



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 39

(2006–2007)

Frivillighet for alle

Innhold

Del I	Overordnede prinsipper	9	4.2	Historikk	44
1	Innledning, bakgrunn og sammendrag	11	4.2.1	NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner	44
1.1	Innledning, bakgrunn	11	4.2.2	Andre dokumenter	44
1.2	Hensikten med meldingen	12	4.2.3	Stortingsmeldinger	44
1.3	Andre prosesser i frivillighetspolitikken	12	4.3	Gjennomførte tiltak mv. etter tidligere stortingsmeldinger	45
1.4	Frivillig sektor anno 2007 – en vital og framgangsrik sektor	13	4.3.1	Etablering av nye tilskuddsordninger	45
1.5	Sammendrag	13	4.3.2	Endring av lov om pengespill	45
2	Alle skal med	19	4.3.3	Endringer i rammevilkår	45
2.1	Innledning	19	4.3.4	Sekretariat for frivillige organisasjoners interessepolitiske virksomhet	46
2.2	Frivillighet gjør samfunnet rikere, sterkere og bedre	19	4.4	Statens økonomiske bidrag til frivillig sektor	46
2.3	Frivillig sektor – verdiskaper og utfordrer	20	4.4.1	Innledning	46
2.4	Organisasjonsliv og sosial kapital	20	4.4.2	Statlige tilskudd m.v.	47
2.5	En ny og helhetlig frivillighetspolitikk	21	4.4.3	Lotteriinntekter og tilskudd fra spillemidler	47
3	Frivillighet i ny tid	23	4.4.4	Indirekte støtte	47
3.1	Innledning	23	4.5	Kommunesektoren	47
3.2	Frivillige organisasjoner – kort historisk tilbakeblikk	23	Del II	Frivillighet og viktige samfunns mål	49
3.3	Nærmere om frivillighetsbegrepet	24	5	Demokrati	51
3.3.1	Bakgrunn	24	5.1	Innledning	51
3.3.2	Lov om register for frivillig virksomhet	25	5.2	Frivillige organisasjoner som demokratiske aktører	51
3.3.3	Johns Hopkins-prosjektet	25	5.2.1	Innledning	51
3.3.4	Lov om lotterier	25	5.2.2	Ulike perspektiver på demokrati.	51
3.3.5	Merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner	25	6	Likestilling	54
3.3.6	Skatte- og avgiftsregelverket	26	6.1	Innledning	54
3.4	Forskning om frivillig sektor i Norge	26	6.2	Det kjønnsdelte organisasjonslivet ...	54
3.4.1	Innledning	26	6.3	Endringer i kjønnsrollene og generasjonsutskiftning	55
3.4.2	Utviklingstendenser, medlems- og organisasjonssammensetning	26	6.4	Likestilling og makt i frivillige organisasjoner	55
3.4.3	Deltakelse og frivillig innsats	27	6.5	Kvinner og menns deltakelse i frivillig sektor – utviklingen fram til 2004	56
3.5	Ny kunnskap – Den norske Hopkinsundersøkelsen 1997 – 2004 ..	27	7	Inkludering	58
3.5.1	Innledning	27	7.1	Innledning	58
3.5.2	Frivillig sektors hovedtrekk	28	7.2	Bakgrunn	58
3.5.3	Frivillig arbeid	29	7.3	Integrering og inkludering	59
3.5.4	Antall medlemskap og organisasjoner	35	7.4	Innvandrergrupper	60
3.5.5	Betalt sysselsetting	38	7.5	Innvandrerorganisasjonene og sivilsamfunnet	61
3.5.6	Økonomi	40	7.5.1	Innledning	61
3.6	Behov for kunnskap og forskning	42	7.5.2	Har organisasjonene innflytelse?	62
4	Det offentlige forhold til frivillige organisasjoner	44	7.5.3	Sosial kapital – organisasjonene og demokratisk engasjement.	62
4.1	Innledning	44			

7.5.4	Er det ønskelig med egne innvandrersorganisasjoner?	63	11.2	Kreativitet og kultur- og næringsutvikling	99
7.6	Etablerte organisasjoner som arena for inkludering	63	11.3	Kunnskap gjennom deltakelse i organisasjoner	100
7.6.1	Innledning	63			
7.6.2	Innvandrerungdom i Oslo	65	12	Gode nærmiljø	102
7.6.3	Motivasjonsfaktorer	65	12.1	Innledning	102
7.7	Veien videre	67	12.2	Utvikling av gode nærmiljøer	102
8	Velferd og folkehelse	69	12.3	Frivillig aktivitet på kulturområdet ..	104
8.1	Innledning	69	12.4	Frivillig aktivitet og oppvekst- og ungdomsmiljøet	104
8.2	Velferd	69	12.5	Frivillig aktivitet og stedsutvikling ..	106
8.3	Folkehelseområdet	71	12.6	Frivillig aktivitet og identitetsbygging	106
8.4	Personer med nedsatt funksjonsevne	73			
8.4.1	Innledning	73	Del III	De ulike sektorene	109
8.4.2	Deltakelse i frivillige organisasjoner ..	74	13	Idrett	111
8.4.3	Kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne	76	13.1	Innledning	111
8.4.4	Fritidstilbud til barn og unge	76	13.2	Om idretten – betydning og omfang ..	111
8.4.5	Særlig om mennesker med utviklingshemming	77	13.3	Frivillig innsats i den organiserte idretten	112
8.4.6	Funksjonshemmedes organisasjoner	79	13.4	Statens tilrettelegging for idrett og fysisk aktivitet	112
9	Internasjonal solidaritet	84	13.5	Fysisk aktivitet i befolkningen	114
9.1	Innledning	84	13.6	Inaktivitet og overvekt – helsemessige utfordringer i samfunnet	117
9.2	Internasjonalt samarbeid	84	13.7	Fysisk aktivitet som helsefremmende tiltak – ansvar og virkemidler	118
9.3	Utviklingssamarbeid	86	13.8	Utvikling av et inkluderende aktivitetstilbud	119
9.3.1	Langsiktig utvikling	86	13.9	Idrett og samfunnsansvar	120
9.3.2	Humanitær innsats	88	13.10	Økt fysisk aktivitet i skolen	121
9.4	Frivillig sektor i norsk europapolitikk	89	13.11	Folk i bevegelse	121
9.4.1	Innledning	89	14	Det frivillige kulturliv	124
9.4.2	Dialogfora	89	14.1	Innledning	124
9.4.3	Tilskudd til frivillige og ikke-kommersielle organisasjoners informasjon om europeisk samarbeid	89	14.2	Bakgrunn	124
9.4.4	EØS-finansieringsordningene/fond for frivillige organisasjoner	90	14.3	Noen oversiktstall	125
9.5	Nordområdene/Russland	91	14.4	Nærmere beskrivelse av kulturpolitikken og det frivillige kulturfeltet	126
10	Mangfold	93	14.4.1	Kulturloven	126
10.1	Innledning	93	14.4.2	Kulturløftet og kulturbudsjettet	126
10.2	Norge som flerkulturelt samfunn fra historisk tid	93	14.4.3	Norsk kulturråd og Fond for lyd og bilde	127
10.2.1	Bakgrunn	93	14.4.4	Musikk	127
10.2.2	Det samiske mangfoldet	93	14.4.5	Scenekunst	128
10.2.3	Kulturløftet og samisk kultur	93	14.4.6	Historiske spill og friluftsspill	129
10.2.4	Samerådet	94	14.4.7	Dansekunst	129
10.3	Nordmenn er forskjellige	94	14.4.8	Film	129
10.4	Et internasjonalt mangfold	95	14.4.9	Språk og litteratur	130
10.5	Markeringsår for kulturelt mangfold i 2008	96	14.5	Frivillig innsats innen kulturminnevern, kulturarv og kulturvern	130
10.6	Kulturelt mangfold i frivillig sektor	97	14.6	Kulturbygg	131
11	Nyskaping, kreativitet og kunnskap	99	14.7	Samspill mellom det profesjonelle kunst- og kulturlivet og det frivillige feltet	132
11.1	Innledning	99			

14.8	Frivillig kulturvirksomhet som opplærings- og rekrutteringsarena ..	132	18	Solidaritet og bistand	158
14.9	Strukturelle endringer på det frivillige kulturfeltet.	133	18.1	Innledning	158
			18.2	Bistandsmidler til frivillige organisasjoner	159
15	De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene	134	19	Minoritetsorganisasjoner	161
15.1	Innledning	134	19.1	Innledning	161
15.2	De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene og barne- og ungdomspolitikken	134	19.2	Samer og nasjonale minoriteter.	161
15.3	Det store organisasjonsmangfoldet	135	19.2.1	Samisk organisasjonsliv	161
15.4	De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes betydning	136	19.2.2	Nasjonale minoriteter	162
15.5	Statlig støttepolitikk	138	19.3	Organisasjoner på innvandrersfeltet.	163
15.5.1	Innledning og bakgrunn	138	19.3.1	Innledning	163
15.5.2	Felles prinsipper for all statlig støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner	139	19.3.2	Landsdekkende organisasjoner på innvandrersfeltet	163
15.5.3	Samordning av begrepsbruk og dokumentasjonskrav	139	19.3.3	Lokale innvanderorganisasjoner ...	164
15.5.4	Et nytt regelverk for grunntilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene	139	20	Politiske partier og interesseorganisasjoner	166
16	Religion og livssyn	141	20.1	Innledning	166
16.1	Innledning	141	20.2	Politiske partier	166
16.2	Den norske kirke og frivillighet.	141	20.3	Interesseorganisasjoner	167
16.3	Tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.	144	20.4	Partier, interesseorganisasjoner og demokrati	168
16.3.1	Utbredelse	144	21	Beredskapsorganisasjoner	169
16.3.2	Religionsfrihet	145	21.1	Innledning	169
16.3.3	Trossamfunns betydning for samfunnsdeltakelsen.	146	21.2	Generelt	169
16.3.4	Tilskudd til tros- og livssynssamfunn m.m.	146	21.3	Tilskudd til de frivillige organisasjonene	170
16.4	Religionsdialog	147	Del IV	Rammebetingelser	171
16.4.1	Generelt	147	22	Skatt og avgift	173
16.4.2	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn m.m.	147	22.1	Innledning	173
16.4.3	Lokale dialogtiltak	148	22.2	Skatte- og avgiftspolitikken	173
16.4.4	Andre organisasjoner	149	22.2.1	Begrensninger i skatteplikten for frivillige og ideelle organisasjoner ..	173
17	Velferdsorganisasjoner m.m.	150	22.2.2	Organisasjonene som arbeidsgiver. .	174
17.1	Innledning	150	22.2.3	Skattefradrag for gaver.	174
17.2	Bakgrunn	150	22.2.4	Merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner	175
17.3	Psykisk helse	151	22.3	Andre rammebetingelser	175
17.4	Nærmere om omsorgsfeltet	151	22.4	Telefonmarkedsføring	175
17.4.1	Innledning	151	23	Statlige tilskudd	176
17.4.2	Den frivillige omsorgen	151	23.1	Innledning	176
17.4.3	Sosialt nettverksarbeid	152	23.2	Regelverk for tilskuddsordninger ...	176
17.4.4	Brukerstyring	152	23.3	Forenkling av administrative prosedyrer	176
17.5	Rusfeltet	153	23.3.1	Bakgrunn	176
17.6	Kosthold m.m.	154	23.3.2	Regelverk for økonomistyring i staten	176
17.7	De frivillige organisasjonene innen kriminalomsorg m.m.	155	23.3.3	Frivillighetsregister	177
17.7.1	Kriminalomsorg	155	23.3.4	Behov for forenkling	178
17.7.2	Politisektoren	156	23.4	Ulike typer tilskudd til frivillig virksomhet	178
17.7.3	Frivillige organisasjoners rolle i bekjempelse av bostedsløshet	156	23.5	Frifond	179
			23.5.1	Forvaltning og finansiering	179
			23.5.2	Innhold	180

23.5.3	Evalueringer og gjennomgang av ordningen.	180	27.2.4	Frivillighetssentralene – lokale møteplasser for frivillig innsats	201
23.5.4	NOU 2006:13 Fritid med mening ...	181	27.2.5	Kompetanseutvikling – nettverk og erfaringsformidling.	204
23.6	Tilskudd til lokale lag og foreninger – idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom	181	27.2.6	Utvikling av nærmiljøsentraler	204
23.7	Frivillighetspolitikken og forholdet til EØS-avtalen.	182	27.2.7	Eierskap i frivillighetssentraler	205
			27.3	Idrettsanlegg.	206
			27.4	Kulturhus og regionale møteplasser.	206
24	Studieforbundene – kompetanseutvikling i frivillige organisasjoner	184	27.5	Kirkebygg.	206
24.1	Innledning.	184	27.6	Skolen som møteplass.	207
24.2	Bakgrunn og lovfesting.	184	27.7	Eksempler på andre møteplasser ...	207
24.3	Studieforbundene.	184	27.8	Forsøk og utvikling.	208
24.4	Statstilskudd – forvaltning og regelverk for studieforbundene	186	28	Frivillighet og media	209
24.5	Offentlig utredning om studieforbundene.	186	28.1	Innledning.	209
25	Pengespill	187	28.2	Lokalradio.	209
25.1	Innledning.	187	28.2.1	Kort om lokalradiobransjen.	209
25.2	Det politiske grunnlaget for pengespillpolitikken.	187	28.2.2	Frivillige organisasjoners rolle i lokalradio.	209
25.3	Det rettslige grunnlaget for pengespillpolitikken.	188	28.2.3	Økonomien i lokalradiobransjen ...	210
25.4	Pengespillmarkedet.	189	28.2.4	Ny konsesjonsperiode for lokalradio.	211
25.5	Regjeringens spillpolitikk.	191	28.3	Skriftlige publikasjoner.	212
25.6	Bidrag fra spillemidler – ny fordelingsnøkkel.	191	28.3.1	Tilskuddsordninger.	212
25.7	Frivillighetsmilliard.	192	28.3.2	Stiftelsen Fritt ord.	212
25.8	Nærmere om fordelingen for de nye overskuddsmottakerne.	192	28.4	Ikke-kommersiell kringkasting i det digitale bakkenettet for fjernsyn.	213
25.9	Grasrotandelen.	192	28.4.1	Tilrettelegging for ikke-kommersiell kringkasting i det digitale bakkenettet for fjernsyn.	213
26	Kommuner og frivillig sektor ...	194	28.4.2	Ikke-kommersiell kringkasting i andre land.	213
26.1	Innledning.	194	28.4.3	Etableringen av «Frikanalen»	214
26.2	Kommunenes samhandling med frivillig sektor.	194	28.5	Gjeldende politikk.	214
26.3	Lokaldemokrati.	196	29	Administrative og økonomiske konsekvenser.	216
26.4	Kommunen og frivillig sektor som samfunnsutviklere.	197	Vedlegg		
26.5	Frivillig sektors rammebetingelser og utvikling ...	197	1	Rapport 2006:9 Frivillige organisasjoner.	217
26.6	En helhetlig frivillighetspolitikk.	198	2	Litteratur og bakgrunnsmateriale ...	278
27	Møteplasser for frivilligheten ...	200	3	Kategoriseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.	282
27.1	Innledning.	200	4	Gaver til frivillige organisasjoner – godkjente organisasjoner.	285
27.2	Frivillighetssentraler.	200	5	Mandat til utvalget som skal gå gjennom merverdiavgiftsregelverket på kultur- og idrettsområdet samt frivillig sektor.	290
27.2.1	Forsøksordning med frivillighetssentraler.	200			
27.2.2	Erfaringer fra forsøksperioden – veien videre.	200			
27.2.3	Fast tilskudd til frivillighetssentralene.	201			



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 39

(2006–2007)

Frivillighet for alle

*Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 10. august 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

-

Del I
Overordnede prinsipper

1 Innledning, bakgrunn og sammendrag

1.1 Innledning, bakgrunn

Kultur- og kirkedepartementet legger med dette fram en Stortingsmelding om frivillighetspolitikk. Bakgrunnen er Soria Moria-erklæringen, der regjeringspartiene slår fast at det skal utarbeides en ny og helhetlig frivillighetspolitikk.

Arbeid til alle, gode velferdsordninger og å styrke fellesskapet er avgjørende for å skape et godt samfunn. En god og velfungerende offentlig sektor kan bidra til dette. Men uten et sterkt sivilsamfunn hvor enkeltmennesker sammen bidrar til gode lokalsamfunn, kan vi ikke lykkes i arbeidet for et samfunn hvor alle er med.

Regjeringen ønsker å sikre utviklingen av et levende sivilsamfunn gjennom å utvikle et nært samspill med frivillige organisasjoner og ved å legge til rette for frivillig engasjement. Gjennom frivillig arbeid kan folk delta i meningsfylt og samfunnsnyttig virksomhet. Frivillige organisasjoner yter uvurderlige bidrag til samfunnet, både gjennom tjenesteproduksjon og omfattende ulønnet innsats. Verdien av denne innsatsen er enorm. Frivillig virksomhet er i endring, blant annet på grunn av moderniseringsprosesser og en generell individualisering i samfunnet. Dette bidrar til å sette frivillig sektor under press. For å opprettholde en omfattende frivillig sektor i Norge, er det nødvendig med flere tiltak for å sikre rekruttering av aktive og tillitsvalgte.

Regjeringen vil sikre en helhetlig frivillighetspolitikk gjennom:

- Å sikre frivillighetens uavhengighet og mangfold
- Å legge til rette for at alle kan delta i frivillig arbeid
- Å sørge for bedre vilkår for frivillig virke lokalt
- Å øke kunnskapen og oppmerksomheten om frivillighetens rolle og betydning for samfunnet
- Å samordne og utvikle statlig frivillighetspolitikk

Politikken skal også tydeliggjøre frivillig sektor som en selvstendig sektor i samfunnslivet.

Meldingen er inndelt i fire hoveddeler:

I Overordnede prinsipper

Her redegjør departementet for de overordnede prinsipper for frivillighetspolitikken. Regjeringen ser frivillig sektor som en grunnpilar i demokrati og velferdssamfunn.

II Frivillighet og viktige samfunns mål

I denne delen vil det under hvert kapittel bli gitt en kort omtale av viktige samfunns mål på de ulike områdene. Deretter drøftes nærmere hvordan frivillig sektor bidrar til å realisere disse målene. Løsningen av de store velferdsoppgavene skal være et offentlig ansvar. Men som en konsekvens av sin virksomhet løser frivillige organisasjoner også viktige samfunnsoppgaver og bidrar dermed til å oppfylle samfunns mål. Det er viktig å understreke frivillighetens egenart og autonomi. Staten skal ikke legge en ren instrumentell tenkning til grunn for samarbeidet med frivillig sektor.

III De ulike sektorene

I del III redegjør departementet nærmere for hvilken betydning frivillighetsarbeidet har i enkelte sektorer. Det er over 115 000 organisasjoner i Norge, og meldingen er således ikke uttømmende på dette punkt.

IV Rammebetingelser

Kultur- og kirkedepartementet vil understreke at det er viktig at frivillig sektor har en betydelig grad av egenfinansiering. De frivillige organisasjonene selv gir også uttrykk for at det er grunnleggende at frivilligheten kan utvikle seg på egne vilkår, styrt av frivilligheten selv. I den sammenheng er opprettholdelse av betydelig egenfinansiering viktig. Departementet gjennomgår i denne delen en del sentrale rammebetingelser.

1.2 Hensikten med meldingen

I en tid med stadig økende privat velstand og individualisme har vi også behov for sosial tilhørighet gjennom deltakelse i ulike fellesskap. Frivillig sektor er en slik kanal for engasjement og samfunnsdeltakelse og har avgjørende betydning for livskvalitet, fellesskap og utvikling. Frivillige organisasjoner er en grunnpilar i velferdssamfunnet og demokratiet. Deltakelse i frivillige organisasjoner fremmer sosialt fellesskap, gir læring og kunnskap og bidrar til å utvikle demokratisk kompetanse. Frivillig arbeid gir mennesker muligheter til å bruke og utvikle seg selv, føle seg til nytte og få mening i tilværelsen. Frivillighetspolitikken skal bidra til å legge forholdene til rette slik at flest mulig har mulighet for å delta i frivillige aktiviteter og organisasjoner.

Meldingen ser på forholdet mellom frivillig sektor og staten. Det enkelte departement har sektoransvar for frivillighet på sitt område, mens Kultur- og kirkedepartementet samordner saker av overordnet og tverrgående karakter i forhold til de andre departementene.

Frivillig sektor er kjennetegnet ved et mangfold av aktiviteter, omfang og organisering innenfor de fleste samfunnssektorer. Regjeringen ønsker å støtte opp om et slikt mangfold og tar sikte på å bedre de generelle rammebetingelsene for sektoren.

Satsingen på frivillighetsfeltet er et ledd i regjeringens arbeid med å innfri Kulturløftet. Kulturløftet innebærer en opptrapping av bevilgningen til kulturformål slik at den utgjør 1 prosent av utgiftene i statsbudsjettet innen 2014.

Det er tradisjon for samhandling og samarbeid mellom frivillig sektor og det offentlige. Møteplasser mellom frivillig sektor og myndighetene er viktige for å bidra til økt dialog og medvirkning. Staten gir tilskudd til sekretariatet for organisasjonenes interessepolitiske arbeid, Frivillighet Norge. Gjennom sin oppslutning og sitt engasjement er Frivillighet Norge en viktig samarbeids- og samtalepartner. Frivillighet Norge har kommet med viktige innspill til denne meldingen, og også enkeltorganisasjoner har engasjert seg i arbeidet. Meldingen setter også fokus på hvor viktige frivillige organisasjoner er i det helsefremmende arbeidet.

Hensikten med meldingen er også å gi sektoren anerkjennelse og understreke sektorens autonomi.

1.3 Andre prosesser i frivillighetspolitikken

En rekke saker som har stor betydning for frivilligheten, er allerede fremmet eller er under utarbeiding. Disse vil derfor ikke bli behandlet i denne meldingen, men behandlet i andre sammenhenger.

Merverdiavgift for frivillig sektor

Merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner ble innført for å kompensere for merutgifter som de frivillige organisasjonene fikk ved merverdiavgiftsreformen 1. juli 2001. Kompensasjonsordningen er nå utformet slik at den enkelte organisasjon må velge å søke enten på grunnlag av dokumenterte utgifter eller etter en sjablongordning.

I Soria Moria-erklæringen heter det:

«Regjeringen vil utrede muligheten for en varig ordning for momskompensasjon for frivillige organisasjoner.»

Finansdepartementet har nedsatt et utvalg som skal vurdere merverdiavgiftsregelverket på kultur- og idrettsområdet og på frivillig sektor. Utvalget skal avslutte arbeidet innen utgangen av 2007, jf. mandat i vedlegg 5. Dette er et viktig spørsmål for frivillige organisasjoner. I forståelse med Frivillighet Norge fremmes frivillighetsmeldingen nå, før utvalgets arbeid er ferdig. Disse spørsmålene vil derfor bli behandlet når utvalgets arbeid foreligger.

Lov om register for frivillig virksomhet

Regjeringen la våren 2007 fram Ot.prp. nr. 55 (2006–2007) *Om lov om register for frivillig virksomhet*. Målet med registeret er å bedre og forenkle samhandlingen mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter. Registeret vil også bidra til systematisk informasjon som vil legge til rette for offentlig politikk overfor frivillig sektor, og det vil styrke legitimiteten til og kunnskapen om den frivillige aktiviteten, blant annet gjennom bedre grunnlag for statistikk og forskning. Loven ble vedtatt av Stortinget i juni 2007 og departementet er i gang med opprettelsen av registeret.

Om lov om registrering av innsamlinger

Regjeringen la våren 2007 fram Ot.prp. nr. 47 (2006–2007) *Om lov om registrering av innsamlinger*. Forslaget tar sikte på at det skal innføres en fri-

villig registreringsordning for innsamlingsaksjoner, som skal gi allmennheten sikkerhet for at de midlene som blir gitt, brukes på det formålet som er angitt for innsamlingen. Det skal bidra til økt åpenhet om gjennomføring av og pengeforvaltning ved innsamlinger. Loven ble vedtatt av Stortinget i juni 2007. Ansvaret for utvikling, etablering og drift av registeret er lagt til Brønnøysundregistrene. Utviklingsperioden anslås til om lag ett år, og det tas sikte på at registeret er i drift fra 1. januar 2009.

Studieforbund

Kunnskapsdepartementet har nedsatt et utvalg som skal vurdere studieforbundenes rolle. Utvalget skal blant annet komme med anbefalinger om studieforbundenes oppgaver og roller for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet i et bredt perspektiv, knyttet til kultur og folkeopplysning, likeverd, deltakelse og demokrati, integrering og inkludering. Utvalget skal også se på den samlede finansieringen og mulige strukturelle endringer i styring og organisering. Utvalget skal legge fram sin rapport innen 1. september 2007.

Det er i dag 20 offentlig godkjente studieforbund i Norge med mer enn 400 medlemsorganisasjoner. Medlemmene omfatter de politiske partiene, de fleste arbeidstakerorganisasjonene og ulike livssyns- og interesseorganisasjoner. Studieforbundene gjennomførte om lag 43 000 kurs og studietiltak i 2006. Det vises til kapittel 24 for nærmere omtale.

1.4 Frivillig sektor anno 2007 – en vital og framgangsrik sektor

Norge i 2007 viser en omfattende og mangfoldig flora av foreninger, lag og aktiviteter. Over halvparten av den voksne befolkningen deltar i frivillig arbeid i løpet av et år. Andelen av befolkningen som deltar i frivillig arbeid er rekordhøy i internasjonale sammenligninger. Det utføres i overkant av 113 000 frivillige årsverk for frivillige organisasjoner.

Det er over 115 000 frivillige organisasjoner i Norge (i dette tallet er inkludert lokale lag i regionene og landsdekkende organisasjoner). I gjennomsnitt er det 88 medlemmer per organisasjon, noe som understreker at det norske organisasjons-samfunnet består av en stor andel små lokallag uten betalte ansatte og med ubetydelige økonomiske ressurser.

Kultur- og fritidsfeltet er størst, med 49 000 organisasjoner, men bare 30 prosent av medlemskapene.

Grunnlagsmaterialet for meldingen viser at antallet velferdsorganisasjoner er stabilt på tross av dystre spådommer om konsekvensene av individualisering og tap av fellesskapsverdier. På bolig- og lokalmiljøområdet har det frivillige arbeidet framgang. Det er en økning i antall velforeninger og grendelag, og i deres etablering og drift av lekeplasser, friområder og velhus, samt formalisert samarbeid med kommunene. På dette området er det flere frivillige som deltar enn tidligere og mer dugnadsarbeid og medbestemmelse. Hva frivillig sektor omfatter er nærmere forklart under pkt. 3.5.1.

Nordmenn utfører ikke bare mye frivillig arbeid, men er også medlemmer i mange organisasjoner. Befolkningen gir store bidrag i form av innsats, mens det direkte økonomiske bidraget er begrenset.

Frivillig sektor i Norge har en høy andel egen-genererte inntekter.

I sum kan det slås fast at frivillig sektor utgjør en vital del av det norske samfunnet.

Sven Mollekleiv, styreleder i Frivillighet Norge, i brev til de politiske partiene 7. juni 2007:

«Nå må politikerne løfte blikket og sette i verk nye tiltak for å sikre frivilligheten stabile og langsiktige og forsvarlige inntekter. Vi trenger frie inntekter, som organisasjonene kan bruke i tråd med egne prioriteringer, uavhengig av det offentliges behov og prioriteringer.»

1.5 Sammendrag

Del I Overordnede prinsipper omfatter kapitlene 1–4.

Kapittel 2 gjennomgår kort frivillighetens rolle i samfunnet og dens betydning for sosial kapital. Regjeringen legger opp til en ny og helhetlig frivillighetspolitikk, hvor det overordnede målet er å støtte aktivt opp under utviklingen av et levende sivilsamfunn. Regjeringen ser frivillig sektor som en grunnpilar i demokrati og velferdssamfunn, og det vil være et hovedmål å stimulere til økt deltakelse og engasjement, særlig fra grupper som i dag faller utenfor det frivillige organisasjonslivet. Kultur- og kirkedepartementet legger fire hovedstrategier til grunn for å støtte aktivt opp om frivillig sektor og bidra til økt deltakelse:

- Bedre rammebetingelser for frivillig sektor
- Økt oppmerksomhet om ressurser til lokal aktivitet og «lavterskelaktivitet»

- Økt oppmerksomhet om inkludering og integrering
- Styrket kunnskap og forskning

I meldingen er det drøftet nærmere hvordan dette skal gjennomføres, og det er foreslått en rekke tiltak.

Kapittel 3 gir et kort historisk overblikk over utviklingen av organisasjonssamfunnet. Ulike definisjoner av frivillighetsbegrepet i lover og regelverk gjennomgås. Det ses ikke som naturlig at staten skal definere hva som er frivillig virksomhet, men det er behov for å trekke opp hvem som skal omfattes av rettigheter og plikter i ulike lover og regelverk. Det bør være et siktemål så langt som mulig å komme fram til felles definisjoner i ulike regelverk. Kapitlet omhandler også forskning om frivillig sektor i Norge. Her redegjøres det for de viktigste resultatene av den norske oppdateringen av den internasjonale Hopkinsundersøkelsen, som viser status for frivillig sektor belyst gjennom en rekke nøkkeltall for blant annet frivillig arbeid, medlemskap og mangfold i finansieringen av frivillige organisasjoner. Regjeringen peker på at det er behov for økt kunnskap om sivilsamfunnet og frivillig sektor. Det foreslås følgende tiltak:

- Regjeringen vil etablere et eget forskningsprogram i 2008 knyttet til frivillig sektor
- Det legges til rette for en fortsatt betydelig satsing på idrettsforskning i de kommende år
- Det skal utarbeides et satellittregnskap for frivillig sektor
- Regjeringen vil ta initiativ på nordisk nivå for å se på mulighetene for å øke oppmerksomheten om frivillig sektors betydning, utvikling og utfordringer

Kapittel 4 redegjør for statens forhold til frivillige organisasjoner i etterkant av NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*. Her gjennomgås gjennomførte tiltak etter foregående stortingsmeldinger, og det gis en oversikt over statens økonomiske bidrag til frivillig sektor. Også kommunenes arbeid med frivillighetspolitikk omtales kort i dette kapitlet.

Del II Frivillighet og viktige samfunns mål omfatter kapitlene 5–12. Frivillighetens egenart og autonomi understrekes, samtidig som frivillig sektor løser viktige samfunnsoppgaver og bidrar til å oppfylle samfunns mål.

Det gis oversikt over de overordnede samfunns målene på ulike områder, og i de enkelte kapitlene gjennomgås hvordan frivillig sektor er med på å realisere disse.

Kapittel 5 gir en oversikt over frivillige organisasjoners rolle som demokratiske aktører. Demo-

kratisk oppbygde medlemsorganisasjoner bidrar til et levende demokrati. Frivillige sammenslutninger som mangler en demokratisk styringsstruktur, har en mer begrenset demokratifunksjon, men også disse bidrar gjennom å sette dagsorden, gjennom fornying og nyansering av den offentlige debatt og som påvirkningsaktører i forhold til offentlig politikkutforming.

Kapittel 6 omhandler blant annet likestilling og makt i frivillige organisasjoner, og det gjøres rede for undersøkelser om kvinners og menns deltakelse i organisasjonslivet. Det konkluderes med at det er for lite systematisert kunnskap om kjønnsforskjeller innenfor de ulike deler av frivillig sektor og at problemstillingen vil bli en viktig del av det kommende forskningsprogrammet innenfor frivillighet. Det foreslås følgende tiltak:

- Forskningsprogrammet knyttet til frivillig sektor skal bidra til økt kunnskap om kjønnsforskjeller
- Regjeringen vil involvere ulike homopolitiske organisasjoner i sitt arbeid for å sikre lesbiske og homofiles rettigheter
- Å videreføre samarbeidet med familie-, kvinne- og likestillingspolitiske organisasjoner

Kapittel 7 omhandler inkludering. Inkluderingsbegrepet er i utgangspunktet vidt og omfatter alle grupper og individer som av en eller annen grunn kan falle utenfor velferdssamfunnet. I dette kapitlet konsentreres drøftingene om hvilken betydning sivilsamfunnet kan ha for innvandrere og deres etterkommere. Det redegjøres for mål for integrering og inkludering, og det gis eksempler på gode tiltak. Det redegjøres også for flere undersøkelser om deltakelse i frivillige organisasjoner fra personer med innvandrerbakgrunn. I kapitlet drøftes blant annet spørsmålet om det er ønskelig med egne innvandrerorganisasjoner og frivillige organisasjoner som aktører i integrerings- og inkluderingsarbeid. Det pekes på at frivillige organisasjoner bør ha målrettede tiltak for å inkludere personer med innvandrerbakgrunn og med nedsatt funksjonsevne. Det vises til at det er behov for å øke bevisstheten i frivillige organisasjoner for å arbeide med inkludering av nye grupper i samfunnet. Det foreslås følgende tiltak:

- Det gis tilskudd til å opprette en prosjektstilling ved Frivillighet Norge, for å øke bevisstheten i de tradisjonelle norske frivillige organisasjonene om integrering av innvandrere
- Statlige tilskuddsordninger vil bli gjennomgått for å støtte opp om at frivillige organisasjoner legger forholdene til rette for innvandrergrupper

- Frifond styrkes blant annet med sikte på satsning på barn og unge med innvandrerbakgrunn
- Regjeringen vil oppfordre de frivillige organisasjonene til å:
 - utarbeide informasjon særskilt for innvandrergруппene. Regjeringen vil bidra med midler til dette arbeidet
 - gjennomgå struktur, drift og aktiviteter for bedre å ivareta innvandreres behov

Kapittel 8 omhandler velferd og folkehelse. Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i arbeidet for en bedre folkehelse og bidrar også til en vesentlig velferdsproduksjon. Utfordringene i helse- og omsorgssektoren er store, og bidrag fra frivillighetssektoren er avgjørende i opprettholdelsen av velferdssamfunnet. I kapitlet er det også redegjort for en undersøkelse om omfanget av frivillig aktivitet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det foreslås følgende tiltak:

- Regjeringen vil stimulere til økt deltakelse blant grupper som er underrepresentert i frivillige organisasjoner
- Regjeringen vil få fram bedre kunnskap om deltakelse i frivillig virksomhet for mennesker med nedsatt funksjonsevne
- Det vurderes å etablere pilotprosjekter med et samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner. Gjennom bedre tilrettelegging vil målet være å få med flere mennesker med utviklingshemming i frivillig aktivitet
- Regjeringen vil etablere en dialogarena på kostholdsområdet for frivillige organisasjoner og aktuelle private aktører

Kapittel 9 omhandler internasjonal solidaritet. Det gjøres rede for frivillige organisasjoners omfattende rolle i internasjonalt samarbeid, både når det gjelder utforming og gjennomføring av norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Her gjennomgås de frivillige organisasjonenes engasjement innenfor ulike politikkområder med særlig vekt på utviklingssamarbeid, norsk europapolitikk og nordområdene/Russland. Det foreslås følgende tiltak:

- Regjeringen vil følge opp nordområdestrategien og videreutvikle folk-til-folk-samarbeidet i nordområdene
- Regjeringen vil bidra til å styrke frivillige organisasjoners evne og rolle som selvstendige aktører i de landene som Norge har utviklingssamarbeid med
- Regjeringen vil styrke dialog mellom sentrale myndigheter og frivillig sektor i europapolitikken

- Regjeringen vil fortløpende ta hensyn til menneskerettighetsorganisasjoners uavhengighet i forbindelse med økonomisk støtte

Kapittel 10 omhandler mangfold, og forholdet mellom mangfold og inkludering blir drøftet. Det kommende markeringsåret for kulturelt mangfold i 2008 omtales, og frivillig sektors betydning for det kulturelle mangfoldet drøftes. Det samiske mangfoldet omtales særskilt, sammen med en understreking av at også «nordmenn» er forskjellige. Det gis i dette kapitlet en rekke konkrete eksempler på ulike prosjekter som er etablert for å fremme det kulturelle mangfoldet. Det foreslås følgende tiltak:

- Å følge opp UNESCO-konvensjonen om kulturelt mangfold
- Gjennomføre Mangfoldsåret 2008
- Øke støtten til samiske kulturformål
- Øke støtten til kulturaktiviteter med flerkulturell dimensjon

Kapittel 11 understreker den viktige rollen deltakelse i organisasjonssamfunnet har for utvikling av enkeltmenneskets kompetanse og ferdigheter. Gjennom arbeid i frivillige organisasjoner utløses kreative og nyskapende evner. Det framheves i dette kapitlet hvor viktig et aktivt organisasjonsliv er for utviklingen av lokalsamfunnet. Det foreslås følgende tiltak:

- Det vurderes i samarbeid med Frivillighet Norge å utforme et «frivillighetsbevis» for å gi honnør til erfaring og kompetanse fra deltakelse i frivillige organisasjoner
- For tiltak for kulturbasert næringsutvikling inneholder den nylig framlagte handlingsplan for kultur og næring 25 konkrete tiltak

Kapittel 12 drøfter betydningen av gode nærmiljøer og hvordan frivillige organisasjoner bidrar til å utvikle slike gode nærmiljøer. Betydningen av et godt oppvekst- og ungdomsmiljø framheves, og det gis eksempler på tiltak som fremmer dette. Hvordan frivillig aktivitet bidrar til identitetsbygging behandles også i dette kapitlet. Det foreslås følgende tiltak:

- Satse på frivillig kulturliv ved å gjennomføre Kulturløftet
- Videreføre tilskuddsordninger for kulturhus og regionale møteplasser
- Fortsatt videre satsing på Frifond for å styrke lokale aktiviteter

Del III De ulike sektorene omfatter kapitlene 13–21. Her gis det oversikt over ulike felt innenfor frivilligheten, og en rekke organisasjoner omtales. Det er

over 115 000 organisasjoner i Norge, og oversikten gitt i denne meldingen er ikke uttømmende.

Kapittel 13 handler om idretten. Her omtales idrettens betydning og omfang, og det redegjøres for den frivillige innsatsen. Statens tilrettelegging for idrett og fysisk aktivitet gjennomgås, og det vises til at statens oppgave først og fremst er å sørge for best mulig rammevilkår for den frivillige medlemsbaserte idretten og å legge til rette for egenorganisert fysisk aktivitet. Tilskudd til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg er det mest sentrale virkemiddelet i den statlige idrettspolitikken.

Det redegjøres for den fysiske aktiviteten i befolkningen, og i kapitlet drøftes de helsemessige utfordringene som forårsakes av redusert fysisk aktivitet. Regjeringen er opptatt av hvordan staten kan bidra til at den frivillige idretten kan videreutvikle samarbeidet med aktuelle aktører, herunder andre frivillige organisasjoner særlig innenfor helseområdet, for å øke den fysiske aktiviteten i befolkningen. Det foreslås følgende tiltak:

- Regjeringen skal ved hjelp av tilskudd fra spillemidlene til idrettsformål sikre fortsatt gode rammebetingelser for den frivillige, medlemsbaserte idretten, slik at idrettslagene gis muligheter til å tilby et bredt spekter av idrettsaktiviteter som favner flest mulig mennesker
- Regjeringen vil ta initiativ overfor NIF og andre frivillige organisasjoner til et folkehelseprosjekt. Hensikten er å få flere folk til å bevege seg mer
- Regjeringen vil starte opp en tidsavgrenset prøveordning i 2008 med tilskudd til lokale idrettslag som samarbeider med skole og/eller kommunale myndigheter om tiltak for økt fysisk aktivitet i skolen

Kapittel 14 omhandler det frivillige kulturliv. Det vises til at kulturell virksomhet er blitt en stadig viktigere del av frivillig sektor og at over halvparten av alt frivillig arbeid i Norge skjer i kultur- og idrettsorganisasjoner. I kapitlet omtales frivillig virksomhet på de ulike feltene innenfor kulturfeltet, og det pekes på at satsingen på Kulturløftet, som blant annet innebærer at 1 prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur innen 2014, også vil komme det frivillige kulturliv til gode. Det gis en omtale av frivillig innsats innen kulturarv og kulturvern. I kapitlet drøftes også betydningen av frivillig kulturvirksomhet for lokalsamfunnet, samspillet mellom det profesjonelle kunst- og kulturlivet og det frivillige feltet og frivillig virksomhet som opplærings- og rekrutteringsarena. Avslutningsvis vises det til at det skjer strukturelle endringer på det frivillige kulturfeltet. Det foreslås følgende tiltak:

- Regjeringen vil gjennomføre Kulturløftet, hvor det frivillige kulturliv vil ha en sentral plass

Kapittel 15 er en gjennomgang av de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene, hvor det framgår at regjeringens politikk overfor disse organisasjonene må ses i lys av de overordnede målsettingene for barne- og ungdomspolitikken. I kapitlet vises det til at det er et stort mangfold av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og at barn og unges frivillige engasjement fremdeles står sterkt. Det er imidlertid behov for stor innsats for å styrke integreringen av barn og unge med innvandrerbakgrunn. I kapitlet redegjøres det for de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes betydning, både som «skoler i demokrati» og som arenaer for barn og unges engasjement. Det gis en kort historisk oversikt over den statlige støttepolitikken. Barne- og likestillingsdepartementet vil utarbeide et nytt regelverk for grunntilskudd til de landsdekkende frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene som skal gjelde fra 2008. Regjeringen går inn for å utvikle en felles forståelse og definisjon av ulike begrep som knytter seg til støttepolitikken overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.

Kapittel 16 gir en omtale av frivilligheten innenfor Den norske kirke og i andre tros- og livssynssamfunn. Det pekes på at det frivillige engasjementet i kirken skaper og preger kulturen i Den norske kirke og kapitlet gir en beskrivelse av det frivillige engasjementet på ulike områder. I kapitlet gis det en oversikt over omfanget av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke og deres betydning. Det understrekes hvor viktig religionsdialog er. Regjeringen ser Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn som et sentralt organ i en slik sammenheng. Det gis en kort beskrivelse av Norges kristne råd og Islamsk Råd Norge. Det foreslås følgende tiltak:

- Styrke midler til lokale dialogtiltak

Kapittel 17 gir en omtale av helseorganisasjoner m.v. med særlig vekt på frivillige organisasjoners arbeid innenfor rusfeltet, kosthold og tobakksforebygging m.m., hvor frivillige organisasjoner har hatt, og har, et særskilt stort engasjement. Organisasjonene gjør en betydelig innsats på omsorgsfeltet, både ved å organisere frivillige og drive institusjons- og omsorgstilbud. I kapitlet er det også redegjort for de frivillige organisasjonenes arbeid innenfor kriminalomsorgen m.v. Betydningen av det frivillige omsorgsfeltet understrekes, og det gjennomgås noe nærmere hvordan frivillige organisasjoner bidrar på de ulike områdene.

Kapittel 18 gir en oversikt over bilateral bistand gjennom norske frivillige organisasjoner. Frivillige organisasjoner er store forvaltere av bistandsmidler, til sammen om lag 3 mrd kroner i 2006.

Kapittel 19 gir en oversikt over minoritetsorganisasjoner. Samer og nasjonale minoriteter omtales, og det redegjøres for organisasjonene på innvandringsfeltet. Både landsdekkende og lokale organisasjoner på innvandringsfeltet behandles i dette kapitlet.

Kapittel 20 omtaler politiske partier og interesseorganisasjoner. I de politiske partiene har medlemstallet sunket betydelig i de senere ti-år, men slik at undersøkelser viser at dette likevel ikke alvorlig har svekket partienes betydning. I kapitlet understrekes interesseorganisasjonenes viktige rolle i formingen av det norske demokratiet.

Kapittel 21 beskriver beredskapsorganisasjonene. De frivillige organisasjonene er et sentralt element i redningstjenesten og utgjør til sammen 20 000 frivillige rundt omkring i lokalsamfunnene over hele landet. Medlemmene gjennomgår planmessig utdanning og trening og har jevnlig kontakt med de ansvarlige redningsmyndigheter. Alle de frivillige er registrert ved hovedredningssentralen og kan ved behov anmodes om innsats.

Del IV Rammebetingelser omfatter kapitlene 22–29. Departementet understreker at det er viktig at frivillig sektor, for å kunne bevare sin selvstendighet som «den tredje sektor», har en betydelig grad av egenfinansiering.

Kapittel 22 gjennomgår hovedtrekkene i de viktigste spesialbestemmelsene for frivillige organisasjoner i skatte- og avgiftsregelverket. Det gjøres rede for begrensinger i skatteplikten for frivillige og ideelle organisasjoner og for de spesielle bestemmelsene for organisasjonenes arbeidsgiveransvar, og det vises til behovet for å redusere og forenkle det administrative arbeid i frivillig sektor for å gi mer tid til aktivitet. I kapitlet omhandles også skattefradrag for gaver.

Ordningen med merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner behandles ikke i meldingen. Det vises til at Finansdepartementet har satt ned et utvalg som skal vurdere merverdiavgiftsregelverket på kultur- og idrettsområdet og for frivillig sektor og at regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om merverdiavgift for frivillig sektor når utredningen foreligger. Kapitlet drøfter også spørsmålet om kjøpsutløsende donasjoner og telefonmarkedsføring. Det foreslås følgende tiltak:

- Regjeringen vil videreføre ordningen med skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner på dagens nivå

- Regjeringen vil heve nedre grense for frivillige organisasjoners plikt til betale arbeidsgiveravgift. Økningen skal gjelde både for samlet lønnsutbetaling per arbeidsgiver og beløpsgrensen per ansatt
- Regjeringen vil heve beløpsgrensen for fritak for lønnsoppgaveplikt og forskuddstrekk
- Regjeringen vil gå inn for at dagens restriktive praksis for kjøpsutløsende donasjoner endres

Kapittel 23 redegjør for ulike typer statlige tilskuddsordninger til frivillig virksomhet. Tilskuddene bevilges over de enkelte departementenes budsjetter og er både en tilrettelegging for frivillig arbeid og virkemidler for å realisere målene på vedkommende departements ansvarsområde (sektorpolitikken). Det er det enkelte departement som er ansvarlig for sine tilskuddsordninger. Det vises til at frivillige organisasjoner har pekt på et behov for å forenkle administrasjonen av tilskuddsordningene for frivillig sektor, og det redegjøres kort for kravene i regelverket for økonomistyring i staten. I kapitlet omhandles etablering av Frivillighetsregisteret, og det understrekes at nytten av registeret avhenger av at frivillige virksomheter ser seg tjent med å la seg registrere og at det offentlige tar registeret i bruk. Her drøftes bruken av prosjektstøtte til frivillig virksomhet, og det konkluderes med at det er behov for en nærmere kartlegging og utredning, som også skal se på hvordan regelverk og tilskuddsordninger kan tilpasses ny organisasjonsstruktur. I kapitlet redegjøres det for Frifondordningen, som skal stimulere til aktivitet og deltakelse i frivillige organisasjoners lokalt baserte arbeid, og for tilskuddsordningen som retter seg mot lokale lag og foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Behovet for å stimulere til økt innsats i arbeidet med integrering og inkludering understrekes. Avslutningsvis omhandles frivillighetspolitikken og forholdet til EØS-avtalen. Det foreslås følgende tiltak:

- Foreta en systematisk kartlegging av hvilke krav til rapportering og informasjon som pålegges frivillige organisasjoner, og på denne bakgrunn komme med forslag til forenklinger
- Kartlegge og vurdere bruken av prosjektstøtte i den statlige tilskuddspolitikken
- Kartlegge og vurdere tilpasning av statlige tilskudd til ny organisasjonsstruktur
- Vurdere en samordning mellom departementene i dialog med frivillig sektor når det gjelder begrepsbruk
- Regjeringen vil styrke Frifondordningen, blant annet med sikte på å stimulere til økt innsats i arbeidet med integrering og inkludering

- Regjeringen vil gjennomføre en evaluering av Frifondordningen for å vurdere om ordningen kan målrettes ytterligere
- Retningslinjene for tilskudd til lokale lag og foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og unge skal stimulere til økt innsats i arbeidet med integrering og inkludering

Kapittel 24 redegjør for studieforbundene og kompetanseutvikling i frivillige organisasjoner. Det gis en historisk oversikt over bakgrunn og lovfesting og en oversikt over aktiviteten. Det gjøres også rede for de statlige tilskuddsordningene. Det vises til at det er nedsatt et utvalg som skal vurdere studieforbundenes oppgaver og roller. Utvalget skal legge fram sin utredning høsten 2007.

Kapittel 25 omhandler pengespill. Det gjøres rede for det politiske og rettslige grunnlaget for pengespillpolitikken og for dagens pengespilltilbud. Det gis en oversikt over regjeringens spillpolitikk og om bidraget fra spillemidler til frivillig arbeid. Det foreslås følgende tiltak:

- Felles strenge nasjonale regler for pengespill
- Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal ha ansvar for driften av de mest omfattende spilltilbudene, under direkte statlig tilsyn
- Tiltak mot pengespill som skaper problemer
- Nye strenge regler for pengespill på Norsk Tipping's terminaler
- Godt tilsyn og rask endring av eventuelle problemspill
- Opprettholdelse av hjelpelinje for spilleavhengige
- Jevnlig gjennomgang av spillpolitikken for å høste ny erfaring
- Vurdere tiltak mot nettpill
- Gradvis innføring av Norsk Tipping's spillterminaler fra 1. januar 2008
- Ny tippenøkkel innføres fra 1. januar 2009
- 1 milliard kroner ekstra til organisasjonene i årene 2008 og 2009
- Bedre rammevilkår for drift av lotterier

Kapittel 26 omhandler frivillig sektor og kommunene. Her drøftes frivillige organisasjoners rolle i lokaldemokratiet og frivillig sektors bidrag til kommunen som samfunnsutvikler. Det gis en beskrivelse av kommunenes forhold til ulike typer frivillig innsats, basert på en undersøkelse foretatt for Kommunal- og regionaldepartementet. Det gis eksempler på tiltak i enkelte kommuner. Det gis en omtale av arbeidet i KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) med problemstillinger på frivillighetsfeltet. I kapitlet peker regjeringen på at den vil legge til rette for å styrke samhandlingen mellom kommunal og frivillig sektor og understre-

ker at den enkelte kommune bør utvikle en lokal frivillighetspolitikk. Her understrekes også betydningen av at kommunene aktivt bruker frivillig sektor ved utarbeidelse av planverk for de ulike politikkområdene. Det foreslås følgende tiltak:

- Årlig kontaktmøte mellom regjeringen og KS, der også frivillig sektor ved Frivillighet Norge er representert
- Støtte lokale pilotprosjekt for å finne fram til ulike lokale strategier for å bedre samarbeidet mellom kommunene og frivillig sektor
- Formidle gode eksempler på hvordan kontaktpunkter mellom frivillige organisasjoner og kommunene kan etableres og vedlikeholdes

Kapittel 27 omhandler møteplasser for frivilligheten. Her gjennomgås bakgrunnen for og erfaringene med frivillighetssentraler, og det er redegjort for en kartlegging av eierskapet i frivillighetssentralene. Det gis en kort beskrivelse av idrettsanlegg, lokale og regionale kulturbygg og kirker. Det foreslås følgende tiltak:

- Regjeringen vil legge til rette for fortsatt utvikling av frivillighetssentralene til sektorovergripende nærmiljøsentraler
- Regjeringen vil fortsatt legge til rette for etablering av nye frivillighetssentraler
- Regjeringen vil fortsatt støtte kommunalt eide sentraler
- Regjeringen vil gjennomføre forsøk med utvikling av lokale møteplasser, blant annet i regi av NaKuHel

Kapittel 28 gir en beskrivelse av frivillighet og media. Frivillige organisasjoner er viktige aktører på flere medieplattformer, og det gjøres rede for frivillige organisasjoners rolle i lokalradio og i ikke-kommersiell kringkasting i det digitale bakkenettet for fjernsyn. Frivillige, ikke-kommersielle organisasjoners bidrag til medietilbudet er viktig for å oppnå sentrale mediepolitiske mål om mediemangfold og ytringsmuligheter. Det foreslås følgende tiltak:

- Departementet vil legge til rette for at frivillige, ikke-kommersielle aktører synliggjøres i det offentlige rom gjennom fjernsyn, lokalradio og skriftlige publikasjoner
- Det vil i den nye konsesjonsperioden for lokalradio bli lagt til rette for lokalradio på ikke-kommersiell, idealistisk grunnlag
- Det legges til rette for etablering av en åpen kanal i det digitale bakkenettet for fjernsyn for ikke-kommersielle aktører

Kapittel 29 redegjør for de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene i meldingen.

