillig sektor
- d) Planer eller vedtatte mål for kommunens forhold til frivillig virksomhet
- e) Egen politikk for virksomhetenes samhandling med frivillig sektor

For de ulike kategorier, for eksempel ulike typer organisasjonsmodeller, har vi sammenholdt kategoriens grad av samarbeid med ulike typer frivillig innsats målt ved det uveide gjennomsnittet.

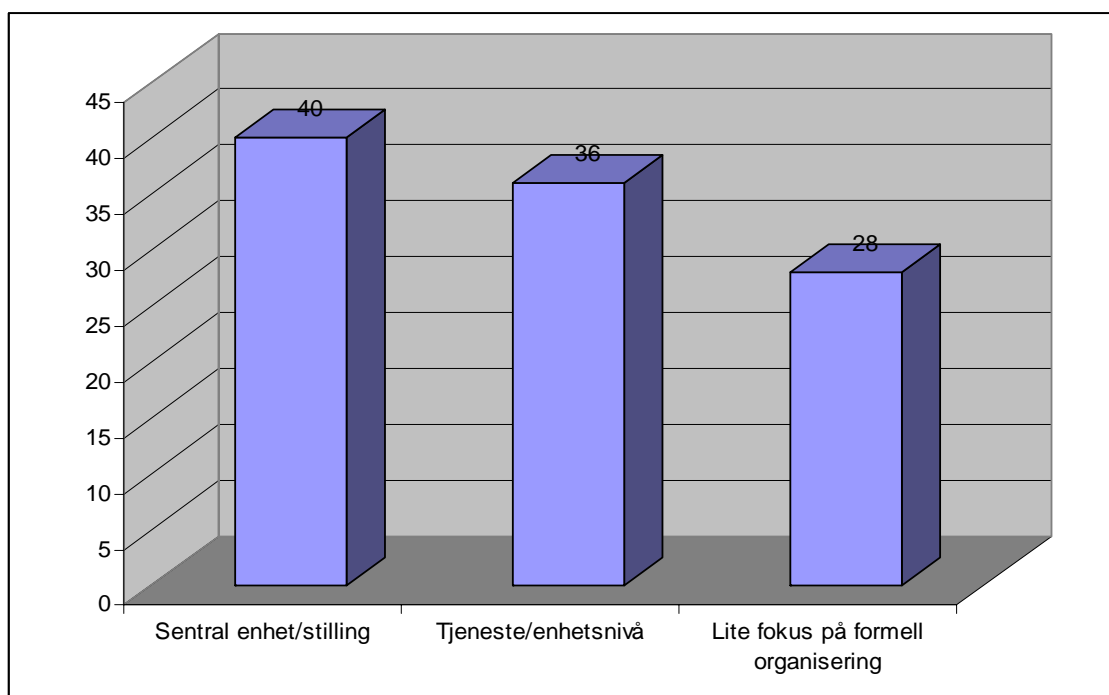
Vi vil da begynne med å kommentere noen forhold som i liten eller ingen grad synes å påvirke frivilligheten. Det gjelder for det første hovedmodell for kommunens organisering av sin virksomhet. Et flertall av kommunene har adoptert en tonivå-modell, men det er også mange som har en tradisjonell etatsmodell, mens en del har mellomløsninger av disse to alternativene. Forskjellene mellom de ulike modellene er imidlertid små. De virksomheter som oppgir

18 Disse to variablene har også en betydelig, men likevel litt mindre samvariasjon med regiontype.

etatsmodellen summerer seg til et gjennomsnitt på 37 prosent mht. samarbeid med de ulike kategorier frivillig innsats. To-nivå modellen og mellomløsninger havner begge på 33 prosent.

En annen mulighet var at de kommuner som har frivillighetssentral i større grad enn andre samarbeidet med frivillig sektor. Argumentet kunne være at frivillighetssentralen fungerer som en koblingsmekanisme i forhold til frivillig sektor generelt sett. Det gir imidlertid ikke vesentlige utslag. For de kommuner som har frivillighetssentral summerer samarbeidsgjennomsnittet med de ulike typer av frivillig virke seg til 36 prosent. Litt lavere, på 33 prosent, ligger de som ikke har frivillighetssentral eller som er i ferd med å etablere det. Det er faktisk denne sistenevnte gruppa, om man skiller dem ut fra de øvrige som ikke har frivillighetssentral, som oppgir å ha størst grad av samarbeid, dvs. et gjennomsnitt på 42 prosent.

Et forhold som derimot slår betydelig ut, er hvordan kommunen organiserer sine relasjoner til frivillig sektor (jfr. tabell 7.9 vedlegg B). I de virksomheter som viser til at kommunen har en egen enhet/stilling som koordinerer dette forholdet, summerer samarbeidsgjennomsnittet med de ulike typer av frivillig virke seg til hele 40 prosent. For de som har plassert dette ansvaret på tjeneste/enhetsnivå ligger samarbeidsomfanget litt lavere, på 36 prosent. Men der hvor forskjellen er spesielt markert er for de som sier at de ikke har hatt noe spesielt fokus på formell organisering. For disse ligger samarbeidsomfanget på bare 28 prosent.

