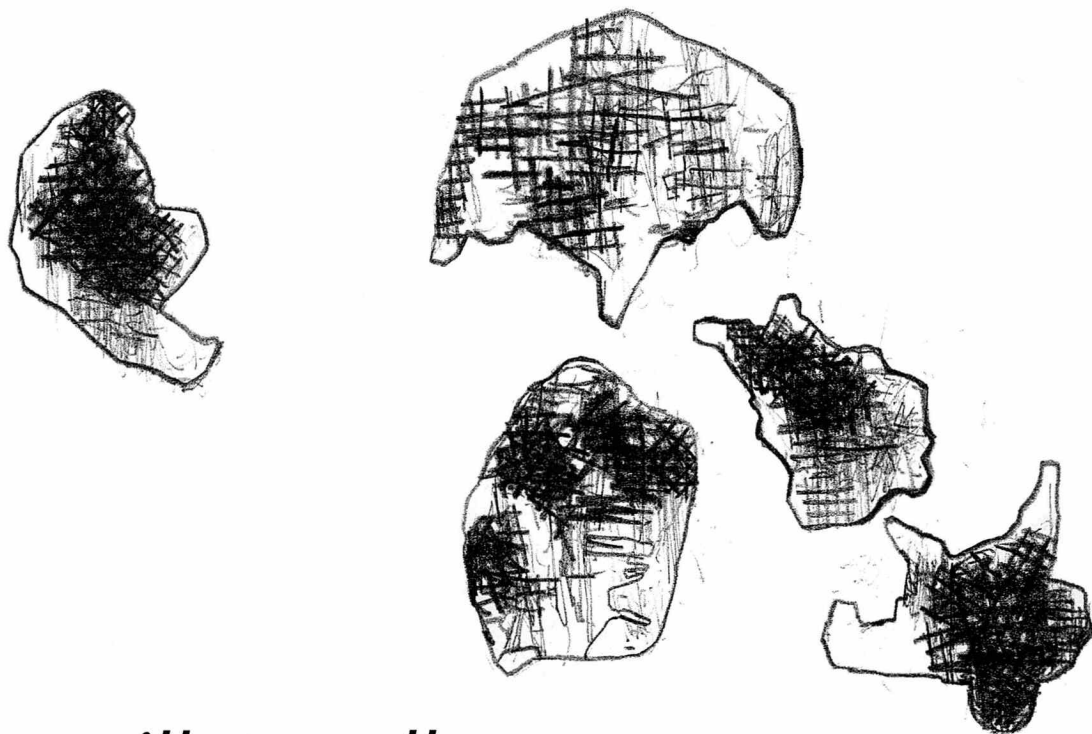


Tegninger:
Gert Hansen



Samspillet mellem **frivillige organisationer og det offentlige**

Af Nanna Kildal

Den norske frivillige sektor er inde i en betydningsfuld forandringsproces. Tendensen for de frivillige organisationer er at de bliver mere professionaliserede, mindre medlemsbaserede, mindre lokalt forankrede og mindre kollektive. Organisationerne bliver mindre filantropiske og mere selvoptagede. En anden tendens er en stærk offentlig satsning på frivillig, gratis omsorgsarbejde på det lokale niveau.

En satsning på privatisering af det sociale ansvar er problematisk for en velfærdsstat, som ønsker at definere sig ud fra universalitets- og rettighedsprincipper.

Historisk set har de folkelige bevægelser spillet en betydningsfuld rolle i norsk velfærdspolitik. En rolle som imidlertid ikke har fået særlig opmærksomhed før 1980'erne, hvor interessen for markedets, familiens og de frivillige organisationers funktion som velfærdsproducenter blev vakt. OECD-publikationen *The Welfare State in Crisis* fra 1981 er et repræsentativt udtryk for den ændrede politiske atmosfære. OECD-publikationen efterlyste nye relationer mellem offentlig og privat tjensteproduktion, bl.a. ved decentralisering og styrkelse af *individernes ansvar* for egen og andres velfærd.