2 Alle skal med

2.1 Innledning

I kapittel 2 gjennomgås kort frivillighetens rolle i samfunnet og dens betydning for sosial kapital. Regjeringen legger opp til en ny og helhetlig frivillighetspolitikk, hvor det overordnede målet er å støtte aktivt opp under utviklingen av et levende sivilsamfunn.

I verdigrunnlaget for regjeringens politiske plattform, Soria Moria-erklæringen 2005, heter det:

«Norge har lange demokratiske tradisjoner, høy sosial kapital og er et av verdens beste velferdssamfunn. Vår oppgave er å styrke, fornye og videreutvikle dette velferdssamfunnet. Vårt mål er å gi alle mennesker i hele landet mulighet til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfylte liv.»

2.2 Frivillighet gjør samfunnet rikere, sterkere og bedre

Frivillig sektor har spilt en betydelig rolle i utviklingen av demokratiet og oppbyggingen av det norske samfunnet. Historien viser at mange av de behovene som organisasjonene har avdekket, senere

har blitt definert som en del av det offentlige oppgaver og ansvar. Frivillige organisasjoner har også betydning utover egne landegrenser. I et globalt perspektiv spiller frivillige organisasjoner en rolle i å fremme godt styresett, økonomisk og demokratisk utvikling og respekt for menneskerettigheter.

Frivillig sektors bidrag til mangfold, kultur, politikk og demokratiske holdninger er av stor samfunnsmessig verdi. Sivilsamfunn og frivillig sektor er kanaler for engasjement, innflytelse og samfunnsdeltakelse. Fortsatt er mange av de frivillige organisasjonene små organisasjonsdemokratier der drivkraften er felles innsats for felles sak, i tillegg til å være et verdsatt sosialt fellesskap. Deltakelse i frivillig organisasjonsliv gir mening og fellesskap, læring og demokratisk kompetanse. Slik bidrar frivillige organisasjoner til gode oppvekstvilkår, fellesskap og livskvalitet.

Gjennom lange og sterke tradisjoner har organisasjonene og myndighetene utviklet og styrket dialogen knyttet til ulike samfunns mål og interesser. Frivillig sektor plasserer seg mellom offentlig og privat sektor og utgjør et viktig element i den norske samfunnsstrukturen.

Statsminister Jens Stoltenberg i kronikken «Vi trenger frivilligheten» i Aftenposten 30. oktober 2006:



Figur 2.1

Foto: Samfoto

«Uten frivillig sektor ville Norge neppe hatt et av verdens mest velutviklede og åpne demokratier.»

2.3 Frivillig sektor – verdiskaper og utfordrer

Sven Mollekleiv, styreleder i Frivillighet Norge, sa i sin tale på topplederkonferansen til Frivillighet Norge 9. januar 2007:

«Frivillighet er å leve. Frivillighet er å skape. Frivillighet er å gå på talerstolen med saker du brenner for. Frivillighet er å se og bli sett og å høre til.»

Generalsekretær Anne Lise Ryel uttalte 14. oktober 2004 i sitt innlegg på konferansen «Fri & villig – konferanse om frivillighet» arrangert av Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, at:

«Vårt samfunn kan beskrives ved hjelp av bildet av en fjøskrakk! På samme måte som krakken holdes oppe av tre bein, hviler vårt samfunn på tre pilarer: offentlig, privat og frivillig sektor. Alle er selvstendige og unike, men avhengig av de øvrige to: Tar du bort et bein, raser det hele sammen.»

Gjennom omfattende frivillig innsats og tjenesteproduksjon yter frivillig sektor betydelige bidrag til samfunnet av økonomisk og ikke minst av menneskelig og samfunnsmessig art. Frivillige organisasjoner gir muligheter for folk til å få til noe i fellesskap. Arbeidet som nedlegges frivillig har samlet et så stort omfang at det har store økonomiske ringvirkninger. Å oppsummere frivillighetens bidrag i kroner og ører vil aldri alene kunne tjene som uttrykk for frivillig sektor som en sentral verdiskaper i samfunnet. Frivillig sektors kritiske stemme utfyller, utfordrer, påvirker og korrigerer myndighetene i arbeidet med å skape et godt samfunn for alle. Betydningen av frivilliges engasjement, pågangsmot og vilje til å ta samfunnsansvar er en samfunnsressurs av uvurderlig betydning.

Aktive frivillige ser på organisasjonene som «sine», og mange opplever at organisasjonen er spesielt godt tilpasset deres behov. En vesentlig side ved aktiv frivillig innsats innen organisasjonene er at de frivillige forholder seg til noe som er nært, lokalt og oversiktlig. De er ofte godt informert og opplever at de er med på det som skjer. De både utfører og organiserer aktiviteter og blir ikke styrt av noen som står utenfor fellesskapet. Dette er en sentral egenskap ved organisasjonene – lokale foreninger og lag eies av medlemmene og de aktive i fellesskap.

Unge er mindre lojale enn eldre til frivillige organisasjoner. Dagens unge har vokst opp i et samfunn der velstands- og utdanningsnivået er langt høyere enn for tidligere generasjoner og hvor valgmulighetene er langt flere. Mange uttrykker sitt engasjement på andre måter enn det som var vanlig tidligere. Mer enkeltsaksorientert aksjonsdeltakelse er blitt mer vanlig. Unge mennesker tiltrekkes i stor grad av aksjonsformer som er mer løsrevet fra den tradisjonelle organisasjonsstrukturen. Det er ikke bare de tradisjonelle organisasjonene som kanaliserer de unges engasjement. De nye nettverkene, de mer uformelle, ubyråkratiske og flyktige strukturene som retter seg mot enkelt saker, er ofte like viktige.

2.4 Organisasjonsliv og sosial kapital

Norge og de andre skandinaviske landene er samfunn med uvanlig mange organisasjonsmedlemskap per person og et svært høyt nivå for indikatorer på sosial kapital. Blant forskere internasjonalt er det stor enighet om at organisasjonsliv, sosial kapital og demokrati er nært knyttet sammen.

Et sentralt spørsmål er hvor og hvordan sosial kapital skapes. For forskeren Robert Putnam er den viktigste kilden til sosial kapital aktiv deltakelse i frivillige organisasjoner. Hans idé er at samfunnsborgernes engasjement varierer med grad av vitalitet i det sivile samfunn, jf. boks 2.1. Organisasjonene legger til rette for horisontale nettverk mellom individer, og gjensidig tillit utvikles gjennom gjentatt samhandling ansikt til ansikt. Organisasjonene fungerer dermed både som sosialiserings- og læringsarena. Selv om alle typer organisasjonstilknytning blir tillagt en viss verdi, utgjør aktiv deltakelse i lokale, upolitiske, horisontale nettverk den viktigste kilden til sosial kapital.

Det er gjennomgående enighet mellom forskere at organisasjonsliv og sosial kapital er nært knyttet sammen. Men det er delte oppfatninger om samhandling ansikt til ansikt i de frivillige organisasjonene er en hovedmekanisme i dannelsen av sosial kapital. I norsk forskning har det vært pekt på at frivillige organisasjoner institusjonaliserer og dermed vedlikeholder sosial kapital (Wollebæk & Selle 2002).

Gode relasjoner mellom offentlig og frivillig sektor er en faktor som fremmer sosial kapital. En annen viktig faktor er befolkningens utdanningsnivå, som konsekvent viser seg å ha en positiv effekt på et samfunns sosiale kapital. En tredje faktor er graden av sosial ulikhet, som ifølge sentrale

Boks 2.1

Begrepet sosial kapital brukes særlig innenfor forskning på frivillige organisasjoner, velferdsmodeller og demokrati. Begrepet fikk først bredt gjennomslag i academia med Robert Putnams bok *Making Democracy Work* (1993). Her ble det vist til at det var store forskjeller mellom Nord- og Sør-Italia, og forskjellene ble forklart med århundrelange tradisjoner for frivillig organisering, sosiale nettverk og normer for gjensidighet og tillit – høy sosial kapital – i den nordlige delen av landet. I boken «Bowling Alone: America's Declining Social Capital» 1995 tok Putnam opp utviklingen i det amerikanske samfunnet, og begrepet sosial kapital fikk med denne boken et bredt gjennomslag. I boken hevdes det at den sosiale kapitalen minker på så å si alle områder, fra sivilt engasjement, sosial samhandling, tillit til andre mennesker til medlemskap i frivillige organisasjoner. De viktigste forklaringene på nedgangen i sosial kapital er økende TV-titting, urbanisering og forstadsliv og nye generasjoner oppvokst under materiell velstand.

forskere har en negativ effekt på tillit, sosiale nettverk og sivilt engasjement.

Et urovekkende trekk i flere vestlige land er at sosial kapital er ujevnt fordelt. Den delen av befolkningen som har høy utdanning og god økonomi, viser stabilt høye eller økende nivåer for tillit, organisasjonsdeltakelse og politisk engasjement, mens tendensen for lavstatusgrupper synes nedadgående. Liknende funn av skjevheter i sosial kapital er gjort i forhold til organisasjonsdeltakelse i Norge.

En stor majoritet er engasjert i frivillig arbeid og har tilgang på uformelle nettverk, mens noen står utenfor. Den sosiale rekruttering er skjevare enn tidligere. Det kan tyde på at det som tidligere har vært et kjennetegn ved organisasjonene i Norge, en bred sosial rekruttering, er i ferd med å svekkes. Det er en tendens til at den gamle deltakelseskulturen har blitt svekket. Medlemmene ønsker ikke i samme grad som tidligere å ta del i organisasjonenes møtevirksomhet, jf. omtale under kapittel 3.4.2. Samtidig er uformelle strukturer i ferd med å bli en større og viktigere del av frivillig sektor.

Ulike forskere og retninger vektlegger ulike trekk ved utviklingen i frivillige organisasjoner som bekymringsfulle. Noen vil peke på tendenser som mindre møtevirksomhet og mindre grad av sosialisering i organisasjonene, noen peker på utviklingen mot en økende skjevrekuttering, mens andre er bekymret for en todeling av organisasjonssamfunnet mellom lokale og sentrale organisasjoner.

Dette er viktige problemstillinger å forske videre på. Det er en stor utfordring både for det offentlige og frivillig sektor å arbeide for at alle grupper trekkes med i sivilsamfunnet.

2.5 En ny og helhetlig frivillighetspolitikk

Tiltredelseserklæring fra regjeringen Stoltenberg II, 19. oktober 2005:

«Vi vil føre en ny og helhetlig frivillighetspolitikk.»

Det overordnede målet for regjeringens frivillighetspolitikk er å støtte aktivt opp under utviklingen av et levende sivilsamfunn. Dette skal skje gjennom et nært samspill med frivillige organisasjoner og ved å støtte og legge til rette for frivillig engasjement. Regjeringen ser frivillig sektor som en grunnpilar i demokrati og velferdssamfunn.

Det vil også være et hovedmål å stimulere til økt deltakelse og engasjement fra grupper som i dag faller utenfor det frivillige organisasjonslivet. Til tross for et vitalt og mangfoldig frivillig organisasjonslandskap, faller grupper i samfunnet utenfor det fellesskapet som det frivillige organisasjonslivet representerer.

Regjeringen vil rette oppmerksomheten mot mulighetene for å stimulere til og legge til rette for økt deltakelse. Erfaringene har vist at lave terskler for deltakelse og nye rekrutteringsmåter gir resultater. Både frivillighetssentralene og Frifond er eksempler på dette. Det er viktig også i seg selv å opprettholde et mangfold av frivillige organisasjoner for å få til en bred deltakelse i det frivillige organisasjonsliv. Dette er utfordringer som både myndighetene og de frivillige organisasjonene er opp-tatt av. Det er viktig med en god dialog med de frivillige organisasjonene på dette området.

Regjeringen legger i denne meldingen fire hovedstrategier til grunn for å støtte aktivt opp om frivillig sektor og bidra til økt deltakelse.

- Bedre rammebetingelser for frivillig sektor
- Økt fokus på ressurser til lokal aktivitet og «lavterskelaktivitet»

- Økt oppmerksomhet om inkludering og integrering
- Styrket kunnskap og forskning

I de følgende deler av meldingen drøftes nærmere hvordan dette skal gjennomføres. Det foreslås en rekke konkrete tiltak. Kultur- og kirkedepartementet vil komme tilbake til gjennomføringen av dette i de årlige budsjettene.

3 Frivillighet i ny tid

3.1 Innledning

I kapittel 3 gis det et kort historisk overblikk over utviklingen av organisasjonssamfunnet. Ulike definisjoner av frivillighetsbegrepet gjennomgås. Kapitlet omhandler også forskning om frivillig sektor i Norge. Her redegjøres det for de viktigste resultatene av den norske oppdateringen av den internasjonale Hopkinsundersøkelsen.

3.2 Frivillige organisasjoner – kort historisk tilbakeblikk

Frivillige organisasjoner og ulike former for frivillig arbeid har lange tradisjoner i Norge. Enkelte organisasjoner har en historie tilbake til midten av 1800-tallet.

Disse sammenslutningene sprang i første rekke ut fra avholds-, misjons- og arbeiderbevegelsen, men det var også organisasjoner innenfor felt som fattigdomsbekjempelse, folkeopplysning, kulturminnevern og friluftsliv.

Dette var organisasjoner karakterisert ved et stort engasjement på grasrota, lokalt foreningsarbeid og relativt lav grad av formalisering. Økonomisk var organisasjonene uavhengige av staten. Inntektskildene var hovedsakelig innsamlinger, gaver og medlemsbidrag.

De sammenslutningene som så dagens lys rundt 1850 oppsto som brede, folkelige mobiliseringer. Avholdsbevegelsen var organisert både gjennom Det norske Afholdenhetselskap og Den norske forening mot Brændevinsdrikk. Det norske Misjonsselskap (1842), Selskabet for Folkeopplysningens Fremme (1851) og Sentralforeningen for utbredelse av legemsøvelser og vaabenbrug (1861) er andre eksempler på organisasjonsdannelser fra denne tiden. Sistnevnte er for øvrig forløperen til dagens Norges Idrettsforbund og Olympiske Komite. På denne tiden ble også en rekke arbeiderforeninger stiftet.

Slutten av 1800- og begynnelsen av 1900-tallet var en oppblomstringstid for organisasjoner innenfor helse, sosialomsorg og humanitært arbeid. Fra 1880-tallet kom også organisasjoner som arbeidet for kvinners rettigheter, som Norges Kvinnesaks-

forening og Kvinnestemmerettsforeningen. Norske Kvinners Sanitetsforening ble stiftet i 1896, og ble raskt en viktig organisasjon innenfor helse- og sosialsektoren.

Organisasjonene på misjons- og avholdsområdet var også blant de første til å drive sosialarbeid rettet mot nødstilte. Kristne organisasjoner, som for eksempel Frelsesarmeen, drev også et omfattende hjelpearbeid i Norge fra midten av 1890-årene. Fra om lag samme tidspunkt vokste det fram landsomfattende humanitære organisasjoner, og noe seinere ble de første organisasjonene for mennesker med nedsatt funksjonsevne grunnlagt.

Mellomkrigstiden var en periode med vekst i organisasjoner med utgangspunkt i arbeiderbevegelsen. Arbeidernes Opplysningsfond (AOF) ble for eksempel dannet i 1931, og Arbeidernes Idrettsforbund i 1924. Under denne perioden var det også vekst og aktivitetssøkning i en rekke kultur-, idretts- og folkeopplysningsorganisasjoner. Også humanitære og religiøse sammenslutninger opplevde et oppsving i mellomkrigsårene.

Tallet på frivillige organisasjoner har vært sterkt økende i etterkrigstiden. Et sentralt trekk er blant annet framveksten av interesseorganisasjoner. De fleste interesseorganisasjonene har som formål å vinne aksept for og bedre vilkårene for en bestemt sak eller en gruppe mennesker. Deres oppmerksomhet er derfor ofte rettet mot å påvirke offentlig politikkutforming.

Et iøynefallende utviklingstrekk i etterkrigstiden er økt kontakt og samarbeid mellom organisasjonene og staten. På 1950-tallet ble det for eksempel etablert en rekke råd der myndigheter og organisasjoner var representert.

St. meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* trekker fram at framveksten av den moderne velferdsstaten førte til grunnleggende endringer i forholdet mellom staten og organisasjonene. Dette skyldtes i første rekke en utvidelse av det offentliges ansvarsområde, som gradvis flyttet seg inn på områder der frivillige organisasjoner hadde vært dominerende. Dette gjaldt helse- og sosialfeltet, barn og ungdoms oppvekstmiljø, kultur-, idretts- og fritidsfeltet, friluftsliv og naturvern.

Organisasjonssamfunnet i endring

Organisasjonssamfunnet har gjennomgått store endringer de siste 40–50 årene. I perioden fra 1950-tallet til i dag har organisasjoner innen idrett, kultur/natur og miljø og hobby hatt en betydelig vekst. De sosiale/humanitære organisasjonene, som tidligere var de dominerende organisasjonene, har fått svekket sin stilling. Kvinneorganisasjoner og religiøse foreninger har hatt sterk tilbakegang i perioden.

Økt internasjonalisering og endringer i moderne kommunikasjonsformer har gitt økte muligheter og endret rammebetingelsene for enkeltindividet, for arbeidslivet og ikke minst for organisasjonene. Dette har ført til et press på den tradisjonelle frivilligheten.

Det som har vært typisk for organisasjonssamfunnet i Norge har vært lokallaget som basis, en medlemsbasert og demokratisk organisasjonsstruktur. Dette har gitt en sammenbinding av det enkelte individ i lokalsamfunnet og til storsamfunnet på en og samme tid gjennom den hierarkiske organisasjonsmodellen.

I Maktutredningen fra 2003 argumenteres det med at endringene i befolkningens atferd og oppslutning om de frivillige organisasjonene, samt strukturelle endringer i organisasjonene, gjør at folk kan oppnå innflytelse på flere måter enn gjennom organisasjonsmedlemskap. Den tradisjonelle organisasjonsformen med bred medlemsrekruttering og sosial integrasjon, organisering på tvers av territorielle nivåer og demokratisk styring er ikke lenger enerådende.

Egenorganisering, selvutfoldelse og ønsket om umiddelbare opplevelser og resultater ser ut til å øke som motivasjonsfaktor for befolkningens organisasjonsdeltakelse. Måten befolkningen deltar i de frivillige organisasjonene på er derfor i endring. Folk ser etter medlemskap med mening for dem selv og skifter gjerne mellom organisasjonene raskere enn det folk tidligere gjorde.

De frivillige organisasjonene møter de nye behovene gjennom nye tilbud og organisasjonsmåter. Organisasjonene tilbyr for eksempel medlemskap som gir fordeler ved kjøp av bestemte varer og tjenester. Det er også blitt enklere å yte frivillig innsats over en begrenset periode. Ofte koordineres slike tiltak av betalt personell. Dette viser at deltakelsesformene og organisasjonsformene er i stadig utvikling og forandring.

Disse utviklingstrekkene må imidlertid nyanseres med at det fortsatt finnes store landsdekkende organisasjoner som er styrt etter en demokratisk modell, med lokale lag og en nasjonal over-

bygning. Dette gjelder blant annet den største folkebevegelsen vi har i dag, idretten.

Det kan derfor fastslås at det i dag eksisterer en svært uensartet mengde frivillige sammenslutninger i Norge. Organisasjonene er ulike både med hensyn til organisering, styring, formål og arbeidsformer. Samlet sett utgjør de en svært vital og mangfoldig sektor med betydning for enkeltmenneskers hverdag på nær sagt alle samfunnsområder.

3.3 Nærmere om frivillighetsbegrepet

3.3.1 Bakgrunn

I St. meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* ble følgende virksomheter definert som frivillig organisasjoner:

1. Organisasjoner som kjennetegnes ved at de
 - har et allmenntilgitt siktemål
 - bygger på medlemskap av individer og/eller organisasjoner
 - har en demokratisk styringsstruktur
2. Virksomheter som eies eller drives av en organisasjon som faller inn under punkt 1
3. Stiftelser med allmenntilgitt formål
4. Økonomisk samvirke som ikke har fortjeneste som formål
5. Trossamfunn og livssynsorganisasjoner

I tillegg skisserte meldingen tre ulike former for frivillig virke:

1. Medlemsbasert virke, der organisasjonene ses som bærere av demokrati, kultur og tradisjoner, og hvor virksomheten skaper mening, tilhørighet og fellesskap
2. Verdibasert samvirke, der hensikten med støtten er å utløse frivillige ressurser og egenart for å realisere felles mål
3. Fortjenestefri velferdsproduksjon, der organisasjonene kan ses som produsenter av velferdstjenester for offentlig regning, vanligvis med ansatt bemanning, og etter nærmere angitte offentlige retningslinjer

Hensikten med inndelingen var å tydeliggjøre at statens samspill med frivillig virke kan anta ulike former og å etablere overordnede normer i statsforvaltningen som tildeling til frivillige formål kunne forankres i. Det ble pekt på at skillet mellom de ulike formene i praksis ikke alltid vil være like klart.

I det følgende gjennomgås ulike definisjoner av frivillighetsbegrepet.

3.3.2 Lov om register for frivillig virksomhet

I NOU 2006:15 *Frivillighetsregister* påpekte arbeidsgruppen at det ikke eksisterer en juridisk tilfredsstillende definisjon av begrepet «frivillig organisasjon» i norsk rett. I norsk juridisk språkbruk eksisterer ikke begrepet frivillig organisasjon, og i praksis blir frivillig virksomhet i all hovedsak organisert som foreninger eller stiftelser. Arbeidsgruppen viste til at dette til gjengjeld er rettsdannelser som lar seg definere og som tradisjonelt har et relativt fast innhold i norsk rett, i andre land er det andre begreper som benyttes for å avgrense frivillig virke, som for eksempel *Charity* i England og *nonprofit* i USA.

Arbeidsgruppen anså det ikke som hensiktsmessig å bruke «frivillig organisasjon» som et avgjørende kriterium for om en frivillig aktivitet skal få registrere seg i et frivillighetsregister, siden det ikke foreligger en entydig definisjon av begrepet verken i samfunnsvitenskapen eller jussen eller i dagligtalen.

Arbeidsgruppen viste også til at det i offentlige dokumenter er gjort enkelte forsøk på en ytterligere kvalifisering av «frivillig organisasjon» gjennom begreper som «ideell» eller «allmenntilgitt», men mente disse er uegnede som juridiske og forvaltningsmessige kriterier for en avgrensning.

Arbeidsgruppen foreslo at definisjonen i Frivillighetsregisteret burde sentreres om at aktiviteten ikke er fortjenestebasert (non-profit). Dette er i samsvar med det som anses som det sentrale element i frivillighetsdefinisjonen i norsk og internasjonal samfunnsfaglig forskning. Forslaget innebar at for de enheter som velger å registrere seg, skal det også registreres opplysninger om enhetens kategori, dvs. aktivitetsområde. Kategoriseringen skulle baseres på en internasjonalt gjennomprøvd kategoriseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

I Ot.prp. nr. 55 (2006–2007) *Om lov om register for frivillig virksomhet* har Kultur – og kirkedepartementet fulgt opp begge disse forslagene.

3.3.3 Johns Hopkins-prosjektet

Malen i Johns Hopkins-prosjektet ble opprinnelig utviklet og tatt i bruk som grunnlag for innhenting av statistikk for frivillig virksomhet og som en internasjonal standard for sammenligning, jf. nærmere omtale i kapittel 3.5. De viktigste kriteriene for en frivillig organisasjon i Hopkins-undersøkelsen er at den ikke overfører overskudd til eiere eller andre, den er ikke underlagt offentlig styring, medlemskap er frivillig, og det dreier seg om orga-

nisasjoner med en viss varighet og styringsstruktur.

3.3.4 Lov om lotterier

I lov av 24. februar 1995 om lotterier m.v., § 5, 1. ledd, framgår det at lotteri bare kan avholdes til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Etter § 6 kan tillatelse til å avholde lotteri bare gis til landsdekkende, regionale eller lokale organisasjoner eller foreninger som i sin virksomhet ivaretar formål som nevnt i § 5, 1. ledd. Det er Lotteritilsynet som godkjenner om organisasjonen eller foreningen anses som lotteriverdig.

3.3.5 Merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner

Det er innført en tilskuddsordning for å kompensere for merutgifter som de frivillige organisasjonene fikk ved merverdiavgiftsreformen 1. juli 2001. Retningslinjene for ordningen fastsettes av Kultur- og kirkedepartementet.

Den enkelte organisasjon må søke enten på grunnlag av dokumenterte utgifter eller etter en sjablongordning. I sjablongordningen deles organisasjonene i kategorier etter type hovedvirksomhet med utgangspunkt i klassifikasjonsskjemaet i FN's «Handbook on Non-Profit Institutions in the Systems of National Accounts». Det framgår av retningslinjene for fordeling av midler i 2007 at ordningen gjelder for:

- a) Frivillige organisasjoner avgrenset til demokratiske, medlemsbaserte organisasjoner med et allmenntilgitt formål
- b) Tros- og livssynsorganisasjoner som ikke omfattes av punkt a)
- c) Stiftelser med et allmenntilgitt formål
- d) Frivillige kultur- eller velferdsprodusenter og økonomiske samvirkeordninger, når disse ikke har fortjeneste som hovedformål
- e) Innsamlingsorganisasjoner som ikke faller inn under punkt a – e når disse kan dokumentere:
 - at formålet er allmenntilgitt
 - at eventuell fortjeneste kun tilfaller formålet
 - at organisasjonens midler tilfaller formålet ved nedleggelse

Organisasjoner som nevnt i b-d må kunne dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten.

Det gis ikke kompensasjon for merutgifter som følge av merverdiavgiftsreformen som oppstår i virksomheter som har til formål å skaffe eieren økonomisk års- eller likvidasjonsutbytte. Dette

gjelder ikke dersom virksomheten eies av en eller flere organisasjoner som alle kommer inn under a-e, og det kan dokumenteres at frivillig arbeid er av sentral betydning i virksomheten som nevnt i første punktum.

Nærings-, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner, boligsamvirker, borettslag og partipolitiske organisasjoner faller utenfor ordningen.

3.3.6 Skatte- og avgiftsregelverket

Det er en rekke spesialbestemmelser i skatte- og avgiftsregelverket for frivillige organisasjoner, jf. nærmere omtale i kapittel 22.

Hovedregelen er at det er begrensninger av skatteplikt for institusjon eller organisasjon som ikke har erverv til formål. Skatteetaten foretar en helhetsvurdering av organisasjonen for å avgjøre om den fyller kravene til skattefritak.

Veldedige eller allmenntilganglige institusjoner/organisasjoner er, innenfor visse beløpsmessige grenser, fritatt fra arbeidsgiveravgiftsplikt for lønnsutgifter som ikke er knyttet til institusjonens/organisasjonens næringsvirksomhet.

Giver kan kreve inntektsfradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner, jf. skattelovens § 6–50. Fradragsretten omfatter pengegaver til selskap, stiftelse eller sammenslutning som har sete her i landet og som ikke ha erverv som formål og som driver

- a) omsorgs- og helsefremmende arbeid for barn eller ungdom, og for eldre, syke, personer med nedsatt funksjonsevne eller andre svakstilte grupper
- b) barne- og ungdomsrettet arbeid innen musikk, teater, litteratur, dans, idrett, friluftsliv og lignende
- c) religiøs eller annen livssynsrettet virksomhet
- d) virksomhet til vern av menneskerettigheter eller utviklingshjelp
- e) katastrofehjelp og virksomhet til forebygging av ulykker og skader eller
- f) kulturvern, miljøvern, naturvern eller dyrevern

Når det gjelder merverdiavgiftsregelverket, er dette under vurdering i et offentlig utvalg, jf. omtale i kapittel 22.

Det går fram av gjennomgangen ovenfor at det i lover og regelverk nyttes ulike definisjoner for frivillige organisasjoner og frivillig virksomhet.

Regjeringen ser det verken som naturlig eller ønskelig at staten skal godkjenne hva som er frivillig virksomhet. Men offentlige myndigheter har behov for å trekke opp retningslinjer for hvem som

skal omfattes av rettigheter og plikter i ulike lover og regelverk. Det bør være et siktemål så langt som mulig å komme fram til felles definisjoner i de ulike regelverk, jf. omtale i kapittel 23.

3.4 Forskning om frivillig sektor i Norge

3.4.1 Innledning

I Norge og Norden for øvrig er forskning på frivillig sektor av forholdsvis ny dato, med unntak av studier av enkeltorganisasjoner og folkebevegelser. Det var først rundt 1980 at forskningen begynte å interessere seg for det frivillige organisasjonssamfunnet som helhet og for det frivillige arbeidets betydning og omfang.

3.4.2 Utviklingstendenser, medlems- og organisasjonssammensetning

Fra 1980-tallet har de frivillige organisasjonene vært gjenstand for systematiske empiriske studier. Studiene har bestått av organisasjonstillinger og av ulike beregninger av medlemskap og har gitt et godt utgangspunkt for å kunne si noe om organisasjons- og medlemssammensetning og utviklingstendenser innen sektoren. En av de mest omfattende studiene av frivillig sektor i Norge er *Frivillig organisering og demokrati* fra 1995 (Selle og Øymyr), som så på organisasjonsendringer i perioden 1940–1990. Denne ble fulgt opp av *Det nye organisasjonssamfunnet* fra 2002 (Wollebæk og Selle), som analyserte utviklingen i det lokale organisasjonssamfunnet med hovedvekt på perioden etter 1980. Her framkommer det hvordan organisasjonssamfunnet har endret seg, hvilke organisasjoner som har blitt borte og nye som har kommet til. Studiene ser på utviklingen av organisasjonssamfunnet i forhold til samfunnsendringer generelt og bygger på en antakelse om at organisasjonsendring i stor grad speiler utviklingstrekk ellers i samfunnet.

En viktig konklusjon i disse forskningsarbeidene er at frivillig sektor har ekspandert gjennom hele perioden fra 1940 til 1990. Deltakelse og antall medlemskap per innbygger økte også betydelig. Imidlertid er sammensetningen av organisasjonssamfunnet annerledes rundt 1990 enn i 1940, og det pekes på fire viktige endringstrekk. For det første er det en sterk vekst i *spesialiserte* organisasjoner, en utvikling som går parallelt med at organisasjoner med mer allmenne målsettinger sliter. For det andre vises det til en økende vekt på *egenorganisering* i motsetning til tilbakegang for de *idéba-*

serte organisasjonene, og det skjer samtidig en økende *aktivitetsorientering* i organisasjonslivet. For det tredje pekes det på økende *sentralisering* som en følge av at nasjonale organisasjoner legger mindre vekt på å ha lokale organisasjonsnivå. Endelig vises det til en økende grad av *profesjonalisering* og at effektiviseringshensyn har fått større betydning. Det vises også til at veksten i antall organisasjoner flater ut etter 1990 og at lokalorientering øker, med vekst i antall nærmiljøorganisasjoner, velforeninger og lignende. Samtidig begynner mange av barne- og ungdomsorganisasjonene å slite tyngre. Mye tyder på en utvikling i retning av et todelt organisasjonssamfunn, der det finnes noen organisasjoner lokalt og andre nasjonalt. Et annet utviklingstrekk er at uformelle strukturer og enkeltsaksorienterte aksjoner er i ferd med å bli en større og viktigere del av den norske frivillige sektor.

3.4.3 Deltakelse og frivillig innsats

Undersøkelsen om frivillig innsats (1998) var et samarbeidsprosjekt mellom LOS-senteret i Bergen og Institutt for samfunnsforskning i Oslo og var en del av det flernasjonale studiet «The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.» Dette var en omfattende internasjonal kartlegging av virksomhet og økonomi i frivillig sektor i rundt 40 land, koordinert gjennom Johns Hopkins University, USA. Den norske deltakelsen i prosjektet var finansiert blant annet av seks departementer og Norges Forskningsråd. I samarbeid med Statistisk sentralbyrå ble det gjort en utvalgsundersøkelse om sysselsetting og økonomi i medlemsorganisasjoner oppført i Bedrifts- og foretaksregisteret og av organisasjoner med store utenlandsoverføringer. Det ble også hentet inn data fra departementer, direktorater og andre offentlige virksomheter, foruten fra paraplyorganisasjoner og andre organisasjoner. For første gang ble det utarbeidet en fullstendig oversikt over frivillig sektor i Norge: antall medlemmer og organisasjoner, sysselsetting, frivillig innsats, driftskostnader og inntekter fra ulike kilder. En tilsvarende kartlegging av frivillig (non-profit) sektor er gjennomført i mer enn 40 land.

Undersøkelsen viste at omfanget av frivillig organisering og frivillig innsats i Norge fortsatt var svært høy i internasjonal sammenheng. En tendens var imidlertid at den sosiale rekrutteringen er skjevare enn tidligere, og det kan tyde på at den brede rekrutteringen i organisasjonene var i ferd med å svekkes. En annen tendens var at medlemmene i frivillige organisasjoner ikke lenger var så interessert i å delta i organisasjonenes møtevirk-

somhet som tidligere. Dessuten er det slik at deler av frivillig sektor ikke har medlemmer men likevel har stor aktivitet.

Den nyeste undersøkelsen på organisasjonsnivå og individnivå knyttet til frivillig sektor er oppfølgingen av Hopkinsundersøkelsen fra 1997.

3.5 Ny kunnskap – Den norske Hopkinsundersøkelsen 1997 – 2004

3.5.1 Innledning

Det skjer nå en oppfølging av den internasjonale Hopkinsundersøkelsen fra 1997. Her presenteres de viktigste resultatene fra den norske oppdateringen. Institutt for samfunnsforskning (ISF) har stått for datainnsamling og analyse på oppdrag av Kultur- og kirkedepartementet. Formålet er å gi en oversikt over frivillig sektor med data fra 2004, slik at det er mulig å se på endringer siden 1997 og å sammenligne med andre land. Oppdateringen vil inngå i internasjonale sammenligninger. ISF vil presentere en egen rapport om oppfølgingen.

Den nye undersøkelsen er til dels en oppjustering og revisjon av nøkkeltall fra den mer grunnforskningspregede undersøkelsen fra 1997. Det er gått forholdsvis få år siden den forrige Hopkinsundersøkelsen i Norge, og mye kan tyde på at det ikke har skjedd dramatiske endringer i frivillig sektor. Undersøkelsen baserer seg på nye data på noen viktige områder. Det ble gjennomført en befolkningsundersøkelse om frivillig arbeid for frivillige organisasjoner i 2004, som bakgrunnsmateriale for ordningen med merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner. Den viste endringer innenfor det etablerte organisasjonslivet på felter som kultur og fritid, velferdstjenester, interesse- og støttearbeid og tros- og livssynsorganisasjoner. I tillegg ble det fanget opp aktivitet i organisasjoner på områder som har vært i vekst, men som ikke nødvendigvis har tilknytning til etablerte sentralledd, som for eksempel nærmiljø, lokal identitet, rollespill, data og «fantasy». Det er også tatt hensyn til tall for medlemskap i frivillige organisasjoner fra medborgerundersøkelsen fra 2001, og levekårsundersøkelsene er også trukket inn for å se på endringer.

Oppjusterte tall for driftskostnader, inntekter fra ulike kilder og betalt sysselsetting er basert på økonomidata fra organisasjoner som søkte om kompensasjon for merverdiavgift for årene 2002–2004, sammen med tall fra nasjonalregnskapet for ideelle organisasjoner med underkategoriene undervisning, helsetjenester, sosial- og omsorgs-

tjenester, interesseorganisasjoner og kulturell tjenesteyting og sport. Innen kategorien «Velforeninger og borettslag» er det hentet inn nye tall fra NBBL, OBOS og fra Norges Velforbunds medlemsundersøkelse 2004. Dette området er i vekst, både når det gjelder økonomisk aktivitet, betalt og frivillig arbeid. Når det gjelder kategoriseringsmal for Hopkinsundersøkelsen vises det til vedlegg 3.

I Hopkinsundersøkelsen er frivillig sektor definert ved fem kriterier:

Organisert aktivitet. Aktiviteten er varig og regelmessig for eksempel ved at organisasjonen har møter, medlemskap og prosedyrer for beslutningstaking som deltakerne oppfatter som legitime. Dette inkluderer også uformell aktivitet.

Privat. Organisasjonen er ikke formelt underlagt offentlig styring, selv om den kan motta betydelige inntekter fra det offentlige.

Viderefordeler ikke fortjeneste. Organisasjonen har ikke primært et kommersielt fokus og fordeler ikke fortjeneste til direktører, aksjeeiere, medlemmer eller andre. Overskudd må brukes i tråd med organisasjonens hovedformål.

Selvstyrt. Organisasjonen har en styringsstruktur, kan nedlegges på eget initiativ og står ansvarlig for sine aktiviteter.

Frivillig. Medlemskap eller deltakelse er ikke lovpålagt eller obligatorisk.

Organisasjoner som ikke viderefordeler fortjeneste skal fremme samfunnsmessige eller felles goder, slik dette forstås av deltakerne selv. Dette betyr blant annet at noen kooperativer kommer med, mens de som har et kommersielt hovedformål utelukkes. I den norske Hopkinsundersøkelsen er boligbyggelag og borettslag tatt med fordi det inngår en betydelig del av frivillig arbeid i aktiviteten, og fordi de bidrar med lokalsamfunnsutvikling som flere enn medlemmene nyter godt av. Gjensidige forsikringsselskaper, sparebanker og forbruker- og produsentsamvirke regnes derimot ikke med i frivillig sektor, fordi de opptre stort sett som andre markedsaktører.

I dette avsnittet omtales hovedtrekkene i utviklingen i frivillig sektor. Det er også en nærmere gjennomgang av en del elementer i dette oversiktsbildet og beregningsgrunnlaget det bygger på, når det gjelder frivillig arbeid, organisasjoner og medlemskap, sysselsetting, driftskostnader og inntekter fra ulike kilder.

3.5.2 Frivillig sektors hovedtrekk

Undersøkelsen viser at frivillig sektor i Norge i hovedtrekk fortsatt framstår som vital og framgangsrik, når en studerer tallene fra 1997 og fun-

nene for 2004. Antall timer frivillig arbeid for frivillige organisasjoner er omtrent på samme nivå eller litt lavere enn i 1997. Sett i forhold til befolkningens størrelse er dette likevel høye tall. Norge kom her på tredje plass blant landene som deltok i Hopkinsundersøkelsen på nittitallet. Norge hadde den høyeste andel av befolkningen som hadde deltatt i frivillig arbeid, den har nå økt fra 52 til 58 prosent. Økningen i deltakelsesrate gjelder alle aldersgrupper og både kvinner og menn. En bør imidlertid merke seg at de unge deltar med gjennomsnittlig noen færre timer i året enn før og at andelen som er organisasjonsmedlemmer går ned. Dessuten deltar menn med flere timer frivillig arbeid enn kvinner, og denne kjønnsforskjellen øker.

Også når det gjelder driftskostnader og betalt sysselsetting, har den frivillige sektoren i Norge vokst betydelig, selv om veksten ikke er like stor som for den norske økonomien som helhet. I denne perioden har også inntektene til frivillige organisasjoner fra pengespill og særlig fra automater blitt mangedoblet.

Et annet viktig tegn på den norske frivillige sektorens vitalitet er at andelen egengenererte inntekter fortsatt ligger på høyt nivå, dvs. fra salg av varer og tjenester og medlemskontingent. Sektoren er fortsatt i stand til å skaffe mye av sine inntekter gjennom egen aktivitet, og er dermed mindre avhengig av offentlige overføringer enn det man ser i land med velferdspartnerskap av europeisk type¹. I Norge kommer 57 prosent av inntektene fra medlemskontingent og salg av varer og tjenester (dette inkluderer også pengespill, mens lokale utlodninger regnes som gaver). Gjennomsnittet for velferdspartnerskapslandene er 35 prosent. I Norge utgjør organisasjonenes inntekter fra offentlige overføringer 36 prosent, mens de i velferdspartnerskapslandene er 58 prosent. Fordelingen mellom gaver, offentlige overføringer og egengenererte inntekter til den norske frivillige sektoren er omtrent den samme som i 1997 og ligner på den man finner i Sverige og Finland. Danmark ligger nærmere EU-landene.

Forskjellen mellom landene kan langt på vei forklares med hvor mye velferdstjenester frivillig sektor utfører, hvor det offentlige vanligvis betaler mesteparten av kostnadene. I velferdspartnerskapslandene går en stor del av de offentlige overføringene til organisasjoner innen helse, sosiale tjenester og utdanning og forskning. Det er imidlertid forskjeller mellom landene på andre områder

¹ I Hopkinsundersøkelsen består disse av de vestlige EU-landene Østerrike, Belgia, Frankrike, Tyskland, Nederland, Irland, Italia, og Spania, i tillegg til Israel.

også. I den forrige Hopkinsundersøkelsen lå den norske frivillige sektorens inntekter fra det offentlige på samme nivå eller lavere enn i vestlige EU-land for alle kategorier organisasjoner. Dette viser at norske frivillige organisasjoner i stor grad klarer å supplere offentlige overføringer med andre inntekter. Økningen i spillemidler har bidratt til å holde de egengenererte inntektene til den norske frivillige sektoren på samme nivå som før.

3.5.3 Frivillig arbeid

Omfang

Omfanget av frivillig arbeid er beregnet slik at det er mest mulig sammenlignbart med det som ble lagt fram i den norske undersøkelsen for 1997 og med internasjonale undersøkelser. Tallene er innhentet gjennom Statistisk sentralbyrås Omnibusundersøkelse fra april/mai 2004. Antall timer frivillig arbeid er regnet ut ved å bruke spørsmålene om innsats i løpet av de fire siste ukene for frivillige organisasjoner, mens antall deltakere er basert på spørsmålene om frivillig arbeid i løpet av de siste 12 måneder. I befolkningsundersøkelsen ble det spurt om frivillig arbeid utført for frivillige organisasjoner gratis eller mot symbolsk betaling, som for eksempel instruksjon og trening av medlemmer, administrativt arbeid, styreverv, transport, kampanjeaktivitet, informasjonsarbeid, dugnader, innsamlinger o.l. Det ble presisert at dette ikke omfatter vanlig medlemsaktivitet. For å komme på linje med undersøkelsene i andre land, ble det i undersøkelsen fra 2004 spurt om man har gjort frivillig arbeid for frivillige organisasjoner på 14 ulike områder (i undersøkelsen fra 1997 fylte man ut hvilke organisasjoner man har gjort frivillig arbeid for, mens forskerne deretter sorterte i kategorier).

Endringene skyldes at ISF for det første har brukt et undersøkelsesopplegg som er anbefalt i FNs *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*, tilpasset til norske forhold. Lignende opplegg har vært brukt i flere andre land, blant annet Danmark. Endringen gjør det vanskelig å sammenligne enkeltkategorier med den norske undersøkelsen fra 1997, men sammenlignbarheten over landegrensene blir bedre. Den nye undersøkelsen er basert på telefonintervjuer, mens det forrige gang ble sendt ut spørreskjemaer. En tredje endring er at et fulltidsårsverk er redusert med fire dager fordi folk flest har fått mer ferie siden 1997. Analysen omfatter nå dessuten aldersgruppen 16–79 år, og ikke 18 år og over. Det er også en tilpasning til opplegget som brukes i andre land.

Den voksne befolkningen utførte nesten 200 millioner timer frivillig arbeid i Norge i 2004. I tabell 3.1 er dette omregnet til 113 500 fulltidsårsverk². Sammenlignet med 1997 har det skjedd en nedgang på 1,5 prosent. Siden spørreundersøkelsene og beregningene er litt endret fra 1997 til 2004, er det vanskelig å si om dette er en reell nedgang. Hadde man spurt om frivillig arbeid på flere områder, kan det godt tenkes at tallene for 2004 hadde vært høyere. Konklusjonen er at forskjellen mellom 1997 og 2004 er så beskjeden at det ikke er grunnlag for å si at det har skjedd noen vesentlig endring i omfanget av frivillig arbeid i Norge.

I sammenligninger mellom landene i Hopkinsundersøkelsen blir omfanget av det frivillige arbeidet sett i forhold til den del av befolkningen som er økonomisk aktive. Det er ulik praksis mellom landene når det gjelder å inkludere religion og livssynsorganisasjoner i frivillig sektor, og derfor holdes disse organisasjonene utenfor i denne sammenligningen. Målt på denne måten holder det frivillige arbeidet i Norge seg på samme nivå i 2004 som i 1997, dvs. at antall fulltidsårsverk utgjør 4,5 prosent av den økonomisk aktive befolkningen. Dette plasserer Norge på tredjeplass blant landene som har deltatt i Hopkinsundersøkelsen, etter Nederland og Sverige. Dette betyr at omfanget av det frivillige arbeidet, sett i forhold til befolkningens størrelse, fremdeles er på svært høyt nivå. Ved å utelukke religion og livssynsorganisasjonene tar man imidlertid bort ett av feltene som i løpet av de siste tiårene har hatt størst nedgang i frivillig arbeid i Norge, og det bidrar til å holde denne prosenten på samme nivå som i 1997.

Tabell 3.1 Endringer i frivillig arbeid, 1997–2004

Mål på omfang eller deltakelse	1997	2004
Fulltidsårsverk	115 229	113 474
Andel av økonomisk aktiv befolkning ¹	4,5 %	4,5 %
Antall frivillige siste år	1 847 000	1 986 681
Aktiv andel av befolkningen	52 %	58 %

¹ Uten religion og livssynsorganisasjoner

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

² Et fulltidsårsverk er satt til 1733 timer i 1997 og 1703 timer i 2004. Reduksjonen er gjort fordi de fleste har fått fire dager mer ferie.

Omfanget av det frivillige arbeidet kan også illustreres med at det tilsvarer nesten halvparten av alle utførte timeverk i industrien. Selv om det er vanskelig å sammenligne den økonomiske verdien av betalt og frivillig arbeid direkte, er det ingen tvil om at dette utgjør verdifulle ressurser både for de frivillige organisasjonene og for samfunnet ellers.

Slikt ubetalt arbeid anses ikke som produksjon i nasjonalregnskapet, selv om det utføres nødvendige oppgaver i organisasjonene som det ville kostet mye å erstatte med betalt arbeid. FNs internasjonale særorganisasjon for arbeidslivet, ILO, som utarbeider opplegg for innsamling av sysselsettingsdata, samarbeider nå med de ansvarlige for Hopkinsundersøkelsen. Siktemålet er at frivillig arbeid i framtiden regelmessig skal komme inn i arbeidskraftsstatistikk. Eksempler på frivillige oppgaver er ledelse, opplæring, regnskapsføring, transport og besøkstjeneste. Frivillig arbeid brukes dessuten til å skaffe inntekter til organisasjonene, for eksempel gjennom loppemarkeder, salg av kafé- og kioskvarer, medlemseffekter og forbruksartikler og til å utføre dugnad som organisasjonene får betalt for. Det er klart at ikke alt frivillig arbeid kan betraktes som normalt arbeid, når for eksempel sterke innslag av selvhjelp er involvert. Frivillig arbeid foregår ofte under betingelser som stiller mindre krav til strukturering og effektivitet enn det er vanlig når det gjelder betalt arbeid. Men deltakelse i frivillig arbeid gir sosiale ringvirkninger som også teller positivt i det økonomiske regnskapet. Det er imidlertid ikke nødvendigvis den direkte økonomiske verdien av det frivillige arbeidet som er den viktigste, men muligheten til å få utført andre oppgaver og på andre måter enn gjennom betalt arbeid.

det som er den viktigste, men muligheten til å få utført andre oppgaver og på andre måter enn gjennom betalt arbeid.

På midten av nittitallet hadde Norge den høyeste andelen av befolkningen som utførte frivillig arbeid for frivillige organisasjoner blant landene i Hopkinsundersøkelsen. I alt 52 prosent av den voksne befolkningen deltok i løpet av de siste 12 månedene. Denne «verdensrekorden» er forbedret i den nye undersøkelsen om frivillig arbeid fra 2004.

Tabell 3.2 viser at andelen som deltar i frivillig arbeid har økt til 58 prosent for befolkningen fra 16–79 år³. Det betyr at den totale innsatsen er delt på flere deltakere. Det er de nordiske landene som har høyeste deltakelsesprosent. En viktig grunn er at det spesielt er mange som utfører frivillig arbeid på kultur- og fritidsfeltet i de nordiske landene. I den grad frivillig arbeid har positive effekter for den enkelte og samfunnet, er det en styrke at flest mulig involveres i stedet for at noen få ildsjeler gjør alt.

Konklusjonen er at omfanget av det frivillige arbeidet målt i antall timer er omtrent som i 1997, men det er flere som bidrar i 2004. Sammenligningen gir dermed et klart bilde av en frivillig sektor med vitalitet og bred oppslutning.

Deltakelse i ulike organisasjoner

I tabell 3.3 vises det hvordan det frivillige arbeidet fordeler seg mellom ulike typer organisasjoner i 1997 og 2004. På grunn av endringer i undersøkelsene er det som nevnt vanskelig å sammenligne de to undersøkelsene kategori for kategori. Når en slår sammen organisasjonskategoriene til fem større grupper⁴, blir det likevel mulig å gi ganske pålitelige anslag. Det er lagt vekt på å lage grupper som i størst mulig grad har like hovedformål: Aktivitet, interesser, samfunnsorientering og tro og livssyn, og i tillegg kommer organisasjonene på velferdsfeltet. Departementet er klar over at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende slik at enkelte organisasjoner kan passe inn i flere kategorier, jf. vedlegg 3.

Tabell 3.2 Andel av befolkningen som har deltatt i frivillig arbeid siste år i industrialiserte land.¹
Prosent

Land	Andel deltakere i frivillig arbeid
Norge	58
Sverige	51
Island	40
Danmark	35
Storbritannia	30
USA	22
Nederland	16
Frankrike	14
Australia	13

¹ Sverige og Island 2005, Norge og Danmark 2004, andre 1995
Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

³ Om man ser på befolkningen på 18 år og over, som i 1997-undersøkelsen, blir andelen som deltok i frivillig arbeid i 2004 59 prosent. 16 og 17 åringer har litt lavere deltakelsesandeler, og gjennomsnittet trekkes litt ned når de inkluderes.

⁴ Kultur og fritid: Kunst og kultur, idrett, hobby og fritid. Velferd: Utdanning og forskning, helse, pleie og redningsarbeid, sosiale tjenester. Politiske, humanitære og miljø: Miljøvern, rettighets- og støttearbeid, politiske partier, internasjonale. Bolig og økonomi: Velforeninger og grendelag, borettslag, arbeidslivsforeninger. Religion og livssyn er uforandret.

Når en sammenligner endringer i fordeling av timer frivillig arbeid mellom disse fem gruppene, er hovedinntrykket først og fremst stabilitet. Over halvparten av alt frivillig arbeid foregår i *kultur- og fritidsorganisasjoner*, slik det også gjør i de andre skandinaviske landene. Disse organisasjonene omfatter for det første kunst og kultur, med blant annet korps, kor, orkestre og folkedans (i alt 11 prosent av det frivillige arbeidet i 2004), for det andre idrett med lag tilsluttet Norges Idrettsforbund og enkelte andre (i alt ca. 21 prosent av det frivillige arbeidet), og for det tredje, hobby og fritidsorganisasjoner med blant annet turistforeninger, jegere og fiskere, speidere, sjakk, bridge og motorklubber (som også har ca. 21 prosent av det frivillige arbeidet). På kultur- og fritidsområdet kan en dermed registrere en liten økning fra 52 til 54 prosent.

Velferdsfeltet omfatter organisasjoner som utfører tjenester som i stor grad betales av det offentlige når det gjelder utdanning, helse og sosiale tjenester. I tillegg finner man store medlemsorganisasjoner som Kreftforeningen, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Norske Kvinners Sanitetsforening, Redningsselskapet, Norges Røde Kors og Norsk Folkehjelp. Her har andelen av det frivillige arbeidet også økt litt, fra 12 til 13 prosent.

Politiske, humanitære og miljøorganisasjoner omfatter samfunnsorienterte og internasjonale organisasjoner, samt rettighets- og støttearbeid. Denne gruppen har en reduksjon fra 11 til 10 prosent, og her fins blant annet politiske partier, målsak, kvinnesak, organisasjoner for syke, personer med nedsatt funksjonsevne og avholdsorganisasjoner.

Bolig- og økonomiorganisasjoner omfatter grenselag, velforeninger og borettslag, samt organisasjoner for arbeidsgivere, arbeidstakere og utdan-

ningsgrupper. Dette er organisasjoner som ivaretar medlemmenes økonomiske og materielle interesser. På bolig- og lokalmiljøområdet har det frivillige arbeidet vært i framgang. Det har sammenheng med økning i boligbygging, oppussing, standardheving og antall forvaltede borettslagsheter. Det er også økning i antall velforeninger og grendelag, og i deres etablering og drift av lekeplasser, friområder og velhus, samt formalisert samarbeid med kommunene. Dette fører til at frivillige deltar mer i dugnadsarbeid og medbestemmelse. Når det gjelder arbeidslivsorganisasjoner, har det vært en tilbakegang. Dette kan ha sammenheng med at det skjer en forskyvning i medlemskap til organisasjoner som kanskje har svakere tradisjon for lokal, frivillig aktivitet. Dessuten blir antakelig aktiviteten på dette feltet stadig mer basert på betalt arbeid.