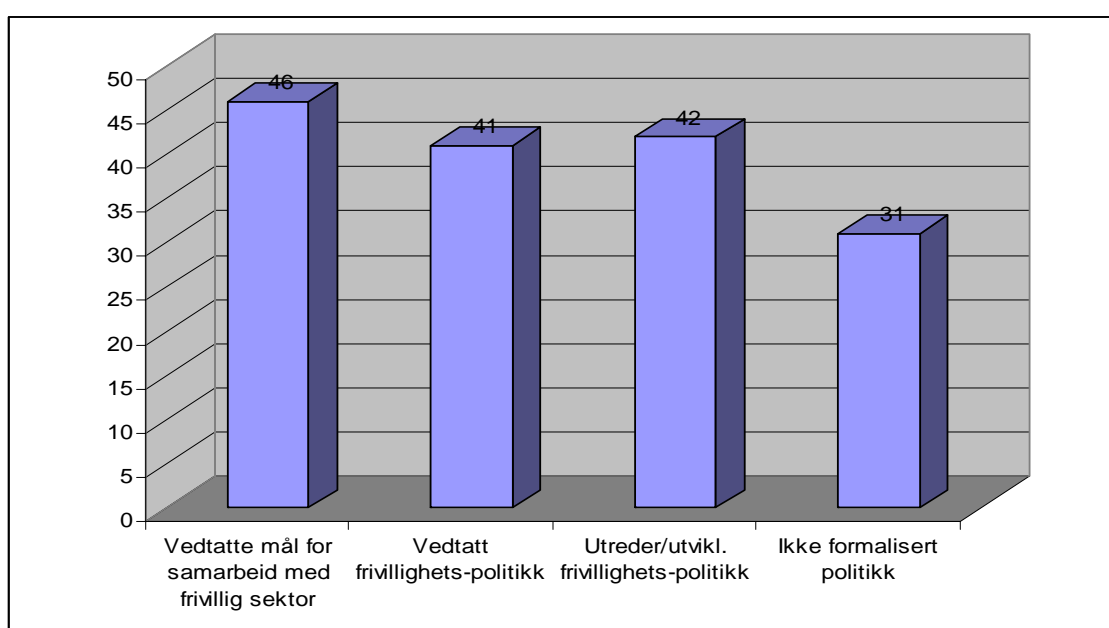


Figur 7.8 Samarbeid med frivillig sektor i gjennomsnitt av alle samarbeidsrelasjoner mellom kommunale virksomheter og frivillig innsats, etter intern koordinering av kommunens relasjoner til frivillig sektor.

Det synes gjennomgående for alle typer av frivillig innsats at når kommunene har et bevisst organisatorisk fokus på sitt forhold til frivillig sektor, synes dette å slå ut i økt grad av samarbeid. Det har mindre betydning hvilken modell man velger, om man har en sentral

funksjon eller om man har plassert et ansvar ned på virksomhets/etatsnivå. Det vil si, valg av modell kan slå noe ulikt ut for forskjellige typer av frivillig innsats.

Et tilsvarende mønster finner vi for kommunenes fokus på frivillig sektor i form av planer og mål. Figuren viser hvordan det at man har vedtatt målsettinger for samarbeidet med frivillig sektor, har eller utvikler/utreder en frivillighetspolitikk, har konsekvenser for samarbeidet med frivillig sektor (jfr. også tabell 7.10 i vedlegg B). De virksomheter som oppgir at kommunen har vedtatte mål for samarbeid med frivillig sektor, kan vise til et samarbeidsomfang som i gjennomsnitt summerer seg opp til 46 prosent. De som derimot har en frivillighetspolitikk eller utreder/utvikler denne kan vise til et samarbeidsomfang på henholdsvis 41 og 42 prosent. Forskjellene er betydelige sett i relasjon til de som ikke har formalisert sin politikk. Gjennomsnittet for deres samarbeid ligger på 31 prosent.



Figur 7.9 Samarbeid med frivillig sektor, prosentgjennomsnitt av alle samarbeidsrelasjoner mellom kommunale virksomheter og frivillig innsats, kategorisert etter mål og planer for kommunens relasjoner til frivillig sektor.

Og som et siste moment, det er relativt få virksomheter, ca. 13 prosent, som sier at man på virksomhetsnivå har egne målsettinger for sine relasjoner til frivillig sektor. Men for de som gjør dette, summerer det gjennomsnittlige samarbeidsomfanget seg opp til 52 prosent. For de øvrige er gjennomsnittet 32 prosent.

Oppsummeringsvis gir disse samarbeidsmønstrene et klart uttrykk for at kommunens direkte fokus på frivillig sektor i form mål/planer og organisatorisk ansvarsplassering, har stor betydning for omfanget av kommunens relasjoner til frivillig innsats.

7.6 Variasjoner i samarbeidsform

Et siste tema som vi skal ta opp, gjelder om det er forskjeller mellom kommuner med hensyn til hvilke samarbeidsformer de har med frivillig sektor. Først skal vi se på variasjoner mellom regiontyper og dernest kommunestørrelse.

Tabell 7.3 Samarbeidsformer i ulike regiontyper, uveid gjennomsnitt i prosent av de som samarbeider med ulike typer frivillig innsats

	Storby-regioner	By-regioner	Bygdeby-regioner	Små bygdeby-regioner	Landsbygd-regioner
Ad hoc/enkeltaker	77,8	78,8	85,6	82,4	82,6
Medvirkning	41,1	36,7	45,0	39,5	41,7
Utvalg, styrer, råd	13,8	17,7	23,7	15,7	23,3
Forvaltning	4,7	6,7	4,1	7,2	7,3
Utviklingsprosjekter	39,9	37,3	44,2	34,7	30,9
Drift	27,2	29,2	19,8	24,4	18,1
Supplement drift	51,9	45,9	45,7	48,7	36,0

Når det gjelder frivillig sektors deltakelse i ad hoc/ enkeltaksamarbeid, medvirkningsprosesser og som supplement til driftsoppgaver og utviklingsprosjekter er variasjonene mellom ulike regiontyper relativt moderate. Der hvor forskjellene er størst er for styrer, utvalg og råd, driftsoppgaver og forvaltningsoppgaver.