Velfærdsstatens forskellige krisetegn – økonomiske, ideologiske og moralske – har siden udviklet sig til et omfattende tema. Velfærdsstaten blev kritiseret for at være bureaukratisk, paternalistisk, ineffektiv og dyr. Den havde ikke bare drænet samfundet for penge, men også for solidariske relationer og personlig moral. Som reaktion herpå, blev velfærd skabt gennem *det civile samfund* og "frivillige organisationer" anset for at være både billigere og bedre end offentlig velfærd¹⁾. På den tid blev også begrebet *den tredje sektor* introduceret som en betegnelse for organisationer, der hverken var markedsbaserede ("første sektor"), eller offentlige ("anden sektor"). Samtidig opstod der en gradvis ændring i begrebsbrug fra "velfærdsstat" til *velfærdssamfund*, bl.a. benyttet i norske offentlige udtalelser og betænkninger for at signalere, at flere aktører end de ansatte i det offentlige burde have ansvaret for velfærden i samfundet. Der skulle sættes mere på decentralisering af velfærdsaktiviteten, og på *privat ansvar og initiativ*. En sådan overføring af offentligt ansvar antager hovedsageligt tre former:

1. Overføring af offentligt ansvar til *markedet*, gennem arbejdspladsrelaterede forsikringsordninger, udbud i licitation²⁾ osv. Dette er blevet betegnet som den "blå privatisering" (Støkken 1999), og er i stærk vækst i Europa, men endnu ikke i Norge.
2. Overføring af offentligt ansvar til *familien*, en såkaldt "husholdsprivatisering" i form af omkostningsprivatisering/brugerbetaling (afgifter og egenandele), eller overføring af konkrete velfærdsopgaver. Den norske konstantstøtte er en sådan form for privatisering; det offentlige yder her tilskud til de forældre som vælger andre omsorgsformer end børnehaver³⁾.

3. Den såkaldte "grønne privatisering", som indebærer at ansvar og initiativ overføres til den *frivillige sektor*. Denne omfatter en mangfoldighed af mere eller mindre formelle organisationer, foreninger og grupper, fra Røde Kors til selvhjælpsgrupper.

Som antydning indledningsvis, dukkede de frivillige organisationer op som tema i den politiske og faglige debat som *et modstykke* til den offentlige omsorg: de frivillige organisationer gav billigere og bedre omsorg.

I Norge har forholdet mellem offentlig og frivillig sektor imidlertid været langt mere harmonisk, men også mere kompliceret, end man ofte får indtryk af gennem de offentlige debatter. Helt fra 1820-årene har frivillige organisationer modtaget *offentlig støtte* (Kuhnle og Selle 1990: 164). De har også en lang tradition for *indflydelse* over den del af den offentlige politik, som angik dem selv, gennem repræsentation i komitéer, udvalg osv. Flere historiske studier viser også, at væksten i den offentlige velfærd øgede *samtidig med* væksten i de frivillige organisationer. Selv om de frivillige organisationers rolle som velfærdsproducenter blev usynliggjort i efterkrigstidens offentlige ekspansionsperiode, har de faktiske relationer mellem staten og de frivillige organisationer hele tiden været tætte. Enkelte hævder ovenikøbet at de frivillige organisationer har været vigtige *drivkræfter* bag et øget offentligt velfærdsansvar, ved at skabe opmærksomhed omkring opgaver som det offentlige burde tage sig af (ibid.: 178).

Både organisationerne selv og relationerne til staten har imidlertid ændret karakter i tidens løb. De første store landsomfattende velfærdsorganisationer som blev etableret ved århundredskiftet og i tiden derpå, bestod i hovedsagen af to typer: organisationer som arbejdede for den almene velfærd, som "Nasjonalforeningen for folkehelsen", og organisationer som arbejdede for egne medlemmer, som "Norges Blindeforbund", "Norges Vanførelag" osv.

De traditionelle organisationer er især karakteriseret ved en udpræget demokratisk kultur, med aktive medlemmer på lokale niveauer. Sammenlignet med andre europæiske lande har de frivillige organisationer i Norge, og formodentlig også i resten af Skandinavien, rekrutteret usædvanligt bredt, socialt set. Ifølge Selle og Øymyr, som har udgivet et omfattende arbejde om frivillig organisering i Norge, består det norske organisationssamfund af



mere end 2000 landsdækkende organisationer (1995: 13-14). 80% af alle nordmænd mellem 16-79 år er medlem af mindst én frivillig organisation, mange er medlem af flere. Der har imidlertid foregået store ændringer i organisationsbilledet: fra 1980-95 var det udelukkende idrætsorganisationerne og "velforeningerne" (foreninger som fremmer almennyttige tiltag indenfor et bestemt distrikt/nabolag/lokalsamfund) som både øgede medlemstilslutning og aktivitetsniveau. I samme periode har politiske partier samt religiøse og humanitære organisationer oplevet en nedgang i medlemstal og aktivitetsniveau (Langeland m.fl. 1999: 107). Hvilket er nogle indikationer på de strukturelle forandringer som det norske organisationssamfund har gennemgået. Disse kan sammenfattes i fire tendenser (Selle og Øymyr 1995: 237):