Religion og livssynsorganisasjoner viser en betydelig tilbakegang fra 11 til 6 prosent. Dette er i samsvar med andre undersøkelser som viser en langvarig trend med tilbakegang i medlemskap og antall organisasjoner i denne kategorien. Spørreundersøkelsen registrerer i hvilke kategorier en person har medlemskap, og ikke hvor mange medlemskap personen har i hver kategori. En person som er medlem i flere religiøse organisasjoner blir således bare talt en gang i spørreundersøkelsen. Kategorien viser også nedgang i andelen av frivillig sektors betalte sysselsetting og økonomi.

Det mest overraskende funnet i denne sammenligningen mellom organisasjonskategorier er kanskje at velferdsfeltet er stabilt, med tanke på spådommer om individualisering, svekkelse av kollektive verdier, deltakelse bare for personlig utbytte og organisasjoner med tynnslett troverdighet. Noe av forklaringen kan være at enkelte organisasjoner har blitt flinkere til å tilpasse seg folks behov for fleksibilitet ved at de legger større vekt på å koordinere det frivillige arbeidet. Eksempler på slike avgrensede frivillige arbeidsoppgaver er leksehjelp, besøkstjeneste, flyktningguiding og oppdrag for frivillighetssentraler. Folk ser at det de bidrar med gir konkrete resultater for noen, i motsetning til mer tradisjonelt møttarbeid. Det er organisasjonene med de mest tradisjonelle arbeidsformene som sliter tyngst, viste Hordalandsundersøkelsen om lokallagene i 1998. Vi ser en svekkelse av de tradisjonelle folkebevegelsene knyttet til målsak, primærnæringer, arbeiderbevegelse, avhold og religion, og deres rolle som en demokratisk infrastruktur. Den voksende deltakelsesraten i frivillig arbeid generelt og den fortsatt høye andelen innen organisasjoner knyttet til velferdsfeltet spesielt, kan likevel tyde på at mange

Tabell 3.3 Andel av frivillige arbeidstimer siste fire uker etter organisasjonskategori (5-delt), 1997 og 2004. Prosent

Organisasjonskategori	1997	2004
Kultur og fritid	52	54
Velferd	12	13
Politiske, humanitære og miljø	11	10
Bolig og økonomi	15	17
Religion og livssyn	11	6
Alle	100	100

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Tabell 3.4 Gjennomsnittlig antall timer og andel av befolkningen som har gjort frivillig arbeid siste år etter alder, 1997 og 2004.

Andel av befolkningen	16–24	25–49	50–66	67–79	Alle
1997	46	55	50	40	51
2004	51	64	58	46	58
Gjennomsnittlig antall timer					
1997	46	59	62	47	57
2004	42	68	61	45	60

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

fremdeles ønsker å bidra til å løse fellesoppgaver og å hjelpe andre på måter der de ser resultater. Kultur- og fritidsfeltet klarer dessuten å holde andelen av det frivillige arbeidet på et svært høyt nivå i internasjonal sammenligning, selv om mange bruker mer tid og penger på kommersielle fritidsaktiviteter.

Alder og kjønn

Tabell 3.4 viser ulike aldersgruppers deltakelse i frivillig arbeid, både når det gjelder andel av befolkningen som har gjort frivillig arbeid, og hvor mange timer de utførte i gjennomsnitt i løpet av de siste tolv måneder. Andelen som har gjort frivillig arbeid i løpet av et år har økt i alle aldersgrupper fra 1997 til 2004. Det er altså ingen aldersgrupper som faller utenfor den positive utviklingen som skjer på dette feltet. Det er imidlertid aldersgruppen 25–49 år som har den største økningen fra 55 prosent til 64 prosent, og som har den høyeste deltakelsesraten av alle aldersgruppene både i 1997 og 2004. De ligger også på topp når det gjelder det gjennomsnittlige antall timer frivillig arbeid i løpet av et år. I 1997 var 50–66-åringene på topp. For 25–49-åringene har også den gjennomsnittlige frivillige arbeidsinnsatsen økt betydelig fra 59 til 68 timer. For andre aldersgrupper går timetallet litt ned. Det er verdt å merke seg at gruppen fra 16–24 år har den største nedgangen, der har den gjennomsnittlige arbeidsinnsatsen har gått ned fra 46 til 42 timer.

Undersøkelsen fra 1997 viste at eldre bidro til å holde nivået på frivillig arbeidsinnsats oppe, når den gikk ned blant yngre aldersgrupper. Nå er det altså aldersgruppen fra 25–49 år som står for økningen. De deltar antakelig i frivillig arbeid fordi de er i en livsfase der de har økonomiske og materielle interesser å ta vare på, og de driver med fritidsaktiviteter og dyrker ulike hobbyer i frivillige

organisasjoner. I tillegg har mange i denne aldersgruppen barn som deltar i frivillige organisasjoner, og dette gjør at også foreldrene blir trukket med i dugnader og frivillig arbeid.

Kvinner og menn deltar i økende grad på lik linje på mange samfunnsområder, men slik er det ikke når det gjelder frivillig arbeid.

Tabell 3.5 viser at menn deltar mest, og at forskjellen mellom kvinner og menn har økt. I 1997 deltok 46 prosent av kvinnene i frivillig arbeid i løpet av siste år, mens i 2004 har dette økt til 51 prosent. Menns andel har imidlertid økt enda mer fra 55 til 64 prosent. Når det gjelder antall timer frivillig arbeid er kjønnsforskjellen enda større. I 1997 bidro menn med 67 timer i gjennomsnitt siste år, mens i 2004 har dette økt til 73 timer. Kvinners bidrag var på 48 timer i 1997 og på 46 timer i 2004, og går dermed litt ned. Det er altså flere kvinner som deltar med færre timer hver i gjennomsnitt. For menn øker både andelen som deltar og antall timer de bidrar med.

Tabell 3.5 Gjennomsnittlig antall timer og andel av befolkningen som har gjort frivillig arbeid siste år etter kjønn, 1997 og 2004.

Andel av befolkningen	Kvinner	Menn	Alle
1997	46	55	51
2004	51	64	58
Gjennomsnittlig antall timer			
1997	48	67	57
2004	46	73	60

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Det er også store forskjeller mellom ulike aldersgruppers deltakelse i ulike organisasjonskategorier. I tabell 3.6 er befolkningen delt opp i seks

aldersgrupper innen de samme fem organisasjonskategoriene som i tabell 3.3.

Tabell 3.6 viser at *aldersgruppen fra 16–24 år* utfører en årlig arbeidsinnsats for frivillige organisasjoner som ligger under gjennomsnittet for hele befolkningen, bortsett fra i religions- og livssynsorganisasjoner. Der ligger de på gjennomsnittet med 4 timer i året. De er også nær gjennomsnittet på velferdsfeltet, der de unge utfører 9 timer i året, mens gjennomsnittet for hele befolkningen er 10 timer. Det største bidraget yter imidlertid de unge for kultur- og fritidsorganisasjoner med 22 timer i året. Det forholdsvis store omfanget har sammenheng med at svært mange unge også er deltakere i vanlige medlemsaktiviteter på dette feltet, selv om andelen som er aktive i løpet av et år synker når alderen øker. Medborgerundersøkelsen fra 2001 viste at 72 prosent var aktive i kultur og fritidsorganisasjoner blant 14–15-åringene, mens bare 54 prosent av 22–23-åringene var aktive.

Aldersgruppen fra 25–34 år yter 51 timer totalt i året i gjennomsnitt, og hele 32 timer av dette går til kultur- og fritidsorganisasjoner. De ligger på gjennomsnittet for hele befolkningen med 7 timer i året for bolig- og økonomiorganisasjoner, mens de ligger litt over gjennomsnittet med 6 timer for politiske, humanitære og miljøorganisasjoner. Deltakelsen i frivillig arbeid øker i en livsfase der de får økonomisk og materielt ansvar. Økningen på kultur- og fritidsfeltet kan ha sammenheng med at en del går over fra å være vanlige deltakere i aktiviteter til å ta på seg ansvar som trenere, instruktører, ledere, styremedlemmer osv.

Aldersgruppen fra 35–49 år utfører hele 79 frivillige arbeidstimer i gjennomsnitt årlig, og det er høyest av alle aldersgruppene. Denne gruppen har også det høyeste gjennomsnittet i politiske, humanitære og miljøorganisasjoner og særlig på kultur- og fritidsfeltet. Det siste har nok sammenheng med at det er mange som har aktive barn i denne

aldersgruppen, og at foreldrene dermed blir trukket med i frivillig arbeid.

Aldersgruppen fra 50–59 år ligger nær gjennomsnittet med 58 timer for alle organisasjonskategorier. Den største delen av dette arbeidet skjer på kultur- og fritidsfeltet. Dessuten bidrar de med mange timer på velferdsfeltet og innenfor bolig- og økonomiorganisasjoner.

Aldersgruppen fra 60–66 år ligger også høyt med 67 frivillige arbeidstimer i året i gjennomsnitt. De har det høyeste gjennomsnittet av alle aldersgrupper i religion og livssyn, bolig og økonomi og velferdsorganisasjoner. I den siste kategorien er *aldersgruppen over 67 år* også svært aktiv, selv om de har et lavere gjennomsnitt for alle organisasjonskategorier samlet. Engasjementet for velferdsorganisasjoner kan ha å gjøre med at holdningsundersøkelser viser at eldre er mer opptatt av aktivitetens overordnede formål og at den er demokratisk organisert. På velferdsfeltet finner vi dessuten organisasjoner som var på topp på sekstitallet, som Sanitetsforeningen og Nasjonalforeningen for folkehelsen med hhv. 250 000 og 200 000 medlemmer. En svært stor andel av de voksne kvinnene var medlem i minst en av disse organisasjonene. Slike faser med høy tilslutning og aktivitet preger gjerne en alderskohort videre i livet. En grunn til at gruppen 60–66 år bidrar så mye til religion og livssynsorganisasjoner, kan være at dette også er organisasjoner som hadde flere medlemmer for noen tiår siden. I politiske og humanitære organisasjoner og i miljøorganisasjoner utfører de over 50 år like mange eller færre timer enn gjennomsnittet. En grunn kan være at mange av organisasjonene blant annet på miljøfeltet har kommet til etter at mange av seniorene ble aktive i organisasjonslivet. Det er dessuten grunn til å merke seg at i det store feltet som kultur- og fritidsorganisasjonene utgjør, faller det gjennomsnittelige timeantallet til 20 etter fylte 67 år. Det ser ut til at disse

Tabell 3.6 Gjennomsnittlig antall frivillige arbeidstimer siste år etter organisasjonskategori (5-delt) og alder, 2004. Prosent

Organisasjonskategori	16–24	25–34	35–49	50–59	60–66	67–79	Alle
Kultur og fritid	22	32	48	34	27	20	34
Velferd	9	5	10	10	15	13	10
Politiske, humanitære og miljø	3	6	7	4	5	4	5
Bolig og økonomi	4	7	9	8	10	6	7
Religion og livssyn	4	1	4	3	10	2	4
Alle organisasjonskategorier	42	51	79	58	67	45	60

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997–2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

organisasjonene ikke klarer å nyttiggjøre eller trekke seg de eldste aldersgruppene i særlig grad, selv om mange deltar i frivillig arbeid i årene rett etter at de går av med pensjon.

Husstand og alder

Tabell 3.7 viser andelen av befolkningen som har deltatt i frivillig arbeid etter hva slags husstand man tilhører, kombinert med alder. Tabellen gjør det også mulig å sammenligne deltakelsesmønsteret i 1997 og 2004 (men anslaget for noen grupper er usikre fordi de er beregnet ut fra få respondenter). De som har barn, har en høyere deltakelsesrate enn andre. Andelen er aller høyest for par med barn fra 7–19 år, der hele 77 prosent har deltatt i frivillig arbeid siste år i 2004. Dette omfatter årene da barna er mest aktive i frivillige organisasjoner, og mange foreldre trekkes med i frivillig arbeid på grunn av det. Enslige forsørgere har også høy deltakelsesrate, men dette er beregnet ut fra få respondenter. I gruppen par med barn under 6 år deltar 62 prosent. Det finnes ingen helt tilsvarende kategorier i undersøkelsen fra 1997, men i gruppen par med barn under 16 år var det 60 prosent som deltok. Dette er lavere enn for noen av kategoriene av par med barn i 2004. Tallene tyder på at det har

skjedd en betydelig økning fra 1997 til 2004 i andelen av foreldre som deltar i frivillig arbeid.

Par uten barn i aldersgruppen 45–66 år har også en deltakelsesrate på 58 prosent, dvs. som gjennomsnittet av befolkningen. Her har deltakelsen økt fra 51 prosent i 1997. Det er altså ikke bare egne barns fritidsaktiviteter som gjør at denne aldersgruppen generelt har et relativt høyt deltakelsesnivå. Voksne og middelaldrende finner også organisasjonslivet interessant og givende på egne vegne. De befinner seg i en aldersgruppe der mange er aktive på ulike områder. Det ser imidlertid ikke ut til å gjelde i like stor grad for enslige, hvor det er 39 prosent som deltar i frivillig arbeid i både i aldersgruppene 45–66 år og 67–79 år. Dette er de laveste deltakelsesratene for gruppene i tabellen. Gruppene med enslige under 45 år har imidlertid noe høyere deltakelsesrater. Når det gjelder gruppene enslige under 25 år som ikke bor hos foreldrene, og enslige 67–79 år, har disse for få respondenter til å gi sikre anslag, men de ser ut til å ligge litt under gjennomsnittet. Om man er gift/samboer, og ikke minst om man har barn, har altså stor betydning for om man deltar i frivillig arbeid for frivillige organisasjoner. Det ser også ut til at den positive effekten av dette har økt fra 1997 til 2004.

Tabell 3.7 Andel av befolkningen som har deltatt i frivillig arbeid siste år etter husstand og alder, 1997 og 2004. Prosent

Husstand og alder	1997		2004	
	Prosent	Antall (N)	Prosent	Antall (N)
Enslig 16–24 hos foreldre	43	73	54	92
Enslig 16–24 bor alene / andre	60	37	51	57
Enslig 25–44 år	50	126	54	100
Gift/samboer 16–44 år uten barn	44	131	55	115
Enslig forsørger	47	109	72	39
Par m/barn 0–16 år /	60	518	62	179
Par m/barn 0–6 år, yngste barn				
Par m/barn 7–19 år, yngste barn	-	-	77	207
Par u/barn. 45–66 år	51	272	58	237
Par u/barn. 67–79 år	44	89	52	76
Enslig 45–66 år	44	54	39	77
Enslig 67–79 år	36	31	39	53
Uoppgitt			0	3
Sig.	1		1	
Alle		1 440	58	1 235

¹ Signifikant på 0,01-nivå ved tosidig kji-kvadrat test

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997–2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

3.5.4 Antall medlemskap og organisasjoner

Medlemskap i en eller flere organisasjoner

Den norske befolkningen utfører ikke bare mye frivillig arbeid, den har også medlemskap i mange organisasjoner.

Tabell 3.8 viser at i 2004 var 84 prosent medlem i minst én organisasjon, 60 prosent var medlem i to organisasjoner og 38 prosent var medlem i tre eller flere organisasjoner, i følge SSBs levekårsundersøkelse fra 2002 (LKU). Tallene for aldersgruppen 16–24 år skiller seg ut ved å være lavere enn gjennomsnittet, og endringer for denne gruppen vises derfor i egne kolonner i tabellene 3.8 og 3.9. I 2004 var 70 prosent av 16–24-åringene medlem i minst én organisasjon, 38 prosent var medlem i minst to organisasjonskategorier og 16 prosent var medlem i tre eller flere organisasjonskategorier.

For befolkningen totalt har det bare skjedd ubetydelige endringer siden 1997, men for unge har andelen med organisasjonsmedlemskap gått ned. LKU har høy svarprosent og dekker i hovedsak de samme organisasjonskategoriene over en rekke år, og det er derfor det beste materialet for å se på endringer i medlemskap i frivillige organisasjoner over tid.

Ser man på utviklingen for *aktivt medlemskap* er det nedgang, jf. tabell 3.9. Andelen som er aktiv i minst en organisasjon har gått ned fra 57 til 50 prosent av befolkningen, de som er aktive i to eller flere organisasjoner har gått ned fra 25 til 21 prosent, og aktive i tre eller flere organisasjoner har gått ned fra 10 til 8 prosent. Det er aldersgruppen 16–24 år som utgjør den største delen av denne nedgangen, her har andelen som er aktiv i minst en organisasjon gått ned fra 54 til 43 prosent, aktive i to eller flere organisasjoner har gått ned fra 18 til 12 prosent, mens aktive i tre eller flere organisasjoner fortsatt ligger på 4 prosent.

Tabell 3.8 Andel med medlemskap i en eller flere organisasjonskategorier. Prosent

	Alle		16–24 år	
	1997	2004	1997	2004
Medlem i minst en organisasjon	85	84	78	70
Medlem i to eller flere kategorier	62	60	43	38
Medlem i tre eller flere kategorier	37	38	19	16

Kilde: Lavekårsundersøkelsene

Det har vært en større nedgang i aktive enn passive medlemmer blant unge fra 1997 til 2004. Det har blitt 10 prosent færre medlemmer, mens det har blitt 20 prosent færre som er aktive medlemmer i minst en organisasjon. Det kan imidlertid være vanskelig å vite hva som menes med å være «aktivt medlem», slik det spørres etter i LKU. Svarene vil derfor variere ut fra at noen vil synes det er tilstrekkelig å være med på møter eller andre aktiviteter en gang i blant, mens andre mener man må ha et verv eller yte en spesiell innsats for å regne seg som aktive.

Undersøkelsene om frivillig arbeid viste derimot at andelen blant 16–24 åringer som deltar i frivillig arbeid har økt fra 46 til 51 prosent, jf. tabell 3.4, selv om antall timer i gjennomsnitt har gått ned fra 1997 til 2004. For andre aldersgrupper var det en økning både i andel deltakere og i antall timer. Hvordan kan man forklare disse ulike trendene i deltakelsesprosent mellom undersøkelsene?

Spørsmålene om frivillig arbeid i undersøkelsen om frivillig innsats og omnibusundersøkelsen er klarere presisert enn spørsmålet om aktivt medlemskap i levekårsundersøkelsene. Frivillig arbeid er definert som arbeid som utføres for frivillige organisasjoner gratis eller mot symbolsk betaling, og det er presisert at det ikke omfatter vanlig medlemsaktivitet. Spørsmålet er ikke knyttet til om man er medlem av organisasjonen eller ikke. I levekårsundersøkelsene stilles spørsmålet om aktivt medlemskap bare til de som oppgir at de *er* medlemmer. Mange gjør imidlertid en innsats i løpet av et år for organisasjoner der de *ikke* er medlemmer. Siden andelen øker for deltakelse i frivillig arbeid, men går ned for aktivt organisasjonsmedlemskap, kan dette tyde på at frivillig arbeid har blitt svakere koblet til organisasjonsmedlemskap enn tidligere. Forskjellen mellom undersøkelsene tyder på at det er flere som gjør frivillig arbeid for organisasjoner der de ikke er medlemmer, ikke bare blant foreldre, men også blant unge.

Tabell 3.9 Aktivt medlemskap. Prosent

	Alle		16–24 år	
	1997	2004	1997	2004
Aktiv i minst en organisasjon	57	50	54	43
Aktiv i to eller flere kategorier	25	21	18	12
Aktiv i tre eller flere kategorier	10	8	4	4

Kilde: Lavekårsundersøkelsene

Antall medlemskap

Medborgerundersøkelsen fra 2001 er den mest detaljerte kartlegging av befolkningens tilknytning til frivillige organisasjoner siden Hopkinsundersøkelsen i 1997. Med 33 organisasjonskategorier gis det gode muligheter for å fordele medlemmer mellom ICNPO-kategorier⁵, slik det blir gjort i Hopkinsundersøkelsen. Forskjeller i undersøkelsesopplegget gir imidlertid uregelmessigheter i noen kategorier. Et større antall kategorier i Medborgerundersøkelsen gjør at flere medlemskap blir registrert, siden det øker sjansene for at en person har medlemskap i flere kategorier organisasjoner. For å supplere Medborgerundersøkelsen har ISF innhentet tall fra 2004 for velforeninger og borettslag. Forskjellene i undersøkelsesopplegg fra 1997 gjør også at en bør se på andeler medlemskap i ulike kategorier og legge mindre vekt på beregnede antall medlemmer.

Dersom en ser på andelen av medlemskap i ulike kategorier i tabell 3.10, har det skjedd små endringer. *Kultur- og fritidsfeltet* går litt tilbake, og her er det idretten som har den største prosentvise

tilbakegangen (også Levekårsundersøkelsene viser nedgang for idretten). Dette stemmer ikke med at registrerte medlemmer og lokallag hos Norges Idrettsforbund er mye høyere og øker svakt. Dette kan skyldes forbedrede registreringsrutiner hos NIF sentralt, og at det registreres antall medlemskap slik at enkeltpersoner som er med i flere idrettslag telles flere ganger. På kultur- og fritidsfeltet øker *hobby og fritidsorganisasjonene*, noe som blant annet skyldes flere medlemmer i turistforeninger og Norges Jeger- og Fiskerforbund. Også nye typer organisasjoner fins her, for eksempel Hyperion (Norsk Forbund for Fantastiske Fritidsinteresser) som ble opprettet i 2001, og som hadde 10 600 medlemmer i 2004. Dette er en paraplyorganisasjon for foreninger som driver med datatreff, rollespill, brettspill, science fiction, fantasy osv. En stor del av dette er lokalaktivitet som tidligere ikke var tilknyttet noe nasjonalledd. Dette er også noe nærmere omtalt under kapittel 27.7.

Helse og sosiale tjenester er organisasjonskategorier som taper andel medlemskap. Tilslutningen til organisasjoner på helseområdet ser ut til å skifte fra bredt orienterte velferdsorganisasjoner mot mer spesialiserte interesse- og støtteorganisasjoner. *Politiske organisasjoner og interesseorganisasjoner* har imidlertid framgang, og det skyldes blant

⁵ International Classification of Nonprofit Organizations, se FNs Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Account, Annex A1.

Tabell 3.10 Medlemskap i frivillige organisasjoner fordelt på ICNPO-kategorier, 1997 (Hopkinsundersøkelsen) og 2001 (Medborgerundersøkelsen)

ICNPO	Kategori	1997		2001	
		Medlemskap	Prosent	Medlemskap	Prosent
1	Kultur og fritid	3 014 000	36	2 951 000	30
1 100	Kunst og kultur	521 000	6	506 000	5
1 200	Idrett	1 138 000	14	932 000	9
1 300	Hobby og fritid	1 356 000	16	1 513 000	15
2	Utdanning og forskning	100 000	1	104 000	1
3	Helse, pleie og redningsarbeid	983 000	12	807 000	8
4	Sosiale tjenester	250 000	3	201 000	2
5	Miljøvern	94 000	1	88 000	< 1
6	Velforeninger og borettslag	1 061 000	13	1 443 000	15
7	Politiske- og interesseorganisasjoner	537 000	6	1 036 000	10
8	Stiftelser og friv.sentraler	8 000	< 1	-	-
9	Internasjonale	202 000	2	139 000	1
10	Religion og livssyn	329 000	4	351 000	4
11	Arbeidslivsforeninger	1 772 000	21	2 387 000	24
12	Andre	28 000	< 1	396 000	4

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

annet organisasjoner for syke og personer med nedsatt funksjonsevne.

Det er mange organisasjoner som har en stor andel passive medlemmer i Norge, og det kan se ut til å være en økende tendens til at samfunnsorienterte organisasjoner har en liten kjerne svært aktive deltakere, men også mange passive medlemmer som kanskje lar seg aktivisere av enkeltsaker.

Ellers har *velforeninger og borettslag* økning i medlemskap i tråd med veksten i økonomisk aktivitet og frivillig arbeid. Arbeidslivsorganisasjoner inkluderer blant annet arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, eksempelvis LO og NHO. Andelen til *arbeidslivsorganisasjoner* har også økt. *Religion og livssynsorganisasjoner* beholder sin medlemsandel i denne perioden. Blant organisasjonene som har framgang blant unge på dette feltet, finner en organisasjoner som legger stor vekt på aktivitet. Det gjelder for eksempel Kristen Idrettskontakt (som har økt med 5 700 fra 1997 til nesten 8 700 medlemmer i 2004) og Ung Kirkesang (som økte tilsvarende med 3 631 til 6 216). Det viser at det er nye utviklingstrekk på dette feltet.

Konklusjonen er at det alt i alt skjer små endringer i fordelingen av medlemskap fra 1997 til 2004, men de endringene som er omtalt stemmer godt overens med funnene i levekårsundersøkelsene. Trendene virker derfor pålitelige, selv om endringer i absolutte medlemstall er usikre.

Antall organisasjoner

Det har ikke vært gjort noen ny kartlegging av antall organisasjoner i Norge siden Hopkinsundersøkelsen i 1997. Anslaget over antall organisasjoner og fordeling i ICNPO-kategorier i Hopkinsundersøkelsen var basert på ulike tallmaterialer. En viktig del var en kartlegging av alle organisasjoner i Hordaland fylke, og dette er fremdeles det beste forskningsmaterialet som finnes når det gjelder antall lokallag i Norge. Alt i alt tyder medlemskapsundersøkelsene og levekårsundersøkelsene på at antall organisasjoner totalt har endret seg lite, og at det heller ikke har skjedd store endringer mellom organisasjonskategorier siden 1997. Hva frivillig sektor omfatter er nærmere forklart under pkt. 3.5.1. Tidligere forskning har vist at det er en sammenheng mellom medlemstall og antall organisasjoner. Selv om det hefter usikkerhet ved om tallene fra 1997 stemmer i alle detaljer, er dette likevel det beste anslaget man kan gi basert på foreliggende data. Det er imidlertid innhentet tall fra 2004

for velforeninger og borettslag for å fange opp de siste endringene på dette feltet.

Tabell 3.11 viser at det er over 115 000 organisasjoner i Norge. Kultur og fritidsfeltet er det største feltet med 49 000 organisasjoner, som tilsvarende 43 prosent av alle frivillige organisasjoner i Norge. Deretter følger religions- og livssynsorganisasjoner, velforeninger og borettslag og arbeidslivsorganisasjoner med fra 19 000 til 14 000 organisasjoner hver. Det er 8 000 politiske organisasjoner og interesseorganisasjoner, mens det på velferdsfeltet er til sammen 6 400 organisasjoner.

I det følgende kommenteres antall organisasjoner i de samme fem hovedkategoriene som i tabell 3.3., som viser frivillig arbeid. Det fokuseres på sammenhenger mellom antall organisasjoner, medlemmer og omfang av frivillig arbeid.

Kultur og fritidsfeltet har 43 prosent av organisasjonene, men bare 30 prosent av medlemskapene i Norge. Likevel utføres 54 prosent av det frivillige arbeidet der. Feltet skiller seg dermed ut ved å ha svært mye frivillig arbeid per organisasjon, særlig sett i forhold til antall medlemmer. Dette tyder på at det er flere enn medlemmene som engasjeres. I snitt er det bare 30 medlemmer per organisasjon. Kultur- og fritidsfeltet viser seg imidlertid å være svært dynamisk, halvparten av lokallagene i Hordaland ble skiftet ut på 90-tallet. Det er altså mange små organisasjoner som startes opp eller som sliter med å overleve til enhver tid.

Velferdsfeltet har 6 prosent av antall organisasjoner, 11 prosent av medlemskapene og 13 prosent av det frivillige arbeidet. Her fins også organisasjoner som er tjenesteutførende, uten medlemmer og med begrenset frivillig arbeidsinnsats. De store medlemsorganisasjonene gir likevel feltet et høyt aktivitetsnivå i forhold til antall organisasjoner.

Innen velforeninger og borettslag er det omtrent like stor andel frivillige organisasjoner og medlemskap, henholdsvis 15 og 13 prosent. På denne bakgrunn er ikke den frivillige innsatsen på dette området særlig høy. Samlet på bolig og økonomiområdet utføres 17 prosent av det frivillige arbeidet, men dette inkluderer også de store arbeidslivsorganisasjonene som har 23 prosent av medlemskapene og 12 prosent av antall organisasjoner.

Politiske, humanitære og miljøorganisasjoner har 8 prosent av antall organisasjoner, 13 prosent av medlemskapene og 10 prosent av den frivillige arbeidsinnsatsen. Feltet har dermed en ganske gjennomsnittlig innsats per medlem og organisasjon. Religion og livssynsorganisasjonene har 17 prosent av antall organisasjoner, men bare 4 pro-

Tabell 3.11 Antall frivillige organisasjoner fordelt på ICNPO-kategorier

ICNPO	Kategori	Antall org.	Prosent av sektoren
1	Kultur og fritid	49 000	43
1 100	Kunst og kultur	17 000	15
1 200	Idrett	14 000	12
1 300	Hobby og fritid	18 000	16
2	Utdanning og forskning	400	< 1
3	Helse, pleie og redningsarbeid	2 000	2
4	Sosiale tjenester	4 000	3
5	Miljøvern	400	< 1
6	Velforeninger og borettslag	15 000	13
7	Politiske- og interesseorganisasjoner	8 000	7
8	Stiftelser og friv. sentraler	3 000	3
9	Internasjonale	700	< 1
10	Religion og livssyn	19 000	17
11	Arbeidslivsforeninger	14 000	12
12	Andre	400	< 1
	Total	115 000	100

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

sent av medlemskapene og 6 prosent av den frivillige arbeidsinnsatsen. Det utføres altså mye arbeid per medlem, men det er bare 19 medlemmer per organisasjon i gjennomsnitt. Her er det nok en del organisasjoner som står i fare for å bli nedlagt, og små reduksjoner i medlemstall kan føre til store reduksjoner i antall lokallag.

I gjennomsnitt er det 88 medlemmer per organisasjon i Norge, noe som understreker at det norske organisasjonssamfunnet har en stor andel små lokallag uten betalte ansatte og med ubetydelige økonomiske ressurser. Ut fra Hordalandsundersøkelsen er det anslått at det finnes nesten 60 000 organisasjoner med færre enn 50 medlemmer, ingen ansatte og under 50 000 kroner i årlig omsetning. Dette er en den store underskogen i det norske organisasjonssamfunnet som sjelden dukker opp i statistikker eller beregninger, selv om betydningen av det frivillige arbeidet og medlemsaktiviteten er svært stor.

3.5.5 Betalt sysselsetting

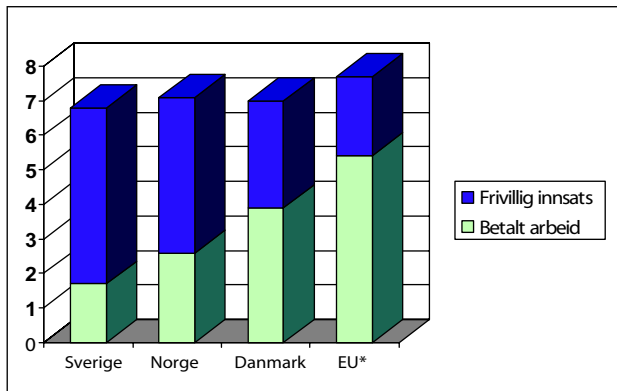
Omfang

Det utføres mye frivillig arbeid i Norge. Samtidig skjer det en betydelig betalt sysselsetting innfor fri-

villig sektor. Figur 3.1 viser frivillig innsats og betalt arbeid i frivillig sektor (utenom religiøse organisasjoner) sett i forhold til den økonomisk aktive befolkningen i Norge, Sverige, Danmark og en gruppe vestlige EU-land og Israel⁶. Det betalte arbeidet utgjør små andeler i Sverige og Norge sammenlignet med EU-landene, mens Danmark kommer et sted i mellom. Dette skyldes at frivillig sektor i Danmark og EU-landene har en større del av virksomheten innenfor velferdstjenester, hvor arbeidet utføres av betalte ansatte, og som langt på vei er finansiert av staten. Når en ser på den totale arbeidsinnsatsen i frivillig sektor, kommer Norge og Sverige på nivå med Danmark og EU-landene. Det skyldes omfanget av det frivillige arbeidet, og her trekker særlig de mange timene frivillig innsats på kultur- og fritidsfeltet opp.

Tabell 3.12 viser endringer i betalt sysselsetting fra 1997 til 2004. Det har vært en liten økning i

⁶ Dette er en gruppe land som kalles velferdspartnerskapsland i Hopkinsundersøkelsen.



Figur 3.1 Årsverk i frivillig sektor som andel av den økonomisk aktive befolkningen, prosent

* Østerrike, Belgia, Frankrike, Tyskland, Nederland, Irland, Israel, Italia og Spania 1995, Sverige 1992, Danmark og Norge 2004.

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

utførte fulltidsårsverk fra 66 000 til 69 000, som omtrent tilsvarer veksten i sysselsetting i samfunnet for øvrig. Det betalte arbeidet i frivillig sektor inklusive religion og livssyn utgjorde 3,7 prosent av utførte timeverk utenom jordbruk, og 2,9 pro-

sent av den økonomisk aktive befolkningen både i 1997 og 2004. Det er først og fremst velforeninger og borettslag som har hatt framgang på grunn av den økte aktiviteten på dette området, men økningen kan også ha sammenheng med bedre tallmateriale. Religions- og livssynsorganisasjoner og arbeidslivsforeninger har hatt en mindre nedgang, slik at de taper andeler av totalen, sammenlignet med andre organisasjoner. Ellers er endringene beskjedne.

Betalt og frivillig arbeid – andel av arbeidet i frivillig sektor

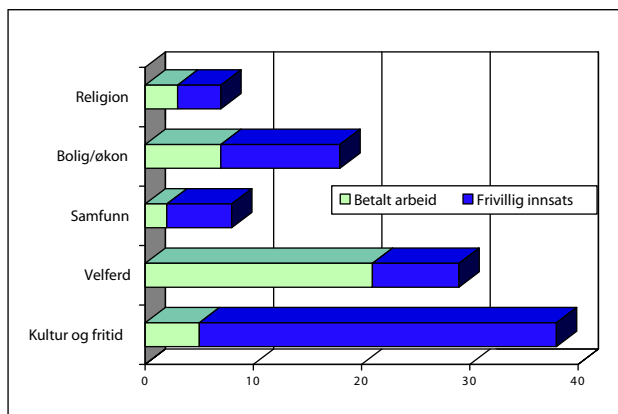
Figur 3.2 viser betalt og frivillig arbeid på ulike felter som andeler av hele sektorens arbeidsstyrke. Kultur- og fritidsfeltet har til sammen 38 prosent av frivillig sektors arbeidsstyrke. Der nest kommer velferd og bolig og økonomifeltet med 29 og 18 prosent. Samfunnsorienterte og religion og livssynsorganisasjoner er de minste med henholdsvis 8 og 7 prosent.

Velferdsfeltet har mest betalt arbeid, det utgjør 21 prosent av hele frivillig sektors arbeidsstyrke, og det er nesten tre ganger så mye betalt arbeid

Tabell 3.12 Betalt arbeid i frivillige organisasjoner fordelt på ICNPO-kategorier, 1997 og 2004

ICNPO-kategorier	1997		2004		1997–2004
	Fulltids-årsverk	Prosent av sektoren	Fulltids-årsverk	Prosent av sektoren	Prosent-differanse
1 Kultur og fritid	8 995	12,1	8 376	12,1	0,06
1 100 Kunst og kultur	3 550	5,4	3 760	5,4	0,08
1 200 Idrett	3 200	4,8	3 364	4,9	0,04
1 300 Hobby og fritid	1 245	1,9	1 253	1,8	-0,07
2 Utdanning og forskning	15 536	23,5	15 942	23,1	-0,37
3 Helse, pleie og redningsarbeid	6 192	9,3	6 253	9,1	-0,30
4 Sosiale tjenester	15 568	23,5	16 027	23,2	-0,30
5 Miljøvern	124	0,2	127	0,2	0,00
6 Velforeninger og borettslag	1 547	2,3	2 737	4,0	1,63
7 Politiske- og interesseorganisasjoner	1 728	2,6	1 990	2,9	0,27
8 Stiftelser og friv. sentraler	101	0,2	103	0,1	0,00
9 Internasjonale	1 066	1,6	1 207	1,7	0,14
10 Religion og livssyn	6 241	9,4	6 213	9,0	-0,43
11 Arbeidslivsforeninger	10 086	15,2	10 041	14,5	-0,69
12 Andre	59	0,1	59	0,1	0,00
Total	66 243	100,0	69 075	100,0	0,00

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning



Figur 3.2 Betalt og frivillig arbeid som andeler av alt arbeid i frivillig sektor, prosent

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

som frivillig arbeid på dette feltet. Det er ingen andre felter som har så lite frivillig arbeid i forhold til betalt arbeid. Det frivillige arbeidet på dette feltet antas å skje i tilknytning til den medlemsbaserede aktiviteten, mens det er lite frivillig arbeid knyttet til tjenesteutførende institusjoner.

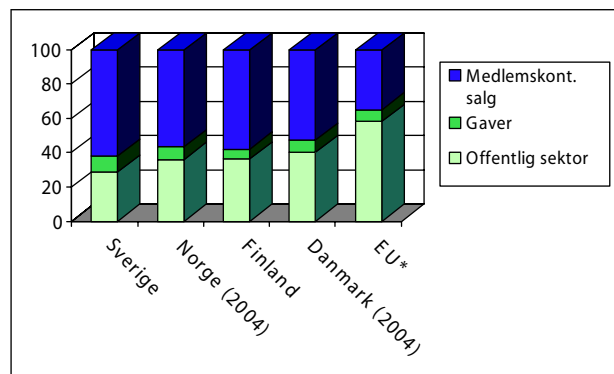
På motsatt ende av skalaen er organisasjonskategoriene på kultur- og fritidsfeltet, der betalt arbeid utgjør fem prosent av sektorens arbeidsstyrke. Her er omfanget av frivillig arbeid mer enn seks ganger større enn betalt arbeid. Det betalte arbeidet i samfunnsorienterte organisasjoner utgjør bare to prosent av sektoren, mens det frivillige arbeidet har stor betydning på feltet, det er tre ganger så mye frivillig som betalt arbeid. Dernest kommer bolig og økonomifeltet og religion og livssynsorganisasjoner med henholdsvis sju og tre prosent av sektorens arbeidsstyrke. Der er det ca. en og en halv gang så mye frivillig som betalt arbeid.

3.5.6 Økonomi

Finansiering av frivillig sektor.

Den norske befolkningen gir store bidrag til frivillige organisasjoner i form av frivillig innsats, mens det økonomiske bidraget er mer begrenset. Figur 3.3 viser at i de nordiske landene kommer mellom seks og ni prosent av inntektene fra private gaver. Dette er på samme nivå som gjennomsnittet for industriland og for velferdspartnerskapslandene.

Det har vært hevdet at frivillig sektor i de nordiske landene er svært avhengig av det offentlige, og det kan kanskje synes overraskende at det offentliges bidrag til finansieringen ikke er større.



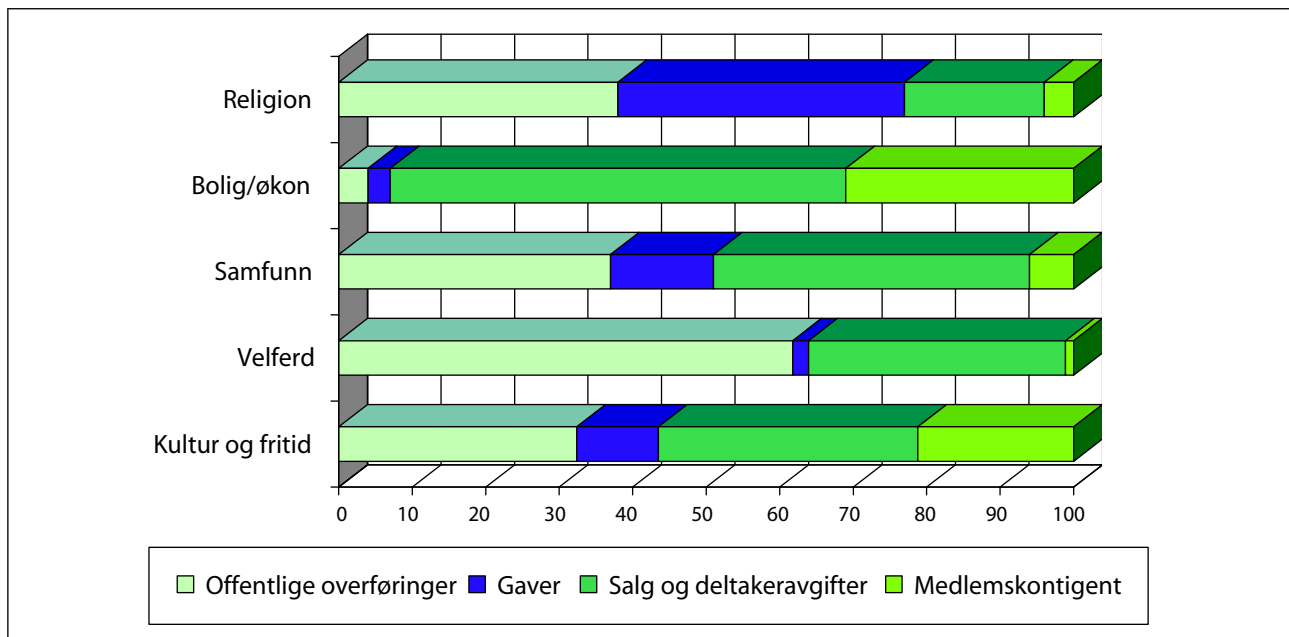
Figur 3.3 Frivillig sektors inntekter fra ulike kilder, prosent

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Forskjellen er særlig tydelig når en sammenligner med landene som tilhører velferdspartnerskapslandene. Hos disse kommer i gjennomsnitt 58 prosent av inntektene fra offentlig sektor, mens tilsvarende for de nordiske landene er omlag en tredjedel. I de nordiske landene genereres rundt 60 prosent av inntektene gjennom egne aktiviteter, mens dette for de europeiske landene utgjør ca. 35 prosent.

Inntektsfordelingen for den norske frivillige sektoren er i store trekk den samme som den var i 1997, da frivillig sektor fikk 35 prosent av inntektene fra det offentlige, 9 prosent fra gaver og 56 prosent var egengenererte inntekter. De totale driftsinntektene til frivillig sektor anslås til ca. 66,5 milliarder kroner i 2004, mens de var 43,9 milliarder i 1997.

I figur 3.4 vises fordelingen av inntekter fra ulike kilder for organisasjonsfeltene. Bolig og økonomifeltet har størst andel egengenererte inntekter, siden borettslag og arbeidslivsorganisasjoner får beskjedne økonomiske overføringer fra det offentlige. Her er det henholdsvis leieinntekter og medlemskontingenter som dominerer. Velferdsfeltet har mest inntekter fra det offentlige, noe som i stor grad kommer av velferdstjenester som det offentlige betaler organisasjonene for å utføre. På kultur- og fritidsfeltet er det forholdsvis store inntekter fra salg av varer og tjenester, og her inngår nok mye frivillig arbeid på lokalt nivå for å skaffe inntekter til lokal aktivitet gjennom dugnadsarbeid, loppemarkeder, papirinnsamling, pølsesalg osv. I tillegg øker kommersielle inntekter, særlig innen flere av særforbundene i NIF. Religions- og livssynsorganisasjoner er det eneste feltet som i



Figur 3.4 Andeler av inntekter fra ulike kilder, prosent.

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

stor grad er basert på gaver, de utgjør nesten 40 prosent av inntektene og er litt mer enn inntektene fra det offentlige. Ellers er det bare bistandsorgani-

sasjoner som i vesentlig grad er basert på gaver (disse inngår som er en del av det samfunnsorienterte feltet i figuren).

Tabell 3.13 Driftskostnader for frivillige organisasjoner

ICNPO-kategorier	1997		2004		1997–2004
	Millioner NOK	Prosent av sektoren	Millioner NOK	Prosent av sektoren	Prosent-differanse
1 Kultur og fritid	7 190	17,8	11 121	18,3	0,47
1 100 Kunst og kultur	2 018	5,0	3 167	5,2	0,21
1 200 Idrett	3 687	9,1	5 741	9,4	0,30
1 300 Hobby og fritid	1 485	3,7	2 213	3,6	-0,04
2 Utdanning og forskning	7 236	17,9	10 573	17,4	-0,55
3 Helse, pleie og redningsarbeid	2 922	7,2	4 253	7,0	-0,25
4 Sosiale tjenester	5 062	12,6	7 543	12,4	-0,14
5 Miljøvern	153	0,4	228	0,4	0,00
6 Velforeninger og borettslag	2 751	6,8	4 645	7,6	0,82
7 Politiske- og interesseorganisasjoner	1 747	4,3	2 892	4,8	0,43
8 Stiftelser og friv. sentraler	108	0,3	158	0,3	-0,01
9 Internasjonale	2 483	6,2	4 054	6,7	0,51
10 Religion og livssyn	2 320	5,8	3 329	5,5	-0,28
11 Arbeidslivsforeninger	8 328	20,7	11 951	19,7	-0,99
12 Andre	29	0,1	42	0,1	0,00
Total	40 330	100,0	60 789	100,0	0,00

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Mange organisasjonskategorier sparer mye på at det offentlige bidrar med infrastruktur, rimelige lokaler, idrettsanlegg, transport, utlån av utstyr osv. Det er vanskelig å beregne verdien av slike naturalytelser, og de er derfor ikke tatt med i disse beregningene.

Driftskostnader for frivillig sektor

Frivillig sektor hadde driftskostnader på nesten 61 milliarder kroner. Det er en økning på 51 prosent fra 1997 i løpende priser. Bruttonasjonalproduktet har økt med 56 prosent i samme periode. Veksten for frivillig sektor er omtrent på nivå med veksten i offentlig sektor.

3.6 Behov for kunnskap og forskning

Fra idrettspresident Tove Paules avslutningstale til idrettsforskningsprogrammet 10. mai 2007:

«Organisasjonene har et stort kunnskapsbehov – hvilke konsekvenser har generelle utviklings-
trekk for oss?»

Harald Trulsrud, styreleder i Arbeidssøkerforbundet, sa i sitt innlegg på Frivillighet Norges topplederkonferanse 9. januar 2007:

«Ut fra et demokrati og maktperspektiv er det selvfølgelig et problem at 3–400 000 vanskeligstilte og fattige har liten innflytelse og mangler mulighet til å påvirke det som skjer med deres egne liv.»

Det er behov for økt kunnskap om sivilsamfunnet og frivillig sektor i Norge. Ny forskning vil bidra til at både organisasjonene og myndighetene kan møte utfordringer og muligheter på en bedre måte.

Kultur- og kirkedepartementet har fått utarbeidet en kartlegging av eksisterende forskning på feltet. Publikasjonen «Frivillige organisasjoner – En kommentert bibliografi 2006» er utarbeidet av Institutt for samfunnsforskning og er en kartlegging av forskningsbasert litteratur i Norge og Skandinavia på frivillighetsfeltet i perioden 1980–2006. Bibliografien dekker sammenslutninger med et ideelt eller allmenntilgjengelig formål og utelater næringsorganisasjoner, fagforeninger og andre organisasjoner knyttet til arbeidslivet. Bibliografien er ikke uttømmende. Bibliografien er lagt ved som vedlegg 1 til meldingen

Frivillighet Norge har i flere sammenhenger tatt til orde for å styrke forskningen på frivillig sektor og har overfor departementet antydning at et forsk-

ningsprogram bør inneholde blant annet følgende elementer:

- å inkludere et eget punkt om videreutvikling av begrepsapparatet i en tidlig fase av programmet. Punktet bør også inkludere en analyse av hvordan de internasjonale begrepene passer på den norske frivilligheten og i hvilken grad begrepene er i stand til å fange opp mangfoldet i frivillig sektor i Norge
- at et frivillighetsforskningsprogram åpner for forskning også på mikronivå, representert enten ved lokalsamfunn eller ved enkeltorganisasjoner, i tillegg til å styrke den eksisterende forskning på makronivå
- at forskningsprogrammet får som mål å bygge opp miljøer som forsker på frivilligheten med ulike perspektiver og utgangspunkt. Forskningen i regi av programmet må ikke anlegge et smalt instrumentelt perspektiv som reduserer frivilligheten til et redskap for å oppnå konkrete samfunnsmessige mål
- at et delmål med programmet blir å styrke dialogen og kontakten mellom forskningsmiljø og de frivillige organisasjonene, slik at organisasjonene både kan øke sin kompetanse som «bestillere» og bruke resultatene av forskningen

Regjeringen er enig i behovet for å styrke forskningsinnsatsen og vil derfor sette i gang et forskningsprogram knyttet til frivillig sektor fra 2008. Programmet vil i første omgang gå over tre år.

Et slikt forskningsprogram på sivilsamfunn og frivillig sektor vil ha som ambisjon å øke og utvikle kunnskapen om sektorens betydning og rolle i velferdssamfunnet. Forskningsinnsats på feltet vil også bidra til å videreutvikle en helhetlig frivillighetspolitikk og være et ledd i å styrke frivillig sektor gjennom økt forskningsbasert kunnskap. For å få et bredest mulig perspektiv er det behov for flere faglige innfallsvinkler og flere ulike forskningsmiljøer. Det er også behov for å øke innsikten i de endringsprosessene som foregår i frivillig sektor, og i samspillet mellom frivillig sektor og samfunnet, eksempelvis mellom de politiske partiene og frivillige organisasjoner. Programmet vil også omfatte likestillingsmessige problemstillinger, jf. kapittel 6. Forskningen bør være sektorovergripende, ha et bredt perspektiv og ulike faglige innfallsvinkler. Styrket kunnskap om feltet sammen med en god dialog med frivillig sektor vil være viktige bidrag i en ny og helhetlig frivillighetspolitikk.

Endelig utforming av forskningsprogrammet vil skje i nær dialog med Frivillighet Norge og relevante forskningsmiljøer. Innenfor rammen av dette vil departementet vurdere å støtte opprettelse av

doktorgradsstipendier for å styrke forskningsarbeidet på frivillighetsfeltet.

Kultur- og kirkedepartementet har de siste årene kanalisert betydelige midler til idrettsrelatert forskning. Gjennom spillemidlene til idrettsformål har departementet siden 1998 finansiert det tiårige idrettsforskningsprogrammet «Idrett, samfunn og frivillig organisering» i Norges forskningsråd. Viktige målsettinger for programmet har vært å stimulere til økt tverrfaglighet innen idrettsforskningen, og styrke rekrutteringen til den samfunnsvitenskapelige idrettsforskningen. Sentrale temaområder har vært:

- Idrettens omfang, uttrykksformer og sosiokulturelle betydning
- Det organiserte idrettslivet
- Idrettens kommersielle og næringsmessige betydning
- Idrettsanlegg og idrettsutøvelse
- Idrettspolitikk
- Antidoping

I tillegg til idrettsforskningsprogrammet har Kultur- og kirkedepartementet de senere årene også satt av midler til grunnfinansiering av Senter for idrettsskedeforskning ved Norges idrettshøgskole, finansiering av egeninitierte forsknings- og utviklingsprosjekter og innhenting av aktivitetsdata knyttet til idrett og fysisk aktivitet.

Departementet legger opp til at satsingen på idrettsforskning videreføres også de kommende årene. Det legges opp til å organisere idrettsforskningen rundt enkelte temaer og miljøer.

I tillegg til å videreføre grunntilskuddet til Senter for idrettsskedeforskning, ønsker departementet å bidra til å styrke den idrettsrelaterte forskningen i tilknytning til anleggs- og utstyrsforskning ved Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, og til å styrke den trenings- og prestasjonsrelaterte forskningen ved Norges idrettshøgskole. Denne satsingen og utviklingen vil gjøres i nær dialog og i samarbeid med NIF.

Fremtidig anleggsutbygging står overfor flere utfordringer. Knapphet på egnede arealer i nærmiljøet er kanskje den viktigste. Det er derfor viktig å finne gode løsninger for idrettsanlegg og utstyr som tåler høy bruksutnyttelse og kan benyttes til utøvelse av idretter på flere nivåer. Det er også viktig å utvikle og utnytte teknologi som kan bidra til kostnadseffektiv drift og vedlikehold, samt å redusere risiko for skade, støy og andre miljøproblemer.