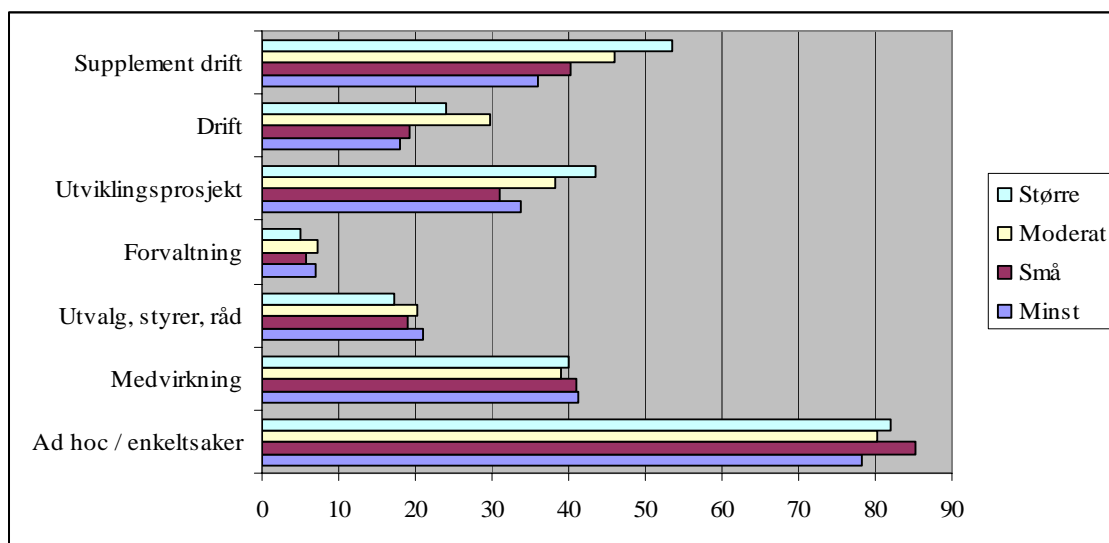
Lenger fremme i rapporten pekte vi på at de stort sett ikke er så store variasjoner i samarbeidsmønstre på tvers av regiontyper bortsett fra at landsbygdregioner synes å samarbeide noe mindre med frivillig sektor enn de øvrige. Som vist i figuren varierer samarbeidsmønsteret når det gjelder samarbeidsformene på tvers av regionene.

Generelt sett forsterkes bildet av landsbygdregionene som mindre samarbeidsorienterte, særlig ved at de i mindre grad involverer frivillig sektor i driftsoppgaver, som støtte til driftsoppgaver og i utviklingsprosjekter. I motsatt ende finner man at kommuner i de små bygdebyregionene har et jevnt over bredere samarbeid med frivillig sektor. Særlig finner man at kommuner i denne regiontypen trekker frivilligheten inn i medvirkningsprosesser, utvalg, styrer og råd og kommunale utviklingsprosjekter.

Det er to forhold som utgjør hovedmønstre i tabellen: På den ene siden at landsbygdregioner og bygdereioner i relativt større grad trekker frivillig sektor inn i deltakelse og beslutningsprosesser. På den annen side finner man at kommunene i by og storbyregionene i større grad trekker inn frivillig sektor inn i drifts- og utviklingsoppgaver.

Et tilsvarende og enda tydeligere mønster finner vi om man sammenligner på grunnlag av kommunestørrelse. De større kommunene legger mest vekt på drifts- og utviklingsoppgaver og relativt sett mindre på deltakelse, mens for de mindre er det motsatt (se figur 7.10).

Figur 7.10 Samarbeidsformer i ulike kommunestørrelser, uveid gjennomsnitt i prosent av de som samarbeider med ulike typer frivillig innsats



7.7 Oppsummering

Aggregerer man virksomhetenes opplysninger opp til kommunenivå gir det stort sett det samme bilde av samarbeidsmønsteret i betydning om samarbeid forekommer eller ei og for typen av samarbeidsformer, som når vi ser på enkeltvirksomhetene hver for seg.

Frivillige lag og foreninger av tradisjonell karakter, aller mest fra kultur, idrett, humanitær-sosial og velforeninger/borettslag/bygdslag, nevnes som samarbeidspartner i de fleste kommuner. Nyere former for frivillig innsats blant annet frivillig omsorg og mindre formaliserte ungdomsgrupper er også vesentlige samarbeidspartnere i mange kommuner. Ad hoc aksjoner/mobiliseringsinitiativ, uformalisert voksenbasert egenaktivitet og institusjonsdrift (helse og omsorg, barnehager/SFO) er de frivillighetskategoriene som færrest kommuner samarbeider med.

Vedrørende samarbeidsformer nevnes ad hoc/enkeltsak samarbeid i flest sammenhenger. Når det gjelder de øvrige og mer kontinuerlige samarbeidsformer slik som medvirkning for eksempel i planprosesser, utvalgssamarbeid, styrer og råd og driftsoppgaver mv. er det i stor grad de frivillighetstyper som samarbeider mest med kommunen generelt sett som er de mest aktive på de fleste arenaer. For de øvrige typer av frivillig innsats har man gjerne smalere samarbeidsprofiler som reflekterer deres egenart.

Det eksisterer et stort antall økonomiske relasjoner mellom kommunene og ulike typer av frivillig innsats. Mest forekommer tilskudd til aktiviteter og dernest driftstilskudd. Det er i særlig grad de tradisjonelle frivillighetskategoriene, som mange kommuner samarbeider med, som får tilskudd, slik som kultur, idrett, humanitær-sosial mv. Av de "nyere" frivillighetsformer kan nevnes prosjekt-festival organisasjoner og mindre formaliserte ungdomsgrupper som får aktivitetstilskudd i mange kommuner. Betaling for definerte tjenester forekommer mye mindre

og fortrinnsvis for spesielle områder som idrett, kultur, humanitær-sosial, helse-omsorgsinstitusjoner og enkelte andre. Bidrag fra frivillig sektor til kommunen nevnes av få. Humanitær-sosial frivillig innsats utmerker seg i den forbindelse.

Det viser seg å være noen variasjoner med hensyn til hvorvidt kommuner samarbeider med ulike typer av frivillig innsats. Geografiske variasjoner er relativt moderate. På landsdelsnivå kan det se ut til at man på Vestlandet og Østlandet samarbeider noe mer enn de andre landsdelene. Når det gjelder regiontype, er det først og fremst landsbygdregionene som skiller seg ut med noe lavere samarbeidstilbøyelighet mellom kommune og frivillig innsats.

Større forskjeller viser det seg å være mellom større og mindre kommuner. De førstnevnte samarbeider mer med frivillig innsats enn de sistnevnte.