1. En stærk *specialisering* af organisationerne; de er styret af afgrænsede målsætninger og er rettet mod bestemte arbejdsfelter og præciserede målgrupper, eksempelvis krisecentrene.
2. *Selvorganisering* bliver stadig vigtigere, organisationerne som vokser frem arbejder for egne medlemmers interesser, snarere end for andre grupper eller for en almen politisk vision.
3. Øget *centralisering*, en bevægelse fra et geografisk baseret moralsk fællesskab, til et fællesskab baseret på gruppeidentitet. Dvs. at organisationerne i stadig mindre udstrækning har deres udspring i lokale forhold.
4. Øget *professionalisering*. Det frivillige arbejde bliver stadig mere kontraktbaseret og aflønnet, samtidig med at organisationerne i stigende grad ansætter professionelle medarbejdere. Dvs. at både driften af organisationerne, og selve virksomheden, bliver mere professionelle.

Mere professionelt organisationssamfund

Disse tendenser antyder at vi er på vej mod et mere professionelt, mindre medlemsbaseret, mindre lokalt forankret, og mindre kollektivt orienteret organisationssamfund. Organisationerne bliver mindre filantropiske og mere selvoptagede. Fokus for deres virksomhed bli-

ver i stigende grad rettet indover i organisationen, mod egne medlemmers behov og problemer, mens den samfundsmæssige orientering stort set begrænses til interessen for offentlige tilskud. De frivillige organisationer kan dermed få en ganske anden funktion i fremtidens norske velfærdsstat, end de havde i velfærdsstatens opbygningsfase.

Denne antagelse underbygges af det, der måske kan betegnes som en tredje fase i udviklingen af organisationssamfundet: tendensen til *lokal selvorganisering*. I løbet af de sidste 10-20 år er tallet af selvhjælpsgrupper, støttegrupper, krise- og kontaktgrupper, nærmiljøprojekter osv. steget voldsomt, med økonomisk støtte fra det offentlige. I 1991 tog den norske regering initiativ til at få fart på lokal, frivillig aktivitet ved at yde 90 millioner kroner til et treårigt forsøg med såkaldte "frivillighetssentraler", et klart kursskifte i den offentlige velfærds politik. Disse centre, som drives af frivillige organisationer, menigheder og kommuner, er nu blevet permanente og modtager statslig støtte på minimum 200.000 kroner pr. år. I 1999 er der givet støtte til 235 frivillighedscentre som formidler kontakt mellem frivillig ubetalt arbejdskraft og personer med forskellige former for hjælpebehov.⁴⁾

Baggrunden for frivillighedscentre var klart økonomisk begrundet: det offentlige havde brug for den frivillige indsats for at kunne magte løsningen af samfundets omsorgsopgaver i økonomisk trange tider. Efterhånden er det imidlertid andre begrundelser som bliver anført for at centrenes virksomhed bør videreudvikles. Det frivillige arbejdes "egenværdi" og evne til at skabe fællesskab og mening er især blevet understreget (Langeland 1999: 105-7).

En ekspansiv øgning i det frivillige, ulønnede sociale arbejde er imidlertid ikke uproblematisk, bl.a. bliver det konfronteret med stærke modkræfter, fra *markedet* og fra *professionerne*, men også fra de traditionelle, *etablerede frivillige organisationer* (Lorentzen 1994: 223).

For det første er der grund til at formode, at frivilligt gratisarbejde vil kunne blive konfronteret med modstand fra lønarbejdere som opererer på samme marked, for eksempel at en frivillig transportservice for ældre møder modstand fra taxierhvervet. For det andet vil der kunne opstå konflikter i forhold til professionelle social- og sundhedsarbejdere, ikke mindst mht kvaliteten på den omsorg der ydes.

Er "den gode omsorg" først og fremmest et spørgsmål om gode motiver, empati og egne erfaringer, eller forudsætter den kompetence erhvervet gennem teoretisk og praktisk oplæring? For det tredje vil der kunne opstå konfrontationer med de allerede etablerede frivillige organisationer. Især i tider med knappe ressourcer vil konkurrencen mellem disse og det lokale, frivillige arbejde, kunne skærpes. Billige omsorgsydelser, som antages at skabe fællesskab og mening for dem som udfører dem, er gode argumenter for reducerede bevillinger til andre, dyrere velfærdsproducenter. Meget tyder m.a.o. på at vi kan få øget konkurrence og voldsommere konflikter i tiden som kommer mellem forskellige organisationer og bevægelser indenfor den frivillige sektor, og mellem denne sektor og markedet. Forholdet til staten forekommer langt mindre kompliceret.