Departementet ser behovet for å styrke innsatsen innen anvendt, aktivitetsrettet idrettsforskning. Et senter for trenings- og prestasjonsutvikling vil bidra positivt til utviklingen av norsk idrett og for

fysisk aktivitet i samfunnet for øvrig. Målet er å utvikle forskning og formidle praktisk forskningsbasert kunnskap som bedrer kvaliteten på tilbudet for alle som driver idrett og fysisk aktivitet, både innenfor barne- og ungdomsidrett, mosjonsaktiviteter og innenfor toppidrett. Spesielt viktig er det å utvikle den framtidige helhetlige trener- og lederrollen.

Et viktig formål med en slik forskningssatsing vil være å legge til rette for utvikling av ny kunnskap som idrettens medlemsorganisasjoner, som de viktigste brukerne, kan dra nytte av og se verdien av.

Den samfunnsorienterte idrettsforskningen vil fremdeles bli ivaretatt, både gjennom det planlagte forskningsprogrammet knyttet til frivillig sektor og gjennom departementets egeninitierte forskning.

Frivillig sektor har et betydelig omfang og har en betydelig rolle i de nordiske landene. Det er små og få forskningsmiljø i de nordiske landene som driver forskning på området. En felles innsats vil kunne bidra til bredere perspektiv og økt oppmerksomhet på sektorens betydning i den nordiske velferdsmodellen. Det vil bli tatt initiativ til drøftelser på nordisk nivå for å se på ulike muligheter for å øke oppmerksomheten om sektorens betydning, utvikling og utfordringer

I tillegg til å styrke forskningen er det behov for å arbeide mer systematisk med grunnleggende informasjonsdata om frivillig sektor. Kultur- og kirkedepartementet er kjent med at det til dels har vært vanskelig å oppdrive grunnleggende data om frivillig sektor i Norge. Departementet tar sikte på å få utarbeidet et satelittregnskap for frivillig sektor. Satelittregnskap er et regnskap som i utgangspunktet bygger på begrep og tall i nasjonalregnskapet, men hvor det foretas en spesiell tilpasning for å belyse et område mer inngående.

Gjennom et satelittregnskap sammenstilles økonomiske variabler for frivillig sektor, og slik at utviklingen i sysselsetting, bidrag til verdiskaping, osv kan analyseres nærmere.

I tillegg vil Frivillighetsregisteret gi mye nyttig informasjon om frivillig sektor.

Tiltak

- Regjeringen vil etablere et eget forskningsprogram i 2008 knyttet til frivillig sektor
- Det legges til rette for en fortsatt betydelig satsing på idrettsforskning i de kommende år
- Det skal utarbeides et satelittregnskap for frivillig sektor
- Regjeringen vil ta initiativ på nordisk nivå for å se på mulighetene for å øke oppmerksomheten om frivillig sektors betydning, utvikling og utfordringer

4 Det offentliges forhold til frivillige organisasjoner

4.1 Innledning

I kapittel 4 gjøres det rede for statens forhold til frivillige organisasjoner i etterkant av NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*. Her gjennomgås gjennomførte tiltak etter forrige melding. Også kommunenes arbeid med frivillighetspolitikk omtales kort i dette kapitlet.

4.2 Historikk

4.2.1 NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner

I 1985 nedsatte regjeringen Willoch et offentlig utvalg for å vurdere ulike sider ved de frivillige organisasjonenes virksomhet i Norge.

Utvalget ble ledet av fylkesmann Lars Korvald og hadde 15 medlemmer fra frivillige organisasjoner og fra stat og kommune. Utvalget skulle se nærmere på organisasjonenes virksomhet og foreslå tiltak som kunne bedre samarbeidet mellom offentlige organer og organisasjonene.

Utvalget skulle lage en oversikt over frivillige, allmennnyttige organisasjoner, deres arbeid og deres arbeidsforhold, både på lokalt og sentralt plan. Det ble vist til at det ville være av særlig interesse å få belyst hva som stimulerer samsamarbeidet og hvilke hindringer som kan ligge i veien for større frivillig engasjement gjennom organisasjonene. Arbeidsdelingen mellom organisasjonene og det offentliges virksomhet skulle drøftes. Utgangspunktet for utvalgets forslag var at de samlede offentlige utgifter ikke skulle øke.

Statistisk sentralbyrå utførte i 1986 en landsomfattende intervjuundersøkelse for utvalget. Formålet var å kartlegge medlemskap i frivillige organisasjoner, samt omfanget av frivillig ubetalt arbeid som utføres i og for frivillige organisasjoner. Det framgikk blant annet at ca. 60 prosent av befolkningen var medlem av en eller flere frivillige organisasjoner.

Utvalget la fram sin utredning i juni 1988, NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*. Den beskriver framveksten av de frivillige organisasjonene i Norge og de frivillige organisasjonenes innsats og rolle i samfunnet. Gjennomgangen viste at myndig-

hetene fastlegger mange av rammebetingelsene for frivillig sektor, og at offentlige tilskudd var en forutsetning for aktiviteten på mange områder.

Utvalget vurderte også hvilke utviklingstendenser og utfordringer samsamarbeidet stod overfor.

For å styrke organisasjonenes økonomi foreslo utvalgets flertall en ny statlig grunnstøtteordning, finansiert gjennom øremerking av spillemidler. Det ble også foreslått forenklinger og lettelser blant annet i merverdiavgiftslovgivningen og skattelovgivningen.

4.2.2 Andre dokumenter

I St.meld. nr. 4 (1988–89) *Langtidsprogrammet 1990–93* tok regjeringen Harlem Brundtland II tok opp organisasjonenes og brukernes bidrag til fellesoppgavene, blant annet med bakgrunn i NOU 1988:17. I meldingen ble det vist til at regjeringen ville vurdere enkelte tiltak for å bedre organisasjonenes økonomiske rammebetingelser.

I *revidert nasjonalbudsjett for 1991*, St.meld. nr. 2 (1990–91), ble det foretatt en ytterligere gjennomgang av NOU 1988:17. Regjeringen viste til at det omfattende samspeillet mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter har en lang historie og er i kontinuerlig utvikling. Regjeringen la stor vekt på at dette samspeillet utvikles videre og at organisasjonene har gode arbeidsvilkår. I meldingen ble det foretatt en gjennomgang av samarbeidet på de ulike sektorene. Meldingen drøftet forslagene fra utvalget til blant annet endringer i den alminnelige skatte- og avgiftslovgivning.

4.2.3 Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 27 (1996–97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner

I 1997 la regjeringen Jagland fram St.meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Under trontaledebatten 17. oktober 1995 hadde Stortinget fattet følgende enstemmige vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen legge fram en stortingsmelding om arbeidsvilkår og økonomi for

de frivillige organisasjonene på bakgrunn av utredningen NOU 1988:17.»

Formålet med meldingen var «å drøfte og klargjøre den delen av de frivillige organisasjonens arbeidsvilkår og økonomi som er et statlig anliggende.» Utgangspunktet var at et aktivt og levende sivilsamfunn er en grunnleggende forutsetning for ytterligere utvikling av velferdssamfunnet. Meldingen gjennomgikk hovedtrekkene ved statens støttopolitikk til frivillig virke og trakk opp prinsipper for framtidig statlig politikk overfor frivillig virke.

Regjeringen mente at det var behov for en bedre samordning av departementenes tildelingspraksis, og at det var behov for å finne fram til generelle tildelingsprinsipper som har gyldighet for hele statsforvaltningen.

I meldingen ble det framhevet at fundamentet for frivillig virke er enkeltmenneskets engasjement gjennom medlemskap, økonomiske bidrag og aktiv innsats i lokalt foreningsliv og andre typer organisering. Det ble sett som viktig at en størst mulig del av de statlige overføringene tilflyter lokalleddene i de frivillige sammenslutningene for å styrke den enkeltes engasjement. Det ble sett som viktig å legge til rette for økt aktivitet på lokalnivået.

Meldingen understreket også behovet for forskning for å bedre kunnskapen om de frivillige organisasjonenes rolle i samfunnet.

I meldingen ble det vist til at regjeringen ville komme med forslag til endringer av skatte- og avgiftsreglene for allmenntilgjengelige organisasjoner. Regjeringen la videre opp til at deler av overskuddet fra pengespillet FLAX de neste årene skulle tilfalle frivillige organisasjoner som arbeider for barn og unge på lokalt plan.

St. meld. nr. 44 (1997–98) Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner

Tilleggsmeldingen ble fremmet av regjeringen Bondevik I. Regjeringen ønsket å stimulere arbeidet i lokale organisasjoner, slik at disse fikk bedre muligheter til å opprettholde og øke sitt aktivitets- og deltakelsesnivå. Målet med tilleggsmeldingen var derfor å fremme forslag om tiltak som ville bidra til bedre rammevilkår for frivillige organisasjoners medlemsbaserte virke. Tilleggsmeldingen skisserte en statlig tilskuddsordning til frivillige organisasjoners lag og foreninger som drev aktiviteter for barn og unge, finansiert gjennom reguleringer i spillemarkedet. Regjeringen la opp til å benytte de ulike offentlige forvaltningsnivå som kanal ut til lokale, frivillige organisasjoner. Statlige

overføringer til lokalt, frivillig virke ville bli bevilget over Kulturdepartementets budsjett og over spillemidler til idrettsformål.

Under Stortingets behandling av meldingen og tilleggsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 101 (1998–99) ble det konstatert bred politisk enighet om prinsippene for en framtidig statlig politikk overfor de frivillige organisasjonene. Stortinget støttet i hovedsak de forslag som framkom i de to meldingene, med unntak av forslaget om tildelingsmodell for den nye tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger, hvor Stortinget ba regjeringen iverksette en tildelingsmodell gjennom organisasjonenes sentralledd.

4.3 Gjennomførte tiltak mv. etter tidligere stortingsmeldinger

4.3.1 Etablering av nye tilskuddsordninger

Tilskuddsordningen for frivillig lokalt virke (Frifondordningen) ble etablert gjennom bevilgning i revidert budsjett for 2000, jf. St.prp. nr. 61 (1999–2000) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000. Den nye tilskuddsordningen for frivillig lokalt virke på idrettssiden ble også etablert i 2000, jf. St.meld. nr. 14 (1999–2000) *Idrettslivet i endring*. Ordningene er nærmere omtalt i kapittel 23. Det er dessuten etablert flere andre tilskuddsordninger som helt eller delvis er rettet mot frivillig sektor.

4.3.2 Endring av lov om pengespill

I 2002 ble Lov om pengespill endret, slik at overskuddet fra Norsk Tipping A/S skulle fordeles med en halvdel til idrettsformål og en halvdel til kulturformål. Når det gjelder den framtidige fordeling av overskuddet fra Norsk Tippings spill, vises det til nærmere omtale av dette i meldingens kapittel 25.

4.3.3 Endringer i rammevilkår

Fra 1998 ble det innført en rekke skattelempninger for å styrke de frivillige organisasjonenes økonomi. Disse omfattet blant annet enklere arbeidsgiverrutiner, fritak for arbeidsgiveravgift innenfor visse grenser og heving av grensene for inntektsskatt og plikt til registrering i merverdiavgiftsmanntallet ved næringsvirksomhet. Fra inntektsåret 2000 ble det innført en ordning med skattefradrag for pengegaver til frivillige organisasjoner. Det er også innført en tilskuddsordning for å kompensere for merutgifter som de frivillige organisasjonene fikk

ved merverdiavgiftsreformen i 2001 (innføring av merverdiavgift på tjenester).

4.3.4 Sekretariat for frivillige organisasjoners interessepolitiske virksomhet

Fra 2005 ble sekretariatstjenestene for den interessepolitiske virksomheten for frivillige organisasjoner skilt ut fra statsforvaltningen. Tidligere FRI-SAM (Frivillighetens samarbeidsorgan) som ble opprettet i 1995, ble samtidig nedlagt. Staten la til grunn at organisasjonenes interessepolitiske arbeid, nettverksbygging og erfaringsutveksling må ivaretas av organisasjonene selv. Fra 2005 bevilges det et tilskudd over statsbudsjettet til det nye samarbeidsforumet for frivillig sektor, Frivillighet Norge.

Frivillighet Norge ble formelt stiftet 19. september 2005.

4.4 Statens økonomiske bidrag til frivillig sektor

4.4.1 Innledning

Frivillig virksomhet får i hovedsak sine inntekter gjennom egengenererte inntekter, offentlige tilskudd og gaver. I 2004 utgjorde de totale driftsinntektene ca. 66,5 mrd kroner. Fordelingen var henholdsvis 56 prosent fra egengenererte inntekter, 9 prosent kom fra gaver, mens 35 prosent kom fra det offentlige. Statens bidrag skjer gjennom direkte tilskudd til ulike formål og til kjøp av tjenester, gjennom tilskudd fra spillemidler og gjennom lotteritillatelse. I tillegg gir staten indirekte støtte gjennom lettelse på skatte- og avgiftssiden. Staten påvirker og fastlegger også i stor grad rammebetingelsene for organisasjonenes inntektsskapende arbeid.

Tabell 4.1 Oversikt over departementenes samlede tilskudd til frivillige organisasjoner¹ (i 1 000 kroner)

	1997	2002	2006
Arbeids- og inkluderingsdepartementet ²			191 469
Barne- og likestillingsdepartementet	65 284	121 554	105 996
Finansdepartementet			4 000
Fiskeri- og kystdepartementet	51 726	57 096	51 230
Fornyings- og administrasjonsdepartementet			305 237 ³
Forsvarsdepartementet	40 143	51 743	52 700
Helse- og omsorgsdepartementet			472 700
Justisdepartementet	17 858	37 172	57 734
Kommunal- og regionaldepartementet		25 524	10 480
Kultur- og kirkedepartementet	312 348	515 983	1 106 867 ⁴
Kunnskapsdepartementet ⁵	570 300	623 300	3 184 471 ⁶
Landbruks- og matdepartementet			17 657
Miljøverndepartementet	38 347	32 280	85 200 ⁷
Nærings- og handelsdepartementet			2 175
Samferdselsdepartementet			18 500
Utenriksdepartementet	1 744 494	2 371 757	3 098 251 ⁸

¹ For 1997 og 2002 har kun de ti mest sentrale departementene på frivillighetsområdet rapportert sine tilskudd til frivillige organisasjoner. Mellom 1997 og 2006 har det vært endringer i departementsstrukturen

² Tidligere ASD. Tilskudd som i 2002 lå under KRD lå i 2006 under AID, herunder tilskudd til landsdekkende og lokale innvandrerorganisasjoner og frivillig virke og tilskudd til nasjonale minoriteter.

³ Av dette beløpet utgjør støtte til politiske partier ca. 303 mill kroner

⁴ Beløpet er ikke sammenlignbart med 2002 og 1997, da KKD fra 2005 har overtatt deler av frivillighetsfeltet, blant annet Frifond og frivillighetssentralene

⁵ Tidligere UFD

⁶ Beløpet er ikke sammenlignbart med 2002 og 1997. KD har blant annet overtatt ansvaret for barnehager etter 2002.

⁷ Kompetanseformidling om miljøvennlig produksjon og forbruk var ikke med i tidligere rapportering

⁸ Bilateral bistand kanalisert gjennom norske frivillige organisasjoner

4.4.2 Statlige tilskudd m.v.

Tabell 4.1 gir en oversikt over departementenes samlede tilskudd til frivillige organisasjoner. Tallene som oppgis her er imidlertid beheftet med usikkerhet. Det kan i mange tilfelle være vanskelig å avgjøre om tilskuddsmottakere kan regnes som en frivillig organisasjon eller ikke. Videre innebærer endringer i departementsstrukturen at det er vanskelig over tid å sammenligne enkelte av departementene. Tabell 4.1 gir likevel et bilde av størrelsen på de statlige tilskuddene til frivillige organisasjoner og utviklingen på tilskuddsomfanget.

4.4.3 Lotteriinntekter og tilskudd fra spillemidler

Lotteri- og stiftelsestilsynet utarbeider årlig statistikk over norske pengespill og lotterier. I 2005 ble det fordelt ca. 5,6 milliarder kroner til overskuddsformålene. Av dette gikk nesten 4 mrd kroner til frivillig sektor, fordelt på de enkelte formål som vist i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Oversikt over fordeling av lotteriinntekter og tilskudd fra spillemidler til overskuddsformål. Mill kroner.

Idrett	1982
Musikk/kultur/fritid	102
Helse	596
Humanitær	1063
Diverse/ufordelt	163
I alt	3946

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet: Norske pengespill desember 2006

4.4.4 Indirekte støtte

I skatte- og avgiftsregelverket fins en rekke unntaksbestemmelser om frivillige organisasjoner. Her kan nevnes fritak for formues- og inntektsskatt for organisasjoner som ikke har erverv som formål, fradrag i inntekt for gaver til visse frivillige organisasjoner, arveavgiftsfrihet for arv og gave til juridisk person med allmenntilgang formål, begrenset fritak for arbeidsgiveravgift og lønnsinnberetning og diverse lettelsener i merverdiavgiften for velledige og allmenntilgitte institusjoner og organisasjoner. Disse ordningene er nærmere omtalt i kapittel 22.

Det foreligger ingen oversikt over hva denne indirekte støtten beløper seg til. Når det gjelder fra-

drag i inntekt for gaver til visse frivillige organisasjoner, har Finansdepartementet anslått ordningen til å utgjøre en skatteutgift på 390 mill kroner i 2006.

4.5 Kommunesektoren

Mange kommuner arbeider aktivt med å utvikle en politikk i forhold til frivillig sektor. Frivillige organisasjoner trenger forutsigbarhet både når det gjelder økonomi og ansvarsforhold. Det er viktig at lokal frivillighetspolitikk har en bred lokal forankring. Det vil derfor kunne være store variasjoner mellom kommunene. Utarbeidelse av felles strategier for samhandling gjør samarbeid enklere og gjør at de frivillige kan fylle rollen som viktige samfunnsaktører.

Frivillige organisasjoner er samfunnsbyggere med et mangfold av kultur- og idrettsaktiviteter, engasjement for barn og unges oppvekstvilkår, interesse for nærmiljøet og opptatthet av at menneskene trives. Frivillige er viktige miljøskapere og bidrar til identitetsbygging og til å befeste lokal tilhørighet.

Kommunal- og regionaldepartementet har i 2007 fått utarbeidet rapporten «Kommunenes samhandling med frivillig sektor» av IRIS (International Research Institute of Stavanger). Jf. også omtale i kapittel 26.

Kartleggingen er basert på en spørreundersøkelse som omfatter over halvparten av norske kommuner. Rapporten tar blant annet for seg de økonomiske relasjonene mellom kommune og frivillighet. Det framkommer at det eksisterer et stort antall økonomiske relasjoner mellom kommuner og frivillig sektor. I gjennomsnitt får ulike kategorier frivillighet aktivitetstilskudd fra 38 prosent av kommunene, mens generelle driftstilskudd gjennomsnittlig gis for alle typer frivillig innsats fra 28 prosent av kommunene. Idrett og kultur er særlig framtreddende som tilskudds- og støttemottakere. Det gis også betydelig økonomisk støtte til humanitære og sosiale organisasjoner og til religiøse og livssynsorganisasjoner.

Det foreligger ikke opplysninger om hvor stort samlet økonomisk bidrag kommunene yter til frivillig sektor, men det ytes betydelig støtte til frivillig virksomhet over kommunale og fylkeskommunale budsjetter. For den lokale frivillige virksomhet vil de rammevilkårene som fastsettes av kommunen og fylkeskommunen være svært viktige.

Landstinget i KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – la i 2004 følgende til grunn for sitt strategiske arbeid:

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

I KS' Strategier for 2004–2008 vises det til at det trolig er et betydelig utviklingspotensiale i forholdet mellom kommunene og frivillig sektor. Det trekkes fram tre viktige områder for en slik utvikling:

- Oppgaveløsning der det handler om hvordan kommunene kan bruke de frivillige organisasjonene til å løse oppgaver på en rasjonell og god måte
- Samfunnsutvikling der det handler om hvordan kommunen gjennom samarbeid og dialog med organisasjonene kan finne fram til utviklingsområder det kan arbeides med i fellesskap
- Demokratiutvikling der det handler om hvordan organisasjonene kan brukes som mobiliseringsarenaer for nytt lokalpolitisk engasjement, rettet mot grupper som ikke finner sin plass i etablerte fora.

KS fikk i 2005 utarbeidet en kartlegging av forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner, «På sporet av en lokal frivillighetspolitikk.». Rapporten tok for seg ti norske og tre svenske kommuner og så på de frivillige organisasjonens kvalitative og kvantitative betydning. Den kom også med en rekke anbefalinger for å styrke samspillet mellom kommunene og frivillige organisasjoner.

I 2006 gav KS ut «Sammen om det gode liv – en veileder for utvikling av lokal frivillighetspolitikk.» Formålet med veilederen var å stimulere til dialog mellom kommunen og frivillige, som kan danne grunnlag for en bevisst og helhetlig frivillighetspolitikk.

Denne meldingen avgrenser seg i all hovedsak til statens politikk overfor frivillig sektor. Kommunesektorens store betydning for frivillig sektor må likevel understrekes, og forholdet mellom frivillig sektor og kommunene er kort omtalt i kapittel 26.

Del II
Frivillighet og viktige samfunns mål

5 Demokrati

5.1 Innledning

Et levende demokrati med bred deltakelse er grunnleggende samfunns mål. Frivillige organisasjoner er av stor betydning for det norske demokratiet og mulighetene for den enkelte til å delta og øve innflytelse. Regjeringen vil legge enda bedre til rette for frivillige organisasjoners plass i demokratiet.

Nedenfor gjennomgås noe nærmere hvordan frivillig sektor bidrar til å realisere dette.

5.2 Frivillige organisasjoner som demokratiske aktører

5.2.1 Innledning

Frivillige organisasjoner tillegges ofte egenskaper som viktige demokratiske aktører. Dette er også i mange tilfeller grunnlaget for statlig tilskudd til frivillig virksomhet.

I St.meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* presenteres seks egenskaper ved frivillige sammenslutninger som tydeliggjør hvorfor de er viktige samfunnsaktører:

- de er viktige samfunnsaktører i kraft av det *arbeidet* de utfører
- de er viktige som *målbærere av medlemmenes syn og interesser*
- de representerer verdier som *tilhørighet, fellesskap og mening* og innehar derfor viktige sosiale funksjoner i samfunnet
- organisasjonene bidrar til å skape *tillit* mellom mennesker og bidrar til å bygge ned fordommer og motsetninger
- organisasjonene er viktige arenaer for og formidlere av *kunnskap og læring*
- den store bredden av organisasjoner bidrar til et *samfunnsmessig mangfold* som muliggjør ulike typer av verdi-, kultur- og interesse mangfold

Ovennevnte melding argumenterer for at disse egenskapene er særegne for frivillige organisasjoner og at en framtidsrettet statlig politikk overfor frivillig virke krever en forståelse av hva som er organisasjonenes egenart.

Flere av de listede egenskapene kan kobles til organisasjonene som demokratiske aktører. Det gjelder først og fremst det å være talerør for medlemmenes interesser. Men det synes formålstjenlig å legge en videre demokratiforståelse til grunn og også inkludere organisasjonenes egenskaper som sosiale fellesskap, som kunnskapsspredere og deres bidrag til et samfunn basert på gjensidig tillit og mangfold. Når offentlig utvalg nedsettes er det viktig å trekke frivillige organisasjoner med.

5.2.2 Ulike perspektiver på demokrati

Frivillige organisasjoner bidrar på flere vis til et levende demokrati. I forskningslitteraturen har det vært vanlig å skille mellom organisasjonenes eksterne og interne roller i demokratiet.

Det innebærer at frivillige organisasjoner kan betraktes som viktige demokratiske aktører både ut fra hva de *er* og hva de *gjør*.

Interne demokratifunksjoner

Et kjennetegn ved de tradisjonelle medlemsbaserte organisasjonene er at de har en demokratisk oppbygging. Den interne demokratirollen beskriver forholdet mellom organisasjon og medlem.

Idealet er at organisasjonens formål, aktiviteter og prioriteringer er uttrykk for medlemmenes preferanser. Demokratisk oppbygde frivillige organisasjoner betegnes ofte som skoler i demokrati. I St.meld. 27 (1996–97) framheves organisasjonenes rolle som institusjonelle bindeledd mellom medlemmene og det offentlige politiske system. Skal dette idealet nås må organisasjonene ha en demokratisk styrings- og beslutningsstruktur som sikrer en reell medlemsinnflytelse.

Det er ingen klar grense mellom organisasjonenes interne og eksterne demokratifunksjoner. Dette kan eksemplifiseres ved organisasjonenes rolle som utdannende institusjoner. Her vil medlemmenes opplæring i demokratiske ferdigheter og innsikt i demokratiske spilleregler framstå som viktige elementer.

Eksempler er skolering av medlemmer og tilitsvalgte, som både bidrar til å styrke den enkelte organisasjons interne demokratifundament, og

som i tillegg er et positivt bidrag til å styrke innsikten i betydningen av demokratiske verdier for samfunnet som sådan.

Deltakelse gjennom medlemskap i frivillige organisasjoner kan videre skape innsikt i og kunnskap om viktige samfunnsspørsmål, offentlig politikkutforming og organisasjonsdrift. Dermed skapes verdifull kompetanse og engasjement som er viktig for demokratiet.

Når staten yter tilskudd til frivillige organisasjoners medlemsbaserte virke, er det i enkelte tilfeller ut fra et ønske om å styrke demokratiet. I slike tilfeller er organisasjonens formål og aktiviteter underordnet en demokratisk struktur. Tankegangen er at aktiv deltakelse i organisasjonens beslutningsprosesser vil fremme demokratiske holdninger og fortlighet med demokratiske handlemåter, i tillegg til at de frivillige organisasjonene er viktige demokratiske samfunnsaktører.

Eksterne demokratifunksjoner

Frivillige organisasjoner bidrar også til et levende demokrati gjennom den virksomheten de driver, eller de sakene de er opptatt av. Utgangspunktet er at organisasjonens virksomhet oppleves som meningsfull for medlemmene.

Det finnes ulike teoretiske perspektiver på frivillige organisasjoners rolle i demokratiet.

Frivillige organisasjoner kan for det første fremme interesser på vegne av medlemmer eller andre grupper. Bestemte grupper eller saksområder gis en stemme i offentlig debatt og overfor beslutningstakere i samfunnet. Organisasjonene vil gjennom å drive interessekamp bidra til en bred offentlig debatt og til et verdimangfold.

Interesseorganisasjonene har ofte et mål om å opplyse og dermed påvirke opinionens syn på den saken organisasjonen arbeider for. Hensikten er å skape et bredt engasjement i befolkningen, og mer spesifikt å få aksept hos det offentlige. Organisasjonenes arbeid er derfor ofte rettet inn mot offentlige myndigheter og beslutningstakere.

Et litt annet perspektiv legger vekt på organisasjonenes rolle som et korrektiv til allment aksepterte oppfatninger i samfunnet eller rollen som vaktbikkje i forhold til offentlig politikkutforming. Disse rollene er ikke nødvendigvis knyttet til medlemmenes egne interesser, men til grupper, saker eller formål som anses være legitime og verdifulle i et demokratiperspektiv.

Organisasjoner bidrar ikke bare gjennom å følge utadrettede formål, men gjennom sin rolle som sosiale fellesskap. Frivillige sammenslutninger organiserer mennesker i meningsbærende fel-

lesskap. Dette innebærer at organisasjonene kan ses på som viktige for den enkeltes sosiale tilhørighet og som fellesskap i lokalmiljøene. Deltakelse i organisasjonene gir mening og bygger tillit mellom mennesker.

Konsekvenser av endringer i organisasjonslivet

Den tradisjonelle norske frivillige organisasjon er medlemsbasert og har en demokratisk styringsstruktur. Ivaretagelse av interne demokratifunksjoner, slik de er beskrevet ovenfor, forutsetter at organisasjonene har disse kjennetegnene.

Imidlertid omfatter de fleste definisjoner av frivillig virksomhet en rekke typer sammenslutninger som ikke er medlemsbasert og som ikke har demokratiske styringsstrukturer. En rekke nyere organisasjoner har valgt en organisasjonsmodell som fokuserer på effektivitet, faglig kompetanse og sentralisert beslutningsmyndighet. Det er ofte de ansatte i organisasjonen som innehar både det reelle og formelle lederansvaret.

En slik organisasjonsmodell kan ofte være begrunnet i et ønske om fleksibilitet og effektivitet i beslutningsprosessene. På denne bakgrunn vil en demokratisk, medlemsbasert organisasjon ikke framstå som en styrke, men som et tungrodd og forsinkende system som står i veien for effektiv måloppnåelse.

Organisasjoner som ikke er demokratisk oppbygd og medlemsbaserte vil ofte heller ikke generere frivillig arbeid av særlig omfang. Den enkeltes bidrag til organisasjonen vil som regel være i form av et økonomisk bidrag eller et støttemedlemskap.

Organisasjonene kan derfor vise til støtte, oppslutning og et visst engasjement fra enkeltmedlemmer og grupper. Men slike støttemedlemskap gir verken formell eller reell innflytelse over organisasjonenes prioriteringer, slik et ordinært medlemskap i en demokratisk, medlemsbasert forening vil innebære. Mangelen på et mandat fra en meningsberettiget medlemsmasse vil derfor i gitte tilfeller kunne svekke organisasjonenes legitimitet og dermed deres rolle som demokratiske aktører.

Den sosiale dimensjonen mangler også ofte for organisasjoner uten medlemmer. De kan derfor vanskelig sies å oppfylle de eksterne demokratifunksjoner som er knyttet til meningsfylte nettverk og møteplasser i lokalmiljøet.

Det kan innvendes at organisasjoner som mangler demokratiske strukturer dermed kan mangle nødvendig legitimitet som påvirknings- eller endringsagent inn mot offentlige beslutningsprosesser. Sagt på en annen måte; for denne type organisasjoner framstår det som uklart hvem som står

bak ideer og synspunkter som målbæres. Stiftelser og andre sammenslutninger kan uttale seg på vegne av grupper som de ikke har fått noe mandat fra gjennom medlemsoppslutning, demokratiske valg og vedtatte mål og programmer.

Det er likevel flere grunner til at det kan argumenteres for at organisasjoner som selv mangler demokratiske styringsstrukturer, kan ha stor demokratisk betydning.

Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) viser til at denne type organisasjoner har stor politisk påvirkningskraft, fordi de kan inneha viktig faglig kompetanse på et avgrenset område. Som et korrektiv eller motekspertise til offentlige myndigheter kan de ha stor innflytelse. Det kan også hevdes at det personlige medlemskap og varige felles møteplasser er helt sentralt for organisasjonenes funksjon som sosiale møteplasser, men at dette ikke behøver være en forutsetning for å ivareta andre viktige samfunnsnyttige funksjoner.

Organisasjonene kan også legge til rette for at enkeltpersoner eller offentligheten som sådan kan mobiliseres til politiske markeringer eller handlinger. Dette kan være i form av underskriftskampan-

jer, opprop, demonstrasjoner eller andre former for ad-hoc tiltak. En utvikling i retning passive medlemskap har derfor ikke nødvendigvis en negativ effekt på organisasjonenes evne til å sette dagsorden og skape politisk engasjement.

Gjennom sitt virke vil denne type organisasjoner være i stand til å sette dagsorden omkring sentrale samfunnsspørsmål. Slik fungerer de som premissleverandører til den offentlige debatt og som korrektiv til rådende oppfatninger i samfunnet. Dette er i seg selv et viktig bidrag til demokratiet.

Demokratisk oppbygde medlemsorganisasjoner har demokratiske funksjoner både i kraft av hva de er og hva de gjør.

Frivillige sammenslutninger som mangler en demokratisk styringsstruktur har en mer begrenset demokratifunksjon. Men også disse organisasjonene bidrar gjennom å sette dagsorden, gjennom en fornying og nyansering av den offentlige debatt og som påvirkningsaktører i forhold til offentlig politikkutforming.

Et levende offentlig ordskifte er i seg selv et viktig bidrag til et mangfoldig og demokratisk samfunn.

6 Likestilling

6.1 Innledning

Regjeringen vil bekjempe all diskriminering. Alle skal ha krav på å få de samme muligheter til å utvikle seg, utnytte sine evner og leve sine liv, uavhengig av kjønn, sosial bakgrunn, religion, seksuell orientering, funksjonshemming eller etnisk tilhørighet.

Nedenfor gjennomgås noe nærmere hvordan frivillig sektor bidrar til å realisere dette, med vekt på likestilling mellom kvinner og menn.

Statsminister Jens Stoltenberg, Aftenposten, 30.oktober 2006:

«Vi har økt bevilgningen til likestillingsarbeidet i Norge med 20 millioner kroner. Dette innebærer blant annet at tilskuddet til familie-, kvinne- og likestillingspolitiske organisasjoner økes med to millioner kroner i Regjeringens budsjettforslag. Det er mer enn en fordobling. Likeledes styrkes REFORM, ressursenter for menn, med en million og vi vil bruke tre nye millioner i neste år på å utvikle tiltak som øker menns tid og omsorg for egne barn. Her er de frivillige organisasjonene viktige samarbeidspartnere. Dette er etter min oppfatning en styrking av arbeidet med å forebygge samlivsbrudd i Norge. Regjeringen vil ta et krafttak for å støtte homofile og lesbiske i å leve åpent, og aktivt motarbeide diskriminering. Arbeidet tilføres ytterligere seks millioner kroner, som blant annet vil bli benyttet til å støtte frivillig innsats – tilskudd til homopolitiske organisasjoner, magasiner og nettsteder for lesbiske og homofile, og til tiltak og prosjekter i regi av lesbiske og homofile.

....
Regjeringen vil bekjempe all diskriminering. Alle skal ha krav på å få de samme muligheter til å utvikle seg, utnytte sine evner og leve sine liv, uavhengig av kjønn, sosial bakgrunn, religion, seksuell orientering, funksjonshemming eller etnisk tilhørighet.»

6.2 Det kjønnsdelte organisasjonslivet

Frivillige organisasjoner er i stor grad åpne og inkluderende fellesskap for de som ønsker å være med. Norske organisasjoner har i internasjonal

sammenheng skilt seg ut ved å rekruttere svært bredt. Men med tilbakegangen for de idebaserte folkebevegelsene er heller ikke de norske organisasjonene like brede, utadrettede og åpne som tidligere, jf. omtale i kapittel 3.

Tradisjonelle oppfatninger om hva kvinner og menn kan og bør gjøre har i stor grad formet organisasjonssamfunnet langt inn i etterkrigstiden. En stor del av det norske organisasjonssamfunnet var kjønnsdelt rundt 1940, basert på ideer om komplementære kjønnsroller. Kvinner hadde en dominerende stilling innenfor misjonsarbeid, avholdssak og sosialt arbeid, mens økonomisk og politisk arbeid og den gryende fritidsorganiseringen var dominert av menn. Denne tendensen ble styrket i de to første tiårene etter krigen. Dette var den store vekstperioden for de sosiale og humanitære lagene. Helse-, sosial- og skolepolitikk er eksempler på felt der kvinneorienterte organisasjoner vokste fram.

De kvinneorienterte organisasjonene var ikke konsensusorienterte og upolitiske. Tvert om var de nært koplet til den politiske sfæren (Melby 1999, Selle 1999, Berven og Selle 2001). Det tradisjonelle synet på kvinners organisering som en forlengelse av kvinners oppgaver i hjemmet, og dermed som noe privat, upolitisk og systembevarende, usynliggjorde disse organisasjonenes betydning og dermed kvinnes samfunnsmessige og politiske rolle.

Selv om de kvinneorienterte organisasjonene arbeidet med oppgaver som kunne minne om omsorgsoppgaver, brøt de ut av det private og inn i det offentlige rom, gjennom å organisere seg og arbeide utadrettet, ofte som institusjonsbyggere som forvaltet store verdier. Arbeidet nådde ut over det lokale gjennom at organisasjonene var knyttet til nasjonale prosjekt med politiske eller ideologiske formål (Selle og Berven 2001, Skocpol 1992, Skar 1993, Clemens 1999).

De brede helse- og velferdsorganisasjonene som orienterte seg mot andres behov, spilte en viktig rolle i politikktutforming etter hvert som velferdsstaten vokste og utvidet seg på nye områder. De hadde sine høyeste medlemstall på 1960-tallet, da særlig kvinner var medlemmer i Sanitetsforeningen eller Nasjonalforeningen for folkehelsen.

Den rådende politikken var orientert mot å utvide det offentlige velferdstilbudet. Dette var i tråd med disse organisasjonenes prioriteringer og mål. Organisasjonene bidro med tjenester på områder der det offentlige tilbudet ikke strakk til, for eksempel ved å omdanne institusjoner for tuberkulosepasienter til hjem for eldre og senildement. Denne kombinasjonen av frivillige organisasjoner og en offentlig velferdspolitik med et tilbud for alle som siktemål, skapte en atmosfære av dialog i søken etter de beste løsninger på samfunnsproblemer. I stor utstrekning ble dette oppfattet som en utvidelse av offentlig sektors ansvarsområde. Slik har disse tradisjonelt kvinneedrevne organisasjonene hatt en betydelig rolle i utviklingen av det moderne velferdssamfunnet.

6.3 Endringer i kjønnsrollene og generasjonsutskiftning

Kvinnens posisjon i samfunnet er radikalt endret i etterkrigstiden, særlig etter 1960-tallet. Kvinner er i dag likeverdige deltakere i yrkesliv og offentlig liv.

Det er naturlig å forvente at de komplementære kjønnsrollenes fall ville ha stor betydning for deltakelsesmønsteret og måten man organiserer seg på i Norge. Ved siden av velstandssøkningen er det trolig denne omformingsprosessen som griper mest direkte inn i organisasjonssamfunnet.

Resultatene av *Undersøkelse om frivillig innsats*, en landsomfattende spørreundersøkelse om nordmenns bidrag og holdninger til frivillig innsats (Wollebæk, Selle og Lorentzen, 2000) viser da også at bildet har endret seg ganske radikalt. Kvinnens separate organisasjonssamfunn, de religiøse, sosiale og humanitære foreningene, har hatt en betydelig tilbakegang i undersøkelsesperioden 1957–1998. Samtidig har mennene gjort sitt inntog innenfor denne delen av organisasjonslivet og utgjør i dag rundt 40 prosent av både medlemmene og de frivillige.

I samme periode har kvinnene inntatt idretten og kulturforeningene, som har hatt en betydelig vekst i perioden. Det kjønnsdelte organisasjonssamfunnet, der kvinner og menn har hver sine organisasjoner, er fortid.

En type organisasjoner avviker imidlertid fra denne tendensen. Innen hobbyforeninger dominerer menn mer enn noen gang. I løpet av 1980-årene ble det stiftet flere mannsforeninger enn rene kvinneforeninger. Mange av disse er kameratklubber, frimurerorganisasjoner osv. Mens nystiftelse av kvinneedominerte organisasjoner har stoppet opp,

er det et nytt og voksende, mannsdominert segment i organisasjonssamfunnet.

I rapporten fra et demokratiutvalg som ble nedsett av Nordisk Ministerråd i 2004, fant man at det er én faktor som mer enn noen annen kan forklare viktige sosiale og kulturelle endringer i de nordiske land i de siste tiår, og det er *individualisering*. Økt utdannings- og velstandsnivå har gitt grunnlag for en omfattende kulturell individualisering. Befolkningen har økt sine økonomiske ressurser og har fått flere valgmuligheter, samtidig med at de offentlige velferdstilbud er blitt mer omfattende.

I sum viser dette at organisasjonssamfunnet under ett har en kjønnsprofil i tillegg til en statusprofil. I de fleste organisasjonstyper deltar menn mer enn kvinner. Menn midt i livet med god jobb og økonomi er overrepresentert når man ser på medlemssammensetningen i frivillighetsfeltet som helhet, særlig i de aktivitetsorienterte organisasjonstypene (Wollebæk et al. 2000). Religiøse, sosiale og humanitære organisasjoner viser en motsatt sosial profil. Organisasjonssamfunnet rekrutterer skjevt med henhold til sosiale skillelinjer, samtidig som skillelinjene varierer avhengig av type organisasjon.

6.4 Likestilling og makt i frivillige organisasjoner

Kvinner tar i økende grad del i de samme organisasjonene og fyller de samme rollene som menn. Selv om både kvinner og menn nå er aktive på viktige områder i samfunnet, er kvinner ikke alltid like godt representert i ledende posisjoner som menn.

Kvinner har i økende grad blitt med i tidligere mannsdominerte organisasjoner som medlemmer, men det er langt igjen til lik fordeling av ledervervene i de samme organisasjonstypene. Totalt er tallet på lokallag med kvinnelige ledere svakt redusert fra 1980 til 2000, først og fremst fordi mange lag i de kvinneedominerte kategoriene har forsvunnet (Wollebæk, Selle og Lorentzen, 2000).

Samtidig har kvinner styrket sin posisjon innen de fleste typer lag. Tallet på kvinnelige ledere er nesten tredoblet, mens det i de økonomiske lagene er mer enn doblet de siste tjue årene (økonomiske lag er hovedsaklig fagforeninger og grunneierlag). Innen sang-, musikk- og teateraktiviteter er det nå likerepresentasjon mellom kvinner og menn, mens to av tre ledere var menn for tjue år siden.

Blant barne- og ungdomsorganisasjonene er det et omfattende rolleskifte, der kvinner har gått fra mindretall til flertall blant lederne. I 2000 var 55 prosent av lederne kvinner mot 41 prosent i 1980.

Det er likevel fremdeles færre kvinnelige ledere enn tallet på medlemmer skulle tilsi innenfor elleve av tolv organisasjonskategorier.

Mannsdominansen er særlig sterk innenfor fritidsorganisasjonene. Fem av seks idrettslag, tre av fire økonomiske lag og tre av fire fritidslag er fremdeles ledet av menn. Innenfor fritidslagene har antall kvinnelige ledere gått ytterligere ned tross økende tall på kvinner i medlemsmassen. Utviklingen går i svak retning av flere mannlige ledere også innenfor de kvinnelederte sosiale og humanitære lagene og misjonslagene. Selv om kvinner har styrket sin posisjon på ledersiden merkbart, særlig innenfor de politiske lagene, økonomiske lag og idrettslag, dominerer menn fremdeles som ledere. Det finnes også eksempler på organisasjoner hvor kvinner ekskluderes fra lederverv.

Når det gjelder medlemskap, går utviklingen raskere, og kvinner nærmer seg likerepresentasjon innenfor flere av de viktigste og / eller raskest voksende organisasjonstypene.

6.5 Kvinners og menns deltakelse i frivillig sektor – utviklingen fram til 2004

Som en del av den norske Hopkinsundersøkelsen 1997–2004 er det utarbeidet noe tallmateriale knyttet til kvinners og menns deltakelse i organisasjonslivet. Tabell 6.1 viser at menn deltar mest og at forskjellen mellom kvinner og menn har økt noe. I 1997 deltok 46 prosent av kvinnene i frivillig arbeid i løpet av siste år, mens dette i 2004 har økt til 51 prosent. Menns andel har imidlertid økt enda mer fra 55 til 64 prosent. Når det gjelder antall timer frivillig arbeid er kjønnsforskjellen enda

Tabell 6.1 Gjennomsnittlig antall timer og andel av befolkningen som har gjort frivillig arbeid siste år etter kjønn, 1997 og 2004 [tabellen er også referert under kapittel 3]

Andel av befolkningen	Kvinner	Menn	Alle
1997	46	55	51
2004	51	64	58
Gjennomsnittlig antall timer			
1997	48	67	57
2004	46	73	60

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

større. I 1997 bidro menn med 67 timer i gjennomsnitt siste år, mens dette i 2004 har økt til 73 timer. Kvinners bidrag var på 48 timer i 1997 og på 46 timer i 2004 og går dermed litt ned. Det er altså flere kvinner som deltar med færre timer hver i gjennomsnitt. For menn øker både andelen som deltar og antall timer de bidrar med.

Tabell 6.2 viser hvor mange timer frivillig arbeid menn og kvinner bidro med i løpet av et år i 1997 og 2004. Kvinners bidrag har gått litt tilbake innen politiske, humanitære og miljøorganisasjoner fra 6 til 4 timer og innen bolig og økonomiorganisasjoner fra 7 til 5 timer. Det ligger på uendret nivå på kultur og fritidsområdet med 24 timer og på religion og livssyn med 4 timer, mens det har økt på velferdsfeltet fra 7 til 9 timer.

Menns bidrag har økt på kultur og fritidsområdet fra 41 til 44 timer, velferdsfeltet fra 6 til hele 11 timer og innen bolig og økonomiorganisasjoner fra 8 til 9 timer. Det har imidlertid gått litt tilbake innen

Tabell 6.2 Gjennomsnittlig antall timer frivillig arbeid siste år etter kjønn og organisasjonskategori (5-delt), 1997 og 2004. Prosent

Organisasjonskategori	1997		2004	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
Kultur og fritid	24	41	24	44
Velferd	7	6	9	11
Politiske, humanitære og miljø	6	7	4	6
Bolig og økonomi	7	8	5	9
Religion og livssyn	4	5	4	4
Alle organisasjonskategorier	48	67	46	73

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

politiske, humanitære og miljøorganisasjoner fra 7 til 6 timer og innen religion og livssynsorganisasjoner fra 5 til 4 timer.

Begge kjønn har altså økt sitt bidrag på velferdsfeltet, mens det har gått litt tilbake innen politiske, humanitære og miljøorganisasjoner. Innen religion og livssynsorganisasjoner har menns bidrag gått litt tilbake, så nå ligger kjønnene på samme nivå med 4 timer. Forskjellene har imidlertid blitt større på kultur og fritidsområdet, der bare menn har økt gjennomsnittlig antall timer frivillig arbeid, og innen bolig og økonomiorganisasjoner, der menn har økt og kvinner gått tilbake.

Denne omtalen gir bare et grovt bilde av kjønnsfordelingen innenfor frivillig sektor. Det foreligger i dag for lite systematisert kunnskap om kjønnsforskjeller innenfor de ulike deler av en så mangfoldige virksomhet som frivillig sektor er. Dette gjelder både i forhold til statusdata og eksempelvis kunnskap om hvilke faktorer som hemmer eller fremmer en likere kjønnsdeling innenfor alle deler og på alle nivåer av frivillig virksomhet. Disse problemstillingene vil bli en viktig del av det kommende forskningsprogrammet innenfor frivillighet, jf. kapittel 3.

Viktige samarbeidspartnere på likestillingsområdet er familie-, kvinne- og likestillingspolitiske organisasjoner. De frivillige organisasjonene er et viktig supplement til det offentlige likestillingsarbeidet.

I regjeringens økte innsats for å sikre lesbiske og homofiles rettigheter, støtte homofile og lesbiske i å leve åpent og aktivt motarbeide diskriminering involveres ulike homopolitiske organisasjoner, eksempelvis Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring.

Tiltak

- Forskningsprogrammet knyttet til frivillig sektor skal bidra til økt kunnskap om kjønnsforskjeller
- Regjeringen vil involvere ulike homopolitiske organisasjoner i sitt arbeid for å sikre lesbiske og homofiles rettigheter
- Å videreføre samarbeidet med familie-, kvinne- og likestillingspolitiske organisasjoner

7 Inkludering

7.1 Innledning

Målet for regjeringens inkluderingspolitikk er at alle som bor i Norge skal delta i samfunnet og ha like muligheter for deltakelse på alle samfunnsarenaer. Regjeringen vil legge til rette for at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig og forhindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn gjennomgående har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Nedenfor gjennomgås noe nærmere hvordan frivillig sektor bidrar til å realisere dette.

Inkluderingsbegrepet favner i utgangspunktet bredere enn innvandrere og omfatter alle grupper og individer i samfunnet som på en eller annen måte faller utenfor fellesskapet – om det skyldes sykdom, nedsatt funksjonsevne, at det er en minoritetsgruppe osv. En inkluderingspolitikk som omfatter alle slike grupper og individer er avgjørende for over tid å kunne opprettholde og utvikle et harmonisk og godt velferdssamfunn. Hvordan frivillig sektor bidrar på sin måte i inkluderingsarbeidet er behandlet forskjellige steder i meldingen. I dette kapitlet drøftes hvilken betydning sivilsamfunnet kan ha for innvandrere og deres etterkommere.

7.2 Bakgrunn

Tilnærmingen til problemstillingene speiler regjeringens ambisjon om å ivareta ulike gruppers behov og identiteter på den ene siden og å styrke sivilsamfunnets potensial som arena for dialog mellom gruppene på den andre. Begge forhold underbygger en oppfatning om at engasjement i frivillige organisasjoner gir samfunnsborgerne viktige erfaringer, impulser og sosial kompetanse, noe som i neste omgang virker stimulerende på samfunnsdeltakelsen.

Regjeringen legger avgjørende vekt på at det iverksettes effektive tiltak som forebygger at bestemte grupper systematisk forblir underrepresenterte på sentrale arenaer i samfunnet.

Den moderne innvandringen til Norge startet på slutten av 1960-tallet. Det var særlig unge menn fra landsbygda i land som Pakistan, Tyrkia og Marokko som kom og fikk arbeid i norsk industri og servicenæring. Som følge av at de økonomiske konjunkturerne i Europa endret seg utover på 1970-tallet, særlig etter oljekrisen i 1973, ble etterspørselen etter slik arbeidskraft redusert, og de fleste europeiske land begrenset arbeidsinnvandringen i betydelig grad.

I 1975 ble det for første gang bevilget særlige midler til innvandrer tiltak. Noe senere ble det etablert et organ for kontakt mellom innvandrere og myndighetene. Dels var det nødvendig å sikre at innvandrerne hadde kanaler for å fremme sine interesser i saker som angikk dem, dels mente myndighetene at et slikt organ ville hjelpe til å finne konstruktive løsninger og unngå misforståelser.

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og offentlige myndigheter (KIM) er det sentrale forumet for dialog mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene. I tillegg er KIM et rådgivende organ som avgir høringsuttalelser. KIM består av representanter for innvandrerbefolkningen, representanter for offentlige myndigheter og de politiske partiene på Stortinget. Utvalget oppnevnes ved kongelig resolusjon for en periode som samsvarer med stortingsvalgene. Medlemmene som representerer innvandrerbefolkningen er nominert av innvandrerorganisasjonene.

Fra slutten av 1960-tallet og fram til i dag har andelen innvandrere og deres etterkommere blitt mangedoblet. Ved inngangen til 2007 besto innvandrerbefolkningen av 415 300 personer eller 8,9 prosent av befolkningen. Blant dem utgjorde den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen om lag 6,6 prosent av landets innbyggere. Størst andel finner en i de store byene, med Oslo i en særstilling. Hver fjerde Oslo-borger har innvandrerbakgrunn (131 000 personer), og en av fem som er bosatt i hovedstaden har bakgrunn fra ikke-vestlige land (19,6 prosent av Oslos befolkning). Blant barn og ungdom er andelen enda høyere.

7.3 Integrering og inkludering

For å nå målsettingene i inkluderingspolitikken må det sikres at alle barn og unge får utbytte av utdanning og skolegang, uavhengig av om de har foreldre som har innvandrerbakgrunn eller ikke. Likeverdig og tilpasset undervisning er sentrale virkemidler. For å sikre at innvandrere og etterkommere har tilgang til arbeidsmarkedet på lik linje med den øvrige befolkningen må barrierer i form av fremmedfrykt og diskriminering fjernes. Dette innebærer både fokus på individuell kvalifisering og på arbeidsgiveres rekrutteringspolitikk samt forebyggende tiltak mot diskriminering og vern mot diskriminerende handlinger.

Ikke minst har inkluderingspolitikken som mål at innvandrerbefolkningen skal delta i det politiske og sivile liv. Et fokus på frivillige organisasjoner og deres rolle når det gjelder inkludering, er derfor nødvendig for å sikre et inkluderende samfunn for alle, med mulighet for deltakelse.

Mens inkluderingspolitikken retter søkelyset på samfunnet som helhet og de barrierer som fin-

nes for deltakelse, retter integreringspolitikken seg mot at nyankomne innvandrere raskt skal bli i stand til å bidra og delta i samfunnet. Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere og rett og plikt til norskopplæring er sentrale virkemidler i integreringspolitikken. Rask og god bosetting av flyktninger danner grunnlaget for et aktivt liv i trygge omgivelser. Disse tiltakene retter seg altså mot nyankomne innvandrere, slik at de får mulighet til å kvalifisere seg til arbeid eller studier i Norge, og at de raskest mulig får mulighet til å bli selvforsørgende.