Litteratur¹⁹

- Allern, E. H., & Lorentzen, H. (2002). *New forms of civic participation in Norwegian government administration. An exploratory study* (No. NIBR-notat 2002:113). Oslo: NIBR.
- Austgard, H. (2004). *Stiftelsen Kirkens Bymisjons relasjon til det offentlige: økonomisk støtte og den frivillige sektorens evner i velferdssammenheng, i teori og virkelighet*. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Berg, C., & Rommetvedt, H. (2002a). Idrett og politikk i kommunene. In P. Mangset & H. Rommetvedt (Eds.), *Idrett og politikk - kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Berg, C., & Rommetvedt, H. (2002b). Kommunal organisering og bevilgninger til idretten. In P. Mangset & H. Rommetvedt (Eds.), *Idrett og politikk - kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Bergsgard, N. A., Flermoen, S., & Haukelien, H. (2003). *Brukernes deltakelse i yrkesretta tiltak og fritidstiltak - samarbeid og organisering lokalt. Evaluering av det lokale arbeidet med Opptappingsplanen for psykisk helse*: Bø: Telemarksforskning-Bø, arbeidsrapport 10/2003.
- Buksti, J. A. (1984). *Organisationernes folk*. Århus: Forlaget Politica.
- Drevland, W., & Schjelderup, L. (1993). "Tredje sektor som ressurs og utfordring i sosialt arbeid" - *Sluttrapport*. (No. Skriftserien nr.1). Stavanger: Sosialhøgskolen.
- Flanagan, C. A., Brown, J. M., Jonsson, B., Csapo, B., & Sheblanova, E. (1998). Ties that Bind: Correlates of Adolescents' Civic Commitments in Seven Countries. *Journal of Social Issues*, 54(3), 457-475.
- Flermoen, S. (2006). *Arbeids- og fritidstiltak for mennesker med psykiske lidelser. Evaluering av det lokale arbeidet med Opptappingsplan for psykisk helse. Sluttrapport*. (No. 234). Bø: Telemarksforskning-Bø.
- Forum för frivilligt socialt arbete. (2004)). *Uppdrag eller bidrag. En handbok i konsten att samarbeta med det offentliga*: www.socialforum.se.
- Foss, O. og Selstad, T., red. (1997): *Regional arbeidsdeling*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Habermann, U. (1995). *Kommuneprofiler - en undersøgelse av det frivillige sociale arbejde i seks danske kommuner med særlig vægt på samarbeidsrelationerne til det offentlige*. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.
- Habermann, U., & Ibsen, B. (2005). *Definition af den frivillige sektor i Danmark. Frivillighedsundersøgelsen - en kortlægning af den frivillige sektor i Danmark*. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.
- Hjære Jensen, M. (2005). *Partnerskaber - på vej mot en ny samarbejdskultur. Rapport fra en følgestudie af tre partnerskaber mellem offentlige og frivillige sociale organisationer*. Odense: : Center for frivilligt socialt arbejde.
- Hjære Jensen, M. K. (1997). *De frivillige organisationer og kommunerne. En håndbog om samarbejdsrelationer, Del 1 og 2* Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.

19 Oversikten her inneholder både den litteraturen som det konkret er referert til i kapittel 2, og andre bidrag om relasjonen kommune-frivillig sektor.

- Ibsen, B. (2006a). *Dansk idrætspolitikk. Mellom frivillighet og statlig styring*. København: Idrættens Analysinstitutt.
- Ibsen, B. (2006b). *Foreningsidrætten i Danmark*. . København: Idrættens Analysinstitutt.
- Jensen, A. (2000). *Frivilligt arbejde for sindslidende*. Århus: Center for evaluering, Psykiatrien i Århus Amt.
- Johansson, S. (2005). *Kommunalt stöd til sociala ideella organisationer. Omfattning, utveckling och former. Socialstyrelsens sekretariat för frivilligt socialt arbete*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Jönsson, B. (2002). *Frivilliga sociala innsatser och socialtjänsten i Halland*. (No. Meddelandeserien 2002:6): FoU-enheten, Kommunförbundet i Halland.
- Klausen, K. K. (1989). Den tredje sektor. Frivillige organisationer mellom stat og marked. In K. K. Klausen & T. H. Nielsen (Eds.), *Stat og marked. Fra Leviathan og usynlig hånd til forhandlingsøkonomi*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Koch-Nielsen, E., & Michaelsen, K. (2003). *Kommunal frivillighet - tre casestudier*. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde. .
- Kogstad, R. (1988). *Formalisert samordning på lokalplan*. Bodø: Høgskolesenteret i Nordland.
- KOU. (2003:3). *Velferd, Virkelighet og Visjoner: mot bærekraftige kommuner*: Oslo: Kommuneforlaget.
- Lie, T., & Nesvåg, S. (2006). *Evaluering av rusreformen* (No. Rapport IRIS - 2006/227). Stavanger: IRIS.
- Lindberg, G. (2001). *Bilder av samverkan mellan Uppsala kommun och frivilligorganisationer*. Uppsala Kommun: Kommunstyrelsen.
- Lorentzen, H. (1994). *Frivillighetens integrasjon*. Oslo: Universitetsforslaget.
- Lorentzen, H. (1998). Forskerne og frivilligheten. *Tidsskrift for velferdsforskning, Vol 1*(Nr 2).
- Lorentzen, H. (2003). *Velferdskommunene og de frivillige organisasjonene. Dugnad, engasjement og velferd* (Notat). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lorentzen, H. (2004a). *Fellesskapets fundament: sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax.
- Lorentzen, H. (2004b). *Philanthropy and collectivism: grantgiving foundations in Norway*. Oslo: Institute for Social Research.
- Lorentzen, H., Andersen, R. K., & Brekke, J.-P. (1995). *Ansvar for andre. Frivillighetssentralen i norsk velferdspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lorentzen, H., & Hoaas, K. (2000). *Offentlig styring av frivillige organisasjoner med barne- og ungdomsorganisasjonene som case* (No. Rapport 13:2000). Bergen/Oslo: Institutt for Samfunnsforskning og LOS senteret.
- Lorentzen, H., & Røkeberg, T. (1998). *Hvem bør eie frivillighetssentralene? Virkninger av eierskap for drift, styring og innhold* (No. 014). Oslo: ISF.
- Lundström, T., & Svedberg, L. (2003). The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State - The Case of Sweden. *Journal of Social Policy, 32*(2).
- Lyngsdal, L. (1980). De primærkommunale organisationers dannelse og utvikling. In J. A. Buksti (Ed.), *Organisationer under forandring*. Århus: Forlaget Politica.
- Markström, U. (2004). *Den svenska psykiatrireformen. Bland brukare, eldsjälur och byråkrater*. Sverige: Borea Bokförlag.
- Markussen, T. H. (2004). *Evaluering av Kirkens Bymisjons metadonprosjekt*. T.H. Markussen, Kristiansand.