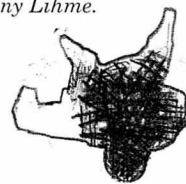
Den norske frivillige sektor er inde i en betydningsfuld forandringsproces. Dels fremstår den som mere professionel end tidligere, med en større afstand til lokalniveaue – dels har vi fået en række nye lokale aktiviteter som netop har sin styrke i manglen på professionalitet. Og det er især disse nye aktiviteter som i sig bærer nogle faresignaler i forhold til et demokratisk, universalistisk velfærdssystem. Selvom den frivillige indsats repræsenterer en betydningsfuld ressource for samfundet som helhed, og er meningsfuld både for dem som yder som for dem som nyder af den, kan tendenserne til en øget offentlig satsning på *private og lokale, ikke-professionelle initiativer*, bidrage til at undergrave velfærdsstatens grundprincipper om ligebehandling og universalitet.

Andre tendenser i 1990-tallets velfærds-politik har peget i samme retning: velfærdsrettighederne er blevet mere usikre. Dels bliver retten til ydelser afgjort i processer af dialog, skøn og konkurrence mellem forskellige behovstrængende grupper og individer, dels bliver den i stigende udstrækning gjort afhængig af borgernes præstationer på arbejdsmarkedet. Det offentlige ansvar for borgernes velfærd, som 1900-tallets sociale rettigheder er et udtryk for, er m.a.o. i færd med at tilbageføres til borgerne selv. Såvel "husholdprivatiseringen", som "den grønne privatisering" gør sig gældende. Borgernes ansvar for egen situation bliver idag understreget i alle offentlige udmeldinger der angår velfærdsspørgsmål, nationalt som internationalt. Udviklingen af frivillighedscen-

trene kan dermed tolkes som udtryk for et radikalt skifte i det frivillige arbejdes funktion. Det er ikke rollen som medspiller og igangsætter af et kollektivt ansvar som ser ud til at blive det centrale i det 21. århundrede, men snarere selve funktionen som primær velfærdsproducent.

En satsning på decentralisering af samfundets velfærdsproduktion og på privat ansvar for egen og andres velfærd, sådan som OECD-publikationen fra 1981 anbefalede, er naturligvis ikke kritikværdig i sig selv – det har gennem hele velfærdsstatens udvikling været et grundprincip at borgerne skal tage ansvar for sig selv. At forstærke en sådan satsning kan imidlertid blive problematisk for en velfærdsstat som ønsker at definere sig ud fra universalitets- og rettighedsprincipper.

Oversat fra norsk af Benny Lihme.



Litteratur:

- Kuhnle, Stein og Selle, Per (1990) Frivillig organisert velferd – alternativ til det offentlige? Bergen: Alma Mater Forlag.
 Langeland, Ove m.fl. (1999) Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
 Lorentzen, Håkon (1994) Frivillighetens integrasjon. Oslo: Universitetsforlaget.
 OECD (1981) The Welfare State in Crisis.
 Selle, P. og Øymyr, B. (1995) Frivillig organisering og demokrati. Oslo: Det Norske Samlaget.
 Støkken, Anne Marie (1999) privatiseringens mange ansikter. Stensil. Innledning til konferansen »Velferd til Salgs? Trondheim 6 september.

Noter:

1. "Det civile samfund" betegner et frihedsområde mellem statens og markedets magt over borgerne. Området inkluderer sædvanligvis familiesfæren, frivillige organisationer og nye sociale bevægelser, hver for sig eller samlet.
2. Det offentlige står som ansvarlig, men de udbyder opgaverne. Man benytter sig af markedet på producentsiden, men ikke på efterspørgselssiden (Langeland 1999:152).
3. Indført af den borgerlige regering med virkning fra 1. august 1998. Omfatter i dag familier med børn fra 1 til 3 år (efter perioden med barsels/forældreorlov).
4. Arbejdstiden er ca. to timer per uge, og lønnen er "glæden ved at hjælpe andre", ifølge oplysninger fra FRI-SAM, frivillighedens samarbejdsorgan i Norge, som er finansieret og administreret af Social- og helsedepartementet.

Nanna Kildal er sociolog, førsteamanuensis ved sosionomuddannelsen Høgskolen i Bergen, Haugeveien 28, 5005 Bergen.