Robert Putnam (2000), jf. omtale under kapittel 2, skiller i denne sammenheng mellom to ulike organisasjonsvirkemåter; *bridging* eller *bonding*. Enkelte organisasjoner forener mennesker og grupper som er ulike fra hverandre, mens andre organisasjoner styrker det interne samholdet blant mennesker og grupper som likner på hverandre i form av felles interesser eller identiteter. Den sistnevnte typen stenger ute de som er annerledes – noe som nok kan styrke båndene medlemmene i mellom, men som svekker organisasjonens mulighet til å fungere integrerende i storsamfunnet. Putnam hevder at etniske organisasjoner ofte er av den sistnevnte typen. Følgelig er det ikke gitt at de representerer et positivt bidrag til integrasjonen i samfunnet.

Regjeringen er av den oppfatning at begge typer organisasjoner kan bidra positivt til å øke innvandreres deltakelse i det sivile samfunn. Innvandrerorganisasjoner er også en del av det frivillige liv og er ofte viktige aktører i integreringsprosessen. Frivillige innvandrerorganisasjoner kan gi



Figur 7.1

Foto: Scanpix

Boks 7.1 Medvirkning for barn på asylmottak

Barn på Arna statlige mottak for asylsøkere i Bergen medvirket i planlegging, gjennomføring og evaluering av et møte med representanter for ansvarlige myndigheter. Initiativet til møtet ble tatt av frivillige i Redd Barna. Målet med møtet var at barna selv skulle få fremme egne meninger i forhold til situasjonen for barn i mottak og bli lyttet til og tatt hensyn til av beslutningstakere. Deltakelsen på møtet og prosessen rundt førte til at flere av de eldre barna valgte å melde seg inn i Bergen Redd Barna. De er nå aktivt med i denne gruppa og arbeider for å gi andre barn i asylmottak en bedre hverdag, mens de fortsatt bor på mottaket selv.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

informasjon til nyankomne og kan virke som veiviser og veileder i forhold til livet i Norge. I tillegg kan eksistensen av en organisasjon, hvor man kan møte likesinnede, fungere som en trygg havn i et ukjent miljø, som kan gi styrke til å gå videre ut i mer ukjent terreng. For at innvandrersorganisasjonene skal være de positive aktørene de kan være, er det viktig at lokale myndigheter og andre organisasjoner benytter seg av disse nettverkene og organisasjonene – ved å søke råd og innspill ved politikkutforming og ved å samarbeide med disse.

For å styrke tilhørigheten til Norge blant nye borgere vedtok Stortinget våren 2006 å innføre en frivillig statsborgerskapsseremoni. Hensikten med seremonien er blant annet at nye norske statsborgere skal ønskes velkommen på en høytidelig og verdig måte. Alle som deltar i seremonien får utdelt en gavebok, som inneholder trekk fra norsk historie, verdier og en innføring i rettigheter og plikter som gjelder for norske borgere. I troskapsløftet som avlegges under seremonien, er også gjensidigheten mellom staten og borgere understreket. Det er staten som gir statsborgerskap og dermed også et signal og et ønske om inkludering. Den enkelte har imidlertid ansvar for å delta i utviklingen av samfunnet og for å støtte opp om de grunnleggende politiske verdier som den norske staten bygger på – i første rekke demokratiet og menneskerettighetene.

7.4 Innvandrergrepper

Sissel Larsen, Norges Musikkorpsforbund, sa i sitt innlegg på Frivillighet Norges topplederkonfe-

ranse 9. januar 2007 om inkludering av unge med innvandrerbakgrunn i organisasjonene:

«Vi må kommunisere med foreldrene – vise hva vi holder på med. Det gir trygghet og forståelse.»

En politikk for framtidig aktiv frivillig sektor i Norge må reflektere de pågående endringene i befolkningen.

Etter regjeringens oppfatning er det særlig viktig at det finnes organisasjoner som fremmer synspunkter i innvandrerbefolkningen og ivaretar de ulike gruppens interesser. Årsaken er at en stor andel innvandrere ikke har de nødvendige politiske rettighetene som kreves for å delta ved valg. For å stemme ved Stortingsvalg må man ha norsk statsborgerskap, noe som en hovedregel krever sju års botid i riket. Ved lokalvalg er kravet tre års botid.¹

I tillegg representerer organisasjonene et svar på en annen demokratisk utfordring: Hvordan lære nye borgere spillereglene som gjelder i demokratiet? Gjennom å engasjere enkeltindivider kan de frivillige organisasjonene fungere som «skoler i demokrati». I utredningen av barne- og ungdomsorganisasjoner ble denne funksjonen tillagt stor betydning for å begrunne verdien av organisasjoner som er orientert mot nettopp barn og unge (NOU 2006:13). Forståelsen som legges til grunn knytter an til nødvendigheten av at borgere tilegner seg rettigheter og plikter som gjelder i samfunnet de er bosatt.

Blant innvandrerne som kommer til Norge er det mange som kommer fra land med svake demokratiske tradisjoner. For dem kan de frivillige orga-

Boks 7.2 Sentrale begreper

Innvandrere: Begrepet brukes om personer som selv har innvandret til Norge og som har to foreldre som er født i utlandet.

Etterkommere: Begrepet brukes om personer som er født i Norge og som har to foreldre som er født i utlandet.

Innvandrerbefolkningen: Begrepet viser til summen av innvandrere og etterkommere.

Ikke-vestlige land viser til land i Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa. Blant annet som følge av innlemmelsen av flere østeuropeiske land i EU blir denne definisjonen av ikke-vestlige land til dels problematisk. Den beholdes imidlertid her for å kunne bruke tilgjengelig statistisk materiale.

¹ Hvem som har rett til å stemme er nedfelt i valgloven:

§ 2-1. Stemmerett ved stortingsvalg

(1) Stemmerett ved stortingsvalg har norske statsborgere som oppfyller følgende vilkår: a) vedkommende vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret, b) vedkommende har ikke mistet stemmeretten etter Grunnloven § 53 og c) vedkommende er, eller har noen gang vært, folkerregisterført som bosatt i Norge.

(2) Ansatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand har stemmerett uavhengig av vilkåret i bokstav c.

(3) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet i en kommune på valgdagen.

Endret ved lov 20 juni 2003 nr. 46 (i kraft 1 juli 2003 iflg. res. 20 juni 2003 nr. 715).

§ 2-2. Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

(1) Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg har de som har stemmerett ved stortingsvalg etter § 2-1.

(2) I tillegg har personer som ikke er norske statsborgere, men som for øvrig fyller vilkårene i § 2-1, stemmerett dersom de a) har stått innført i folkerregisteret som bosatt i Norge de tre siste årene før valgdagen, eller b) er statsborger i et annet nordisk land og er blitt folkerregisterført som bosatt i Norge senest 31. mai i valgåret. (3) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet i en kommune på valgdagen.

nisasjonene spille en bevisstgjørende og skole-
rende rolle med hensyn til læring om praksis og
potensial for medvirkning i det politiske system.

Det politiske potensialet i sivilsamfunnet for-
drer imidlertid at organisasjonene makter å fange
opp og engasjere alle lag og grupper i befolkning-
en. I Makt- og demokratiutredningen (1998 –
2003) formidles en bekymring for at folkestyret er
i forvitring. Blant annet på grunn av synkende opp-
slutning om de frivillige organisasjonene og en
endring i organisasjonens fokus og aktiviteter.

Valgdeltakelsen ligger om lag 20 – 25 prosent-
poeng lavere for innvandrerbefolkningen enn for
befolkningen for øvrig, og forskjellen er økende.
Sammenlikner en Stortingsvalget i 1997 med val-
get i 2005, har det vært en reduksjon i valgdeltake-
lsen blant innvandrergruppen på ti prosentpoeng,
mens deltakelsen var stabil i resten av befolkning-
en (Statistisk sentralbyrå). Bruker en valgdelta-
kelse som barometer på den politiske integrasjo-
nen i samfunnet, blir det følgelig ikke mer, men
mindre integrasjon. Samtidig er det et faktum at
det er store forskjeller mellom de ulike innvandrer-
gruppene når det gjelder valgdeltakelse, avhengig
av hvor lenge gruppen har vært i landet, utdan-
ningsnivå og ikke minst hvor mange unge gruppen
består av. Unge velgere deltar tradisjonelt sjeld-
nere i valg enn eldre.

Sivilsamfunnets funksjon i demokratiet kan
imidlertid ikke løsrives fra betydningen de frivil-
lige organisasjonene har for dialog, identitetsdan-
ning og bevaring av gruppers kulturelle særtrekk.
Et vitalt, levende og mangfoldig sivilsamfunn er en
bærebjelke i regjeringens politikk for å «fremme
toleranse mellom ulike grupper av befolkningen
og til å motvirke rasisme og diskriminering» (ved-
legg til St.prp. nr. 1 (2006–2007)). Regjeringen vil
understreke verdien av at alle som ønsker det kan
gå sammen og organisere seg på egne premisser.

Mangfoldet i interesser og identiteter beriker
Norge. Utover å gi økonomisk tilskudd til organi-
sasjonene satser regjeringen på flere kulturpoli-
tiske virkemidler for å øke engasjementet og del-
takelsen i innvandrerbefolkningen. I 2007 ble *Kul-
turløftet* lansert. Et av satsningsområdene i
programmet er synliggjøring av hvilken verdi
mangfold i kultursektoren kan få. Anerkjennelse
av ulike kulturuttrykk utgjør også en hovedbe-
grunnelse for å gjøre 2008 til et *markeringsår* for
kulturelt mangfold. I St.meld. nr. 17 (2005–2006)
2008 som markeringsår for kulturelt mangfold heter
det blant annet:

«Institusjoner og organisasjoner som mottar
offentlig støtte til kulturaktiviteter, skal i større

grad enn i dag avspeile det kulturelle mangfol-
det som finnes i dagens Norge. Et mer langsik-
tig mål er å øke innbyggernes kunnskap om og
respekt for kulturelt mangfold som en nødven-
dig og positiv dimensjon ved det norske sam-
funnet».

Regjeringens rolle som tilrettelegger består i å
sikre at alle har like muligheter for å delta i poli-
tiske og frivillige organisasjoner. Alle grupper i
befolkningen må likevel bære et selvstendig
ansvar for å ta arenaene i bruk.

7.5 Innvandrerorganisasjonene og sivilsamfunnet

7.5.1 Innledning

Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder orga-
nisasjonsdeltakelse. Samtidig har utviklingen over
tid skapt en viss uro. Én bekymring er knyttet til at
de frivillige organisasjonene i noen grad synes å
rekruttere skjevt i befolkningen. Grovt sagt er det
to kjennetegn ved de aktive: Lang utdanning og
høy inntekt. De som er aktive på noen områder i
samfunnet tenderer altså til å være aktive på andre.

Forskning viser at en lavere andel av innvan-
drerbefolkningen er i arbeid, og at inntekten gjen-
nomgående er mindre enn i den øvrige befolkning-
en. Ulik tilgang til gode bryter med grunnleg-
gende demokratiske rettigheter i samfunnet. I den
grad deltakelse i ulike sfærer forsterker hveran-

Boks 7.3 Treffpunkt Café

KIA (Kristent Interkulturelt Arbeid) arran-
gerer månedlige kultur- og brobyggerkvel-
der. Arrangementet kalles Treffpunkt Café,
og ideen er å samle folk fra hele verden på ett
sted. Målet er å bygge ned murene mellom
folk og å utfordre alle, med kort og lang his-
torie i Norge, til å bruke seg selv, til å bidra
og gjøre en forskjell i verden. Tema er «You
must be the change you wish to see in the
world!» Programpostene inkluderer levende
musikk fra hele verden, intervju på scenen
med en person med innvandrerbakgrunn
som gjør en forskjell og som bidrar til å gjøre
verden bedre. Så det er mat og quiz med høy
stemning. Quizen lages slik at et bord ikke
skal kunne løse det uten hjelp fra andre
bord. Slik møtes folk, og barrierer brytes, og
nye broer bygges.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

dre, er det derfor et viktig spørsmål hva slags strategi organisasjonene kan benytte for å rekruttere flere medlemmer med innvandrerbakgrunn.

Et annet spørsmål er knyttet til endringer i de aktiviteter som skjer innen rammen av frivillig virksomhet. I dag dominerer organisasjoner innenfor fritid, med idrett i en særstilling, sammen med kultur/natur og miljøvernorganisasjoner. Hvilken plass har så innvandrerorganisasjonene i dagens sivilsamfunn? Med utgangspunkt i idealer om at organisasjonene er viktige bidragsytere til demokrati og engasjement, er det dessuten relevant også å spørre om hvilken plass sivilsamfunnet har i innvandrerorganisasjonene. Samtidig er også regjeringen opptatt av at frivillige organisasjoner, herunder innvandrerorganisasjoner, drives i henhold til demokratiske prinsipper. Ved tildeling av tilskudd til organisasjoner har det tradisjonelt vært lagt vekt på at organisasjonene må ha en demokratisk valgt ledelse og et valgt styre. Dette gjelder også innvandrerorganisasjoner.

7.5.2 Har organisasjonene innflytelse?

Innvandrerorganisasjonene har en viktig funksjon når det gjelder å bidra til samfunnsdeltakelse. De skal fremme innvandrerbefolkningens interesser og samtidig være et korrektiv til myndighetenes politikk. Det er gjennomført et mindre antall prosjekter med sikte på å undersøke hvilken makt disse organisasjonene har i de politiske beslutningene.

Line Nyhagen Predelli har gjennomført to studier av kvinneorganisasjoner (2002 og 2006). En hovedkonklusjon i rapporten fra 2002 er at organisasjonene selv oppgir at de har makt og at de tilegner seg makt gjennom å være i dialog med offentlige myndigheter.

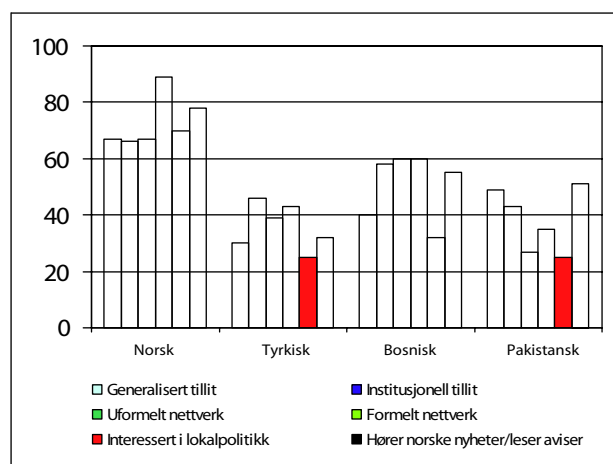
Fire år senere publiserte Predelli et langt mer omfattende arbeid, basert på intervjuer med 300 innvandrerorganisasjoner. Den viktigste konklusjonen er at organisasjonene har relativt liten makt, og i tillegg at de oppgir å ha begrenset kontakt med offentlige myndigheter. Predelli lanserer to forklaringer på sine funn: For det første at myndighetene er passive i forhold til organisasjonene. For det andre at organisasjonene ikke bruker de etablerte kanalene for kontakt. Per i dag foreligger det ikke tilstrekkelig kunnskap til å vurdere de to lanserte forklaringene. De er likevel viktige innspill og er med å aktualisere betydningen av at lokale og sentrale myndigheter fortsetter arbeidet med å etablere og ivareta gode relasjoner med organisasjonene. På sentralt hold er KIM etablert, som tidligere nevnt. Det finnes også en rekke lokale

samarbeidsfora mellom innvandrerorganisasjoner og myndigheter, som Rådet for innvandrerorganisasjoner i Oslo og Kontaktutvalet mellom innvandrere og styresmakter i Hordaland – KIS, samt kommunale innvandrerråd. Det er varierende i hvor stor grad disse foraene og organisasjonene blir trukket med i de lokale myndighetenes beslutningsprosesser. En evaluering av lokale dialogfora viste at en av forutsetningene for at slike fora skal ha reell innflytelse er at foraene må være involvert tidlig i prosessene som fører fram til beslutninger.

7.5.3 Sosial kapital – organisasjonene og demokratisk engasjement

Sosial kapital er et vanlig begrep i analyser av sivilsamfunnets plass i moderne samfunn, jf. kapittel 2 i meldingen.

Forskeren Jon Rogstad (2007) har analysert forskjeller i fordelingen av sosial kapital mellom personer fra henholdsvis Norge, Pakistan, Bosnia & Herzegovina og Tyrkia, samt hvilken betydning sosial kapital har for politisk deltakelse i Norge. Analysene er basert på intervjuer av totalt 1200 informanter, fordelt på 300 personer fra hver av de fire gruppene. Konkret måles sosial kapital ved hjelp av tre dimensjoner: *tillit* (til personer og til institusjoner), *nettverk* (gjennom organisasjoner og uformelle systematiske vennetreff) og *sivilt engasjement* (interesse for lokalpolitikk og hvorvidt man hører på norske nyheter).



Figur 7.2 Andel som svarer ja på at de leser norske aviser/hører nyheter hver dag, er veldig eller ganske interessert i lokalpolitikk, medlem eller deltar i et formelt nettverk(organisasjon), er en del av et uformelt nettverk som treffes regelmessig, har høy generalisert tillit og høyinstitusjonell tillit, etter bakgrunn. Prosent. N=1200

Kilde: Jon Rogstad (2007:128)

Rogstad konkluderer med at det eksisterer en markant forskjell mellom majoritetsgruppen og de tre innvandrergruppene når det gjelder fordeling av sosial kapital. Samtidig er det betydelig variasjon gruppene i mellom: «Grovtt sagt har en stor andel med pakistansk bakgrunn betydelig tillit til andre mennesker, mens en relativt liten andel er med i nettverk og gir uttrykk for politisk engasjement. Den bosniske gruppen, derimot, kommer godt ut langs alle dimensjonene, bortsett fra tillit. I motsatt ende av skalaen finner en informantene med tyrkisk bakgrunn, som scorer lavt på alle de utvalgte dimensjonene».

Analysene indikerer at sosial kapital har stor betydning både for valgdeltakelse (lokalvalget i 2003) og andre former for politisk deltagelse. Særlig legges det vekt på betydningen av nettverk – altså organisasjoner, men også mer uformelle møtepunkter. Dette underbygger regjeringens standpunkt om at frivillig sektor er avgjørende for et levende demokrati og med det, et inkluderende samfunn med en deltagende innvandrerbefolkning

7.5.4 Er det ønskelig med egne innvandrersamfunnsorganisasjoner?

Det er viktig å ha et mangfold av ulike typer frivillige organisasjoner, herunder innvandrersamfunnsorganisasjoner. Utfordringen om inkludering bør i første omgang gå til de store veletablerte organisasjonene, om å tilrettelegge for større mangfold blant sine medlemmer og i sine aktiviteter. Det vil i tilfelle innebære at medlemmer i større grad organiseres ut fra aktivitetsbaserte fellesskap, som for eksempel idrett, ungdomsforeninger, politisk interesse og anti-rasisme.

Temaet er blant annet behandlet i NOU 2006:13. Her drøftes statlig støttepolitikk til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Forskeren Svein Ingve Nødland lanserer tre hovedargumenter for hvorfor egen organisering av innvandrersamfunnene er et demokratisk gode: For det første er det en serie sosiale og kulturelle argumenter. Han viser her til etablert kunnskap om individers behov for å inngå i fellesskap med likesinnede. Den andre begrunnelsen retter søkelyset mot det faktum at innvandrere er underrepresentert på sentrale arenaer, som arbeidsmarked, i politikken og i samfunnets elite mer generelt. Det tredje og siste punktet Nødland trekker fram, er at ulike grupper er opptatt av ulike temaer som kun angår disse gruppene. Dette kan for eksempel være organisasjoner som vedlikeholder kontakt med hjemlandet eller som arrangerer kulturtiltak som er spesifikt rettet mot en befolkningsgruppe.

Hvem som er «likesinnede» og det faktum at innvandrerbefolkningen har vært «underrepresentert» på sentrale områder, viser til to fenomener som ikke er statiske. Begge temaer arbeider regjeringen aktivt med gjennom sin integrerings- og inkluderingspolitikk. Regjeringen vil aktivt arbeide for både å ivareta gruppenes særegne behov og for å inkludere flest mulig ut fra felles interesser uavhengig av bakgrunn.

Det understrekes videre at organisasjoner kan ha betydning langt utover eget virkeområde. Den danske forskeren Jørgen Goul Andersen (2004) legger vekt på at organisasjonsengasjement er med på å bygge en demokratisk kultur i samfunnet og hos den enkelte borger. Det avgjørende elementet i hans resonnering er at borgerne nærmer seg demokratiet nedenifra gjennom å inngå i et organisert fellesskap. Denne sosialiseringen inn i demokratisk kultur er ikke nødvendigvis avhengig av at organisasjonen er opptatt av politiske emner.

7.6 Etablerte organisasjoner som arena for inkludering

7.6.1 Innledning

Deltakelse og frivillighet for alle er en utfordring som organisasjonene må ta på alvor. Frivillige organisasjoner bør ha målrettede tiltak for å inkludere personer med innvandrerbakgrunn og med nedsett funksjonsevne, samtidig som organisasjonene i sitt daglige virke bør ha en generell bevissthet om at befolkningen består av ulike mennesker, som alle bør være en naturlig del av organisasjonenes virke og aktiviteter.

Det foreligger enkeltstående studier som kartlegger innvandrerbefolkningens aktivitetsmønster. Et bidrag er Jon Horgen Fribergs (2005), *Ungdom,*



Figur 7.3

Foto: Scanpix

Boks 7. 4 Eksempler på tiltak for å fremme inkludering i organisasjonene*Å forstå det norske samfunnet:*

«Deltakelse i organisasjonslivet betyr mye for å forstå det norske samfunnet» sier primus motor i flerkulturarbeidet i Larvik Røde Kors, Ragnhild Bull Hansen. I forbindelse med kommunevalget arrangerer derfor Røde Kors organisasjonskurs. I dette, som i flere andre aktiviteter, er det av stor betydning å samarbeide med de lokale innvandrersorganisasjonene.

Engasjement for inkludering:

Redd Barnas inkluderings- og integreringsprosjekt er rettet mot barn og familier i norske kommuner. I prosjektet vektlegges det gjensidige aspektet ved integrering. Målet er å gi familier med norsk og ikke-norsk bakgrunn et naturlig møtested for felles opplevelser og erfaringer. Ved å knytte til seg frivillige – voksne og familier – med både flyktningbakgrunn og etnisk norsk bakgrunn som ressurspersoner i prosjektet, ønsker Redd Barna å fokusere på samhold og felleskap basert på respekt og likeverd, snarere enn å rette tiltak mot enkeltgrupper alene. Et viktig mål er å øke det sosiale engasjementet i nærmiljøer og å svekke fordommer og rasisme mellom grupper og mennesker med ulike bakgrunn. Gjennom idrett, kultur- og fritidsaktiviteter får barn og familier positive opplevelser sammen, uavhengig av bakgrunn, kultur og levestett.

Kvinneprat på tvers:

Oslo Sanitetsforening arrangerer et tilbud som heter «Kvinneprat på tvers». Annenhver onsdag møtes kvinner i ulike alder og fra mange land. Formålet er å snakke bedre norsk og bli bedre integrert i det norske samfunn. Her kan kvinnene ta med seg sine barn, og praten går løst og fast om ulike temaer. Det har blitt en møteplass for norske kvinner og kvinner med innvandrerbakgrunn, slik at de kan bli bedre kjent.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

sentralt ettersom en stor del av innvandrerbefolkningen er bosatt i hovedstaden. Samtidig kan gruppene som er bosatt i Oslo skille seg vesentlig fra innvandrerbefolkningen i resten av landet.

Et konkret eksempel viser at man må være varsom med å trekke slutninger som baseres på at situasjonen i Oslo er gjeldende for resten av landet. For eksempel når det gjelder politisk aktivitet, er det stor forskjell mellom Oslo og resten av landet. Om en ser landet under ett, er valgdeltakelsen betydelig lavere blant ikke-vestlige innvandrere sammenliknet med befolkningen som helhet. Situasjonen er imidlertid motsatt om en bare ser på valgdeltakelsen i Oslo (Bergh og Bjørklund 2003). Etter valget i 2003 var resultatet at politikere med ikke-vestlig bakgrunn var overrepresentert i forhold til befolkningssammensetningen i byen.

Flere av de store frivillige organisasjonene engasjerer seg i aktiviteter rettet mot flyktninger og innvandrere. Norges Røde Kors er et eksempel på dette, blant annet med sitt prosjekt med flyktningguider i kommuner. I dette prosjektet viser guiden den nyankomne flyktningen som er bosatt i kommunen hvilke muligheter som finnes. Dette kan være i forhold til arbeid, utdanning og offentlige tjenester. Guiden deltar på frivillig basis og får også kjennskap til flyktningens liv og skikker. På denne måten får guidingen en gjensidig effekt.

Andre frivillige organisasjoner har også prosjekter knyttet til integrering og inkludering. Blant annet har Redd Barna aktiviteter rettet mot enslige mindreårige asylsøkere som bor på mottak, og Norsk Folkehjelp har flere prosjekter som bidrar til å bekjempe diskriminering og fremme inkludering. Andre eksempler på konkret integrerings- og inkluderingsarbeid finnes blant de landsdekkende organisasjonene på innvandrerfeltet.

Nettopp på bakgrunn av de frivillige organisasjonenes potensial, er det positivt at frivillige organisasjoner iverksetter prosjekter og aktiviteter som kan være et supplement til myndighetenes integrerings- og inkluderingsarbeid. Frivillige organisasjoner representerer mange ulike interesse- og kompetansefelt, og det kan derfor være av stor betydning at frivillige organisasjoner bruker sin spesialkompetanse, sin kontakt med ulike grupper i samfunnet og sine medlemmers ressurser på ulike områder.

I regjeringens handlingsplan mot tvangsekteskap presenteres et tiltak for å støtte frivillige organisasjoner som arbeider mot tvangsekteskap. Ordningen vil bli etablert i regi av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) hvor frivillige orga-

fritid og deltagelse i det flerkulturelle Oslo. Dette arbeidet behandler situasjonen i Oslo, noe som er

nisasjoner kan søke om støtte til arbeid mot tvangsekteskap. Dette er et eksempel på at myndighetene legger til rette for frivillige organisasjoners kompetanse og nettverk.

7.6.2 Innvandrerungdom i Oslo

Horgen Fribergs (2005) studie er basert på intervjuer med 2 998 ungdommer. De fleste var 16 år på intervjudtidspunktet. Resultatene viser at det er en markant forskjell mellom majoritetsbefolkningen og ikke-vestlige innvandrere: Mens 72 prosent av gruppen med norsk bakgrunn oppgir at de er medlem av minst en organisasjon, er det kun 51 prosent blant gruppene med ikke-vestlig bakgrunn.

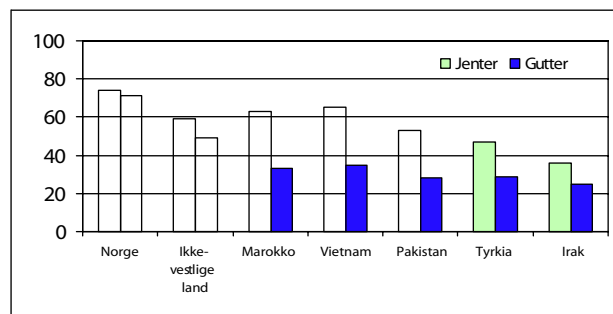
Videre er det verdt å betone at det er betydelig forskjell mellom kjønnene når det gjelder aktivitetsnivå. Mens gutter og jenter i majoritetsbefolkningen er tilnærmet like aktive, er det stor forskjell blant ungdom med ikke-vestlig bakgrunn. Mens nær seks av ti gutter er med i en organisasjon, er det noe mer enn fire av ti jenter (59 prosent mot 44 prosent). Jenter fra Marokko, Vietnam, Pakistan, Tyrkia og Irak skiller seg ut med særlig lav andel som inngår i organiserte fellesskap.

Nå skal det imidlertid nevnes at antallet i hver gruppe blir svært lavt når man deler utvalget inn etter landbakgrunn. Feilmarginene er store. Trenden er likevel klar, noe som ikke minst framkommer om en ser på ikke-vestlige innvandrere under ett. Da er utvalget på 799 personer.

Innvandrerorganisasjonene inngår i tallmaterialet. De synes imidlertid ikke å rekruttere en stor andel. Dermed er det ikke sagt at antall medlemmer speiler omfanget av aktiviteter i en organisasjon. Det kan for eksempel tenkes at enkelte innvandrere ikke ønsker å være medlem i organisasjoner som har en politisk orientering rettet mot hjemlandet. I den grad de er politiske flyktninger eller opplever at medlemskap kan være forbundet med en personlig risiko, er det rimelig å anta at de ikke vil stå på noen medlemsliste.

Når det gjelder de etablerte organisasjonene, skiller idrettslag seg ut med både mange medlemmer og høyt aktivitetsnivå. Dette gjelder også i noen grad for ikke-vestlige innvandrere. Mer konkret er det en betydelig andel gutter som er aktive, mens jentene i mindre grad er rekruttert inn i organisert idrett. Dette gjelder særlig jenter med pakistansk bakgrunn, som nær sagt ikke deltar i idretten.

Forsker Åse Strandbu (2006) har skrevet en doktorgradsavhandling i sosiologi om idrett som arena for integrasjon. Hun forklarer den lave deltakelsen blant jenter med innvandrerbakgrunn med særtrekk ved norsk idrettskultur. Særlig legger



Figur 7.4 Andel organisasjonsmedlemmer etter kjønn og landbakgrunn. Prosent

Kilde: Jon Horgen Friberg 2004

hun vekt på at de unges idrettsdeltakelse ofte forutsetter betydelig innsats fra hjemmet, noe som kan framstå som uvant for mange foreldre med ikke-vestlig bakgrunn.

Utover idrettsforeninger er fritidsklubber, hobbyforeninger og religiøse organisasjoner de organisasjonene som makter å rekruttere flest med innvandrerbakgrunn. Studien indikerer at organisasjoner som har politiske målsetninger eller som er saksorienterte, skiller seg ut med særlig lav andel medlemmer med innvandrerbakgrunn. Dette er samtidig organisasjoner med et betydelig potensial som direkte bidragsyttere i løpende beslutninger. Det knytter seg derfor en viss bekymring til at nettopp disse organisasjonene rekrutterer skjevt i befolkningen.

Frifond er et lavterskeltilbud til barn og unge. Frifond stiller ikke krav om foreldredeltakelse eller egenbetaling. Det vil derfor være viktig å øke dette tilbudet for å nå ut til så mange barn og unge som mulig.

7.6.3 Motivasjonsfaktorer

I en avgrenset studie, basert på telefonintervjuer med åtte organisasjoner, lanserer Nødland (2006) noen mulige forklaringer på deltakelse i etablerte organisasjoner fra personer med innvandrerbakgrunn. Hans konklusjon er at fokus på dimensjonene religion/livssyn og ideologi/politikk er nødvendige for å rekruttere unge med innvandrerbakgrunn. Funnet peker i noe annen retning enn det Horgen Fribergs studie viser. Nødland understreker behovet for at organisasjonene anlegger en bred og direkte strategi for å rekruttere fra alle grupper i befolkningen. Blant annet viser han til Norges Musikkorpsforbund, som har en person som henvender seg personlig til potensielle nye medlemmer i klasser i Oslo-skolene.

Boks 7.5 Eksempler på å rekruttere innvandrere som ansatte, medlemmer og deltakere i ordinære aktiviteter*Da verden kom til Askøy:*

Askøy Røde Kors har et stort antall personer med innvandrerbakgrunn blant sine frivillige. Mange av dem har vist seg å være svært ressurssterke og dermed gode kandidater til lederverv. En målrettet rekruttering gjorde at organisasjonen i dag har tre styremedlemmer fra ulike verdensdeler i hovedstyret og i tillegg et styremedlem i Hjelpekorpsset.

Fikk hjelp – ble selv hjelper:

Innvandrere som har fått hjelp selv, blir ofte værende i Røde Kors som frivillige. Dette har Hordaland Røde Kors erfart. I Hordaland finner vi en rekke tiltak som involverer både norske og utenlandske frivillige. I 6 år har de drevet Internasjonal kafé, som ble belønnet med Kommunens likestillingspris. Hver fredag kommer mange innvandrere og nordmenn på Røde Kors Kroa. Her lager frivillige fra hele verden mat etter tur. Mange av de besøkende blir også selv frivillige i Røde Kors.

Unge kurdiske jenter og eldre norske kvinner sprer frukt og glede:

Tidligere leder i Larvik Røde Kors Besøktjenesten hadde ideen om å få frivillige med minoritetsbakgrunn inn i tjenesten. Dette resulterte i at tre kurdiske jenter nå er med som fast, frivillig bemanning på frukttrallen.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Besøktjenesten benyttes ved besøk på sykehjemmet. I starten var det en del skepsis blant de etablerte, eldre norske frivillige. Nå er den holdningen snudd, og fellesskapet blomster.

Kvinesdal Røde Kors trengte oljesjikt:

Kvinesdal Røde Kors var preget av redusert aktivitet. For snart tre år siden ble Røde Kors flyktningeguide satt i gang i lokalforeningen. Snart ble flyktningene involvert i forskjellige aktiviteter. Den gamle Besøktjenesten fikk musikkgruppe bestående av flyktninger fra Burma. I mai i år arrangerte de tidligere flyktningene i Besøktjenesten tur til Lista for eldre i kommunen. Lokalforeningens oppsving har også resultert i at den gamle drømmen om eget hus realiseres, og til høsten innvies det. De tidligere flyktningene i Kvinesdal er svært sentrale ressurspersoner under planleggingen av åpningsfesten.

Rekruttering:

Volda sanitetsforening i Møre og Romsdal gikk aktivt inn for å rekruttere tre liberiske kvinner til foreningen. For å inkludere dem i foreningslivet visste foreningen at de måtte tilrettelegge noe, og de sørget for at kvinnene fikk tilbud om skyss til og fra alle sanitetsforeningens aktiviteter og møter. De tre kvinnene har vært medlemmer i tre år og er blant annet frivillige under bingotilstelninger på Sanitetshuset.

Nødland oppsummerer resultatene i to konklusjoner: For det første har mange organisasjoner et stykke å gå før personer med innvandrerbakgrunn er inkludert på samme nivå som de norske. For det andre må organisasjonene være proaktive for å rekruttere en større andel enn de makter i dag. Det sistnevnte poenget peker i to retninger. Først og fremst har organisasjonene et potensial for å synliggjøre sine aktiviteter, bedre enn i dag. Dette arbeidet vil dokumentere relevansen for potensielle medlemmer. I tillegg kan det være av stor betydning å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn inn til ansvarsposisjoner i organisasjonene.

For kommunene er det viktig å legge til rette for bred foreningsdeltakelse. KS har pekt på at en umiddelbar fare er at kommunene i sin iver etter å inkludere særlig barn og unge med minoritetsbakgrunn, blir overivrige og går inn og tar på seg oppgaver som normalt er et foreldreansvar. Det kan ikke være slik at kommunene som hovedregel skal påta seg ansvar for oppgaver som normalt utøves som ulønnet innsats av foreldrene. Kommunene mangler imidlertid ofte kunnskap om framgangsmåter og metoder som mobiliserer flyktninger og innvandrere i sivil virke. Det er viktig at en kan få fram erfaringer med ulike modeller for mobilisering av disse gruppene i frivillige organisasjoner.

Boks 7.6 Multikulturelt Gospelkor – livlig musikk fra hele verden

KIA (Kristent Interkulturelt Arbeid) driver multikulturelt gospelkor i Kristiansand. I dette koret er det ca. 30 sangere og musikere fra ca. 20 forskjellige land. Ideen med koret er å lage en arena hvor folk fra mange land kan møtes, gjøre noe musikalsk sammen - og samtidig bety noe for samfunnet rundt. Koret mottar svært mange forespørsler om besøk av dette fargerike dansende koret.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Kommunene spiller en viktig rolle i å legge til rette for slik deltakelse.

Videre vil det være viktig å styrke kompetansen om innvandrere i de tradisjonelle organisasjonene, hvilke kanaler som bør benyttes for å sende ut informasjon og hvordan forholdene kan legges til rette for å nå nye grupper osv. Det kan ikke forutsettes at alle organisasjoner har denne kunnskapen, i sær vil dette gjelde de mindre organisasjonene. Regjeringen vil derfor gi tilskudd til en prosjektstilling (i Frivillighet Norge). Denne stillingen skal brukes til å drive aktivt oppsøkende arbeid overfor aktuelle organisasjoner nasjonalt og lokalt, finne frem til gode eksempler og formidle disse videre, bistå de som arbeider lokalt med råd og ideer og eventuelt hjelpe til med å etablere kontakt med lokale myndigheter og andre aktuelle organisasjoner. Aktuelle tiltak vil være egen nettside og veiledningsmateriell.

7.7 Veien videre

Regjeringen arbeider for et tolerant og mangfoldig samfunn. Alle skal ha de samme rettigheter, plikter og muligheter – uavhengig av etnisk bakgrunn, kjønn, religion, seksuell orientering eller funksjonsdyktighet.

Regjeringen ønsker et mangfold av stemmer i diskusjonene om flerkultur og inkludering. Ulike syn og aktører må få komme til orde. Særlig er det avgjørende at ulike innvandrergreper har arenaer og kanaler for å synliggjøre behov og fremme interesser.

Det er også viktig at dette ikke bare skjer i etnisk segregerte fora. Mangfoldssamfunnet må speiles i sammensetningen på alle felt og temaer. Satsingen på et mangfoldår reflekterer samtidig

det regjeringen ser som hovedutfordringen for en kulturpolitikk som anerkjenner mangfold: Mulighetene må legges til rette for deltakelse, samtidig må de arenaene som finnes, tas i bruk. Gjennomgangen av tilgjengelig forskning synliggjør at det er et stort antall frivillige organisasjoner, som dekker en betydelig mengde temaer og aktiviteter. En hovedutfordring er å få innvandrerbefolkningen til å ta i bruk organisasjonene på samme måte som resten av befolkningen.

Det er behov for å øke bevisstheten i frivillige organisasjoner for å arbeide med inkludering av nye grupper i samfunnet. Det er videre et stort behov blant innvandrere for mer kunnskap om de frivillige organisasjonenes rolle, og om hvordan de frivillige organisasjoner er organisert internt og i forhold til det offentlige. I tillegg kan mange ha behov for grunnleggende kunnskap i organisasjonsarbeid i demokratisk oppbygde organisasjoner. Innvandreres deltakelse i mer tradisjonelle organisasjoner som idrettslag, korps, kor, hobbyorganisasjoner, velforeninger osv. kan ha en stor betydning for integrering i lokalmiljøet. Det tradisjonelle foreningslivet i alle norske lokalsamfunn kan bidra til å utvikle sosiale nettverk, utvikle tillitsbaserte relasjoner og lære om formelle demokratiske prosedyrer. Deltakelse og inkludering i det norske samfunnet innebærer også deltakelse i frivillige organisasjoner.

Det overordnede spørsmålet gjenstår: Hvordan kan organisasjonene bli mer tilgjengelige, attraktive og relevante for hele befolkningen? I det føl-

Boks 7.7 Kafé Kameleon - mer enn kaffe latte

I Arendal Røde Kors finner vi Kafé Kameleon hvor en arbeidsgruppe, bestående av kvinner med ulik etnisk bakgrunn, arrangerer faste temakvelder, åpne for alle. Arbeidsgruppen treffes ukentlig, og stadig flere kvinner blir med. Per i dag består gruppen av 23 personer, med 9 ulike nasjonaliteter, hvorav halvparten er etnisk norske. På arrangementene møter opptil 70 personer. Gjennom deltagelse i arbeidsgruppen opparbeider de frivillige mye kunnskap om mange fagområder. Kvinnene har også lært mye om organisasjonsarbeid, prosjektarbeid og ledelse. Dette er kompetanse som er nyttig for kvinnene i forhold til arbeidslivet – og som frivillig i Røde Kors.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

gende listes opp noen sentrale utfordringer for en framtidig aktiv inkluderingspolitikk for frivilligheten.

Inkludering av familiene

En stor del av innvandrerbefolkningen har bakgrunn fra steder der frivillighet og frivillige organisasjoner ikke er like utbredt som i Norge. En viktig utfordring er å gjøre potensialet i de frivillige organisasjonene bedre kjent enn det er i dag. Samtidig vil bedre informasjonsarbeid trolig ikke være tilstrekkelig isolert sett. Barrierene for å prøve og for å se hva som skjer i organisasjonene må være så lave som mulig.

Kjønnssegregerte aktiviteter

Regjeringen er bekymret for at personer med innvandrerbakgrunn ikke deltar på linje med andre i frivillige organisasjoner, og spesielt for at jenter med bakgrunn fra ikke-vestlige land er underrepresenterte. Organisasjoner bør vurdere om deres struktur, drift og aktiviteter kan legges opp på andre måter for å inkludere denne gruppen. I flere tilfeller kan det være relevant med aktiviteter hvor det organisatorisk er skilt mellom gutter og jenter. Kjønnsdelte aktiviteter ikke er det samme som kjønnsdelte organisasjoner, og dette er noe som allerede gjøres for eksempel når det gjelder idrett.

Økt fokus på aktivitet i stedet for medlemskap

Tradisjonelt har antall medlemmer vært brukt som barometer på en organisasjons aktivitetsnivå. Det er grunn til å veie dette målet opp mot et mål på antall og omfang av de aktiviteter som har skjedd i regi av organisasjonen. Utfordringen er å dokumentere aktivitet like godt som man kan dokumentere antall medlemmer. Ikke alle innvandrersorganisasjoner har medlemmer men kan likevel ha stor aktivitet.

Samarbeid mellom frivillige organisasjoner

Lokale innvandrerorganisasjoner er ofte viktige aktører i integreringsprosessen for nyankomne innvandrere. Frivillige innvandrerorganisasjoner

kan gi informasjon til nyankomne til Norge og i lokalsamfunnet, og kan virke som veivisere og veiledere til tilværelsen i Norge. I tillegg kan eksistensen av en organisasjon med likesinnede, fungere som en trygg havn i et ukjent miljø, som kan gi styrke til å gå videre ut i mer ukjent terreng. For at innvandrerorganisasjonene skal være den positive aktøren de kan være, er det viktig at lokale myndigheter og andre organisasjoner legger til rette for disse nettverkene og organisasjonene – ved å søke råd og innspill ved politikkkutforming og ved å samarbeide med disse. Det er mye å tjene på samarbeid mellom tradisjonelle «norske» organisasjoner og innvandrerorganisasjoner. Ved å arrangere felles aktiviteter, vil innvandreres nettverk utvides og de tradisjonelle frivillige organisasjonene vil få god anledning til å spre informasjon om seg selv. På denne måten vil man få kontakt med nye potensielle medlemmer.

Tiltak

- Det gis tilskudd til opprettelse av en prosjektstilling ved Frivillighet Norge, som skal få som ansvar å øke bevisstheten i de tradisjonelle norske frivillige organisasjonene om integrering av innvandrere
- Statlige tilskuddsordninger vil bli gjennomgått for å støtte opp om at frivillige organisasjoner legger forholdene til rette for innvandrergrupper
- Frifond styrkes blant annet med sikte på satsning på barn og unge med innvandrerbakgrunn
- Regjeringen vil oppfordre de frivillige organisasjonene til å:
 - utarbeide informasjon særskilt for innvandrergruppene. Regjeringen vil bidra med midler til dette arbeidet
 - gjennomgå struktur, drift og aktiviteter for bedre å ivareta innvandreres behov

8 Velferd og folkehelse

8.1 Innledning

Alle skal ha tilgang til gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester, uavhengig av personlig økonomi og bosted. Regjeringen vil satse sterkere på sykomsforebyggende arbeid. I samarbeid med frivillige organisasjoner vil regjeringen fortsette arbeidet mot rusmiddelbruk og tobakksbruk, og bidra til at fokuseringen på fysisk aktivitet og kosthold økes.

Nedenfor gjennomgås noe nærmere hvordan frivillig sektor bidrar til å realisere dette.

8.2 Velferd

Velferdsfeltet, slik dette er definert i Hopkinsklassifiseringen, omfatter organisasjoner som utfører tjenester innen utdanning, helse og sosiale tjenester som i stor grad betales av det offentlige. Velferdstjenester utgjør en mindre del av frivillig sektor i Norge enn i EU-landene. Likevel finner man 55 prosent av fulltidssysselsettingen i den norske frivillighetssektoren i kategoriene utdanning, forskning, sosiale tjenester og helse. I en gruppe EU-land¹ utgjorde tilsvarende kategorier gjennomsnittlig 70 prosent på nittitallet, der Sverige var lavest med 37 prosent, mens Nederland lå høyest med 88 prosent. Velferdstjenester utgjør en betydelig andel av den betalte sysselsettingen innen frivillig sektor i Norge, men dette måles mot en sektor som er relativt liten når det gjelder betalt arbeid i sammenlignende perspektiv. Dette er i samsvar med det som i sammenlignende forskning har vært kalt en «sosialdemokratisk» frivillig sektormodell, der det offentlige står som hovedleverandør av velferdstjenester (Salamon & Anheier 1998). Sysselsettingen i frivillig sektor på velferdsfeltet utgjør 6 prosent av all sysselsetting innen kategoriene «Utdanning» og «Helse og sosialt arbeid» i Norge (ILO Labour Statistics Database 2003). Dette er høyere enn i Sverige, der frivillig sektor i 2002 hadde ca. 4 prosent av alt betalt

arbeid på velferdsfeltet. I Danmark bidrar frivillig sektor med 14 prosent av sysselsettingen.

Når en ser på sammensetningen av sysselsettingen på velferdsfeltet, går det fram at ingen av underkategoriene utdanning og forskning, helse og sosiale tjenester har en dominerende andel av det betalte arbeidet i frivillig sektor, samtidig som ingen heller er helt ubetydelige. Dette betyr at Norge, sammen med Finland blant EU-landene, tilhører den såkalte balanserte modellen (Salamon et al. 1999: 22). I Danmark har helse med 2 prosent en mye mindre andel enn utdanning og forskning og sosiale tjenester med henholdsvis 36 og 28 prosent (Boje, 2006). I Sverige er utdanning, helse og sosiale tjenester mindre med henholdsvis 20, 3 og 16 prosent av antall ansatte i den frivillige sektoren. Kultur og fritid er størst med 26 prosent (Wijkström, 2006).² I Norge utgjør kategoriene utdanning og forskning og sosiale tjenester 23 prosent hver av fulltidssysselsettingen i den frivillige sektoren. De er dermed større enn kultur og fritidsfeltet med 12 prosent av sysselsettingen, mens helse utgjør 9 prosent. Helse har dermed en større andel i Norge enn i de andre skandinaviske landene. I Østerrike, Frankrike og Tyskland er sosiale tjenester den største kategorien i sektoren. I Storbritannia er det utdanning som er størst, mens det tilsvarende gjelder for helse i Nederland. Ser vi derimot på EU-gjennomsnittet finner vi at kategoriene utdanning og forskning og sosiale tjenester har de største andelene av betalt sysselsetting i den frivillige sektoren, slik de også har det i Norge.

Den relativt store underkategorien for *utdanning og forskning* består hovedsakelig av aktivitet på tre områder: Grunnskole og videregående skole, voksenopplæring og videreutdanning, og forskning. Innen voksenopplæring og videreutdanning har frivillig sektor en omfattende rolle med studieforbund, folkehøyskoler, fjernundervisning, folkeakademier og folkeuniversiteter. Innen forskning finner vi Kreftforeningen som bruker en stor del av sine midler til kreftforskning, samt forskningsinsti-

¹ Finland, Frankrike, Irland, Nederland, Sverige, Tyskland og Østerrike. Tallene er fra 1995.

² De svenske tallene fra 2002 viser antall ansatte i løpet av et år. Dermed kan felter med mye deltidsysselsetting få større andeler enn de ville fått om man hadde omregnet til fulltidsårsverk, slik det gjøres for de andre landene.

tutter organisert som uavhengige stiftelser, og dessuten vitenskapsakademier, selskaper og foreninger. Frivillig sektor har en svært liten del av grunnskole- og videregående skoler i Norge. Den offentlige skolen har vært sett på som det primære verktøyet for å skape et enhetlig utdanningstilbud for barn og ungdom. Oppmykningen av vilkår for å etablere private skoler under Bondevik II regjeringen ble så kortvarig at konsekvensene ble svært begrensede. De få aktørene som finnes i frivillig sektor representerer utdanningsmessige, ideologiske eller religiøse alternativer til det offentlige tilbudet, slik som internasjonale skoler, Steiner og Montessoriskoler og religiøse skoler. En finner imidlertid også foreninger og lag som forsøker å fremme aktivitet på bestemte felter innen den offentlige skolen gjennom kurs, seminarer og konferanser, f.eks. innen musikk, dans, kunst og design, drama og medieundervisning.

Innen *sosiale tjenester* er barnehager som opererer på nonprofitbasis det største aktivitetsområdet innen frivillig sektor. Disse kan være drevet av foreldre eller av ulike frivillige organisasjoner, slik som religiøse organisasjoner og menigheter, kvinne- og familielag, sanitetsforeninger og ulike utdanningsorganisasjoner (Steiner, Montessori, ol.). På åttitallet og framover har derfor det offentlige lagt til rette for etablering og finansiering av private barnehager.

Et annet stort aktivitetsområde innen sosiale tjenester er behandling av rusmisbrukere. Her finner vi ulike typer private institusjoner og tiltak som drives av frivillige organisasjoner og stiftelser. I tillegg driver frivillig sektor tilbud for eldre, syke og personer med nedsatt funksjonsevne, samt barnevernstiltak, krisesentre og -telefoner. Avholds- og religiøse organisasjoner har tradisjonelt hatt mye å si for etableringen av rehabiliteringstiltak for rusmisbrukere. Selv om avholdsorganisasjoner og religiøse organisasjoner ser ut til å gå tilbake (Wollebæk, 2002), er en betydelig del av sysselsettingen på rusmiddelfeltet innen frivillig sektor. Disse tiltakene representerer et bredt spekter av ulike tilnærmingsmåter og livssyn. Dette arbeidet er i stor grad finansiert av offentlige midler. Barnevernstiltak og -institusjoner, sammen med krisesentre og støtte- og informasjonstelefoner og nettsteder er også eksempler på tiltak som ble startet av frivillige organisasjoner, men som nå for det meste er finansiert av det offentlige. Innen barnevernet har frivillig sektor i dag en svært liten andel av sysselsettingen, mens de i stor grad står for driften av krisetiltak og telefoner.

Innen *helsefeltet* er de største aktivitetsområdene innen frivillig sektor sykehjem, klinikker og

rehabiliteringstilbud. Det finnes også tilbud innen psykisk helsevern. Dette bidraget representerer en liten andel av den totale arbeidsstyrken innen helsesektoren. Historisk sett har frivillige organisasjoner vært viktige institusjonsbyggere, entreprenører og initiativtakere på et felt som senere langt på vei har blitt tatt over av offentlig sektor. Dette var også i flere tilfeller intensjonen til grunnleggerne. Av helsetilbud drevet av frivillige aktører eksisterer det i dag noen spesialiserte klinikker og medisinske behandlingssentre, i tillegg til noen psykiatriske institusjoner, rehabiliteringsinstitusjoner og sykehjem og institusjoner for eldre, funksjonshemmede og personer med ulike sykdommer. Disse tilbudene er i stor grad samordnet med det offentlige helsetilbudet og er nesten fullstendig finansiert av offentlige midler, med unntak av mindre egenandeler som pasientene betaler selv. Det finnes likevel eksempler på at det foregår både fornying, ekspansjon og nyetablering av tilbud som drives av frivillig sektor på helsefeltet.

Helsetjenester er i likhet med utdanningssektoren eksempler på områder hvor konkurranse fra private aktører lenge har vært politisk kontroversielt. Tradisjonelt har offentlig finansiering og kontroll blitt betraktet som den eneste måten å sikre et mest mulig likt velferdstilbud på. Selv om de frivillige aktørene er få og i en viss grad ligger under økonomisk og byråkratisk kontroll av offentlige myndigheter, var de fram til 1980-tallet betraktet som det mest aksepterte tillegget til det offentlige tilbudet. I løpet av 1990-tallet har imidlertid andelen av markedsbaserte tilbud på helseområdet økt, og det er nå på flere områder økt konkurranse mellom offentlige, frivillige og kommersielle aktører. Dette reiser utfordringer når det gjelder å legge forholdene til rette for at de frivillige organisasjonenes tilbud skal beholde og videreutvikle sitt særpreg og ikke bli en kopi av det de kommersielle og offentlige aktører kan tilby.