- Mortensen, M. (2004). *Idræt som kommunal velfærd. Mentalitet, velfærd og idrætspolitik i København, Ballerup og Skive 1870-1970*. København: Københavns Universitet, Institut for Idræt.
- Mortensen, M. (2006). Velfærd, kommunal idrætspolitik og mentalitet i Danmark - en lokal historie. In *Idrottshistoriskt symposium 2005. Idrottens attraktivitet, Idealism, Kommersialism, Politik*. Malmö: Sveriges Centralförning för Idrottens Främjande.
- Mortensen, Ø., & Fosse, E. (2006). *"Empowerment i praksis": evaluering av Kirkens bymisjons nærmiljøarbeid - Ada*. Bergen: Universitetet i Bergen, Hemil-senteret.
- Nes, S. (2006). *Identitetsdannelse i en frivillig organisasjon: - et sosialt læringsperspektiv*. S. Nes, Oslo.
- Nordahl, B., & Carlsson, Y. (1999). *Lokal utvalg og deltakerdemokrati Evaluering av SAM-programmets forsøk med formalsiert samarbeid mellom kommune og innbyggere* (No. Samarbeidsrapport). Oslo: NIBR/Byggforsk.
- Norges Offentlige Utredninger. (1988:17). Frivillige organisasjoner.
- Norges Offentlige Utredninger. (1998:18). Det er bruk for alle.
- Norges Offentlige Utredninger. (2006:15). Frivillighetsregisteret: Oslo: Kultur- og kirke departementet.
- Norlin, L., & Olsson, L.-E. (2000). *Partner sökes. Samverkan mellan kommuner och frivilliga organisationer*. Stockholm: Sköndalsinstitutets forskningsavdelning.
- Næringsrådgivning AS. (2005). *På sporet av en lokal frivillighetspolitikk? En kartlegging av forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner*. Kommunenes Sentralforbund, lastet ned fra www.ks.no.
- Olsson, L.-E. (1998). *Givande och tagande. Interaktion mellan frivilliga organisationer och kommuner* (No. Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr.10). Stockholm: Sköndalsinstitutets forskningsavdelning.
- Olsson, L.-E. (2000). *På olika vilkor. Samverkan mellan kommun och fri-villig organisation*. (No. Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr.12). Stockholm: Sköndalsinstitutets forskningsavdelning.
- Opedal, S., & Rommetvedt, H. (2006). Politikk for norsk lokalidrett. In *Idrottshistoriskt symposium 2005. Idrottens attraktivitet, Idealism, Kommersialism, Politik*: Sveriges Centralförning för Idrottens Främjande
- Prestoff, V. A. (1990). Nonprofit Organizationa and Consumer Policy: The Swedish Model. In H. K. Anheier & W. Seibel (Eds.), *The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizationa*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Rambøl Management, & Socialministeriet. (2006). *Samarbeid mellom kommuner og frivillige organisationer og sosialt arbeid*. København: Socialministeriet.
- Repstad, P. (1998a). Forholdet mellom det offentlige og det frivillige - et for nærsynt forskningstema i Norge? Et forskningblikk. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 1(nr. 2).
- Repstad, P. (Ed.). (1998b). *Den lokal velferdsblandingen. Når offentlige og frivillige skal samarbeide*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riiskjaer, S., & Nilsen, K. (1987). Financial dependence and organisational autonomy. *International review for the sociology of sport*, 22(3).
- Seippel, Ø. (2006). Sport and Social Capital. *Acta Sociologica*, 49(2).
- Selle, P. (1995). Idretten og det offentlige: Ein familie? In K. K. S. Klausen, P. (red.) (Ed.), *Frivillig organisering i Norden*. Bergen: TANO og Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Selle, P. (1998). Frivilligdom mellom stat og marknad. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 1(nr. 2).