Med utgangspunkt i velferdstilbudets samlede sammensetning kan man trekke den konklusjonen at universalisme, forstått som et generelt tilgjengelig tilbud med en felles minimumsstandard, praktiseres konsekvent bare på visse deler av velferdssfeltet i Norge. Dette gjelder spesielt innen obligatorisk utdanning, sykehus og den primære helsetjenesten, i tillegg til de mest nødvendige sosiale tjenester for syke, eldre og funksjonshemmede. Den universalistiske profilen ekskluderer likevel ikke en kombinasjon av både offentlige, frivillige og private markedsbaserte aktører, slik det er tilfellet med enkelte helsetjenester. På slike områder er imidlertid den frivillige sektorens bidrag beskjedne i omfang og ligger i sterk grad

under økonomisk og byråkratisk kontroll av offentlige myndigheter. På andre deler av velferdsfeltet finner man imidlertid klarere unntak fra den universalistiske utformingen. Der finnes det eksempler på at frivillige organisasjoner bidrar til ideologisk og innholdsmessig mangfold i tjenestetilbudet, som f.eks. når det gjelder privatskoler og rehabilitering av rusmisbrukere. Innen andre velferdstilbud, slik som høyere utdanning, videreutdanning, forskning og sosiale ytelser, legger det offentlige mindre begrensninger på utformingen av frivillig tjenesteproduksjon.

Til sammen har velferdsfeltet 11 prosent av medlemmene i den frivillige sektoren. *Utdanning og forskningskategorien* er sammen med *Sosiale tjenester* de kategoriene på velferdsfeltet som har færrest medlemmer, med henholdsvis 1 og 2 prosent. Det er innen *Helse, pleie og redningsarbeid* man finner flest medlemmer, tilsvarende 8 prosent av den totale medlemsmassen i frivillig sektor fordelt på 2000 organisasjoner (2 prosent). Likevel finner man på velferdsfeltet store medlemsorganisasjoner som Kreftforeningen, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norske Kvinners Sanitetsforening, Redningsselskapet, Norges Røde Kors og Norsk Folkehjelp.

At frivillighetsfeltet er i endring bekreftes også av at utsatte grupper organiserer seg i et stadig større mangfold. Veksten av frivillige organisasjonsformer blant utsatte grupper kan henge sammen med pågående omdanninger i dagens samfunn og dreininger i velferdspolitikken. Disse gruppene blir i økende grad tillagt vekt av de politiske omgivelsene. Organisasjonene har små ressurser og er basert på at medlemmene selv bringer inn egen erfaring som formidles til allmennheten og til offentlige instanser og myndigheter.

Noen brukerorganisasjoner ønsker å påvirke hjelpeapparatet som de også er brukere av og bringe inn eget erfaringsmateriale. Organisasjoner av denne type bygger på at den enkeltes ressurser og ferdigheter styrkes og bidrar til hjelp til selvhjelp. Egenorganiseringer bidrar også til utvikling av aktivt medborgerskap.

8.3 Folkehelseområdet

Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i arbeidet for en bedre folkehelse, og de er sammen med statlige, regionale og kommunale myndigheter sentrale aktører i folkehelsearbeidet. Frivillige organisasjoner er sosiale møteplasser som gjør det mulig å dyrke felles interesser på tvers av sosiale skillelinjer. Deltakelse i frivillige organisasjoner

kan bidra til sosial inkludering fordi det gir muligheter for å utvikle vennskap og bli inkludert i et større sosialt fellesskap. Sosial inkludering handler om at enkeltindividet blir knyttet til samfunnslivet gjennom deltakelse på ulike arenaer.

I tillegg til egenverdien ved deltakelse i frivillige organisasjoner, bidrar frivillig sektor til vesentlig velferdsproduksjon.

Frivillige organisasjoner kan supplere offentlig innsats på følgende områder:

- Bidra til å fange opp og sette på dagsordenen nye behov som bør følges opp med tilbud fra det offentlige
- Påvirke arbeidet med å videreutvikle velferdsstaten gjennom å kritisere offentlige myndigheter
- Utløse ressurser og tilby tjenester som utfyller offentlige tilbud

Sosiale forskjeller i deltakelse i frivillige organisasjoner

Som omtalt i kapittel 3 deltar grupper med høy inntekt og lang utdanning mer aktivt i frivillige organisasjoner enn grupper med lav inntekt og kort utdanning. Barn fra inntektsfattige husholdninger deltar i mindre grad i aktiviteter i fritiden og i skolesammenheng enn andre barn og unge. Dette er en utfordring både for myndighetene og for organisasjonslivet, og det er en utfordring til økt samarbeid.

Frivillige organisasjoner kan bidra til alternativ identitetstilhørighet og sosial inkludering av grupper som faller utenfor ordinære samfunnsfunksjoner som utdanning og arbeid. Eksempler er ord-



Figur 8.1 Operasjon ved. Pensjonister jobber frivillig og hogger ved til uføre og trengende

Foto: Samfoto

ninger med nettverkskontakter og frivillighetssentraler. Likemannsarbeid i regi av frivillige organisasjoner kan oppleves mer jevnbyrdig enn offentlige tilbud.

Frivillige organisasjoner – partner i partnerskap for folkehelse

Regjeringen vil styrke forebygging i vid forstand og legger vekt på å nå mål gjennom politisk styring og partnerskap med alle krefter i fylker og kommuner. Folkehelsearbeidet forutsetter god regional og lokal tilpasning, helhetsløsninger for fylket eller regionen med samordnet innsats på flere politikk-områder, og det forutsettes aktiv medvirkning fra både innbyggerne og berørte parter for å gi resultater. Arbeid med å styrke folkehelsearbeidet gjennom en sektorovergripende organisering basert på partnerskap regionalt og lokalt, er videreført i St. meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*.

Fylkeskommunene er som regional utviklingsaktør og regional planmyndighet tillagt rollen som pådrivere i regionalt og lokalt folkehelsearbeid. Fylkesplanleggingen er tverrfaglig og nivåovergripende og derfor velegnet til å ta opp folkehelse-spørsmål som krever bred tilnærming og som er avhengig av at stat, fylkeskommuner, kommuner og frivillige organisasjoner drar i samme retning. Regionale statsetater, regionale helseforetak, høgs-koler og universiteter inngår sammen med frivillige organisasjoner i disse partnerskapene.

Intensjonene med denne arbeidsformen er at folkehelsearbeidet skal underlegges mer politisk styring og skjønn, ta utgangspunkt i lokale utfordringer, muligheter og behov, være en del av de politiske prosessene både i fylker og kommuner, ivareta behovet for befolkningsmedvirkning og styrke lokaldemokratiet.

Satsingen på partnerskap for folkehelse regionalt og lokalt har bidratt til at alle fylker og et stort antall kommuner i disse fylkene fra og med 2007 er involvert. Denne ordningen skal legge til rette for samarbeid med frivillige organisasjoner både i fylker og kommuner slik at de kan bidra med sin kompetanse, møteplasser og nettverk. Idrettens meget viktige bidrag til folkehelsen er nærmere omtalt i kapittel 13.

Med St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale for-trinn – regional framtid* og Innst. S. nr. 166 (2006–2007), vil denne satsingen bli ytterligere styrket

som ledd i vitaliseringen av lokal- og regionaldemo-kratiet. Regionenes rolle vil i oppfølgingen av mel-dingen bli tydeliggjort med hensyn til innhold, forventninger og økonomiske rammevilkår med sikte på folkehelse som et selvstendig virksomhetsom-råde i det regionale utviklingsarbeidet.

Soria Moria-erklæringen legger opp til at det skal satses sterkere på sykdomsforebyggende arbeid, at regjeringen i samarbeid med frivillige organisasjoner vil fortsette arbeidet mot rusmid-delmisbruk og tobakksmisbruk og bidra til at foku-set på fysisk aktivitet og kosthold økes. Det er et mangfold av organisasjoner som på en eller annen måte har helse i sitt arbeidsfelt, enten ved å legge til rette for aktivitet og informasjon både for medlemmer og andre, støtte forskning og tiltak innen helsefremmende og forebyggende arbeid, eller med hensyn til behandling. Det er blant annet en rekke pasientorganisasjoner som spiller en viktig rolle som pådrivere med hensyn til behandlingstilbud og kunnskap hos brukere og nøkkelgrupper. Mange organisasjoner er aktive i regionale og lokale partnerskap for folkehelse og deltar i fylkes-vise ressursgrupper for ernæring og fysisk akti-vitet.

Å være medlem av en organisasjon og delta i frivillig arbeid vil i seg selv kunne virke helsefrem-mende, blant annet gjennom at det oppleves meningsfullt og innebærer sosiale fellesskap. I tillegg til egenverdien ved deltakelse i frivillige orga-nisasjoner, bidrar frivillig sektor til vesentlig vel-ferdsproduksjon. I en slik sammenheng må Nasjo-nalforeningen for folkehelsen og Norske Kvinners Sanitetsforening nevnes. Begge disse er blant pio-nerene i arbeidet for å styrke den norske befolkningens helse. Først var det kampen mot tuberkulo-sen og andre smittsomme sykdommer. Senere har de kjempet mot helseproblemer som for eksempel kreft, hjerte- og karsykdommer, type 2-diabetes og sykdomsutvikling som følge av fysisk inaktivitet, overvekt og fedme.

I handlingsplan for bedre kosthold i befolkning-sen 2007–2011 er frivillige organisasjoner omtalt som viktige aktører. Myndighetene ser det som svært viktig å ha en tett dialog med organisasjo-nene, og det skal etableres en dialogarena på sen-tralt nivå der frivillige organisasjoner og aktuelle private aktører inviteres til årlige møter for gjensi-dig informasjonsutveksling, drøfting av aktuelle saker og utfordringer på kostholdsområdet og mulige samarbeidsprosjekter.

8.4 Personer med nedsatt funksjonsevne

8.4.1 Innledning

Frivillige organisasjoner bidrar i vesentlig grad til å gi personer med nedsatt funksjonsevne en bedre livskvalitet. I kapittel 17 omtales organisasjonenes innsats på omsorgsfeltet. Her omtales først og fremst deltakelse i frivillige organisasjoner og organiserte fritidsaktiviteter for personer med nedsatt funksjonsevne.

FNs standardregler for like muligheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1993. Reglene er ikke juridisk bindende, men er gitt i form av anbefalinger til medlemslandene. De er imidlertid uttrykk for en sterk moralsk og politisk forpliktelse fra statenes side. Reglene framhever målet om full deltakelse og likestilling for mennesker med funksjonsnedsettelse og peker på områder og tiltak som er av avgjørende betydning for å oppnå dette. Norge har sluttet seg til standardreglene.

Med nedsatt funksjonsevne menes tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Dette kan for eksempel dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon, eller ulike funksjonsnedsettelse pga allergi, hjerte- og lungesykdommer. Funksjonshemming oppstår når det foreligger et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon.

Den norske politikken for personer med nedsatt funksjonsevne har siden 1981 hatt full deltakelse og likestilling som overordnet målsetting.

Boks 8.1

FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming
Regel 10 – Kultur

Statene skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne inkluderes og kan delta i kulturelle aktiviteter på lik linje med andre.
11 – Fritids- og idrettsaktiviteter

Statene skal iverksette tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får like muligheter til fritids- og idrettsaktiviteter.
12 – Religion

Statene skal oppmuntre til tiltak som gir mennesker med nedsatt funksjonsevne mulighet til å delta på like vilkår i det religiøse liv i det samfunn de tilhører.

Teknisk forskrift til Plan- og bygningsloven fikk bestemmelser om tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne allerede i 1976. Senere er forutsetning om deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne kommet inn i for eksempel barnehageloven, arbeidsmiljøloven og opplæringsloven.

Regjeringen legger prinsippet om samfunnsmessig likestilling og universell utforming til grunn for sitt arbeid rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne. Mennesker som lever med nedsatt funksjonsevne og kronisk sykdom skal ha en livskvalitet på linje med den øvrige befolkningen. Personer med nedsatt funksjonsevne skal ha muligheter til personlig utvikling, aktiv deltakelse og livsutfoldelse på linje med andre samfunnsborgere. Regjeringen vil legge til rette for at alle, ut fra sine forutsetninger, får like muligheter til å skaffe seg gode levekår og til å ivareta sine rettigheter og plikter som samfunnsborgere.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil fremme forslag om en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov for personer med nedsatt funksjonsevne. Krav til universell utforming av bygg, anlegg og opparbeidede uteområder vil bli sett i sammenheng med utformingen av ny plan- og bygningslovgivning. Regjeringen vil videre starte arbeidet med en ny handlingsplan for tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Boks 8.2

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne ble vedtatt av FNs hovedforsamling 13. desember 2006 etter fire år med forhandlinger. Den ble undertegnet av Norge og en rekke andre land 30. mars 2007. Funksjonshemmedes organisasjoner i Norge har samarbeidet aktivt med myndighetene om konvensjonsarbeidet, og representanter fra Funksjonshemmedes fellesorganisasjon var med i den norske forhandlingsdelegasjonen. Konvensjonen slår fast at de alminnelige menneskerettighetene også gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne, og at statene forplikter seg til å arbeide aktivt for å gjennomføre disse rettighetene. Det gjelder sivile og politiske rettigheter, som ytringsfrihet og frihet fra tortur, men også økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

8.4.2 Deltakelse i frivillige organisasjoner

Samlet sett har vi begrenset kunnskap om omfanget av frivillig aktivitet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det er imidlertid gjennomført noen undersøkelser i forbindelse med levekårsundersøkelser.

I 2001 var 83,0 prosent av personer mellom 16 og 66 år medlem av minst en organisasjon eller forening. I 2004 var tallet økt til 84,5 prosent. Tallene viser at personer med nedsatt funksjonsevne like ofte er medlemmer av organisasjoner og foreninger som den øvrige befolkning, men det er forskjeller i hvilke organisasjoner de engasjerer seg i (tabell 8.1).

Tabell 8.1 viser at fagforeninger og arbeidstakerorganisasjoner er den typen organisasjon som flest er medlem av, både personer med nedsatt funksjonsevne og den øvrige befolkning. Helselag, sanitetsforeninger, Røde Kors og lignende engasjerer personer med nedsatt funksjonsevne mer enn

den øvrige befolkning. Personer med nedsatt funksjonsevne er ikke overraskende oftere medlemmer av egne interesseorganisasjoner, pasientforeninger, selvhjelpsgrupper og tilsvarende organisasjoner. Det er små forskjeller mellom personer med nedsatt funksjonsevne og den øvrige befolkning når det gjelder medlemskap i musikkforeninger, korps, kor, teatergrupper og kunstforeninger. Andelen som hadde medlemskap i friluftslivsorganisasjoner, slik som Norsk Jeger- og Fiskerforbund eller Den Norske Turistforening, var noe lavere for personer med nedsatt funksjonsevne enn for den øvrige befolkning.

Om lag en av fem personer med nedsatt funksjonsevne, og en av tre av den øvrige befolkning, var medlem av et idrettslag eller en idrettsforening. Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF) vedtok i 1996 at all idrett for personer med nedsatt funksjonsevne i framtiden skulle ivaretas innenfor de ordinære særforbundene gjennom deres idrettslag. Idretten har kommet langt med

Tabell 8.1 Andelen som er medlem av en eller flere organisasjoner og foreninger, i 2001 og 2004.

	2001		2004	
	Funksjonshemmet		Funksjonshemmet	
Medlem:	Ja	Nei	Ja	Nei
Fagforening eller arbeidstakerorg.	39,2 %	44,9 %	42,2 %	48,0 %
Velforening, grendelag eller strøksforening	21,0 %	19,8 %	21,2 %	19,9 %
Idrettslag/-forening	20,5 %	31,8 %	19,1 %	30,1 %
Boligbyggerlag eller leierboerforening	18,2 %	15,5 %	21,8 %	17,4 %
Helselag, sanitetsforening, Røde Kors o.l.	15,7 %	10,2 %	15,1 %	9,4 %
Funksjonshemmedes interesseorg., pasientforeninger, selvhjelpsgr o.l.	11,5 %	2,6 %	11,6 %	3,4 %
Friluftslvsorganisasjon	10,9 %	16,9 %	10,9 %	15,3 %
Bransje, nærings- eller yrkesorg.	10,7 %	16,5 %	10,7 %	13,3 %
Musikkforening, korps, kor, teatergruppe, kunstforening o.l.	10,7 %	11,4 %	8,0 %	10,2 %
Politisk parti	9,2 %	7,7 %	7,6 %	7,6 %
Ungdomslag, pensjonist-/foreldreforening, foreldreråd	9,2 %	7,5 %	9,9 %	7,8 %
Kristelig eller religiøs forening	9,2 %	6,1 %	5,7 %	6,9 %
Miljøvern, historielag og fortidsminneforening	6,9 %	4,7 %	4,4 %	4,7 %
Solidaritets/menneskerettsorg.	1	1	5,3 %	5,5 %
Kvinneorg., husmorlag, bondekvinnelag, kvinnesaksforening	2	2	3,0 %	2,8 %
Andre foreninger	19,1 %	17,5 %	20,8 %	19,5 %

¹ Ikke signifikante funn.

² Nytt spørsmål i 2004, ikke spurt om i 2001.

Kilde: SSB

tanke på å gjennomføre dette, og Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund har derfor i juni 2007 vedtatt å oppløse seg selv. Dette er fyldigere omtalt i kapittel 13.8.

Sosial- og helsedirektoratets prosjekt «Manne-råk +5 – Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001–2006», som ble gjennomført i samarbeid med Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, viser til at selv om denne gruppen totalt sett har en noe lavere organisasjonsdeltakelse enn den øvrige befolkning, er forskjellene, med unntak av deltakelse i idrettslag/foreninger, relativt små. Alder er sterkt relatert til medlemskap i organisasjoner, og det er mest utbredt i de eldste aldersgruppene. Menn er oftere medlemmer i organisasjoner enn kvinner, og dette gjelder også for de med høy utdanning. De som har universitets- eller høyskoleutdanning har fire ganger så stor sjanse for å ha et slikt medlemskap. Videre er medlemskap mest utbredt blant de som er gift.

Det foreligger ikke statistikk når det gjelder omfanget av deltakelse. Det å melde seg inn i en organisasjon må imidlertid sees på som et aktivt uttrykk for engasjement. Det foreligger heller ikke direkte sammenlignbare tall med tidligere perioder, og det er derfor ikke mulig å si noe bastant om utviklingen i organisasjonsmedlemskap over lengre tid. I NOU 2001:22 *Fra bruker til borger* heter det imidlertid (s. 200) at:

«Levekårsundersøkelsen viser også at mennesker med nedsatt funksjonsevne er sjeldnere med i musikkforeninger, korps, sangkor og teatergrupper. De er imidlertid oftere medlemmer i religiøse organisasjoner, helselag, sanitetsforening, ungdomslag og pensjonistforening.»

Den noe lavere deltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne kan delvis skyldes den allmenne tilgjengeligheten i samfunnet. Med dette menes at når for eksempel tilgjengeligheten innenfor transport, offentlige bygninger osv. bedres, vil flere personer med nedsatt funksjonsevne kunne ta del i flere typer tilbud og tiltak.

Også på kulturområdet er en økning av den allmenne tilgjengeligheten en grunnleggende forutsetning for å bedre tilbudet for mennesker med ulike funksjonsnedsettelse. Som hovedregel skal alle kulturbygg være tilgjengelige for alle. Ved tildeling av tilskudd til nye og eksisterende kulturbygg stiller Kultur- og kirkedepartementet krav til tilgjengelighet for brukere med nedsatt funksjonsevne.

Målet er at personer med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre kan delta aktivt i sam-

Boks 8.3 Prosjekt Tilrettelagt fritid

Trondheim kommunes prosjekt **Tilrettelagt fritid** setter fokus på at alle mennesker skal ha kultur- og fritidstilbud etter egne ønsker og behov. Fritidsassistent, støttekontakt, ledsagerbevis eller transportordning er eksempler på hjelpemidler som kan benyttes.

Mål:

- fremme reelle valgmuligheter innen kultur- og fritidstilbud for funksjonshemmede
- skape større variasjon i tilrettelagte kultur- og fritidsaktiviteter
- ta brukernes behov og ønsker på alvor – bedre benyttelse av kommunale midler

Målgruppe:

Mennesker som ikke kan nyttiggjøre seg ordinære kultur- og fritidsaktiviteter på egenhånd

Kriterier/vilkår:

At forvaltning har vurdert den enkelte søker som berettiget til hjelp etter lov om sosiale tjenester

Kilde: Hjemmesiden til Trondheim kommune

funnet. Deltasenteret er statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Virksomheten er i hovedsak konsentrert om områdene transport, bygninger og uteområder, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, opplæring og arbeid. Deltasenterets visjon er deltakelse og tilgjengelighet for alle.

Sosial- og helsedirektoratet gjennomførte i 2005 og 2006 et prosjekt om *Funksjonshemmedes mulighet til å delta på valg og utøve rettigheter som folkevalgt*. Flere kommuner og brukerorganisasjoner bidro i prosjektet for å få fram best mulig kunnskap om hvordan det kan legges til rette for at flere personer med nedsatt funksjonsevne deltar i valg og politisk arbeid. Sluttrapporten fra prosjektet konkluderer blant annet med at det er behov for holdningsskapende arbeid. Det kreves økt bevissthet om hva som hemmer deltakelse og mer kunnskap om hva som fremmer deltakelse. Deltasenteret har utarbeidet og distribuert veiledere som beskriver hvilke krav som må oppfylles for å sikre

god tilgjengelighet, «Tilgjengelighet til valg». Veilederen peker på avgjørende elementer ved for eksempel informasjonsformidling og møtevirksomhet, og kommer med råd og forslag til løsninger. Veilederen retter seg i hovedsak mot kommuner og politiske partier, men kan også være et hjelpemiddel i forhold til andre organisasjoner, styrer, utvalg og råd.

Sosial- og helsedirektoratet har videre gitt ut en veileder om tilgjengelighet til møter, kurs og konferanser. I denne veilederen har Sosial- og helsedirektoratet samlet relevante råd og opplysninger for å fjerne hindringer for personer med nedsatt funksjonsevne. Veilederen er tenkt som et arbeidsredskap i planleggingen av arrangementer og inneholder blant annet en orientering om tilretteleggings tiltak som har stor betydning for ulike grupper personer med nedsatt funksjonsevne.

Rundt 300 kommuner har innført ledsagerbevis for personer med nedsatt funksjonsevne. Ordningen innebærer at innehavere av ledsagerbevis som kjøper billett til full pris gis rett til gratis billett til sin ledsager. Ordningen er frivillig for kommunene. I kommuner som har innført ledsagerbevis gjelder beviset på alle kommunale institusjoner som har inngangspenger. Kommunene stiller dessuten som oftest krav om at blant annet foreninger som mottar økonomisk støtte skal akseptere ordningen med ledsagerbevis.

8.4.3 Kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Regjeringen ser det som viktig at personer med nedsatt funksjonsevne skal få bedre mulighet til påvirkning i saker som angår dem. Dette er blant annet saker om tilgjengelighet, diskriminering på grunnlag av funksjonsevne og tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Lov om kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne ble vedtatt i 2005 og trer i kraft fra 10. september 2007. Det betyr at alle de nye kommunestyrene og fylkestingene skal oppnevne slike råd eller eventuelt en annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Representasjonsordningen er viktig for å sikre god brukermedvirkning. Ordningen er derfor også viktig for lokaldemokratiet. Gjennom et godt fungerende råd kan kommunene sikre seg at verdifull erfaringskompetanse på en systematisk måte blir spilt inn i planarbeidet i kommunen og medvirke til at valg av løsninger blir så inkluderende som mulig.

Deltasenteret har utgitt heftet «Gode råd er ikke dyre!» som formidler erfaringer om samar-

beid mellom slike råd og kommunene. Om lag halvparten av kommunene og de fleste fylkeskommuner har på frivillig basis allerede opprettet råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Rådene skaper større oppmerksomhet om behovene til mennesker med nedsatt funksjonsevne og gir dem faktisk innflytelse i saker som har betydning for deres livssituasjon.

8.4.4 Fritidstilbud til barn og unge

Omtalen under er i hovedsak hentet fra rapporten «Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001–2006» utgitt av Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne og Sosial- og helsedirektoratet.

Rapporten viser til at det foreligger undersøkelser som gir resultater som tyder på at det ikke nødvendigvis er store forskjeller i organisasjonsdeltakelsen mellom unge med nedsatt funksjonsevne og andre unge. En undersøkelse fra NOVA (Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring) «Ung i Norge 2002» viste at det for ungdom med nedsatt bevegelse eller nedsatt hørsel ikke var store forskjeller i organisasjonsdeltakelsen sammenlignet med andre unge. Vi har imidlertid ikke kunnskap om dette også gjelder grupper av unge med andre typer funksjonsnedsettelse.

Ved NOVA er det igangsatt en levekårsundersøkelse som retter seg mot unge med nedsatt funksjonsevne, deres fritidsbruk og sosiale tilhørighet. Stikkord for temaer er skole, fritid, seksualitet, rusmidler og psykisk helse. Denne studien mottar økonomisk støtte fra Barne- og likestillingsdepartementet og Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, og inngår i en større undersøkelse om ungdom i Oslo (Ung i Oslo 2006).

Tidligere undersøkelser viser at samværsfrekvensen med andre med nedsatt funksjonsevne øker etter hvert som barna blir eldre. Det foreligger ikke undersøkelser som viser årsakene til dette, men en mulig forklaring kan være at unge personer med nedsatt funksjonsevne i større grad enn andre unge vil støte på barrierer mot deltakelse i ulike organiserte og uorganiserte aktiviteter. I 2007 mottok 16 organisasjoner for ungdom med nedsatt funksjonsevne grunntilskudd fra fordelingsutvalget under Barne- og likestillingsdepartementet. Medlemskap i denne type organisasjoner der man er sammen med andre som har den samme funksjonsnedsettelsen kan være en plattform for å utvikle en trygghet og sosial kompetanse, som kan gjøre det lettere å utvikle en trygghet i andre barne- og ungdomsorganisasjoner.

Samtidig er det en viktig målsetting å bidra til at alle barn og unge så langt som mulig blir inkludert i sitt nærmiljø, og dermed i de lokale barne- og ungdomsorganisasjonene.

Deltakelsen i fritidsaktiviteter for barn og unge med en funksjonsnedsettelse er avhengig av fysisk tilgjengelighet til blant annet bygninger. I tillegg er det viktig å legge vekt på holdningsskapende arbeid hos de mange frivillige som nedlegger stor innsats for barn og unges fritidsaktiviteter. Dette betyr ikke at organisasjonene skal måtte erstatte eller legge om de oppgavene som er viktige for den enkelte organisasjon, men at ledere i ulike barne- og ungdomsorganisasjoner oppmuntres til å tenke fleksibelt for å tilrettelegge enkelte aktiviteter og oppgaver slik at disse kan tilpasses barn eller ungdom med nedsatt funksjonsevne.

Det foregår et samarbeid mellom de tre organisasjonene Ungdom & Fritid, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Unge Funksjonshemmede (tidligere Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon Ungdom) for å øke bevisstheten om betydningen av å inkludere barn og unge med nedsatt funksjonsevne i det lokale barne- og ungdomsarbeidet.

8.4.5 Særlig om mennesker med utviklingshemming

Reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming i 1991 innebar at institusjonene i det fylkeskommunale HVPU (Helsevernet for psykisk utviklingshemmede) ble lagt ned, og at ansvaret for bo- og tjenestetilbudet ble overført til kommunene.

Bakgrunnen for denne store sosialpolitiske reformen var anbefalingene fra et offentlig utvalg som ble nedsatt i 1982 for å gjennomgå forholdene i HVPU (Lossius-utvalget). Utvalget framhevet i sin rapport at livssituasjonen og levekårene for psykisk utviklingshemmede i institusjonene var sosialt og kulturelt uakseptable, og utvalget konkluderte enstemmig med å foreslå nedlegging av HVPU og overføring av det totale ansvaret for tjenester til kommunene, inkludert omsorgstjenestene.

Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede (NFPU) som senere har endret navn til Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) er den største frivillige organisasjonen som arbeider særskilt for interessene for mennesker med utviklingshemming. Organisasjonen har ca. 7 500 medlemmer over hele landet. Den er tilsluttet Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO). NFPU/NFU har vært en sentral pådriver og dialogpartner for myndighetene i for-

Boks 8.4 Om Norsk Forbund for Utviklingshemmede

NFU er en nasjonal interesseorganisasjon for mennesker med utviklingshemming.

Organisasjonens virksomhet bygger på tilhørighet og likeverd som grunnleggende og allmennmenneskelige rettigheter.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) er til for å gjøre hverdagen lettere for mennesker med utviklingshemming og familiene deres. Vår visjon er et samfunn for alle.

NFU er til både for deg som har en utviklingshemming selv – og for deg som er i familie med en person med utviklingshemming. Vi mener kunnskap er viktig for at familiene skal få den støtten de trenger. Derfor gir vi veiledning og holder kurs for våre medlemmer. Vi har tilbud til foreldre i ulike faser av livet, til søsken og til mennesker som selv har en utviklingshemming.

Hva slags hjelp har du krav på? Hvordan skal du gå frem for å få hjelpen familien trenger? Er du uenig i et vedtak fra kommunen? NFU har jurister og andre medarbeidere som gir medlemmene våre råd og veiledning i slike spørsmål. Vi vet at det ikke alltid er lett å få den hjelpen man trenger. Derfor er vi her for deg.

Kilde: Hjemmesiden til NFU

bindelse med HVPU-reformen, både i utformingen av reformen og i gjennomføringen og oppfølgingen av den. Organisasjonen arbeider med et bredt spekter av tiltak og aktiviteter.

Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende (LUPE) ble stiftet i 1990. Organisasjonen ble dannet som resultat av en bekymring blant endel pårørende over HVPU-reformen og dens gjennomføring, og har gjort seg til talsmann for mer differensierte løsninger enn ideene bak HVPU-reformen legger opp til. Organisasjonen har siden 1995 vært medlem av FFO og har i overkant av 800 medlemmer og 9 fylkeslag.

Frivillig sektors rolle etter reformen – på lokalt nivå

Som ledd i gjennomføringen av HVPU-reformen ble det i løpet av første halvdel av 1990-tallet foretatt en nedbygging av institusjonene og en hjemføring av hver enkelt utviklingshemmet til sin opprin-

nelige hjemkommune. I denne sammenheng fikk kommunene, og med dem lokalsamfunnet, mange nye utfordringer. Utviklingshemmede var forutsatt å skulle gis et kultur- og fritidstilbud likeverdig med tilbudet til befolkningen for øvrig, og skulle så langt som mulig gis integrerte fritidstilbud. Dette var i utgangspunktet et kommunalt ansvar.

I tiden etter reformen var bildet i mange kommuner at de kommunale myndigheter konsentrerte seg om å sørge for gode boliger og aktivitets-tilbud på dagtid, enten i form av arbeid eller opplæring. Det ble etter krav fra staten utformet detaljerte planer for hver enkelt utviklingshemmet på disse områdene. Imidlertid hadde man ofte større problemer med å finne løsninger på behovet for fritidsaktiviteter. Flere av HVPU-institusjonene hadde etablert et omfattende fritidstilbud for sine beboere. I årene etter reformen viste det seg at kommunene hadde problemer med å følge opp et slikt aktivitetsnivå.

Flere kommuner anså at frivillig sektor kunne spille en viktig rolle for å gi et godt kultur- og fritidstilbud til de utviklingshemmede. Mange steder i landet er det frivillig sektor med sine mangefasetterte aktiviteter som utgjør grunnstammen i fritidsaktivitetstilbudet for befolkningen. I tråd med prinsippene for reformen ville dette tilsi at de utviklingshemmede måtte integreres i disse aktivitetene.

Denne prosessen har i ulik grad funnet sted, og med vekslende hell.

Levekårsundersøkelsen 10 år etter reformen viste at i 2001 oppgav 42 prosent av personer med nedsatt funksjonsevne at fritiden var ensformig/kjedelig eller for lite variert, mot 35 prosent i 1989. Deltakelse i fritidsaktiviteter hadde falt siden 1989.

Bildet er imidlertid ikke entydig. I studien understrekes problemene med sammenligning med den øvrige befolkningen. Utviklingshemmede er ofte mer avhengige av tilrettelagte aktiviteter for å ha en tilfredsstillende fritid. Studien viste videre

at deltakelse i fritidsaktiviteter for alle hadde vært lav helt fra 1989 og fram til 2001, og at man i 2001 hadde mindre deltakelse i fritidsaktiviteter enn tidligere i institusjonene.

Andre undersøkelser konkluderer også med at man i liten grad har lyktes med å få til en integrert fritidssituasjon for utviklingshemmede. Det blir imidlertid også pekt på at mange utviklingshemmede er fornøyd med fritidstilbudene og synes de er tilpasset egne behov.

Ved at mennesker med utviklingshemning i mindre grad enn den øvrige befolkning har vært deltakere i frivillige organisasjoners arrangementer og aktiviteter, har de heller ikke tatt del i dette utbygde fritidsfellesskapet som består av ulike nettverk av sosiale aktiviteter. Dette kan selvsagt ha flere årsaker, som at tiltakene sjelden er tilrettelagt, at informasjon ikke når ut, at tilbudet ikke passer eller dekker det en er interessert i osv.

Det er en målsetting at fritiden til mennesker med utviklingshemning skal få den samme betydning og det samme innhold som for alle andre. Alle har behov for å kunne fylle fritiden med meningsfylte gjøremål i aktiv samhandling med andre mennesker. For mennesker med utviklingshemning, som for andre, er det viktig å ha valgmuligheter. Å kunne velge aktivitetstilbud etter interesse og lyst betyr mye for en meningsfull fritid. Mennesker med utviklingshemning er ikke noen ensartet gruppe, men like forskjellige hva interesser og behov angår som alle andre. Derfor har utviklingshemmede et like stort behov for et mangfoldig og rikt fritidstilbud som alle andre.

Mange frivillige organisasjoner, herunder idrettslag, har tatt et medansvar på dette området, og især der forholdene er lagt til rette for samarbeid skjer det mye positivt. Idrett for personer med nedsatt funksjonsevne skal i framtiden ivaretas innenfor de ordinære idrettslagene. Det knytter seg store utfordringer til denne integreringsprosessen, med tanke på at lokale idrettslag som drives utelukkende på frivillig basis skal kunne møte den enkeltes interesser og forutsetninger. Det kan være behov for ulike hjelpe- og tilretteleggingsbehov. For at idrettslagene skal kunne påta seg en slik oppgave, er det nødvendig at forholdene legges til rette lokalt.

Samarbeidsprosjekt mellom en interesseorganisasjon og en annen frivillig organisasjon, eller mellom kommuner og frivillige organisasjoner, kan tilrettelegge både generelt og på det individuelle planet. Dette bidrar til å sikre mulighet til deltakelse for flere, men samtidig å ta vare på enkeltindividet dersom noen har spesielle behov som det må tas hensyn til. I noen tilfeller kan det være nød-

Boks 8.5

Landsforbundet for Utviklingshemmede og Pårørende, LUPE, er en landsomfattende og politisk uavhengig organisasjon som arbeider for at psykisk utviklingshemmede skal bli akseptert som likeverdige medmennesker, og at de skal få reelle valgmuligheter til varierte bolig-, arbeids- og fritidstilbud.

Kilde: Hjemmesiden til LUPE

Boks 8.6

Trymlekene (Vinteridrettslekene) er Kultur- og kirkedepartementets arrangement for mennesker med utviklingshemning. Norges Skiforbund har påtatt seg ansvaret for gjennomføringen. I 2007 var det arrangementer på fire ulike steder i landet: Bardu, Holmenkollen, Bjorli og Gol. Trymlekene har vært arrangert siden 1968.

vendig å tilrettelegge i en slik grad at vi får det vi kaller et særtilbud til utviklingshemmede.

Å åpne opp for lik mulighet til deltakelse for alle mennesker i nærmiljøet, er et viktig mål i en normaliserings- og integreringsprosess. Det må være en målsetting at frivillige organisasjoner finner å kunne åpne opp sine ordinære tilbud for deltakelse fra mennesker med utviklingshemning. Dette vil ofte kreve en ekstra innsats eller bidrag fra den enkelte kommune, faglig så vel som økonomisk.

8.4.6 Funksjonshemmedes organisasjoner

I de senere år har det skjedd betydelige endringer i og mellom funksjonshemmedes organisasjoner. Til grunn for økningen i antall organisasjoner ligger blant annet framveksten av de små og diagnoseorienterte organisasjonene. Disse vokser fram på grunn av den medisinske utviklingen, der stadig flere sykdommer og tilstander får sin diagnose. De fleste av disse er interesseorganisasjoner som arbeider for samfunnsmessig likestilling og deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne, i tillegg til å gi service til egne medlemmer og likemannsarbeid. Service til egne medlemmer gis gjennom blant annet å være en samlingsarena for medlemmer. Velferdstiltak og identitetsskapende arbeid blant medlemmene står også sentralt. Enkelte organisasjoner har lagt særlig vekt på utvikling av et godt behandlingstilbud, informasjon om rettigheter og praktiske forhold.

Staten gir i dag generell driftsstøtte til funksjonshemmedes organisasjoner, tilskudd til likemannsarbeid i organisasjonene og tilskudd til velferds- og ferietiltak. 119 organisasjoner med rundt 330 000 medlemmer mottok en samlet støtte på 138,4 mill kroner i 2007. Antall tilskuddsberettigede organisasjoner har økt fra 38 i 1982 til 119 i 2007.

Det gis dessuten driftsstøtte til paraplyorganisasjonene Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO).

Boks 8.7 Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner

Vedtak om godkjenning som tilskuddsberettiget organisasjon, eventuelt avslag, fattes av Fordelingsnemnda for tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner. Sosial- og helsedirektoratet er sekretariatet for nemnda og utarbeider forslag til vedtak. Ved den årlige søknadsbehandlingen foretas en vurdering av søknadene/dokumentasjonen i forhold til om organisasjonene fyller vilkårene som er angitt i det særskilte regelverk for ordningen. Vedtak om tilskudd fattes av nemnda. Søknadsfristen er 31. januar hvert år.

Følgende kriterier legges til grunn for vurdering av søknadene:

- Organisasjonen må være av og for personer med nedsatt funksjonsevne, eller av pårørende til personer med nedsatt funksjonsevne som har vanskelig for å ivareta egne interesser
- Organisasjonen må være representativ for den gruppe av personer med nedsatt funksjonsevne den organiserer
- Organisasjonen må være en interesseorganisasjon som arbeider for samfunnsmessig likestilling og deltakelse for gruppen den organiserer
- Organisasjonen må ha medlemmer fra hele landet
- Organisasjonen må bygge på individuelt medlemskap og stå åpen for alle som tilhører den gruppe organisasjonen tar sikte på å representere
- Organisasjonen må være demokratisk oppbygd
- Organisasjonen må ha minst 250 medlemmer som oppfyller kriteriene for beregning av medlemstilskudd. Dette kravet gjelder ikke for organisasjoner som var godkjent som tilskuddsberettiget og hadde tilskudd pr. 31.12.2004.

Alle kriteriene må være oppfylt.

Kilde: Sosial- og helsedirektoratets hjemmeside

Boks 8.8 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)

FFO består av 67 medlemsorganisasjoner som til sammen har ca. 300 000 medlemmer. FFO er Norges største paraplyorganisasjon av funksjonshemmede og kronisk syke. FFOs overordnede mål er samfunnsmessig likestilling og deltakelse for funksjonshemmede.

Kilde: FFOs hjemmeside

Boks 8.9 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)

SAFO består av ti medlemsorganisasjoner og har til sammen om lag 35 000 medlemmer.

Likemannsarbeid

Likemannsarbeid i regi av funksjonshemmedes organisasjoner kan beskrives som overføring av personlig erfaring med en bestemt type funksjonsnedsettelse til en annen person med samme type funksjonsnedsettelse, og mellom pårørende. Likemannsarbeid er en organisert samhandling som har som mål å gi hjelp, støtte og veiledning partene imellom. Normalt vil den som overfører erfaringer ha lengre og mer bearbeidet erfaring enn de øvrige. Denne personen blir gjerne kalt likemann. Erfaringene kan for eksempel dreie seg om reaksjoner i forbindelse med at en får en funksjonsnedsettelse eller hvordan en kan mestre en hverdag med nedsatt funksjonsevne. Likemannsarbeid skal være frivillig og ulønnet, og kan foregå mellom enkeltpersoner og i grupper.

Ordningen omfatter blant annet besøkstjeneste, selvhjelpsgrupper, støttegrupper under yrkesmessig attføring og jobbsøkerklubber. Det er etablert en tilskuddsordning som skal støtte opp under organisasjoners arbeid med å utvikle gode servicetilbud til medlemmene.

Ferie- og velferdstilbud for personer med nedsatt funksjonsevne i regi av frivillige organisasjoner

Det er etablert en tilskuddsordning for å styrke frivillige organisasjoners mulighet til å gjennomføre

gode velferds-, fritids- og ferietiltak for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette tilskuddet gjør det mulig for frivillige organisasjoner å tilby slike tilbud til barn som har nedsatt funksjonsevne og deres familier, blant annet sommerleire, helgekurs etc. Dette er viktige tilbud for å avlaste familiene og gi barna nye opplevelser og impulser. Tiltakene består hovedsakelig av sosiale tilstelninger, idrettsarrangement, leire, kurs og feriereiser i inn- og utland.

Eksempelene under baserer seg på innspill fra Sosial- og helsedirektoratet.

Sommerleir i regi av funksjonshemmedes organisasjoner for barn med særskilt stort hjelpebehov

Etter initiativ fra funksjonshemmedes organisasjoner ble det i 2007 etablert et eget sommerleirtilbud for barn med særskilt store hjelpebehov. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil videreføre denne tilskuddsordningen i 2008.

Frivillige organisasjoner som arbeider målrettet i forhold til å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne**Golf-Grønn Glede**

24 medlemsklubber i Norges Golfforbund vil gjennom 2007-sesongen legge golfaktiviteter til rette for personer som trenger ekstra tilrettelegging og oppfølging. Prosjektet Golf-Grønn Glede vektlegger også at klubbene skal være en sosial møteplass. Deltakende golfklubber fordeler seg på 17 fylker, og det forventes at prosjektet vil få rundt 300 deltakere. Målet er at deltakerne skal bli trygge nok til å delta i klubbens ordinære aktiviteter. Klubbene samarbeider med ulike organisasjoner, institusjoner og kommuner.

Ketil Moes Mosjonsløp

Ketil Moes Mosjonsløp ble i 1992 initiert av Ketil Moe og Johan Olav Koss. Bakgrunnen var at Ketil Moe, som hadde cystisk fibrose, var blitt mobbet da han deltok og kom sist i mål i Sentrumsløpet. I stedet ønsket han å arrangere et løp uten tidtaking for personer med og uten funksjonsnedsettelser, der alle kunne føle seg som vinnere. Løpet samler årlig ca. 1 000 deltakere og 100–110 frivillige inngår i arrangørstaben.

*Frivillige organisasjoner som har spesielle prosjekter rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne**Økt velvære gjennom trening og kosthold*

Norges Håndballforbund, Region Midt Norge, har gjennomført prosjektet «Økt velvære gjennom trening og kosthold». Prosjektet skulle bidra til å gi utviklingshemmede håndballspillere bedre vaner med hensyn til kosthold og fysisk aktivitet. Delta-kerne skulle motiveres til økt fysisk aktivitet utenom treninger og kamper, og til variert og sunt kosthold. Det ble gjennomført samlinger, møter og temakvelder. Prosjektresultatene viste at alle hadde endret vaner i forhold til drikke og mat på trening og tur. Flere hadde i tillegg blitt mer aktive utenom den organiserte treningen, ved at de gikk mer, men også trente i treningsstudio. Det er utarbeidet et konsept for videreføring av prosjektet.

Prosjekt Fritidsgården

Larvik lokallag av Norsk Forbund for Utviklingshemmede har i samarbeid med kulturenheten, oppvekstenheten og bolig tjenesten for utviklingshemmede i Larvik kommune igangsatt «prosjekt Fritidsgården» – et fritidstilbud primært for utviklingshemmede, men også for andre. Ideen bak prosjektet er omvendt integrering. Prosjektets mål er å skape et aktivt fritidshus med varierte tilbud, tilrettelagt for mennesker som har spesielle behov i forhold til fremkommelighet, trygghet eller sosiale rammer. Fritidsgården er blitt et samlingssted for flere brukergrupper; personer med nedsatt funksjonsevne, foreldre, søsken og tiltakspersoner.

Modeller for lokale kompetansenettverk

I norsk idrett er det særforbundene som har ansvar for å tilrettelegge aktivitet for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom sine idrettslag. Det knytter seg imidlertid utfordringer til det å utforme tilbud for personer med nedsatt funksjonsevne med ulike hjelpe- og tilretteleggingsbehov. Det er behov for at forholdene i større grad legges til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne skal integreres i lokale idrettslag.

I regi av Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité skal det gjennomføres et forprosjekt, «Modeller for lokale kompetansenettverk». Forprosjektets mål er å øke aktivitetstilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne med store tilretteleggings- og hjelpebehov, hvor de lokale idrettslagene og kommunene er sentrale aktører. Det er

etablert tre lokale prosjektgrupper i henholdsvis Lillehammer, Hamar og Trøgstad kommuner. Representanter fra brukerorganisasjoner, lokale idrettslag og aktuelle kommunale etater inngår i de lokale prosjektgruppene. Forprosjektet skal finne fram til og prøve ut modeller for lokale kompetansenettverk. Med lokalt kompetansenettverk tenker man modeller for samarbeid mellom offentlige og frivillige ressurser for å kunne legge til rette for aktivitetstilbud til personer med store hjelpe- og tilretteleggingsbehov. Forprosjektet skal blant annet kartlegge aktivitetstilbudet til målgruppen i kommunene og lokale ressurs- og kompetansebehov, og bistå kommunene i å organisere og tilrettelegge aktiviteter.

Boks 8.10 Funksjonshemmedes Studieforbund (FS)

Forbundet har 48 medlemsorganisasjoner med ca. 306 000 medlemmer.

FS har som formål å:

- arbeide med voksenopplæring for funksjonshemmede og deres pårørende
- styrke, utvikle og koordinere voksenopplæringen i funksjonshemmedes organisasjoner og fremme kunnskap om funksjonshemming, helse og velferd
- arbeide for at voksenopplæringen skal være et redskap i en prosess som i størst mulig grad fører til mestring av de fysiske, psykiske og sosiale sidene for funksjonshemmede og deres pårørende
- arbeide for at opplæringsvirksomheten skal føre til bevisstgjøring av den enkeltes ressurser og kvaliteter. Den skal rettes mot å øke livskvaliteten for den enkelte, og mot å bedre og synliggjøre kompetanse i forhold til annen utdanning og arbeidsliv

Studieforbundets oppgaver:

- FS skal stimulere til samarbeid og koordinere felles voksenopplæringsaktiviteter
- FS skal veilede medlemsorganisasjonene når det gjelder studietiltak
- FS skal være pådriver for tilpasset voksenpedagogikk
- FS skal søke å påvirke offentlig politikk på sitt område.

Kilde: Hjemmesiden til FS

Samarbeid mellom organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne og andre frivillige organisasjoner

Kostforum

Kostforum er et samarbeidsorgan for fem frivillige organisasjoner som arbeider med blant annet forebygging og ernæring (Nasjonalforeningen for folkehelsen, Kreftforeningen, Norges Astma- og Allergiforbund, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke og Norges Diabetesforbund). Kostforum skal blant annet fremme kunnskap hos befolkningen, men også påvirke næringsmiddelindustrien til å utvikle bedre produkter. Forumet arbeider også helsepolitisk. Det ønsker å gi folk nok kunnskap til å gjøre de rette valgene, og samtidig få industrien til å bidra til det samme ved blant annet god varemerking.

Menneskebiblioteket

Norsk Folkehjelp har siden 2003 samarbeidet med blant annet personer med nedsatt funksjonsevnes organisasjoner om «Menneskebiblioteket». På Menneskebiblioteket kan man låne et menneske på samme måten som man låner en bok på biblioteket. Bøkene personifiserer grupper som andre har fordommer mot eller vet lite om. Eksempler på boktitler er homofil, blind, rullestolbruker, muslim, HIV-smittet, «gamling» og asylsøker. Bibliotekene blir arrangert på ungdomsskoler og videregående skoler, borgerlig og kirkelig konfirmasjonsforberedelse, organisasjoner og ordinære bibliotek med skolebesøk. De som låner bøkene kan stille alle de spørsmål de lurer på. Norsk Folkehjelp samarbeider med personer med nedsatt funk-

Boks 8.12

Norges Handikapforbund (NHF) er en uavhengig interesseorganisasjon som arbeider for full likestilling og samfunnsdeltakelse for mennesker med funksjonsnedsettelse. Hovedmålgruppen er bevegelseshemmede. NHF ble opprettet før trygde- og velferdsordningene var utviklet, i en tid hvor mennesker med funksjonsnedsettelser i stor grad var usynliggjort og ekskludert fra deltagelse i samfunnslivet. Gjennom mer enn 300 lokallag, 9 regioner, 12 landsforeninger og Norges Handikapforbunds Ungdom (NHFU) organiserer NHF omtrent 20 000 medlemmer.

Kilde: Hjemmesiden til Norges Handikapforbund

Boks 8.13

Norges Blindeforbund (NBF) er landets eldste organisasjon av og for funksjonshemmede. Norges Blindeforbund har 5 800 medlemmer. NBF arrangerer rehabiliteringskurs, driver bistandsarbeid, driver egen førerhundskole, har eget arbeidssenter for synshemmede, har aktiviteter for barn og unge, driver arbeid i forhold til forbrukersaker m.m. Norges Blindeforbunds overordnede mål er samfunnsmessig likestilling for blinde og svaksynte.

Kilde: Hjemmesiden til Norges Blindeforbund

Boks 8.11 Idé fra Danmark

Idéen til menneskebiblioteket kommer fra Danmark og Stop Volden. Det ble en suksess på Roskildefestivalen i 2000 der 75 bøker ble lånt ut 1 000 ganger. Senere ble biblioteket kåret til beste tiltak på en av Europas største musikkfestivaler i Ungarn. Europarådets ungdomssenter har laget en offisiell bruksanvisning til hvordan man arrangerer et menneskebibliotek, og idéen har vært prøvd ut i en rekke land.

Kilde: Nordisk Ministerråds hjemmeside

sjonsevnes organisasjoner for å rekruttere mennesker til utlån, og vil framover også legge vekt på samarbeid for å kurse lokale grupper som kan holde bibliotek. Målet med tiltaket er at samtalen med «bøkene» skal bidra til å forebygge fordommer og diskriminering i det norske samfunnet.

Tiltak

- Regjeringen vil stimulere til økt deltagelse blant grupper som er underrepresentert i frivillige organisasjoner (jf. St.meld. nr. 20 (2006–2007))

- Regjeringen vil få fram bedre kunnskap om deltakelse i frivillig virksomhet for mennesker med nedsatt funksjonsevne
- Det vurderes å etablere pilotprosjekter med et samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner. Gjennom bedre tilrettelegging vil målet være å få med flere mennesker med utviklingshemning i frivillig aktivitet
- Regjeringen vil etablere en dialogarena på kostholdsområdet for frivillige organisasjoner og aktuelle private aktører

9 Internasjonal solidaritet

9.1 Innledning

Regjeringen arbeider etter følgende hovedprinsipper i utenrikspolitikken:

- Legge opp en helhetlig nordområdestrategi
- Føre en mer offensiv Europapolitikk
- Styrke Norges innsats som fredsnasjon og arbeide aktivt for global rettferdighet og en sosial og bærekraftig globalisering
- Videreutvikle FN og folkeretten som forpliktende avtaleverk for alle nasjoner

Nedenfor gjennomgås nærmere hvordan frivillig sektor deltar i det internasjonale arbeidet.

9.2 Internasjonalt samarbeid

Frivillige organisasjoner har betydelig kunnskap om internasjonale forhold og spiller en viktig rolle i utformingen av norsk utenriks- og utviklingspolitikk på en rekke områder. De bidrar også positivt til mangfold i den offentlige debatten om internasjonale forhold og internasjonale prosesser. I sitt arbeid legger regjeringen stor vekt på nær og løpende kontakt og dialog med frivillige organisasjoner.

Gjennom sin tilstedeværelse på ulike kontinenter, spiller norske frivillige organisasjoner dessuten en viktig rolle i gjennomføringen av norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Det gjelder blant annet i freds- og forsoningsarbeid, utviklingssamarbeid og på helseområdet. Organisasjonene utfører konkrete oppgaver og bidrar til overføring av kompetanse og kapasitetsbygging i land der det sivile samfunn står svakt.

Frivillige organisasjoner er viktige partnere i opplysningsarbeidet overfor den norske befolkning. Gjennom støtteordningen for frivillige organisasjoners opplysningsarbeid om nord-sør-spørsmål og utviklingspolitiske tema kanaliseres midler både til rene opplysningsorganisasjoner og til bistandsorganisasjoner med erfaring fra egen bistandsvirksomhet.