- Selle, P., & Øymyr, B. (1995). *Frivillig organisering og demokrati*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Selle, P. o. B. Ø. (1995). *Frivillig organisering og demokrati*. Oslo: Samlaget.
- Sivesind, K. H., Lorentzen, H., Selle, P., & Wollebæk, D. (2002). *The Voluntary Sector in Norway. Composition, Changes, and Causes* (No. Rapport 2002:2). Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Sjöblom, P. (2006a). *Den institutionaliserade tävlingsidrotten. Kommuner, idrott og politik i Sverige under 1900-talet* (Vol. Stocholm Studies in History 83). Stocholm: Stocholm Universitet.
- Sjöblom, P. (2006b). Röstmaximering - vinstmaximering - nyttomaximering: Foreningsidrottens attraktionskraft på stat, näringsliv og civilsamhälle. In *Idrottshistoriskt symposium 2005. Idrottens attraktivitet, Idealism, Kommersialism, Politik*. Malmö: Sveriges Centralförning för Idrottens Främjande
- Skov Henriksen, L. (1999). Frivillig organisering: Aktuelle tendenser og fremtidige perspektiver for forskningen. Review-essay. *Dansk Sociologi*(nr. 3).
- Skov Henriksen, L., & Bundesen, P. (2004). The Moving Frontier in Denmark: Voluntary-State Relationship since 1850. *Journal of Social Policy*, 33(4).
- Skov Henriksen og Ibsen, B. (Ed.). (2001). *Frivillighedens udfordringer - nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde og Odense Universitetsforlag.
- Socialministeriet. (1998). Frivilligt socialt arbejde og kommuner og amter i samspil. Om § 115 i Lov om social service. . In Socialministeriet (Ed.): København: Socialministeriet
- Socialministeriet. (2003). Lokalt samarbejde om frivilligt socialt arbejde - idé-katalog til kommuner, amter og frivillige sociale organisationer. In Socialministeriet. (Ed.): København: Socialministeriet
- Socialstyrelsen. (2002). *Frivilligorganisationer som uppdragstagare. Vad betyder det for brukarna?* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2004). *Möten i den sociala frivilligsektorn*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Soldal, K. A. (2003). *Støttekontakter. Soveputer eller ressurser i velferdssamfunnet?* Bergen: Fagbokforlaget
- SOU. (1993:82). Frivillig socialt arbete. Kartläggning och kunnskapsöversikt. Rapport av Socialtjänstkommittén. In Socialdepartementet (Ed.): Stockholm
- St. meld. nr. 27. (1996-97). Om statens forhold til frivillig organisasjoner: Oslo: Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 25. (1996-97). Åpenhet og helhet. Oslo.
- St.prp. nr.63. (1997-98). Om opptrappingsplan for psykisk helse: Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. .
- Stenius, K. (1999). *Privat og offentlig i svensk alkoholstvard. Arbeidsfordelning, samverkan och styrning under 1900-tallet*. Lund: Arkiv.
- Stryjan, Y., & Wijkstrom, F. (1996). Cooperatives and Nonprofit Organizations in Swedish Social Welfare. *Annals of Public & Cooperative Economics*, Vol. 67 (Issue 1,).
- Syberg Henriksen, C., & Hansen, H. (2003). *§115-redegjørelse 2003: Kommuners og amters samarbejde med frivillige sociale organisationer - erfaringsopsamling og redegjørelse om lov om social service §115*. København:: Center for Alternativ Samfundsanalyse.
- Taugbøl, T. (1994). *Miljøvernssamarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Theien, I., Andersen, R. K., Opdalshei, O. A., & Lorentzen, H. (2006). *Frivillige organisasjoner: en kommentert bibliografi 2006*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Tranvik, T., & Selle, P. (2003). *Farvel til folkestyret?: nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tranvik, T., & Selle, P. (2005). State and Citizens in Norway. *Organisational Society and State - Municipal Relations*. *West European Politics*, 28(4).
- Tranvik, T., & Selle, P. (2007). The Rise and Fall of Popular Mass Movements. *Organizationa Change and Globalization - the Norwegian Case*. *Acta Sociologica*, 50(1).
- Vestrheim, D., & Hauge, J. (1988). *Når det offentlege ikkje gjer jobben aleine* (No. NIBR-rapport 1988:7). Oslo: NIBR.
- Vislie, A., & Guntvedt, O. H. (1988). *Frivillig organisasjoner og kommuner i samarbeid. Erfaringer fra et forsøksprogram*. Oslo: Norsk gerentologisk institutt/Norsk institutt for by- og regionforskning. Rapport 1/88.
- Wollebæk, D., & Selle, P. (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget
- Wollebæk, D., Selle, P., & Lorentzen, H. (2000). *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget

Vedlegg A: Nærmere om opplegg for kartlegging i kapittel 6

Hoveddel av kartleggingen omhandler virksomhetenes samhandling og samarbeid med frivillig sektor. Det er til sammen 9 typer kommunale virksomheter. Representanter for hver av disse er bedt om å svare på et sett med spørsmål for til sammen 19 forskjellige typer av organisasjon/lag/innsats innen frivillig sektor.

I kartlegging av dette har vi fulgt følgende prosedyre. Alle virksomhetsrepresentanter som sier at de har kontakt med frivillig sektor, blir stilt spørsmål om sine relasjoner til frivillig sektor. De som sier at de ikke har slik kontakt, blir etter de innledende og generelle spørsmål ført til slutten av skjema. Alle de øvrige blir bedt om å gjøre rede for følgende vedrørende virksomhetens relasjoner til hver enkelt type av de 19 angitte typer av frivillig innsats:

2. Samarbeider virksomheten/etaten med denne type frivillig innsats? Hvis svaret er ja, føres en videre til spørsmålstype 2 og 3 nedenfor. Hvis svaret er nei eller vet ikke, blir man ført over til neste type av frivillig innsats.
3. Hvis samarbeid, oppgi hvem som har tatt initiativ til dette samarbeidet; hhv. kommunen, frivillig sektor eller begge parter.
4. Hvis samarbeid, oppgi hvilke former dette samarbeidet har. Handler det om en eller flere av følgende kategorier:
 - a) ad hoc/uformelt enkeltsak samarbeid,
 - b) medvirkning for eksempel i planprosesser,
 - c) utvalgssamarbeid, styrer, råd,
 - d) samarbeid om utviklingsprosjekter i kommunal/offentlig regi,
 - e) gjennomføring av driftsoppgaver i kommunal/offentlig regi, frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver i kommunal/offentlig regi,
 - f) gjennomføring av forvaltningsoppgaver,
 - g) annet, og i så fall gjøres det nærmere rede for dette.

Det ligger i denne tilnæringsmåten, jfr. tredje punkt over, at vi har valgt å definere samarbeid som et svært bredt begrep. Fra ad hoc/samarbeid om enkeltsaker, til medvirkning og deltakelse i utvalg/styrer/råd eller utviklingsprosjekter, og til at denne typen frivillig innsats gjør definerte oppgaver for kommunen. Hvor omfattende og forpliktende kommunenes forhold til frivillig sektor er, bestemmes gjennom denne metodikken av om man krysser av for andre samarbeidsformer enn bare ad hoc/uformelt enkeltsaksamarbeid.

Økonomiske relasjoner mellom kommunen og en bestemt type av frivillig innsats behøver likevel ikke automatisk bety at man samarbeider. Mot slutten av spørreskjema når respondenten har gått gjennom og beskrevet virksomhetens eventuelle samarbeid med de ulike typer av frivillig innsats, bes man om å beskrive de økonomiske relasjonene til alle typer av frivillig innsats, også de man ikke har angitt at man samarbeider med. Når det gjelder økonomiske relasjoner bes man om å krysse av for følgende ulike typer av økonomiske relasjoner mellom virksomheten og typen av frivillig innsats:

- a) kommunalt tilskudd til generell drift
- b) kommunalt tilskudd til spesifikke aktiviteter
- c) kommunal betaling for kommunal/offentlig drevet tjenesteproduksjon
- d) økonomisk bidrag fra frivillig sektor til kommunen
- e) ingen økonomiske relasjoner
- f) vet ikke

For å kunne svare på spørsmålene om kommunens samarbeid med frivillig sektor, måtte representantene fra kommunen velge 1 av i alt 9 mulige virksomheter/etater å svare på vegne av. De 9 var økonomi, personal og organisasjon, barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, sosial, kultur, næring og teknisk.

Det er mange måter å inndele frivillig sektor på. Frivillig sektor ble som tidligere nevnt inndelt i 3 hovedkategorier; *Formelle frivillige organisasjoner* (med 9 undergrupper), *mindre formaliserte lag og gruppering* (med 8 undergrupper), *institusjoner drevet i frivillig regi* (med 2 undergrupper). Sammenlagt består kategoriseringen av frivillig sektor slik av 19 undergrupper. Samlet sett betyr det at man har kartlagt et omfattende nettverk av $9 \times 19 = 171$ forskjellige relasjoner mellom kommunene og frivillig sektor.

I tillegg hadde man helt sist i spørreundersøkelsen også mulighet for å beskrive andre kategorier av frivillig innsats som man ikke hadde blitt spurt om. Som vi seinere skal se, kom det ikke frem så mye om andre typer frivillig innsats enn de vi hadde definert i utgangspunktet. Det skyldes antagelig først og fremst vår måte å definere de såkalte mindre formaliserte lag og grupperinger på. I stor grad var det gjort ved brede generiske kategorier av målgrupper/aktørgrupper, slik som for eksempel selvhjelpsgrupper og mindre formaliserte ungdomsgrupper. I tillegg kommer at også undergruppene av hovedkategorien formelle frivillige lag og organisasjoner og institusjoner drevet i frivillig regi, er veldefinerte, men omfattende kategorier.

Vedlegg B: Tabeller til kapittel 7 i rapporten

Oversiktstabellen som følger viser oss i hvilken grad ulike typer av frivillig innsats mottar økonomisk støtte fra kommunen, eller alternativt gir slik støtte. De typer av frivillig innsats, som er registrert ved at den økonomiske relasjonen omfatter flest kommuner, er markert med blått, og de øvrige som ligger over gjennomsnittet er markert med rødt.

Tabell 7.4 Økonomiske relasjoner mellom kommune og ulike typer av frivillig innsats

	Generelle tilskudd	Aktivitets-tilskudd	Betaling for tjenesteprod.	Bidrag fra frivillig sektor til kommunen
Politikk-opplysning	33	19	1	3
Religion-livssyn	44	37	5	2
Sosial-humanitær	39	49	12	10
Innvandrer	17	21	2	2
Kultur	63	65	15	1
Idrett	65	61	21	5
Friluft-miljø	50	51	7	2
Hobby	32	49	5	3
Velforening, beboerforening mv.	37	57	8	4
Selvhjelp	8	18	1	0
Frivillig omsorg	12	31	4	4
Lite formaliserte ungdomsgrupper	10	47	2	1
Vokseninnsats for barn og ungdom	16	35	4	1
Lite formalisert voksenaktivitet	5	24	1	1
Lokaler m. sosiale tilbud	32	41	5	0
Prosjekt-festival	25	60	3	1
Ad.hoc-mobiliseringsinitiativ	3	15	1	0
Helse/omsorgsinstitusjoner	14	18	10	1
Barnehager / SFO	29	16	7	1
Gjennomsnitt (uveid)	28	37	5	2

I tabellene som følger har vi satt opp i prosent hvordan kommunenes samarbeid med ulike typer frivillig innsats varierer etter kommunetype. I ytterste kolonne er dette tallet oppgitt for alle kommunene. I noen tabeller har vi markert med rødt de regiontyper som ligger over gjennomsnittet for de ulike typer av frivillig innsats²⁰. I noen tabeller uttrykker markering av blåfarge at dette er den kommunetype som ligger høyest mht. samarbeid med angitte type frivillig innsats. For noen av kategoriene har vi i nederste rekke har vi satt opp det uveide gjennomsnitt for ulike typer av frivillig innsats innen den enkelte kommunetype.

²⁰ Gjennomsnittet i ytterste kolonne i tabellene 7.5 – 7.8 er definert for hele populasjonen av kommuner, ikke som uveid gjennomsnitt av de ulike regionkategoriene.

Tabell 7.5 Prosent kommuner som oppgir å samarbeide med ulike typer av frivillig innsats etter regiontype

Samarbeid med	Storby	By	Bygdeby	Liten bygdeby	Lands-bygd	Alle
Politikk-opplysning	55	64	78	69	68	67
Religion-livssyn	73	68	56	66	63	65
Sosial-humanitær	95	86	93	80	80	85
Innvandrer	50	45	37	40	18	34
Kultur	91	91	93	89	93	91
Idrett	95	91	96	83	92	91
Friluft-miljø	73	78	67	77	65	72
Hobby	41	64	63	54	58	58
Velforening, beboerforening mv.	95	85	93	80	79	84
Selvhjelp	36	38	37	34	27	33
Frivillig omsorg	77	68	67	71	70	70
Lite formaliserte ungdomsgrupper	55	65	67	63	63	63
Vokseninnsats for barn og ungdom	64	59	74	57	44	56
Lite formalisert voksen egenaktivitet	23	34	22	31	35	31
Lokaler m. sosiale tilbud	73	66	78	63	61	66
Prosjekt-festival	64	73	85	89	69	74
Ad.hoc-mobiliseringsinitiativ	23	26	26	11	19	21
Helse/omsorgsinstitusjoner	41	39	41	46	38	40
Barnehager / SFO	41	49	33	49	33	41
Gjennomsnitt (uveid)	61	62	63	61	57	

Tabell 7.6 Prosent kommuner som oppgir å samarbeide med ulike typer av frivillig innsats etter landsdel