FN

Utenriksdepartementet har en bred dialog med norske frivillige organisasjoner i forbindelse med viktige internasjonale prosesser. Blant annet er det etablert et dialogforum som institusjonaliserer denne kontakten og hvor det jevnlig holdes temamøter. De frivillige organisasjonene blir orientert om status og framdrift i ulike saker og inviteres gjennom høringer til å komme med innspill før norske posisjoner fastsettes. Dette gjelder blant annet FN-reformprosessen og FNs samarbeid med det sivile samfunn. Representanter for norske frivillige organisasjoner blir rutinemessig invitert som observatører til viktige FN-toppmøter og konferanser.

Menneskerettigheter

Støtte til ikke-statlige organisasjoner er en viktig del av Utenriksdepartementets strategi i arbeidet for beskyttelse av menneskerettighetene. Det er internasjonale og lokale organisasjoner som er hovedmottakere for slik støtte, men også støtte til norske frivillige organisasjoner og andre norske uavhengige institusjoner inngår i arbeidet for menneskerettighetene. Blant disse er Senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo, Stiftelsen menneskerettighetshuset, Den norske Helsingforskomité og profesjonsorganisasjoner som Advokatforeningen, Dommerforeningen og Lægeforeningen. Utenriksdepartementet støtter disse organisasjonene økonomisk, men engasjerer dem også i mer konkret samarbeid. Ikke minst gjelder dette i forbindelse med Menneskerettighetsdialogene Norge har med Kina, Indonesia og Vietnam. Her er flere ikke-statlige organisasjoner viktige deltakere.

Norske organisasjoner som arbeider for fremme av menneskerettighetene internasjonalt er også nyttige bidragsytere under forberedelser til multilaterale fora, spesielt i forbindelse med sesjonene i FNs Menneskerettighetsråd. Norge har videre en lang tradisjon for også å inkludere representanter for de ikke-statlige organisasjonene i norske delegasjoner til blant annet FNs generalforsamling og ulike multilaterale forhandlinger.

Menneskerettighetsfeltet er et område som stiller særlige krav til uavhengighet for ikke-statlige organisasjoner. Dilemmaet mellom på den ene siden ønsket om å støtte menneskerettighetsorganisasjonenes viktige arbeid og på den annen side hensynet til at deres uavhengighet ivaretas, er et reelt dilemma. I kjernen av menneskerettighetsbeskyttelsen ligger overvåkning av statlige myndigheter og deres praksis. Det er avgjørende at denne vaktbikkjefunksjonen, som i stor grad definerer menneskerettighetsorganisasjonene og deres innsats, ivaretas. Dette forholdet vurderes fortløpende, ikke minst i forbindelse med økonomisk støtte, men også i andre sammenhenger.

Fred og forsoning

Den norske innsatsen for fred og forsoning utgjør en rekke av tiltak; fra å støtte prosesser og forsoningsarbeid drevet av andre aktører, til at Norge selv fungerer som tilrettelegger i fredsprosesser. En viktig del av Norges fredsarbeid er støtte til tiltak som gjennomføres av norske frivillige organisasjoner. I mange tilfeller har de norske frivillige organisasjonene vært inngangsporten til freds- og forsoningsprosesser. Det brede arbeidet som de norske organisasjonene gjør over hele verden har gitt Norge innpass også på steder hvor det offisielle Norge har hatt liten eller ingen tilstedeværelse. Det nære samarbeidet mellom norske myndigheter, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner i arbeidet for fred og forsoning blir gjerne betegnet som den norske modellen.

Det er i hovedsak to typer frivillige organisasjoner som Norge samarbeider med hva gjelder freds- og forsoningsarbeid. For det første støtter vi en rekke norske organisasjoner som er religiøst baserte. Dette fordi trosbaserte forskjeller både kan være en kime til samarbeid og konflikt. Norge har derfor vært opptatt av å dra nytte av erfaringer og kontaktnettet til norske organisasjoner, og vi støtter en rekke inter- og intrareligiøse dialogprosesser som ledes av disse blant annet i Midtøsten, Great Lakes, på Afrikas horn og på Filippinene. Viktige samarbeidsorganisasjoner er Kirkens Nødhjelp, Mellomkirkelig Råd, Pinsemenighetenes Ytremisjon, Kvekerhjelpen og Kirkelig fredsplattform. For det andre støtter vi norske aktører som kombinerer sitt humanitære engasjement i konfliktområder med prosjektaktiviteter som bidrar til forsoning og styrking av det sivile samfunn, som for eksempel Norsk Folkehjelp, Flyktninghjelpen, Redd Barna og Leger uten grenser.

Boks 9.1

Blant de frivillige organisasjonene på det internasjonale feltet har Røde Kors en helt spesiell posisjon. Røde Kors ble grunnlagt i 1863. Organisasjonen består av nasjonale medlemsforeninger med en internasjonal overbygning i Ligaen av Røde Kors Foreninger samt Den internasjonale Røde Kors Komité (ICRC). Både de nasjonale Røde Kors Foreninger, Ligaen og ICRC er tillagt spesielle oppgaver i krigens folkerett. Etter Genève-konvensjonene av 1949 kan blant annet ICRC ivareta interessene til stater og enkeltpersoner i forhold til andre stater. ICRC er dermed gitt en rolle som normalt i folkeretten bare er tillagt selvstendige stater.

Kilde: Ruud og Ulfstein (2002)

Gjeldslette og finansiering for utvikling

En rekke norske organisasjoner følger norsk politikk overfor utviklingsbankene (Verdensbanken og regionale utviklingsbanker). Gjeldsspørsmål, innovative finansieringsmekanismer og handelsrettet utviklingssamarbeid følges tett og Utenriksdepartementet har en god dialog med disse i utformingen og oppfølging av norsk politikk. De frivillige organisasjonene besitter ofte betydelig kunnskap om nevnte temaer, og departementet har generelt stor nytte av samarbeidet med det sivile samfunn.

Våren 2006 opprettet UD et konsultasjonsforum vedr. multilaterale bank- og finansspørsmål der UD møter frivillige organisasjoner for å diskutere aktuelle spørsmål og prosesser i institusjoner og fora som er under departementets ansvarsområde, og der organisasjonene kan komme med innspill til norske myndigheter. I tillegg er både Finansdepartementet og Norges Bank, som ansvarlige for relasjonene til IMF, tilstede på møtene.

Frivillige organisasjoner er svært viktige innen utforming av norsk gjeldspolitik og norske posisjoner i internasjonale gjeldsprosesser. Fagkunnskap og tilknytning til det internasjonale gjeldsnettverket er viktig for departementets arbeid innen temaet. Den norske gjeldsbevegelsen har sammen med regjeringens ambisiøse målsettinger ført Norge i front internasjonalt på gjeldsområdet. Som eneste kreditor inviterte Norge en represen-

tant for den norske gjeldsbevegelsen med på Parisklubbens 50-års jubileum i 2006. Det ble lagt merke til og det illustrerer åpenheten og det gode samarbeidet norske myndigheter har med de norske frivillige organisasjonene på gjeldsområdet.

Nedrustning

Ukontrollert spredning av håndvåpen representerer betydelige humanitære utfordringer og utgjør en trussel mot sikkerhet og utvikling. FNs handlingsprogram fra 2001 for forebygging, bekjempelse og utrydding av ulovlig handel med håndvåpen er det viktigste globale instrumentet for samarbeid på området og også rammen for det vesentligste av Norges innsats på feltet.

Fra norsk side har vi konsentrert innsatsen om å sette håndvåpenspørsmål på den internasjonale og regionale dagsorden gjennom støtte til forskning, opplysningsarbeid og konferanser/seminarer om sentrale problemstillinger, kapasitetsbygging på nasjonalt og regionalt nivå, samt tilrettelegging for deltakelse fra sivilt samfunn i konsultasjons- og forhandlingsprosesser. I tillegg er det gitt støtte til våpeninnsamlings- og destruksjonsprosjekter, blant annet i forbindelse med større post-konfliktprogrammer for demobilisering, avvæpning og gjenintegrasjon av tidligere stridende.

Frivillige organisasjoner har en sentral rolle som talsmenn for styrket kontroll med håndvåpen. Slike organisasjoner er viktige pådrivere for gjennomføringen av handlingsprogrammet og gjennomfører solide humanitære tiltak og grundig opplysnings- og dokumentasjonsarbeid. På norsk side samarbeider de viktigste aktørene – Institutt for fredsforskning (PRIO), Norges Røde Kors og Kirkens Nødhjelp – om et initiativ for å kartlegge internasjonal handel med håndvåpen (Norwegian Initiative on Small Arms Transfers – NISAT).

Fra norske myndigheters side er det også lagt betydelig vekt på å muliggjøre deltakelse fra sivilt samfunns side i konsultasjons- og forhandlingsprosesser under FNs handlingsprogram gjennom bidrag til IANSA – de frivillige organisasjonenes internasjonale nettverk for håndvåpenrelatert arbeid.

Den norske fredsbevegelsens aktive engasjement for atomnedrustning har bidratt til å skape oppmerksomhet rundt atomvåpenspørsmål i bred forstand, både nasjonalt og globalt gjennom fredsorganisasjonenes internasjonale nettverk og søsterorganisasjoner. Fredsbevegelsen har en viktig rolle i å bidra til å spre kunnskap og informasjon og skape debatt, og er en vesentlig bidragsyter til

norsk arbeid for å fremme atomnedrustning og nå målet om en kjernevåpenfri verden.

9.3 Utviklingssamarbeid

9.3.1 Langsiktig utvikling

Norge gir prioritet til styrking av det sivile samfunns evne og rolle som selvstendig aktør i samfunnsutviklingen i de landene vi har utviklingssamarbeid med. Formålet er å utløse sivilsamfunnets potensial som en viktig drivkraft for å nå nasjonale og internasjonale utviklingsmål, for å bidra til at grunnleggende rettigheter respekteres og for å bidra til en demokratisk utvikling i landene. Det offentlige tjenestetilbudet i de fleste samarbeidsland er utilstrekkelig i forhold til behovene, og det politiske systemet gir ofte begrenset mulighet for deltakelse og påvirkning. Et aktivt og mangfoldig sivilt samfunn kan være av stor betydning for å oppnå folkelig deltakelse og sosial og økonomisk utvikling. Et samspill mellom offentlig sektor, privat sektor og sivilt samfunn vurderes som grunnleggende for en heldig samfunnsutvikling.

Den vesentligste del av støtten til utvikling av det sivile samfunn kanaliseres gjennom norske frivillige organisasjoner til deres samarbeidsprogrammer og -prosjekter. En mindre del går via de norske ambassadene som direkte støtte til lokale eller nasjonale organisasjoner. I gjeldende retningslinjer for tilskuddsordningene for frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid av 2001 vises det til norske frivillige organisasjoners særlige fortrinn i samarbeidet med det sivile samfunn i utviklingslandene i egenskap av sin rolle i norsk samfunnsutvikling. Norske frivillige organisasjoner har lagt mye av grunnlaget for demokratiutvikling og velferd i det norske samfunnet. Erfaringene fra denne rollen vurderes således på generelt grunnlag til å ha overføringsverdi også til de utfordringer de sivile samfunn i sør står overfor.

I St.meld. nr. 35 (2003 – 2004) *Felles kamp mot fattigdom* understrekes at de frivillige organisasjonene i nord og sør er viktige aktører i arbeidet for å nå tusenårsmålene. Organisasjonene kan bidra til gjennomføring av grunnleggende rettigheter og friheter som rett til helse og utdanning og demokratiske friheter som herunder ytrings- og organisasjonsfrihet. Meldingen beskriver mangfoldet i de funksjoner og oppgaver som er aktuelle for aktører i det sivile samfunn i spennet mellom ytterpunktene ren tjenestelevering og rent politisk arbeid. Herunder nevnes: stille krav til myndigheters politikk, fremme marginaliserte gruppers rettigheter,

fremme barns rettigheter, fremme folkehelsen, fremme likestilling mellom kjønnene, fremme bevaring og styrking av naturressursgrunnlaget, fremme godt styresett, overvåke måloppnåelse og resultater av offentlig politikk, levere sosiale tjenester, spre kunnskap om samfunnsmessige utfordringer, fremme økonomisk utvikling i lokalsamfunnene og styrke kulturell pluralisme. Sammensetningen av ulikeartede aktuelle oppgaver for det sivile samfunn i sør reflekteres også i det mangfold som utgjøres av de norske frivillige organisasjonene mht erfaring, kompetanse og prioriteringer og er således uttrykk for ordningens relevans for de behov den tar sikte på å fylle.

Den merverdi som tilføres offentlig norsk støtte til sivil samfunn ved kanalisering av midler gjennom norske frivillige organisasjoner styrkes dels gjennom den kompetanseutvikling som skjer i de norske organisasjonene selv, dels gjennom deres satsing på kompetanse- og organisasjonsbygging hos partnerne i sør. Det er gjennom styrking av partnernes kapasitet til selv å fylle sitt mandat at norske organisasjoner yter sitt viktigste bidrag til utvikling av det sivile samfunn i sør. Dette er også en forutsetning for sikring av innsatsens langsiktige bærekraft.

En betydelig del av norsk bistand kanaliseres til land som befinner seg i ulike stadier av konflikt. Muligheten for å gjennomføre langsiktige utviklingstiltak i slike situasjoner varierer mye og vil blant annet avhenge av myndighetenes forutsetninger som samarbeidspartner og det sivile samfunns forutsetninger. Norske frivillige organisasjoner kan i slike situasjoner ofte være hensiktsmessige kanaler med forutsetninger for å yte konflikt-sensitiv bistand.

Utviklingen av samarbeidet mellom bistandsmyndighetene og de frivillige organisasjonene innebærer foruten styrket erfaringsutveksling og bedre koordinering av innsatsen også at organisasjonene med sitt erfaringsstilfang blir viktige dialogpartnere og bidragsytere ved utformingen av norsk utviklingspolitikk.

Utvalget oppnevnt av Utenriksdepartementet for vurdering av «*Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingsarbeidet*», som leverte sin rapport i 2006, understreker i sin anbefaling at det bør legges større vekt på sørorientering og eierskap, og at dette må medføre endringer i norske organisasjoners rolle i langsiktig bistand. Ytterligere styrking av mottakeransvaret i sør er et sentralt tema i det videre samarbeidet med de norske frivillige organisasjonene.

Støtten til sivil samfunn kan som global ordning i prinsippet anvendes i alle land som kan

motta offisiell utviklingsbistand (ODA). Prinsippet om at organisasjonens egne prioriteringer legges til grunn for valg av samarbeidspartnere innebærer at støtten har stor geografisk spredning. I 2006 ble det således gitt støtte til tiltak i til sammen 76 land. Prinsippet må også ses i sammenheng med kravet om at organisasjonene selv må finansiere en egenandel som et uttrykk for at organisasjonene er selvstendige bistandsaktører med finansiering fra medlemmer og/eller andre frivillige bidragsytere.

Tusenårsmålene er retningsgivende for ordningen som for norsk utviklingsbistand forøvrig. Det samme gjelder forutsetningen om at tiltak som mottar støtte gjennomføres i samsvar med nasjonale strategier og utviklingsplaner. Unntak kan gjøres for spesielle aktiviteter knyttet til menneskerettigheter. For øvrig gjøres øvrige retningslinjer og vektlegging innenfor utviklingspolitikken, m.h.t. eierskap, koordinering, kompetanse- og institusjonsbygging, integrering av miljø og likestillingshensyn, hensynet til godt styresett samt forvaltningsmessige krav også gjeldende for denne ordningen.

De norske frivillige organisasjonene varierer fra store bistandsorganisasjoner med omfattende virksomhet med bredt tematisk og geografisk nedslagsfelt, som eksempelvis Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp, til små organisasjoner som støtter en partner og ett tiltak. Formen for samarbeid er tilpasset dette. Kravene til de store organisasjonene reflekterer andre forventninger når det gjelder kompetanse og resultater enn til små som i større grad kan fylle en rolle som kanal for et lokalt frivillig engasjement. Samtidig som de store organisasjonene gjennomgående vil ha videre fullmakter til bruk av tildelte midler innenfor avtalt geografisk, tematisk og strategisk rammeverk, vil det også i lys av det skjerpede fokus på giversamarbeid og sektorstøtte være en forventning om at disse inngår bedre i det bredere samarbeidet på landnivå.

Erfaringen med forvaltningen av støtteordningen for sivil samfunn tilsier at det er grunnlag for å forenkle forvaltningen. Hovedvekten skal ligge på tilskuddsmottakers resultater og kapasitet til å nå avtalte mål. Det innebærer effektivisering av forvaltningen og større plass til faglig samarbeid. Det er derfor etablert et system for regelmessige gjennomganger av de større organisasjonene med formål å undersøke deres faglige og forvaltningsmessige forutsetninger for å nå avtalte mål. Organisasjonene rapporterer årlig og ved utløpet av en avtaleperiode om resultatet innenfor de ulike satsingene. I tillegg rapporterer organisasjonene

løpende alle evalueringer som er gjennomført innenfor deres respektive tiltaksportefølje.

9.3.2 Humanitær innsats

En rekke norske frivillige organisasjoner utfører et viktig arbeid i humanitære krisesituasjoner rundt om i verden. Humanitære kriser som følge av konflikter eller naturkatastrofer innebærer ofte store utfordringer når det gjelder å nå de personer som er rammet med rask og effektiv bistand. Det er de humanitære behov i hvert enkelt tilfelle som avgjør valg av kanal for den norske humanitære bistanden. Frivillige organisasjoner, Røde Kors-systemet og FN er de viktigste kanalene. Norske frivillige organisasjoner har ofte vist at de kan reagere raskt og fleksibelt under vanskelige forhold, ofte i nært samarbeid med FNs humanitære organisasjoner.

Flere av de norske frivillige organisasjonene jobber gjennom internasjonale nettverk, hvor innsatsen inngår i en større internasjonal ramme. Eksempelvis arbeider Norges Røde Kors i stor grad gjennom Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC), Det internasjonale Røde Kors og Røde Halvmåne-forbundet (IFRC) og det store nettverket av nasjonale Røde Kors og Røde Halvmåne-foreninger.

De frivillige organisasjonene vil ofte nå ut til områder og befolkningsgrupper i konfliktsituasjoner, hvor det ikke er ønskelig eller mulig å benytte seg av statlige kanaler. De frivillige organisasjonene samarbeider ofte med lokale partnere, noe som er en forutsetning for å nå ut til de mest sårbare gruppene.

Norske myndigheter støtter organisasjonenes tradisjonelle humanitære innsats og nødhjelp, men også forebyggende arbeid, kapasitetsbygging og

utvikling av humanitære beredskapssystemer, hvor den humanitære innsatsen ses i sammenheng med langsiktig bistand. Koordinering av internasjonal humanitær bistand, integrering av kjønnspektivet og «do-no-harm» prinsipper i bistanden er blitt stadig viktigere i dialogen norske myndigheter har med de humanitære organisasjonene. Dette er viktige prinsipper og perspektiver som de norske organisasjonene tar videre i dialog og samarbeid med sine partnere internasjonalt og lokalt.

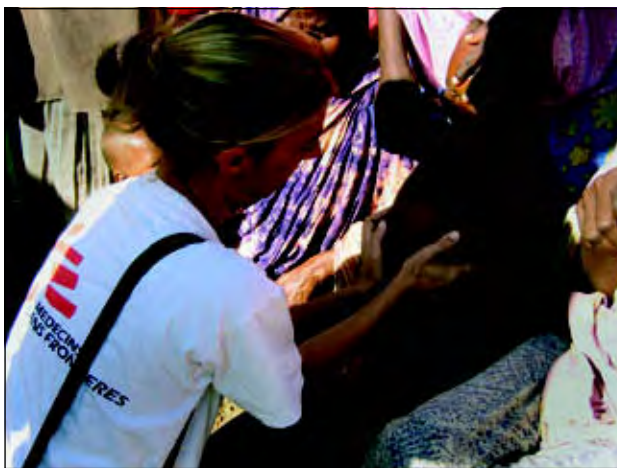
De frivillige organisasjonene er viktige dialog- og samarbeidspartnere for norske myndigheter i internasjonale politiske prosesser på det humanitære feltet. For eksempel var de frivillige organisasjonene svært viktige samarbeidspartnere for norske myndigheter og likesinnede stater i arbeidet som munnet ut i minekonvensjonen. Konvensjonen er blitt en stor suksess. Over 150 stater har forpliktet seg til aldri å bruke landminer. Bruken av landminer er dramatisk redusert verden over, mens internasjonal innsats for å rydde miner og bistå mineofre har blitt mangedoblet. Denne partnerskapsmodellen har regjeringen lagt til grunn for vårt arbeid for et internasjonalt forbud mot visse typer klaseammunisjon som har uakseptable humanitære konsekvenser.

I Norge driver de frivillige organisasjonene et viktig informasjonsarbeid om den humanitære situasjonen i verden, situasjonen for flyktninger og internt fordrevne personer og andre aktuelle temaer på det humanitære området. En rekke organisasjoner arbeider med internasjonale helse-spørsmål, for eksempel Leger uten grenser og Kreftforeningen.

Tobakkskonvensjonen

De 192 medlemslandene i WHO's helseforsamling vedtok 21. mai 2003 rammekonvensjonen om forebygging av tobakkskader (Framework Convention on Tobacco Control – FCTC). Avtalen inkluderer tema som bl.a. forbud mot tobakksreklame, minimumskrav for advarselsmerking på tobakspakkene, tobakksavgifter, finansielt/teknisk samarbeid med utviklingsland og viktigheten av helhetlige tobakksforebyggingsprogrammer.

WHO's rammekonvensjon om forebygging av tobakkskader trådte i kraft i 2005 og danner en ny internasjonal arena for tobakksforebygging. Norge var det første landet som ratifiserte, 16. juni 2003, og er dermed forpliktet til å følge opp konvensjonen. Frivillige organisasjoner på helseområdet, som for eksempel Kreftforeningen, deltok i konvensjonsarbeidet. Organisasjonene er viktige aktører i oppfølgingen av det tobakksforebyggende arbeidet.



Figur 9.1

Foto: Leger uten grenser

Norge oppfyller i dag minimumskravene i rammekonvensjonen. Det er likevel behov for et kraftigere engasjement fra frivillige organisasjoner, blant annet for å fortsette arbeidet med å skape tobakksfrie arenaer for tredjepart, øke bevisstheten om tobakkens skadevirkninger og reise en debatt om målet om et tobakksfritt samfunn.

9.4 Frivillig sektor i norsk europapolitikk

9.4.1 Innledning

Globalisering og internasjonalisering bidrar til å endre dynamikken i samfunnet. Vi ser et tettere samarbeid på tvers av nasjonale og regionale grenser. Utforming av politikk og utøvelsen av myndighet skjer gjennom nettverk av offentlige og private aktører på lokalt, nasjonalt, regionalt og globalt nivå. Slik flernivåstyring ser vi eksempelvis i EUs komplekse nettverk av institusjoner, regionale og lokale organer, og det sivile samfunns aktive deltakelse. Dette påvirker også hvordan utenrikspolitikken i dag utformes.

EU er blitt mer variert og mangfoldig. Antall medlemsland økte fra 15 til 25 i 2004. 1. januar i år ble Romania og Bulgaria medlem av EU. EU-samarbeidet er gradvis utvidet til å dekke nye politikk-områder. Blant annet legges stadig større vekt på sektorovergrepene strategier der blant annet økonomi, sysselsetting, forskning og utdanning, velferd og miljø ses i sammenheng. Med EØS-avtalen, Schengen-avtalen og gode bilaterale forbindelser har Norge mange kontakt- og krysningsfelt med EU og EUs medlemsland, både formelle og uformelle. Samarbeidet med EU berører alle deler av norsk samfunnsliv og handler også om folk-til-folk-samarbeid. Det innebærer omfattende sosial, kulturell og politisk kontakt på tvers av landegrensene. Norske frivillige organisasjoner har vært og er en del av et bredt kontaktnett i Europa.

St.meld. nr. 23 (2005–2006) *Om gjennomføring av europapolitikken* og tilhørende handlingsplan anerkjenner disse stadig mer komplekse prosessene og legger vekt på å trekke med alle deler i samfunnet. Regjeringen ser videre betydningen av å utnytte bredden i kontakten med EU, både hva angår aktører og virkemidler. Vi berøres alle på ulike måter til ulike tider avhengig av de roller vi har som borgere, brukere av tjenester eller som aktører i markedet. Ønsket om å påvirke og delta i utforming av politikk knytter seg derfor i økende grad til det europeiske nivået.

Mange norske grupperinger har utviklet en bred kontaktflate inn mot EUs institusjoner og medlems-

land. Et bredt spekter av norske organisasjoner deltar aktivt i europeiske paraplyorganisasjoner. Mange av disse organisasjonene spiller sentrale roller i utforming og oppfølging av EUs politikk. Organisasjonenes engasjement og innflytelse har økt betydelig de siste årene, og Europakommisjonen har etablert stadig flere konsultasjonsordninger med berørte parter. Dette kommer i tillegg til det formelle arbeidet gjennom rådgivende komiteer som Den økonomiske og sosiale komité og Regionkomiteen.

Disse er viktige kilder til informasjon og påvirkning. Organisasjonene sitter videre med betydelig kompetanse på det europapolitiske feltet. Dialog og utveksling av erfaringer og informasjon mellom sentrale myndigheter og frivillige organisasjoner vil således kunne bidra til å styrke Norges synspunkter i europeisk og internasjonal sammenheng.

Regjeringens målsetting er at vi skal bli bedre til å utnytte på best mulig måte de mulighetene som fins i forhold til EU. Europameldingen understreker også viktigheten av å styrke bruken av referansegrupper på spesifikke saksområder slik at ulike parter og interessegrupper trekkes løpende med i EU/EØS-arbeidet på et tidlig stadium i prosessen. I dette arbeidet spiller det sivile samfunnet og frivillige organisasjoner en viktig og sentral rolle.

9.4.2 Dialogfora

Norge skal være en aktiv bidragsyter til å skape et trygt og solidarisk Europa, og føre en aktiv politikk som bedre ivaretar våre politiske målsettinger. Det fordrer en åpen debatt på tvers av ulike grupper; mellom det politiske og det sivile Norge. Økt åpenhet og dialog står sentralt i handlingsplanen. Regjeringen har derfor etablert en rekke ulike dialogfora. Foruten europapolitisk NGO-forum avholdes det jevnlig møter i dialogfora for forskere, lokale og regionale myndigheter og arbeidslivets parter. Nasjonalt Europaforum ble avholdt første gang 14. november 2006. Forumet samlet 40 representanter fra ulike deler av samfunnslivet, stortingspolitikere inkludert, til debatt om aktuelle europapolitiske spørsmål. Dialogfora er verdifulle møteplasser som muliggjør å videreutvikle kontakten og følge opp saker, også indirekte via nettverk i europeiske paraplyorganisasjoner.

9.4.3 Tilskudd til frivillige og ikke-kommersielle organisasjoners informasjon om europeisk samarbeid

Ettersom EU/EØS-saker berører de fleste samfunnsområder er det viktig at næringslivet, organisasjonene og befolkningen har god kunnskap om EU og EØS. Regjeringen støtter derfor organisa-

sjoner som driver informasjonsarbeid om EU/EØS. Regjeringen vil særlig støtte tiltak som kan utvide kjennskap til og kunnskap om Europa i det norske samfunn. Målet med tilskuddet er å stimulere til debatt i Norge om sentrale europapolitiske spørsmål samt å oppmuntre ikke-offentlige aktører til nettverksbygging i Europa.

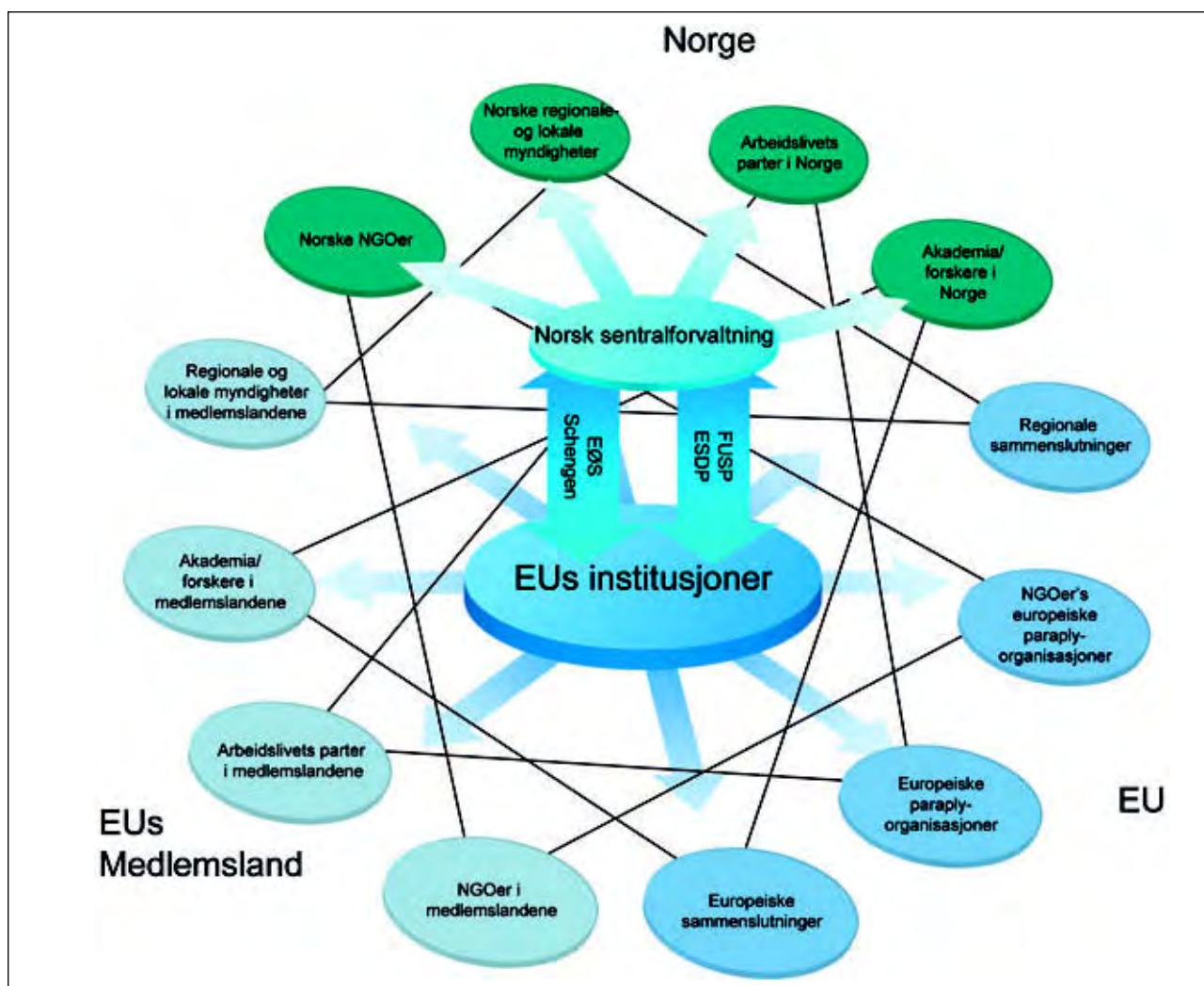
Tilskuddsordningen forvaltes av Utenriksdepartementet og er en viktig finansieringskilde for de mange frivillige organisasjoner som arbeider med europapolitiske spørsmål. Bevilgningen både i 2006 og 2007 er 5 millioner kroner. Blant mottakerorganisasjonene i 2007 kan nevnes: Europabevegelsen, Nei til EU, WWF og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.

I tildelingen legges det vekt på å støtte et mangfold, hva angår tema, type tiltak, organisasjon/aktør og målgruppe. Det legges videre vekt på bred geografisk spredning og en rimelig fordeling mellom «Ja»- og «Nei»-organisasjoner.

9.4.4 EØS-finansieringsordningene/fond for frivillige organisasjoner

Norge bidrar til å styrke det sivile samfunn i Sentral-Europa. Gjennom EØS-finansieringsordningene er det avsatt om lag 570 millioner kroner til egne fond for frivillige organisasjoner (NGO-fond). Slike NGO-fond opprettes i de fleste landene som mottar EØS-midler: Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Litauen, Latvia, Estland, Slovenia og Kypros. Fondene finansieres i hovedsak av Norge.

Midler som er tilgjengelig for frivillige organisasjoners prosjektarbeid i de baltiske og sentraleuropeiske landene har gått nedover de siste årene. Flere store internasjonale givere har rettet fokuset østover etter at disse landene ble medlem av EU i 2004. NGO-fondene som opprettes under EØS-finansieringsordningene vil derfor ha stor betydning for det sivile samfunn i mottakerlandene, og



Figur 9.2 Illustrasjon av de mange aktører og kontaktnett i Europa.
(Hentet fra St.meld. nr. 23 (2005–2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*).

gjør Norge til en av de største bidragsyterne til å styrke det sivile samfunn i de nye EU/EØS-landene.

Norske frivillige organisasjoner har både verdifull kompetanse og lange tradisjoner når det gjelder utvikling og styrking av det sivile samfunn. Dette gir gode muligheter for å etablere samarbeidsprosjekter og danne nye nettverk mellom organisasjoner i Norge og mottakerlandene. Norske myndigheter legger derfor til rette for at frivillige organisasjoner i Norge og i mottakerlandene kan etablere nye nettverk og etablere samarbeidsprosjekter gjennom EØS-finansieringsordningene.

Eksempler på fond som er opprettet så langt

Det polske NGO-fondet er det største i sitt slag og er på over 300 millioner kroner. Fondet ble lansert på en konferanse i Warszawa i slutten av april 2007. Polske frivillige organisasjoner og arbeidslivets parter kan søke om støtte til prosjekter innen demokrati og det sivile samfunn, miljøvern og bærekraftig utvikling samt sosial integrasjon.

Det tsjekkiske NGO-fondet på om lag 80 millioner kroner ble lansert i juni 2006. Fondet vil gi støtte til prosjekter innen styrking av menneskerettigheter og det flerkulturelle samfunn, støtte til barn og unge med spesielle problemer, samt miljøvern.

Det slovakiske fondet ble lansert i mars 2007. Fondet er på nær 50 millioner kroner og har tre fokusområder: menneskerettigheter, sosial integrasjon og bærekraftig utvikling.

NGO-fondet i Latvia er på nær 50 millioner kroner og ble lansert i april 2007. Fondets formål er å styrke de frivillige organisasjonene i landet og gi støtte til prosjekter innen innsatsområdene til EØS-midlene.

9.5 Nordområdene/Russland

Folk-til-folk samarbeidet er en viktig del av regjeringens nordområdestrategi. Frivillighet er en viktig komponent i dette samarbeidet. Et bredt folkelig engasjement kjennetegner samarbeidet i

Tabell 9.1 Nordområdene – Russland og frivillige organisasjoner (Kroner). Tilskudd fra Utenriksdepartementet i 2006

Norges Naturvernforbund	Fra lukkede rom til åpenhet: Aktivisering av det sivile samfunn i framtiden til atomreaktorene i Nordvest-Russland 2006	1 050 000
Bellona	Atomutfordringer i Russland 2006	3 000 000
Natur og Ungdom	Morgendagens ledere for et sikrere Kola 2006	300 000
Lofoten mot Sellafield	Konferansen «Voktere av vår felles blå åker»	50 000
LO	Utvikling av fagforeninger i Nordvest-Russland	1 400 000
LNU	Utvikling av barne- og ungdomsorganisasjoner i Russland og SUS-land	1 200 000
Norsk Folkehjelp	Tiltak for å fremme stillingen til svaktstående befolkningsgrupper på Kola	1 600 000
FFO	Organisasjonsutvikling for funksjonshemmede i Nordvest-Russland	570 000
Stiftelsen Menneskerettighetshuset	Støtte til MR-aktiviteter i Moskva	380 000
Samerådet	Utvikling av en egen radiostasjon for samene på Kola	890 000
Bellona	Demokratiutvikling og MR i Russland	650 000
Stiftelsen Belomorsk	Humanitær støtte i Karelen	80 000
Nord-Norges diakonistiftelse	Russisk velferdsrett for alle	100 000
Norsk forbund for utviklingshemmede	Organisasjonsutvikling i Nordvest-Russland	150 000
Barents Press	Russiske journalister til Norge	130 000
AIDS Infoshare	HIV/AIDS-konferanse i Moskva	680 000
Sum totalt		12 230 000

Kilde: Utenriksdepartementet

Barentsregionen. Det er lagt vekt på tiltak for å trekke barn og unge med i organisasjonslivet for å bidra til en styrking av det sivile samfunn og den demokratiske utvikling i regionen. Innenfor Barentsområdet er det et løpende samarbeid mellom idrettsorganisasjoner. Idrettslig samarbeid på tvers av landegrensene representerer et viktig bidrag til utvikling av menneskelig kontakt og kulturell forståelse, og det skal legges til rette for en videreutvikling av samarbeidet i regi av idrettsorganisasjonene i nordområdene.

I samarbeid med frivillige organisasjoner har regjeringen bidratt til utprøving av modellen med frivillighetssentraler i Russland. Dette er først og fremst en modell for organisering og rekruttering til lokalt frivillig arbeid.

Norske frivillige organisasjoner kan gjennom kontakt og samarbeid med frivillige organisasjoner i Russland yte betydningsfulle bidrag til å utvikle og styrke det sivile samfunnet. Et styrket sivil samfunn er viktig for å kunne befeste og styrke demokratiets og rettsstatens stilling. Med dette som bakgrunn er det over flere år gitt støtte til samarbeid mellom frivillige organisasjoner under Utenriksdepartementets bevilgning til prosjektsamarbeid med Russland og under handlingsplanen for atomsaker. Barentssekretariatet i Kirkenes, som forvalter en betydelig del av Utenriksdepartementets midler til regionale Barentsprosjekter, yter også tilskudd til frivillige organisasjoners innsats i Russland.

Organisasjonene mottar tilskudd fra atomhandlingsplanen og fra bevilgningen til prosjektsamar-

beid med Russland på bakgrunn av prosjektsøknader. De gjør en stor innsats i sitt informasjonsarbeid og bidrar til fokus og engasjement i de problemstillinger som de er engasjert i. De frivillige organisasjonene søker blant annet å medvirke til lokal medbestemmelse over atominstallasjonene i Nordvest-Russland ved å øke miljøbevisstheten blant befolkningen, bedre dialogen med politikere og myndigheter og øke befolkningens innsikt i alternativene til atomkraft. Det legges også vekt på samarbeid og informasjons- og kompetanseutveksling med russiske miljøvernorganisasjoner.

I tillegg mottok en rekke organisasjoner midler til sitt russlandsarbeid fra Miljøverndepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barentssekretariatet i Kirkenes.

Tiltak

- Regjeringen vil følge opp nordområdestrategien og videreutvikle folk-til-folk-samarbeidet i nordområdene
- Regjeringen vil bidra til å styrke frivillige organisasjoners evne og rolle som selvstendige aktører i de landene som Norge har utviklings-samarbeid med
- Regjeringen vil styrke dialog mellom sentrale myndigheter og frivillig sektor i europapolitikken
- Regjeringen vil fortløpende ta hensyn til menneskerettighetsorganisasjoners uavhengighet i forbindelse med økonomisk støtte

10 Mangfold

10.1 Innledning

Norge består av et mangfold av befolkningsgrupper og kulturer og har aldri vært et monokulturelt samfunn. Dette gjenspeiles i frivillig sektor som i andre sammenhenger. I dette kapitlet beskrives ulike perspektiver på begrepet mangfold og hvilken betydning disse har for regjeringens politikk overfor frivillig sektor. Utgangspunktet er regjeringens målsetting om å synliggjøre det flerkulturelle perspektivet på alle felter i kulturlivet og bidra til å skape bedre møteplasser mellom majoritets- og minoritetskulturer.

Nedenfor gjennomgås noe nærmere hvordan frivillig sektor bidrar.

10.2 Norge som flerkulturelt samfunn fra historisk tid

10.2.1 Bakgrunn

Norge har så langt tilbake i historien vi kjenner til vært et flerkulturelt samfunn.

Nasjonalstaten Norge er etablert på territoriet til to folk, nordmenn og samer, og begge folkene har den samme rett og det samme krav på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk. Grunnlovens § 110a og Sameloven fastsetter et vidt spekter av rettigheter for den samiske befolkningen og er grunnlaget for regjeringens målsetting om å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Hensynet til samiske interesser skal inkluderes i utformingen av politikk på alle aktuelle områder. Dette ligger til grunn for regjeringens politikk også når det gjelder frivillig sektor innenfor det samiske samfunnet.

Det samiske folket er et folk i fire land. Dette gjenspeiles også når det gjelder frivillig sektor. Regjeringen skal blant annet ut fra dette hensynet bidra til utvikling av internasjonal urfolkspolitikk og samarbeide om samiske spørsmål med de nordiske landene og Russland.

Forpliktelser overfor den samiske befolkning følger også av internasjonale konvensjoner, særlig FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

Også minoritetsgruppene jøder, kvener, rom (sigøynere), romanifolket (tatere) og skogfinner har opp til flere hundre års historie i Norge. Disse folkegruppene bærer alle med seg deler av sin opprinnelige kultur og sin internasjonale tilknytning som en viktig del av sin identitet og har gjennom historien bidratt til det kulturelle mangfoldet i landet. Norge har ratifisert Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Med dette følger forpliktelser som regjeringen er opptatt av å leve opp til.

Disse minoritetsgruppene er nærmere beskrevet i kapitlet om minoritetsorganisasjoner.

10.2.2 Det samiske mangfoldet

Samisk kultur framtrer i ulike former, avhengig av blant annet næring og tradisjonelt bosettingsområde. Foruten nordsamene, som er den største samiske gruppen, finnes det også mindre grupper blant samene i Norge. Dette er sørsamer, østsamer/skoltesamer, lulesamer og enkelte med pite-samisk tilhørighet. Disse gruppene har egne dialekter som til dels er svært forskjellige fra hverandre.

Regjeringen anser at enkelte av de mindre gruppene behov bare kan bli møtt gjennom særtiltak, for eksempel når det gjelder språk, kultur og utdanning. Myndighetene legger derfor stor vekt på å bevare og utvikle sørsamisk, østsamisk/skoltesamisk og lulesamisk språk og kultur. En aktiv offentlig virkemiddelbruk, spesielt knyttet til de mindre samiske gruppene, vil bidra til å styrke det kulturelle mangfoldet i det samiske samfunnet.

10.2.3 Kulturløftet og samisk kultur

Kulturløftet framhever spesielt behovet for å gi samisk kultur gode vilkår. Selv om Sametinget har overtatt forvaltningen av kulturpolitikken på det samiske området, er det et nasjonalt ansvar å sørge for at Sametinget har mulighet til å føre en aktiv og offensiv kulturpolitikk. Bevilgningene til Sametinget over det statlige kulturbudsjettets kap. 320 post 53 er derfor økt med totalt 15,3 mill kroner over de siste to årene. Bevilgningen overføres til og blir disponert av Sametinget, som har ansva-

ret for profesjonelle samiske institusjoner på kulturfeltet.

Sametinget har ulike støtteordninger, og flere av tiltakene som får støtte bygger i vesentlig grad på frivillig innsats.

Samisk kulturfond fordeler midler til en rekke ulike aktiviteter og tiltak. Hovedmål for fondet er «å fremme tiltak for samisk kultur for samiske barn og unge, samt stimulere samiske kulturaktiviteter for den samiske befolkningen». Her kan det søkes om tilskudd til samisk litteratur, billedkunst og doudji, musikk, tiltak for barn og unge, frie teaterformål, samiskspråklige tegneserier og andre samiske kulturtiltak.

Kunstneravtalen mellom Sametinget og Samisk kunstnerråd ble inngått i 2006. Avtalen administreres av kunstnerrådet og omfatter driftsstøtte til kunstnerorganisasjoner, stipend til samiske kunstnere, innkjøpsordning av billedkunst og dåiddadudji, og samisk kunsthåndverk.

Samisk kulturminnevern får støtte gjennom en egen tilskuddsordning med formål å verne samiske kulturminner og kulturmiljø slik at samisk kultur styrkes og videreføres. Gjennom støtteordningen ønsker Sametinget også å skape forståelse for samiske kulturminners og kulturmiljøers betydning i det samiske samfunnet. Tilskuddsmidlene kan søkes av eiere og forvaltere av samiske kulturminner og miljøer.

Samisk idrett støttes av Sametinget og har siden 2005 også fått støtte fra spillemidlene. Dette er omtalt annet sted i meldingen.

Det gis støtte til festivaler, som urfolksfestivalen Riddu Riddu og Markomeannufestivalen, en markasamisk festival med ungdomsprofil, dessuten til de samiske kulturhusene, som har en viktig

funksjon som arena for samisk kultur i bred forstand.

10.2.4 Samerådet

Samerådet er en samarbeidsorganisasjon for samiske organisasjoner i Finland, Sverige, Norge og Russland.

Samerådet deler årlig ut tilskudd og stipender. Det gis arbeids- og reisestipend til samiske kulturarbeidere samt prosjektstøtte til samiske kulturprosjekter. Støtte gis til enkeltpersoner, grupper og foreninger som søker å fremme og oppmuntre samisk kulturliv. Jf. boks 10.1.

10.3 Nordmenn er forskjellige

Med industrireisningen i Norge i forrige århundre fulgte et stadig økende behov for arbeidskraft som i stor grad ble dekket ved at folk flyttet fra landsbygda og inn til industristedene. I etterkrigstiden har denne mobiliteten økt ytterligere. Dette har sammenheng både med utviklingstrekk i utdanningsmønster og i arbeidsliv og med enkeltpersoners og familiers samlede vurdering av hvilke forhold som må være til stede på det stedet eller i det området der de velger å bosette seg. Tendensen til at folk velger å bosette seg i mer urbane og sentrale strøk har vært et gjennomgående trekk ved utviklingen. Denne mobiliteten kan ses som en integrert del av den vekst- og velstandsutvikling som har vært i Norge i samme periode.

Økt mobilitet førte til at mange familier ble revet løs fra sine tette nærmiljø, sin familie og vennere, og fra sine kulturelle og sosiale aktiviteter. Mange erfarte at selv om Norge er et lite land og ofte oppfattes som kulturelt homogent, er det merkbare forskjeller til stede. Dette gjelder de mer åpenbare trekk som dialekter, ulike klimatiske og topografiske forhold og lignende. Det er imidlertid også relativt store forskjeller i omgangsformer, humor, matkultur, tradisjonsmusikk, måter å markere viktige begivenheter på osv.

Denne situasjonen har vært møtt med ulike strategier, som har variert over tid. Mens det i første halvdel av forrige århundre var mer vanlig å forsøke å slette ut forskjellene, ved å legge om dialekt og omgangsformer og i størst mulig grad tilpasse seg sitt nye miljø, vokste det særlig på 1970-tallet fram en ny selvbevissthet og erkjennelse av verdien av å holde på det kulturpreg man var vokst opp med og å beholde sin opprinnelige dialekt. De politiske strømningene ga høyere status til bygda og pluraliteten og var mindre opptatt av konformi-

Boks 10.1 Samerådet

Rådet er en fellessamisk kulturpolitisk og politisk institusjon ved at det er et samarbeidsorgan for de samiske organisasjonene i Finland, Norge, Sverige og Den Russiske Føderasjon. Rådets overordnede målsetning er å ivareta samenes interesser som ett folk, styrke samenes samhörighet over grensene og arbeide for at samene også i framtiden erkjennes som ett folk, hvis kulturelle, politiske, økonomiske, og sosiale rettigheter skal sikres dels ved hvert enkelt lands lovstiftning og dels ved avtaler mellom de berørte stater og samenes representative organ.

Kilde: Samerådets hjemmeside

Boks 10.2 Fra Hjemmesiden til Nordlændingernes Forening i Oslo

Historien til Nordlændingernes Forening i Oslo. Kontrastenes land. Hvor vi nordfra høre tel. Stiftet i 1862.

Det var den kjente kulturpersonligheten Ole Tobias Olsen fra Rana, som i 1862 i lag med gode studiekamerater fra nord tok initiativet og stiftet foreningen.

Fra stiftelsen og fram til i dag har foreningen vært et ankerfeste for mange innflyttere med tilknytning til våre tre nordligste fylker, et sosialt nettverk og møtested der nordnorsk kultur og mange av landsdelens rike tradisjoner har vært holdt i hevd gjennom snart 141 år. Foreningen er i dag den eldste innflytterforeningen i hovedstaden.

Kilde: Hjemmesiden til Nordlændingernes Forening i Oslo

tet. Et viktig bidrag i denne sammenhengen var nok også at dialektene i denne perioden begynte å slippe mer til i NRKs sendinger.

Boks 10.3 Fra Hjemmesiden til Østerdølenes lag i Oslo

Det finnes ti grupperinger i Østerdølenes lag i Oslo: Bridgeklubb, idrettslag (fotball og håndball), folkedanslag, mannskor, musikkorps, spellmannslag, seniorlag, sanggruppe, teaterlag og Østavær (medlemsavis).

Formålet med Østerdølenes lag i Oslo er å samle østerdøler i og omkring Oslo til hyggelig samvær.

Østerdølenes lag i Oslo er et aktivt og allsidig bygdelag med ca. 500 medlemmer. Laget har mange forskjellige aktiviteter og skulle ha noe å tilby de fleste.

Østavær er lagets avis og fungerer som en informasjonskilde for medlemmene. Laget har også ei stor flott tømmerhytte i Lommedalen som medlemmer kan leie svært rimelig.

Hver annet år arrangerer Østerdølenes lag «Utflytterdagene» med kåring av Glomdalsbrud med følge. Dette er et stort og flott arrangement som laget arrangerer i samarbeid med en kommune i Østerdalen.

Kilde: Hjemmesiden til Østerdølenes lag i Oslo

En vanlig strategi for å kunne beholde og dyrke sitt opprinnelsessted og dets kulturelle særtrekk ble å danne by- eller bygdelag. Det eldste av disse som fortsatt eksisterer er Nordlændingernes Forening i Oslo, stiftet i 1862.

Lagets egen omtale av seg selv sier mye om motivasjonen for etableringen jf. boks 10.2.

På et tidspunkt fantes det så mange slike by- og bygdelag i hovedstadsområdet at det ble etablert egne paraplyorganisasjoner. By- og bygdelagsforbundet (BBF) ble etablert i 1938 og organiserer utflytterlag fra Østlandet og Nord-Norge, mens sørlendingene og vestlendingene har funnet sammen i Bygdelagssamskipnaden i Oslo, som igjen er et fylkeslag i Noregs Ungdomslag.

Enkelte av bygdelagene har et svært variert aktivitetstilbud. Et eksempel er Østerdølenes lag i Oslo.

Det er liten tvil om at disse lagene har bidratt til å lette overgangen til et nytt miljø for mange mennesker opp gjennom årene, samtidig som de har vært en kanal for å beholde kontakten med hjemstedet. De har vært en arena for kontakt på tvers av generasjoner, yrkesgrenser og livssituasjon. Både for de som har vært medlemmer og for de som har deltatt mer sporadisk eller indirekte har lagene også bidratt til å sette flere farger på det lokale miljøet og kulturlivet.

10.4 Et internasjonalt mangfold

«... et kulturelt mangfold skaper en rik og variert verden som gir flere valgmuligheter og beriker menneskelige evner og verdier, og at det derfor er en grunnleggende kilde til bærekraftig utvikling for samfunn, folk og nasjoner.»

Fra fortalen i UNESCO's konvensjon av 20. oktober 2005 om å verne og fremme et mangfold av kulturuttrykk

Internasjonalt blir kulturelt mangfold i økende grad framhevet som et positivt aspekt i samfunnsutviklingen. FNs «Human Development Report» for 2004 har som tittel «Cultural liberty in today's diverse world». Rapporten presenterer en bred gjennomgang av kulturdimensjonens rolle i global utvikling. Blant annet understrekes det at for å kunne skape levedyktige samfunn, må vi ha en politikkutforming som stimulerer til kulturelt mangfold, og som erkjenner at vi som enkeltindivider kan ha flere og komplementære identiteter. Land behøver ikke velge mellom nasjonal enhet og kulturelt mangfold. Undersøkelser viser at de to hensynene kan sameksistere og faktisk ofte gjør det.



Figur 10.1 (graffiti av to mennesker)

Foto: Samfoto

UNESCO-konvensjonen fra 2005 bygger på den grunnleggende oppfatningen at et kulturelt mangfold som får ufolde seg i et klima med demokrati, toleranse, sosial rettferdighet og gjensidig respekt mellom folk og kulturer, er en absolutt nødvendighet for fred og sikkerhet på lokalt, nasjonalt og internasjonalt plan. Det er viktig at tiltak som stimulerer de aktive kulturuttrykk også er basert på denne sammenhengen. På den måten kan kulturpolitikken bidra til at framtidens mangfoldige kulturuttrykk både nasjonalt og internasjonalt springer ut av et samspill mellom de ulike kulturuttrykk vi har i dag.