Samarbeid med	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Midt-Norge	Nord-Norge	Alle
Politikk-opplysning	60	78	77	58	66	67
Religion-livssyn	64	67	80	45	57	65
Sosial-humanitær	89	83	86	81	77	85
Innvandrer	44	33	41	16	18	34
Kultur	93	83	92	97	86	91
Idrett	94	83	91	97	84	91
Friluft-miljø	75	72	73	74	64	72
Hobby	56	67	56	58	64	58
Velforening, beboerforening mv.	87	72	89	81	77	84
Selvhjelp	30	44	39	32	27	33
Frivillig omsorg	70	67	73	65	70	70
Lite formaliserte ungdomsgrupper	58	61	70	65	64	63
Vokseninnsats for barn og ungdom	63	44	64	45	41	56
Lite formalisert voksen egenaktivitet	35	6	33	29	34	31
Lokaler m. sosiale tilbud	69	50	68	68	59	65
Prosjekt-festival	77	72	74	71	73	74
Ad.hoc-mobiliseringsinitiativ	25	11	26	19	11	21
Helse/omsorgsinstitusjoner	42	39	39	39	39	40
Barnehager / SFO	42	44	45	39	30	40
	62	57	64	57	55	

Tabell 7.7 Prosent kommuner som oppgir å samarbeide med ulike typer av frivillig innsats etter størrelse på kommunen

Samarbeid med	300-2000	2001-5000	5001-15000	Over 15 000	Alle
Politikk-opplysning	66	66	68	66	67
Religion-livssyn	63	61	67	74	65
Sosial-humanitær	82	78	92	91	85
Innvandrere	13	24	44	71	34
Kultur	93	78	92	91	87
Idrett	91	91	92	89	91
Friluft-miljø	59	75	78	74	72
Hobby	68	50	61	57	58
Velforening, beboerforening mv.	80	83	83	94	84
Selvhjelp	30	28	36	46	33
Frivillig omsorg	64	70	71	77	70
Lite formaliserte ungdomsgrupper	63	63	68	57	63
Vokseninnsats for barn og ungdom	39	48	68	74	56
Lite formalisert voksen egenaktivitet	41	25	32	29	31
Lokaler m. sosiale tilbud	57	68	65	74	65
Prosjekt-festival	70	71	78	83	74
Ad.hoc-mobiliseringsinitiativ	18	13	28	31	21
Helse/omsorgsinstitusjoner	29	39	49	43	40
Barnehager / SFO	20	34	50	69	40
Gjennomsnitt (uveid)	55	56	64	68	

Tabell 7.8 Prosent kommuner som oppgir å samarbeide med ulike typer av frivillig innsats etter frie inntekter per person

Samarbeid med	lav	middels lav	middels høy	Høy	Alle
Politikk-opplysning	66	65	75	61	67
Religion-livssyn	81	54	64	63	65
Sosial-humanitær	95	85	77	81	34
Innvandrere	63	32	28	11	85
Kultur	94	92	85	95	91
Idrett	90	93	92	88	91
Friluft-miljø	77	76	79	54	72
Hobby	63	48	66	60	58
Velforening, beboerforening mv.	94	82	83	77	84
Selvhjelp	50	27	26	30	33
Frivillig omsorg	77	66	74	63	70
Lite formaliserte ungdomsgrupper	61	66	62	63	63
Vokseninnsats for barn og ungdom	77	62	40	39	56
Lite formalisert voksen egenaktivitet	31	32	26	35	31
Lokaler m. sosiale tilbud	73	68	87	53	70
Prosjekt-festival	77	76	72	72	74
Ad.hoc-mobiliseringsinitiativ	31	20	15	18	21
Helse/omsorgsinstitusjoner	47	44	38	30	40
Barnehager / SFO	63	39	38	19	40
Gjennomsnitt (uveid)	69	59	59	53	

Tabell 7.9 Samarbeid med frivillig innsats i prosent av alle virksomheter som samarbeider etter intern koordinering av kommunens relasjoner til frivillig sektor

	Sentral enhet/ stilling	Tjeneste/ enhetsnivå	Lite fokus på formell organisering
Politikk-opplysning	38	47	28
Religion-livssyn	41	36	27
Sosial-humanitær	62	68	45
Innvandrer	19	17	10
Kultur	72	67	60
Idrett	65	64	62
Friluft-miljø	47	40	34
Hobby	39	30	25
Velforening, beboerforening mv.	55	57	49
Selvhjelp	19	18	10
Frivillig omsorg	44	38	32
Lite formaliserte ungdomsgrupper	44	30	22
Vokseninnsats for barn og ungdom	34	36	16
Lite formalisert voksen egenaktivitet	21	13	8
Lokaler m. sosiale tilbud	48	35	24
Prosjekt-festival	51	46	40
Ad.hoc-mobiliseringsinitiativ	9	10	6
Helse/omsorgsinstitusjoner	23	20	17
Barnehager / SFO	21	20	12
Gjennomsnitt (uveid)	40	36	28

Tabell 7.10 Samarbeid med frivillig innsats i prosent av alle virksomheter som samarbeider, kategorisert etter mål og planer for kommunens relasjoner til frivillig sektor

	Vedtatte mål for samarbeid med frivillig sektor	Vedtatt frivillighets-politikk	Utreder/utvikl. frivillighets-politikk	Ikke formalisert politikk
Politikk-opplysning	43	56	50	40
Religion-livssyn	47	52	39	31
Sosial-humanitær	77	69	75	55
Innvandrer	27	29	30	12
Kultur	77	67	86	62
Idrett	75	58	73	63
Friluft-miljø	52	42	48	38
Hobby	42	33	46	26
Velforening, beboerforening mv.	74	60	57	50
Selvhjelp	23	25	9	15
Frivillig omsorg	48	44	52	33
Lite formaliserte ungdomsgrupper	42	35	46	27
Vokseninnsats for barn og ungdom	50	38	41	25
Lite formalisert voksen egenaktivitet	24	13	16	11
Lokaler m. sosiale tilbud	48	48	36	31
Prosjekt-festival	64	52	46	41
Ad.hoc-mobiliseringsinitiativ	13	13	7	7
Helse/omsorgsinstitusjoner	23	19	23	18
Barnehager / SFO	27	17	18	16
Gjennomsnitt (uveid)	46	41	42	31