Konvensjonens artikkel 11 stadfester rollen det sivile samfunn spiller når det gjelder vern og fremme av et mangfold av kulturuttrykk.

Idealer om mangfold kan synes å stå i motsetning til ønsket om å inkludere innvandrere i de tradisjonelle frivillige organisasjonene og i samfunnet forøvrig. Blant annet kan det tenkes at organisasjoner som er selektert ut fra medlemmenes felles bakgrunn, vil kunne bygge opp under etablerte forestillinger om forenklede todelinger i samfunnet, mellom et «vi» og «de andre». Samtidig er regjeringen av den oppfatning at et mangfold i det frivillige livet, og med det mange ulike typer frivillige organisasjoner, herunder innvandrersamfunn, er av det gode for den enkelte og samfunnet.

10.5 Markeringsår for kulturelt mangfold i 2008

I St.meld. nr. 17 (2005–2006) presenterer regjeringen planene for et markeringsår for kulturelt mangfold i 2008. Målene med markeringsåret er å:

- synliggjøre og styrke det mangfoldet som allerede finnes
- skape samhandlings- og samarbeidsmønstre mellom kulturaktører med bakgrunn fra henholdsvis majoritets- og minoritetskulturer
- sørge for at minoriteter kan utøve og videreutvikle egne kulturaktiviteter
- stimulere institusjoner og organisasjoner som mottar offentlig støtte til i større grad enn i dag å gjenspeile det kulturelle mangfoldet som finnes i dagens Norge
- øke innbyggernes kunnskap om og respekt for kulturelt mangfold som en positiv dimensjon ved det norske samfunn
- sikre at kulturelt mangfold skal bli et markant og gjennomgående trekk ved norsk kulturpolitikk gjennom en prosess påbegynt i 2008. Målsettingene er derfor å betrakte som langsiktige

Ett av mange viktige tiltak vil være å bidra til økt kunnskap. Kunnskap og innsikt er et avgjørende grunnlag for å kunne ta i bruk det kulturelle mangfoldet. Av og til ser vi at de etablerte institusjonene ikke har nok kjennskap til det som foregår i andre miljøer. Etablerte kulturinstitusjoner med røtter i majoritetssamfunnet og nyere institusjoner og organisasjoner med tilknytning til minoritetsmiljøer, må utvikle arenaer for å samhandle og utfordre hverandre blant annet når det gjelder sentrale begreper i kunst- og kulturlivet som «kunstnerisk frihet», «forståelse og respekt for det som er annerledes», «kvalitet», «profesjonalitet» og selvsagt hovedbegrepet «mangfold». Mangfoldsåret 2008 skal bidra til at slike dialoger kommer i stand. I slike dialoger vil representanter fra majoritetssamfunnet alltid måtte ha et spesielt ansvar for å vise åpenhet. Respekt derimot er en gjensidig dimensjon i enhver dialog.

Rent konkret vil arbeidet med det flerkulturelle foregå samtidig på tre plan: minoritetsuttrykkene skal styrkes, det skal skapes flere møteplasser for dialog og samhandling, og det skal arbeides for at de etablerte kulturinstitusjonene tar det flerkulturelle innover seg.

Kultur- og kirkedepartementet har etablert et eget sekretariat som skal samordne de mange ulike aktivitetene som kulturlivet er i ferd med å planlegge for 2008. Sekretariatet har etablert en referansegruppe som skal sikre at viktige parter

Boks 10.4 Fargespill

«Fargespill» er et flerkulturelt kunstnerisk prosjekt der ca. 60 barn og unge fra over 20 forskjellige land, inkludert Norge, medvirker på scenen. Forestillingene er bygget på musikk, sang og dans fra opptredernes hjemland, ofte blandet sammen med norsk folkemusikk og dans. For flere av aktørene er medvirkning i «Fargespill» deres første møte med norsk kultur og språk. Forestillingene har blitt sett av over 20 000 publikummere, og utdrag fra forestillingene har vært brukt som markering av FNs 60 års jubileum og Raftoprisens 20 års jubileum. Prosjektet «Fargespill» samarbeider med Bergen Røde Kors.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

og aktører i det flerkulturelle feltet involveres i de konkrete oppgavene.

Det er opprettet en interdepartemental samordningsgruppe, som ledes av Kultur- og kirkedepartementet og som øvrig består av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Utenriksdepartementet. Videre opprettes det egne fylkeskontakter i fylkene. Fylkeskontaktenes oppgave er å være bindeleddet mellom sekretariatet og fylket, institusjoner, organisasjoner og lokale aktører og kommunale aktører.

10.6 Kulturelt mangfold i frivillig sektor

Et samfunn som verdsetter kulturelt mangfold må tilrettelegge for et stort spekter av frivillige organisasjoner som fanger opp ulike interesser og gir hver enkelt mulighet til å dyrke sine interesser og sitt særpreg. I Norge har vi en uensartet flora av frivillige aktiviteter på kulturfeltet som bidrar til et mangfoldig kulturliv. Aktivitetene foregår i alt fra store og veletablerte organisasjoner til små grupper av vidt forskjellige slag, og det finnes en rekke lavterskeltilbud. I utgangspunktet har frivillig kulturvirkosomhet derfor et potensial for å skape møteplasser for mennesker med ulik bakgrunn, og slik bidra til å bygge ned kulturelle og sosiale motsetninger ved at enkeltpersoner blir kjent i en situasjon der de dyrker en felles interesse eller jobber

sammen for et felles mål. Likevel er det et faktum at personer med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i det frivillige organisasjonslivet, og det er behov for å vurdere tiltak som kan bedre dette. Disse problemene er drøftet flere steder i meldingen.

Det er en uttalt kulturpolitisk målsetting at hele befolkningen skal ha tilgang til kunst- og kulturopplevelser og mulighet til selv å delta i kulturvirksomhet, uavhengig av geografiske, etniske og sosiale skillelinjer. Bare ved å fremme et større uttrykksmangfold kan man sikre at kulturlivet oppfattes som relevant for en stadig mer sammensatt befolkning.

Konkrete eksempler fra det flerkulturelle feltet

Det finnes spennende prosjekter og tiltak som viser at mange aktører i kulturfeltet i stigende grad har tatt innover seg de utviklingsmulighetene som ligger i det kulturelle mangfoldet. Her skal nevnes noen eksempler som har preget feltet de seneste årene, og som vil kunne være inspiratorer for andre institusjoner og organisasjoner. Et gjennomgående kjennemerke ved de følgende eksemplene er stor frivillig innsats, som utgjør en helt nødvendig forutsetning for at virksomheten skal la seg gjennomføre.

Center for Afrikansk Kulturformidling (CAK)

CAK kan feire 30-års jubileum i 2007 og er en stiftelse med ideelt formål. Stiftelsen forplikter seg til å formidle kunnskap om afrikansk kultur og afrikanskrelaterte kulturer i Norge og stimulere til kontakt mellom nordmenn og afrikanere på det kulturelle området. CAK har som strategi å engasjere nordmenn i alle aldre som aktive deltakere og utøvere av afrikanske kulturformer, ikke primært som passive tilskuere til afrikanske kunstnere. Virksomheten er basert på bruk av ekspertise fra afrikanske land og diasporaen som pedagoger, og aktivitetene konsentreres om ett afrikansk land eller kulturområde hvert år. De medarbeiderne som rekrutteres fra vedkommende land/område, skal representere sine respektive land og kultur i senterets kurs, seminar og andre kulturaktiviteter.

Du Store Verden!

Du store verden! er et samarbeidsnettverk for organisasjoner, institusjoner og grupper som arbeider innenfor internasjonal kulturformidling og kultursamarbeid. Du store verden! fremmer det kulturelle mangfoldet innenfor kunst- og kulturliv.

vet i Norge. Virksomheten omfatter kunst- og kulturformidling, informasjonsvirksomhet, kompetanse- og påvirkningsarbeid og nettverksbygging både nasjonalt og internasjonalt.

Du store verden! er et nettverk av arrangører, organisasjoner, institusjoner, artistgrupper og resurspersoner fra kultur- og organisasjonslivet. Målgrupper er kulturliv og organisasjonsliv, skoleverket, myndigheter og publikum i sin alminnelighet.

Du store verden! mottar driftsstøtte over statsbudsjettet fra Norsk kulturråd. Andre viktige støttespillere er Utenriksdepartementet, Oslo kommune, Norad og Akershus fylkeskommune.

Horisont

Stiftelsen Horisont har som formål å bidra til økt kompetanse, likestilling og inkludering samt utvikle kulturelle møteplasser og nye metoder for internasjonal kulturutveksling.

Horisont har ansvaret for den årlige *Melafestivalen*, arrangert på Rådhusplassen. Mela betyr «møteplass», og Horisont ønsker å skape en arena hvor det kulturelle mangfoldet feires. Det som startet som en festival med hovedvekt på norskpakistanisk kultur, har utviklet seg til å bli Norges største flerkulturelle kulturmønstring. I 2006 ble Mela møtested for artister og kunstnere fra blant annet Danmark, Storbritannia, Pakistan, Iran, Vietnam, Palestina, Somalia, Sudan, det sørlige Afrika, Tanzania, Gambia og Trinidad. Samtidig synliggjør

Horisont norske artister med minoritetsbakgrunn gjennom Mela og annen virksomhet.

Førde internasjonale folkemusikkfestival

Denne festivalen, som også har status som knutepunktinstitusjon, har siden 1990 sammenført tradisjonsmusikkuttrykk fra Norge med grupper og utøvere som representerer tradisjonsmusikk fra store deler av verden. Hovedgrunnlaget for denne festivalen er tradisjonelle musikk- og danseuttrykk og det store mangfoldet som springer ut derfra, enten det manifesterer seg i såkalt tradisjonstro utøving eller i nye, sjangerovergripende uttrykk. En intens uke i begynnelsen av juli besøker mellom 20 000 og 30 000 gjester denne festivalen hvert år.

Union Scene – Drammens internasjonale kultursenter

Prosjektet er eksempel på hvordan en bykommune med stor andel innvandrere – over 16 prosent av befolkningen – har etablert en kulturell storstue med plass til musikk og teater av alle slag. Den ligger i et område som nå vokser fram som et nytt regionalt senter for opplevelser med Papirbredden kunnskapspark, bibliotek, kafeer og serveringssteder – midt i Drammen.

Union Scene inneholder flere scener for musikk av alle slag. Bragesalen, Idunnsalen og en Black Box for teater gir mange muligheter for parallelle forestillinger mot et større og bredt sammensatt publikum. Kunstnersenteret i Buskerud, Kulturskolen og flere andre kulturinstitusjoner har også sitt tilholdssted i samme område.

Tiltak

- Å følge opp UNESCO-konvensjonen om kulturelt mangfold
- Gjennomføre Mangfoldsåret 2008
- Øke støtten til samiske kulturformål
- Øke støtten til kulturaktiviteter med flerkulturell dimensjon

Boks 10.5 Kvinnefellesskap

En gang i måneden, kan kvinner gå på flerkulturell kvinnecafé i Akershus. Der finner de fellesskap og glede – enten de kommer fra Nittedal eller Niger. Kafeen drives av kvinner fra lokalmiljøet som er organisert i en flerkulturell kvinnekafegruppe. Gruppen får assistanse fra en ansatt i Akershus Røde Kors.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

11 Nyskaping, kreativitet og kunnskap

11.1 Innledning

Gjennom sitt mangfold og sin evne til å skape engasjement og deltakelse, er frivillig sektor en sentral arena for læring, kreativitet, kunnskapsformidling og kompetanse. Slik gir den et verdifullt supplement til kunnskapsdannelsen i samfunnet.

Regjeringen har som en av sine viktigste prioriteringer å satse på barn, utdanning og kunnskap. Det er gjennom å sikre alles tilgjengelighet til utdanning og kunnskap at vi som nasjon og enkeltmennesker skaper våre muligheter.

Departementet gjør i det følgende nærmere rede for hvordan frivillig sektor bidrar til en positiv utvikling på dette området.

11.2 Kreativitet og kultur- og næringsutvikling

I sammenheng med den økonomiske nedgangspérioden som startet i siste halvdel av 1980-tallet tok regjeringen Gro Harlem Brundtland i 1986 initiativ til det såkalte PTD-programmet (Privat tjenesteyting i distriktene). Her ble det gjort erfaringer med utvikling av nye arbeidsplasser, der kommuner og næringsliv bl.a. trakk veksler på kulturtiltak og nye virksomheter skapt av ildsjeler og organisasjoner. En av konklusjonene i sluttrapporten fra programmet var at den kulturelle infrastrukturen var av sentral betydning for næringsutviklingen.

Erfaringene fra denne perioden har bidratt til et nytt syn på kulturpolitikken og frivillig sektors betydning for lokalsamfunnet. Den nye erkjennelsen var at et rikt kulturliv ikke bare bidrar til å skape gode nærmiljøer, men at det også er et viktig utgangspunkt for evne til omstilling og nyskaping i det lokale næringslivet. Videre at kulturaktiviteter, både på frivillig og profesjonelt nivå, har et betydelig potensial i form av økonomi og arbeidsplasser.

Disse erkjennelsene samt erfaringer fra senere programmer og prosjekter vedrørende kultur og næringsutvikling er videreført i regjeringens handlingsplan *Kultur og næring*. Her trekkes det fram at det er mange gode eksempler på at kultur og opplevelser brukes aktivt for å utvikle det lokale mil-

jøet, og at dette ved siden av å styrke identitet og trivsel også bidrar til utvikling av kulturbasert næring, noe som igjen bidrar til å gi stedet økt attraktivitet.

I handlingsplanen slås det fast at regjeringen vil legge til rette for en bedre utnyttelse av potensialet som ligger i skjæringsfeltet mellom kultur og næring, og stimulere til at dette potensialet skal kunne bli realisert for å bidra til innovasjon og verdiskaping i alle deler av landet. Handlingsplanen framhever kulturnæringenes sentrale betydning for den økonomiske utviklingen av samfunnet. En stadig større del av den økonomiske aktiviteten knyttes til varer og tjenester som gir opplevelse og skaper identitet. Design, kunst og kultur, underholdning og opplevelsesindustri er blitt viktige deler av økonomien, både i Norge og internasjonalt.

Det skal stimuleres til at kultur og næring blir et helhetlig og effektivt virkemiddel for å skape gode lokalsamfunn både i byene og distriktene. Selv om tiltakene i handlingsplanen primært er rettet mot den profesjonelle og institusjonaliserte kulturen, er det også rom for den frivillige sektor i en slik strategi. Mange tiltak som er satt i gang av frivillige ildsjeler har blitt betydningsfulle kulturtilbud både for lokalmiljøet og resten av landet, som

Boks 11.1

Et godt etableringsmiljø karakteriseres av optimisme og vitalitet. Samfunn som kan tilby gode etableringsmiljøer må således være preget av stor innsatsvilje og framtidstro. Den kulturelle og sosiale aktiviteten er gjerne høy, og samfunnet er preget av holdninger som motiverer til å skape egne nye bedrifter og arbeidsplasser lokalt. Høy livskvalitet og vitalitet i lokalsamfunnet kan også øke mulighetene for tilflytting av fagfolk som kan bidra til å skape noe nytt, lønnsomt og framtidsrettet innen det lokale næringslivet.

Kilde: Sluttrapport fra PTD-programmet, Kommunaldepartementet 1992

flere av de store festivalene og idrettsarrangementene. Disse drives i stort monn av ulønnede frivillige, samtidig som de har et betydelig økonomisk omfang, ikke minst når man regner med de økonomiske ringvirkningene en stor mengde besøkende har for det lokale næringsliv.

Også tiltak som i første omgang tar sikte på å styrke identitet og en positiv opplevelse av stedet kan ha stor betydning for næringsutviklingen. Frivillige organisasjoner representerer viktige møteplasser for identitets- og kreativitetsutvikling og for bygging av nettverk i lokalsamfunnet. Ikke bare gjennom det mer «klassiske» foreningslivet – sangkor, historielag, idrettslag osv – men også nærings- og interesseorganisasjonene vil kunne være viktige bidragsytere her.

En satsing på næringsutvikling som er basert på kultur, opplevelse og fritid vil være med på å gi identitet og attraktivitet. Slik kulturbasert næring gjør at et sted blir interessant for flere grupper både med tanke på å bo, arbeide eller komme på besøk. Dette kan igjen gi annet næringsliv ønske om å etablere seg.

11.3 Kunnskap gjennom deltakelse i organisasjoner

Statsminister Jens Stoltenberg, Frivillighet Norges Topplederkonferanse, 9. januar 2007:

«I organisasjonene får folk grunnskole i ledelse, saksarbeid, kampanjejobbing – de lærer å kjempe målrettet for en sak.»

Organisasjonsdeltakelse legger til rette for at medlemmer og aktive kan tilegne seg kompetanse innen enkeltsaker og områder i tillegg til trening i å arbeide målrettet sammen for en felles sak. Deltakelse i frivillige organisasjoner gir generell kunnskap om organisasjonsarbeid og i mange tilfeller også generell kunnskap om samfunnet.

Frivillige organisasjoner har tradisjon for å være pionerer på viktige samfunnsområder. De er ofte nyskapende med hensyn til å fange opp nye behov og innehar en iverksetterkompetanse som gjør at behov møtes eller dekkes. Frivillige organisasjoner er løsningsorienterte, enten det dreier seg om å imøtekomme medlemmenes interesser og behov, eller det handler om utsatte gruppers behov og interesser. Et fortrinn som ofte nevnes når det er snakk om frivillige organisasjoner, er at det er kort vei fra idé til handling. Gjennom deltakelse i frivillige organisasjoner formes kunnskap og innsikt hos den enkelte og tro på at det nytter å gjøre noe i fellesskap.

En vanlig begrunnelse for nytten av å delta i organisasjoner er at en meningsfylt fritid er et gode for det enkelte menneske. Folk lærer å ta ansvar for seg selv og andre, får nyttige ferdigheter og erfaringer og samfunnets normer og ansvar blir formidlet. Organisasjonene er viktige arenaer for opplæring i demokratisk deltakelse, både gjennom at folk lærer virkemåter og spilleregler i en organisasjon, og ved at organisasjonene arbeider med saker som skal avgjøres politisk. Organisasjonene gir både trening for og er et supplement til demokratiet, og bidrar til å utvikle og fremme en kultur for medborgerskap. Organisasjonslivet bidrar til å utvikle demokratisk kompetanse i vid forstand for dem som deltar i organisasjonene, samtidig som organisasjonsdeltakelse har en positiv effekt på samfunnslivet.

Organisasjonenes rolle som kunnskapsformidlere utøves på flere måter.

Økt satsing på kultur- og organisasjonsdeltakelse har stor betydning for andre samfunns mål som læring og kreativitet, helse, integrering og inkludering. Positiv erfaring med organisasjonsdeltakelse i oppveksten er avgjørende for aktiviteten i voksen alder. Derfor er det spesielt viktig å rette innsatsen mot barn og unge.

Frivillige organisasjoner forvalter store mengder kunnskap, som gjennom for eksempel folkeopplysning og informasjonskampanjer bidrar til å øke den generelle forståelsen i samfunnet for et tema eller problemområde. Frivillige organisasjoner driver en utstrakt kurs- og opplæringsvirksomhet. Studieforbundenes virksomhet spenner over et bredt spekter av emner fra begynneropplæring til opplæring på universitets- og høgsolenivå. Etter lov om voksenopplæring er studieforbundenes hovedoppgave «studiearbeid blant voksne ubundet av pensum og eksamen». For nærmere

Boks 11.2

Frivillige organisasjoner har en viktig rolle i norsk kulturformidling gjennom å være sentrale aktører i lokale arrangementer, festivaler, kulturdager med mer. Selv om kulturskolene etter hvert har blitt en viktig tilvekst i mange kommuner, og har bidratt til både mer og bedre opplæring, er det fremdeles slik at mye kulturopplæring kun tilbys gjennom frivillige lag og foreninger.

Kilde: Rapporten Frivillige organisasjoner voksenopplæring samfunnsutvikling, Folkekulturforbundet, 2005

omtale av studieforbundene – kompetanseutvikling i frivillige organisasjoner, vises til kapittel 24.

Som ledd i å anerkjenne og verdsette praksis i frivillige organisasjoner og sammenslutninger foreslås det å utforme en mal for et frivillighetsbevis. Hensikten vil være å gi honnør til den erfaring og kompetanse som en får ved å være aktiv i frivillige organisasjoner. Dette er en type uformell kompetanse som ofte tilgodeses i arbeidsliv og i utdanningssammenheng, men det er så langt ikke utviklet noe standardisert opplegg for å bevitne slik praksis. Utforming av et slikt bevis må skje i samarbeid med Frivillighet Norge, og det er naturlig at den løpende oppfølging av dette ivaretas av frivilligheten selv, for eksempel gjennom Frivillighet Norge.

Tiltak

- Det vurderes i samarbeid med Frivillighet Norge å utforme et eget «frivillighetsbevis» for å gi honnør til erfaring og kompetanse fra deltakelse i frivillige organisasjoner
- Når det gjelder tiltak for kulturbasert næringsutvikling vises det til regjeringens handlingsplan *Kultur og næring* hvor det er lansert 25 konkrete tiltak gruppert under 6 hovedområder:
 - Utvikle den forretningsmessige kompetansen til aktører innen kultur og næring
 - Konkrete næringsutviklingstiltak
 - Styrke kulturbasert næringsutvikling, stedsutvikling, tradisjonshåndverk og matkultur
 - Satsing på utlandet
 - Kunnskapsformidling
 - Utvide kunnskapsgrunnlaget

12 Gode nærmiljø

12.1 Innledning

Regjeringen vil utvikle et nært samspill med frivillige og ideelle organisasjoner. Materiell trygghet er viktig, men ikke nok for å gi gode og meningsfylte liv. Regjeringen vil bidra til å møte noen av vår tids nye sosiale utfordringer gjennom å støtte og tilrettelegge for frivillig engasjement og utviklingen av et levende sivil samfunn.

I kulturpolitiske dokumenter fremholdes gjerne kunstens og kulturens egenverdi. Det er bred politisk enighet om at profesjonell kunst og faglig forankret kulturvirksomhet er verdifullt i seg selv. Dette står ikke i motsetning til samtidig å legge til rette for aktiv formidling til brede grupper. Tvert i mot, ved at regjeringen vil føre en politikk for å skape møteplasser mellom mennesker vil dette kunne bidra til en oppvurdering av kunstens, kulturens og idrettens rolle. En offensiv kulturpolitikk skal styrke kulturens betydning og tilstedeværelse i hele samfunnet. Alle skal ha tilgang til kulturopplevelser, uavhengig av geografiske og sosiale skiller.

Nedenfor redegjøres nærmere for hvor viktig frivillig sektor er på dette området.

12.2 Utvikling av gode nærmiljøer

Gode nærmiljøer skapes ikke verken av det offentlige eller av private og frivillige, men i et samspill mellom alle disse aktørene. Både stat, fylkeskommune og kommune har ansvar for at rammebetingelsene er så gode som mulig. Ved god arealplanlegging og aktiv bruk av regulerings- og utbyggingsplaner skal myndighetene sikre kvalitativ og tidsmessig utvikling og utbygging innenfor kommunen, gi gode muligheter for vekst og utvikling og samtidig sikre kulturminner og verdifulle naturressurser.

Videre er det et offentlig ansvar å sørge for et fysisk miljø som gir mangefasettede muligheter for sosial kontakt og aktivitet. Dette kan være i form av bygninger og anlegg, åpne områder for lek og rekreasjon, i tillegg til naturlige møteplasser i bygda eller byen, møteplasser som erstatter den gamle vannposten eller landhandelen som arena for tilfeldige møter og samtaler.



Figur 12.1

Foto: Scanpix

Samtidig er et godt nærmiljø avhengig av alle de aktører som bor og virker der – både enkeltpersoner, frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv. Bare ved deres aktive innsats og engasjement kan det sikres at nærmiljøet blomstrer, både sosialt, kulturelt og økonomisk.

Kommunene har i de seneste tiårene investert mye i bygging av et bredt spekter av bygg og anlegg for idretts- og kulturaktiviteter, sosialt samvær, fritidsaktiviteter, lek og rekreasjon. Disse er ofte finansiert med bidrag fra statlig side og i en del tilfeller også i samarbeid med private næringsinteresser, og utgjør en svært viktig infrastruktur for det kulturelle og sosiale liv i nærmiljøet.

Mye av den aktivitet som foregår i byggene og anleggene ivaretas av det offentlige. Viktige institusjoner og tiltak så som bibliotek, kino, fritidsklubber, kulturskoler, eldresentre, barnehager og skolefritidsordninger – for å ha nevnt noen – er et naturlig ansvar for kommunene.

Den frivillige aktiviteten er imidlertid et svært verdifullt og nødvendig supplement til dette. Et bredt spekter av frivillige organisasjoner gir viktige bidrag til å skape en god ramme om tilværelsen og oppvekstmiljøet i lokalsamfunnet, både i byer og bygder, store og små kommuner i Norge. Også ut fra dette perspektivet ser regjeringen det som viktig å gi gode rammebetingelser for frivillig-

heten. Ett virkemiddel er finansielle bidrag. Et annet er å trekke frivillige organisasjoner inn i beslutningsprosesser, høringer m.v. og dermed gi dem innflytelse. Et tredje er samarbeid om enkeltprosjekter av kortere eller lengre varighet, hvor man utnytter de mulighetene som ligger i skjæringspunktet mellom offentlig myndighet og økonomi og de frivilliges engasjement, nettverk og kunnskaper. Dette vil kunne gi det beste vekstgrunnlag for gode lokalmiljøer, med løsninger som er tilpasset de lokale tradisjoner og forutsetninger.

Det er av sentral betydning at det er tilgang på gode møtesteder for barn og unge i nærmiljøene, og at disse er slik utformet at de gir rom for lek, ulike

former for aktiviteter og samvær med jevnaldrende, både i organiserte og uorganiserte former. Både barnehager, skoler, fritidsklubber, lekeplasser og andre offentlige arenaer er derfor viktige. Det er også viktig å utforme arenaer som er tilpasset de nye former for aktivitet og lek som barn og unge er opptatt av. Ett eksempel er ramper for skating, et annet kan være tilgang på pc'er på biblioteket.

4H får støtte både fra det offentlige, fra privat næringsliv og ikke minst fra bransjeorganisasjonene. Den er også ett av mange eksempler på at barn og unge gjennom deltakelse i en lokal organisasjons aktivitet har mulighet for å få kontakt med jevnaldrende både i norden og i resten av verden.

Boks 12.1 Utdrag fra 4Hs hjemmeside: 4H gammel organisasjon i delvis nye klær

«4H Norge er en frivillig organisasjon som bygger på en ide om å lære om samspill i naturen. I 4H får medlemmene mulighet til å utvikle seg selv. De finner også et sosialt fellesskap der de kan ha omsorg for hverandre. 4H Norge er en stor og aktiv organisasjon med 4H-klubber i alle fylker. 4H-kontoret i fylket finnes i landbruksavdelinga hos fylkesmannen.

Medlemmene i en 4H-klubb er mellom 10 og 25 år, og det blir ikke stilt spesielle krav for å bli med i 4H. I 4H kan du mene og interessere deg for det meste.»

13. juni hadde vi i Reinrosa 4H planting på kirkegården i Rotsundelv. Dette har vært en tradisjon vi har hatt i mange år. Vi har fra før snakket med kirketjeneren og fått opplyst om hvilke graver som det ikke blir stelt med. Disse har vi derfor kjøpt blomster til og stelt, i tillegg til noen kasser som er plassert på kirkegården til pynt. Under pausen fikk vi vite historien bak barnehjemmet som var på Rotsundgård.

Landkreditt bank volleyball cup/turnering ble arrangert av Justøy 4H den 2.juni på Holta i Lillesand. 21 lag, med totalt over 150 spillere, deltok totalt og det var delt i aspirant, junior, senior og alumn/voksenklasse. Det ble spilt mange kamper før vinnerene til slutt ble kåret. Kløverklubben 4H fra Austre Moland vant både aspirant- og juniorklassen og seniorklassen var det Skogstjerna 4H fra Sundebru området i Gjerstad som vant. Voksen/alumnklassen vant Mix fra A3 (alumnklubben). Alle lagene fikk premie fra Landkreditt bank, og vinnerlagene fikk vandrepokalene.

Firkløver 4H fra Ringsaker i Hedmark hadde sin fulle hyre med å aktivisere de mange skoleelevene som hadde møtt fram under årets Skog og Vann på Elverum. På standen, som 4H hadde i samarbeid med Hedmark Husflidslag, Hedmark Skogselskap, Det Norske Skogselskap, Skogbrukets kursinstitutt og Vitensenteret på Gjøvik, var det en rekke aktiviteter. Det ble blant annet laget kongledyr, gjennomført vitenskapelige tester, ansiktsmaling, stammeløping og granskuddte. 4H bidro også med mannskap til kanopadlingen i regi av Norsk Skogmuseum. En stor takk til alle som hjalp til fra Firkløver 4H!

4H er en verdensomfattende organisasjon, og 4H Norge er en del av denne spennende verden! 4H og 4H-relaterte organisasjoner finnes i ca. 80 land. 4H startet i USA for over 100 år siden, og har i dag ca. 7 millioner medlemmer, ca. 600 000 frivillige voksne ledere og 3600 ansatte!

4H Norge deltar i internasjonale arrangement og utvekslingprogrammer via medlemskapet i Rural Youth Europe (tidl. European Committee for Young Farmers' and 4H Clubs), Nordisk samorganisasjon for ungdomsarbeid (NSU), IFYE-programmet (International 4H-youth exchange) og Gambia-prosjektet (NORAD).

12.3 Frivillig aktivitet på kulturområdet

Bidraget fra frivillig sektor på kulturområdet er av uvurderlig verdi og utgjør en hjørnestein i det lokale kulturliv. Svært mange aktører er involvert, og det frivillige innslaget dekker et bredt spekter av aktiviteter. Ofte samspiller det frivillige og det profesjonelle kulturlivet. Det finnes mange eksempler på profesjonelle musikere eller musikkpedagoger fra det regionale orkesteret eller den kommunale kulturskolen som på fritiden er instruktører for det lokale kor eller korps, eller på andre måter deltar i det lokale amatør-musikklivet. Det samme mønsteret går igjen på andre kunst- og kulturområder.

Slik får man et samspill mellom den profesjonelle delen av kulturlivet, som ofte har staten som tyngste finansielle bidragsyter, og den lokale aktiviteten, som oftest er finansiert av kommunen og brukerne selv.

Fritidskulturlivet er en viktig faktor for utviklingen av et lokalsamfunn, på samme måte som det lokale næringslivet er det. Kulturlivet bidrar samlet sett med mange arbeidsplasser, og utgjør en viktig del av beslutningsgrunnlaget for hvor mange som vil velge å bosette seg. Kultur og fritidsorganisasjoner utgjør 30 prosent av medlemsmassen og 12 prosent av sysselsettingen innen frivillig sektor.

For den enkelte deltaker utgjør det frivillige kulturlivet en arena hvor man har mulighet til å dyrke egne interesser, til egenutvikling og læring, et sted man kan gjøre erfaringer med lederskap og ikke minst møte andre mennesker innenfor en meningsfylt ramme.

For befolkningen for øvrig utgjør det lokale frivillige kulturlivet ofte det viktigste kulturtilbudet i hverdagen. Mange lokalmiljø i Norge har ingen profesjonell kulturinstitusjon, og turneaktiviteten til regionale og statlige institusjoner strekker ikke til for å besøke alle steder i landet. Det lokale koret, korpset, amatørteateret, historielaget, kunstforeningen eller idrettslagets revygruppe er dermed de som kan sørge for muligheten til å se teater, høre en konsert eller se en utstilling. Ikke minst har dette stor betydning for den mindre mobile del av befolkningen, som ikke så lett kan ta turen til nærmeste by for å få kulturelle opplevelser.

I denne sammenhengen er samspillet mellom det profesjonelle kulturlivet og den frivillige aktiviteten en viktig og betydelig faktor, som bidrar til økt kompetanse og kvalitet. Regjeringens kulturpolitikk tar sikte på å legge til rette for en slik dynamikk.

Det frivillige kulturlivets lokale ledd på barne- og ungdomssiden får statlig støtte først og fremst

via Frifondordningen, som er omtalt annet sted i meldingen. Indirekte gir staten også støtte til det lokale kulturliv i form av statlige tilskudd til bygg og anlegg, til organisasjonenes nasjonale ledd og paraplyorganisasjoner og til drift av profesjonelle kunst- og kulturinstitusjoner rundt omkring i landet.

Det ytes i tillegg betydelig støtte fra fylkeskommunalt og kommunalt nivå. En del aktiviteter får også støtte fra privat næringsliv, bransjeorganisasjoner m.v.

12.4 Frivillig aktivitet og oppvekst- og ungdomsmiljøet

Den frivillige aktiviteten foregår innenfor og i forhold til alle befolkningsgrupper, men ikke minst som et tilbud til barn og unge. Idretten er den største bidragsyter i denne sammenhengen, med det høyeste antall medlemmer både generelt og blant barn og unge spesielt. Det finnes knapt et lite lokalsamfunn i landet som ikke har en eller annen form for organisert idrettsaktivitet.

Boks 12.2 Storbytiltak

Man kan høre og kjenne musikken dunke når man nærmer seg Fyrhuset musikkverksted som ligger gjemt bak Nordtvedt gård. I kveld er det bandet Taxfree som står for musikken.

– Vi er et slags poppunk-band, og det siste halve året har vi øvet her to ganger i uken. Dette er et kjempehyggelig sted, sier Alexander Ellingham (15), trommeslager i bandet.

Midler fra Groruddal-satsingen gjør at guttene snart kan få spille inn sin egen CD i annetasje av verkstedet. Bydelsdirektøren har nå bevilget 250 000 kroner til verkstedet. Midlene går til å utvide en stilling ved huset fra 25 til 75 prosent.

– De ekstra pengene betyr veldig mye. Vi har hatt sprengt kapasitet i lang tid. Problemet har vært at vi ikke kunne rekruttere noen. Dette kommer ungdommen til å merke fra høsten av. Det blir workshops hver helg og flere konserter, forteller Steffen Rogne, sjef på verkstedet.

Kilde: Aftenposten.no, 28. juni 2007

Mangfoldet innenfor gruppen frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner er minst like stort som innenfor voksenorganisasjonene. Aktivitetene spenner fra speiding og friluftsliv til rollespill og skating, kor og korps, leikarring og miljøvern samt politiske organisasjoner.

Regjeringens politikk på området tar utgangspunkt i målsettingene for barne- og ungdomspolitikken generelt. Ikke minst ser man organisasjonenes rolle når det gjelder å utvikle og vedlikeholde en positiv barne- og ungdomskultur som sentral. I

den sammenhengen spiller skole og utdanning en viktig rolle, men dersom barn og unge i tillegg har gode fritidstilbud som gir dem mulighet til å dyrke sine interesser og utvikle seg i kontakt med både jevnaldrende og voksne, vil dette bidra til å gi dem en verdifull plattform for resten av livet.

Utfordringene for organisasjoner som arbeider med barn og unge er mange, særlig ut fra at det i dag er svært mange andre aktører og aktiviteter som konkurrerer om de unges oppmerksomhet. Ikke minst har trekk ved den teknologiske utviklin-

Boks 12.3 Eksempel på frivillighetens betydning
er hentet fra Jølster kommune, en landkommune i Sogn og Fjordane med ca. 3 000 innbyggere.
Hovednæring er primærnæring.

Eksempel 1

En ildsjel tok for noen år siden initiativ til et folkemøte for å drøfte hvordan man kunne ruste opp nærmiljøet i Vassenden i Jølster etter at veiutbygging og diverse annen anleggsaktivitet hadde satt sitt preg på området, blant annet ved at sentrum hadde snudd ryggen mot elven, som for øvrig også var grodd igjen. Veien som tidligere hadde vært både torg og handleplass – og dermed en viktig sosial møteplass – var blitt en trafikkert gjennomfartsvei. Ildsjelen fikk med seg en rekke lokale frivillige aktører samt offentlige myndigheter i et prosjekt for å skape et mer estetisk utformet ytre miljø som skulle virke stimulerende og øke trivselen. Tanken var videre at dette skulle gi ringvirkninger for utviklingen av lokalsamfunnet.

Med i finansieringen var fylkesmannens landbruksavdeling, Landbrukets utviklingsfond, Statens vegvesen, NVE, Norsk kulturråd, Arbeidsmarkedsetaten, DN, SND, Det norske hageselskap, Statens landbruksbank, Jølster kommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Prosjektet bidro til at Vassenden fikk tilbake mye av sin opprinnelige identitet. Særlig ble det arbeidet mye med strandsonene langs vannet og elven, med utbygging av raste- og badeplass, turstier og nytt uteanlegg ved samfunns huset. Prosjektet utviklet seg fra å være et grøntmiljø- og kulturlandskapsprosjekt til også å omfatte næringsutvikling og kulturtiltak, og ble etter hvert en del av «Liv-laga»-prosjektet som var en del av fylkeskommunens satsing på utvikling av gode lokalsamfunn.

Det ble lagt ned mye dugnad i prosjektet, samtidig som det har vært lagt vekt på samarbeid mellom de frivillige kreftene og lokale og sentrale myndigheter. Den negative utviklingen for stedet snudde, og man opplevde økt folketall og at handelslekkasjen til Førde stoppet opp.

Eksempel 2

Jølster skisenter er regionanlegg for alpin sport i Sunnfjord. Det er finansiert av både offentlige og private midler, og en anseelig mengde dugnadstimer. En viktig premisse for å få realisert prosjektet, og for å få spillemidler til det, var at kommunen hadde gjort jobben sin på plansiden, slik at anlegget var innplassert i kommunedelplanen og fylkesplanen. Senteret har høyt besøk, og er tilrettelagt også for barn. Blant annet er det etablert en skiskole med 140 barn som en ringvirkning av dette.

Det bygges nå ut infrastruktur i form av hytter og ulike serviceanlegg som et resultat av aktiviteten i anlegget. De private interessene som har bidratt i prosjektet regner ikke nødvendigvis med å få avkastning direkte, men anser at anleggets eksistens og det gode besøket gir ringvirkninger for det lokale næringsliv, slik at investeringen uansett lønner seg over tid.

gen bidratt til å endre bildet. Barne- og ungdomsorganisasjonene opplevde en sterk nedgang på 1980- og 1990-tallet, fra ca. 850 000 medlemmer under 26 år i 1976 til ca. 280 000 i 1999. I det siste tiåret ser det imidlertid ut til at situasjonen har stabilisert seg på et medlemstall mellom 300 000 og 350 000. Dette er nærmere omtalt i kapittel 15.

Et annet trekk ved utviklingen for barne- og ungdomsorganisasjonenes del er at hovedvekten har flyttet seg fra samfunnsorienterte organisasjoner til mer aktivitetsbaserte organisasjoner som først og fremst ivaretar medlemmenes hobbyer og fritidsinteresser. Dette er sammenfallende med den generelle utviklingen innenfor det frivillige organisasjonslivet. Ifølge Tranvik og Selle (2002) er det en klar tendens til at foreninger som er «andre-orienterte», eller har politiske målsettinger, er i tilbakegang, mens selvhjelpsgrupper, grupper eller sammenslutninger rettet mot selvutfoldelse eller som har kulturelle formål, får økende tyngde. En slik individualisering kan man se som en generell samfunnsutvikling (Demokrati i Norden, Nordisk Ministerråd 2004).

12.5 Frivillig aktivitet og stedsutvikling

En kjent konsekvens av sterk sentralisering er nedleggelse av arbeidsplasser, fraflytting og sosial og kulturell utarming av utsatte lokalmiljøer. Samtidig vil modernisering av offentlig forvaltning, offentlige investeringer eksempelvis i form av veibygging påvirke lokalmiljøers attraktivitet og levedyktighet, samt at naturlige sammenhenger mellom topografi, bebyggelse og ferdselsveier ble brutt.

I en slik situasjon er det eksempler på at frivillige krefter tar initiativ til å snu utviklingen. Enkelte steder har man med stort engasjement og dugnadshjelp finansiert og realisert nye bygg og anlegg for kultur- og fritidsaktiviteter. Andre steder har man i samarbeid med kommunen og lokalt næringsliv tatt fatt i behovet for en stedsutvikling for å gjenvinne trivsel og vitalitet i lokalmiljøet.

12.6 Frivillig aktivitet og identitetsbygging

Lørenskog kommune, kommune i hovedstadsområdet med egen identitet

Lørenskog kommune har ca. 30 000 innbyggere og er en av nabokommunene til Oslo. Hovednæringer er service og industri.

Kommunen har tatt initiativ til en egen nettportal for frivillig sektor, *Lørenskogportalen*, hvor frivillige organisasjoner kan presentere seg selv og sin aktivitet for publikum. Organisasjonene er selv ansvarlige for å holde innholdet om seg selv oppdatert. Det er nå 168 organisasjoner i portalen, som omfatter kategoriene arbeidstakerorganisasjoner, helse, omsorg, humanitære, husflid, idrett, livssyn,

Boks 12.4

Lørenskog velforeningers fellesutvalg. Stiftet 29.05.1934. Er et partipolitisk nøytralt samarbeidsorgan som representerer 26 velforeninger i Lørenskog. Formål:

1. Å være bindeledd mellom velforeningene i Lørenskog, og på deres vegne fremme saker som er av felles interesse.
2. Å virke som velforeningenes representant utad i saker av almen interesse, eller i saker som gjelder flere velforeninger.

Velarbeidet i Lørenskog har en lang tradisjon. Første velforening ble etablert allerede 1. juni 1914 og det var Kinnskogen Vel. I årene som fulgte sammen med Lørenskogs utvikling ble det stadig stiftet flere velforeninger som Fjellhamarskogens vel, 27.08.1916, Hanaborgskogen vel, Biermannskogen Vel, Grønli Vel, for å nevne noen. De fleste velforeninger kom til i løpet av mellomkrigstiden, men fortsatt i dag kommer nye velforeninger til.

Til sammen representerer alle velforeningene i kommunen en stor andel av befolkningen.

Lørenskog Velforeningers Fellesutvalg har i tillegg til nært samarbeid med velforeningene også kontakt med andre organisasjoner i bygda, som Huseierforbundet, Historielaget, skolenes Foreldreutvalg, Foreldregruppa m.m. Lørenskog kommune vil naturlig nok også være en viktig samarbeidspartner til LVF, hvor vi på vegne av velforeningene, eller i samarbeid med disse i enkeltsaker har nær kontakt med de kommunale etater. Selv om foreningen er partipolitisk nøytral, ønsker vi å være med på å utvikle Lørenskog til en kommune som skal være den beste kommunen å bo og arbeide i.

Kilde: Hjemmesiden til Lørenskog velforeningers fellesutvalg

motor, musikk og sang, natur og friluft, politiske partier, speider og velforeninger.

Selv om Lørenskog kommune befinner seg i kort avstand til landets hovedstad med dens rikholdige tilbud av institusjoner og aktiviteter, har kommunen den samme brede viften av organisasjoner som man vanligvis finner i en norsk kommune, ikke minst innenfor kultur- og fritidsområdet. Dette faktum sier mye om hvilken betydning de lokale organisasjonene har som identitetsskapende faktor, og hvor viktig det er at fritidsaktivitetene foregår i ens eget nærmiljø.

Velforeningene står sterkt i mange kommuner, så også i Lørenskog. De 26 velforeningene har samlet seg i Lørenskog velforeningers fellesutvalg, som presenterer seg på egen hjemmeside på Internett jf. boks 12.4.

Ut fra velforeningens egen beskrivelse av sin aktivitet kan man tydelig lese at den oppfatter seg

som et helt nødvendig korrektiv til offentlige myndigheter i saker som gjelder utvikling og utbygging i kommunen, med tanke på nærmiljøets interesser. Formålet med denne aktiviteten er som de selv sier:

«å være med på å utvikle Lørenskog til en kommune som skal være den beste kommunen å bo og arbeide i.»

Tiltak

- Satse på frivillig kulturliv ved å gjennomføre Kulturløftet
- Videreføre tilskuddsordninger for kulturhus og regionale møteplasser
- Fortsatt videre satsing på Frifond for å styrke lokale aktiviteter for barn og ungdom

Del III
De ulike sektorene

13 Idrett

13.1 Innledning

I kapittel 13 gis en omtale av idretten. Her omtales idrettens betydning og omfang, og det redegjøres for den frivillige innsatsen. Statens tilrettelegging for idrett og fysisk aktivitet gjennomgås. Det foreslås blant annet et folkehelseprosjekt kalt «Folk i bevegelse».

13.2 Om idretten – betydning og omfang

Idrett har en viktig rolle i det norske samfunn, og de fleste nordmenn har et engasjement tilknyttet idrett. Dette engasjementet kan være aktivt ved at man deltar i idrettslige aktiviteter i eller utenfor idrettslag, gjennom å gjøre en frivillig innsats eller mer passivt gjennom å være tilskuer.

En stor andel av den norske befolkningen driver idrett og fysisk aktivitet. Særlig er den organiserte idretten godt rotfestet i Norge. Rundt 12 500 lokale idrettslag er medlem av norsk idretts paraplyorganisasjon, Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF)¹. Dette gjør NIF til den klart største frivillige bevegelsen i Norge, og NIF er landets største barne- og ungdomsorganisasjon.

Det er det frivillige fundamentet som kjenner tegner den organiserte idretten i Norge. NIF har hatt en formidabel medlemsvekst de siste tiår. Ved utgangen av 2006 var det registrert over 2 mill medlemskap i NIF. Dette innebærer en dobling av antall medlemmer siden 1975. De siste 10 år har medlemsmassen økt med ca. 300 000. Rundt 37 prosent av medlemsmassen i 2006 var barn og ungdom i alderen 6–19 år, som er den viktigste målgruppen for den statlige idrettspolitikken.

De lokale idrettslagene er av svært ulik størrelse. NIFs idrettslagsregistrering for 2006 (her er de 4700 bedriftsidrettslagene utelatt) viser at det gjennomsnittlige antall medlemmer per idrettslag er 233.

En stor andel av medlemmene i norsk idrett er knyttet til de store idrettslagene. 10 prosent av

idrettslagene står for nærmere halvparten av den totale medlemsmassen. Samtidig er det typiske idrettslaget relativt lite. Nesten halvparten av idrettslagene har 100 medlemmer eller færre.

For å illustrere idrettens betydning refereres det gjerne til at idrett og fysisk aktivitet både har en egenverdi og en nytteverdi. Med idrettens *egenverdi* menes gjerne den opplevelsen som idrettsaktiviteter gir, som glede, mestring og det å holde seg i form. Samtidig utøves aktivitetene innen den organiserte idretten som oftest i samkvem med andre, og lokale idrettslag har en viktig funksjon i å skape sosiale fellesskap, trygge oppvekstmiljøer og levende lokalsamfunn.

Idretten har også en *nytteverdi* gjennom helsefremmende effekter av at befolkningen driver



Figur 13.1

Foto: Samfoto

¹ I Hopkinsklassifiseringen er idrettsbegrepet noe videre enn dette, jf. kapittel 3.

idrett. Forskning og erfaring viser at det er en god sammenheng mellom det å være i god fysisk form og det å utvikle psykisk helse og sosiale ferdigheter. I tillegg er frivillige organisasjoner viktige arenaer for meningsdannelse og kunnskapsformidling, og bidrar til samfunnsmessig mangfold. Som landets største frivillige bevegelse er idretten en betydelig bidragsyter i så måte.

Det er ikke noe klart skille mellom idrettens egen- og nytteverdi. At idretten fremmer helse og gode oppvekstvilkår er blant annet av stor betydning både for den enkelte og for samfunnet som helhet.

Frivillig innsats i lokale lag og foreninger er en forutsetning for den aktiviteten som skapes i norsk idrett. Idrett er en viktig livsløpsaktivitet, og det arbeidet som legges ned innen den frivillige idretten utgjør en viktig samfunnsmessig ressurs, blant annet gjennom å skape gode oppvekstmiljøer for barn og ungdom, fremme trivsel og helse, og gjennom å være viktige sosiale arenaer for deltakelse, sosial tilhørighet og identitet.

13.3 Frivillig innsats i den organiserte idretten

For nesten alle idrettslag er virksomheten i all hovedsak basert på frivillig innsats. Tall fra idrettslagsundersøkelsen gjennomført av Institutt for samfunnsforskning (ISF) viser at 67 prosent av idrettslagene baserte driften utelukkende på ulønnet arbeid i 2006. Dette er en liten tilbakegang sammenlignet med 1999, hvor over 71 prosent av lagene baserte all drift på frivillig innsats. Over 84 prosent av lagene baserte 90 prosent eller mer av driften på frivillig innsats. Tilsvarende andel i 1999 var rundt 89 prosent.

Tabell 13.1 Andel av arbeidet som er lagt ned i driften av idrettslag det siste året som er gjort av frivillige (dvs. ubetalt). Prosent.

	1999	2002	2004	2006
Opp til 50 %	2,7	3,5	4,3	8,3
51–89 %	7,6	6,3	7,4	7,3
90–94 %	5,2	6,4	7,9	6,9
95–99 %	13,0	13,1	11,8	10,4
100 %	71,4	70,6	68,6	67,1
Total (N)	100,0 (259)	100,0	100,0 (349)	100,0

Kilde: Ø.Seippel, ISF: Foredrag på idrettsforskningskonferanse i Skien 10 mai 2007.

Tabell 13.2 Gjennomsnittlig antall timer frivillig arbeid innen idrett siste år etter alder, 2004.

År/Alder	16–24	25–49	50–66	67–79
1997	11	17	10	6
2004	8	21	14	3

Kilde: Sivesind, Karl Henrik (2007), Frivillig sektor i Norge 1997 - 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport nr 10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Foreløpige tall fra idrettslagsundersøkelsen i 2007 viser at antall timer frivillig arbeid som legges ned i hvert enkelt idrettslag ser ut til å være tilnærmet konstant for perioden 1999–2006. Samtidig er andelen av alt arbeidet som gjøres av frivillige mindre og andelen av arbeid som gjøres betalt er økende. Ut fra dette kan det konkluderes med at den frivillig innsatsen ikke ser ut til å være mindre enn før, men det betalte arbeidet utgjør en noe større andel av arbeidet som gjøres i idrettslagene enn tidligere.

Idretten er den største arenaen for frivillig innsats på fritiden. Samlet utgjorde det frivillige arbeidet som ble nedlagt innen idrettsorganisasjonene i 2004 rundt 21 prosent av all frivillig arbeidstid for frivillige organisasjoner i Norge. Dette kan omregnes til drøyt 23 000 fulltidsårsverk (den norske Hopkinsundersøkelsen, ISF 2007).

Forskjellene mellom aldersgruppene i befolkningen har økt når det gjelder frivillig innsats. De yngste (16–24 år) og de eldste (67–79 år) bidrar med færre timer frivillig innsats i 2004 enn i 1997, mens de mellom 26 og 66 år har økt antall timer frivillig innsats.

13.4 Statens tilrettelegging for idrett og fysisk aktivitet

I Norge har idretten en uavhengig posisjon i forhold til det offentlige. Statens oppgave er først og fremst å sørge for best mulig rammevilkår for den frivillige medlemsbaserte idretten og å legge til rette for egenorganisert fysisk aktivitet og trening. Begrunnelsene for statlig medvirkning og økonomisk støtte til idrettsformål er forankret i den egen- og nytteverdien av idrett og fysisk aktivitet som er beskrevet over.

En sentral målsetting i den statlige idrettspolitikken er å styrke det frivillige, lokale idrettsarbeidet. Hovedgrunnene til dette er at de lokale frivillige idrettslagenes aktiviteter

- gir en rekke *sosiale* gevinster, og bidrar til å styrke fellesskapet i lokalmiljøet



Figur 13.2

Foto: Samfoto

- gir innsikt i *demokratiske* samhandlingsformer, og bidrar til opprettholdelse av interessen for demokratisk deltakelse
- gir betydelige tilskudd til egen drift av organisasjonen og idrettsaktiviteter i form av *ubetalt* innsats
- er basert på en *fortjenestefri* organisasjonsform

Det er viktig at staten gjennom spillemidlene til idrettsformål bidrar til at den frivillige lokale idretten kan bestå og utvikles videre.

Dette gjøres først og fremst gjennom tilskudd til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg, som er det mest sentrale virkemiddelet i den statlige idrettspolitikken. Tilgjengelighet til anlegg er vik-

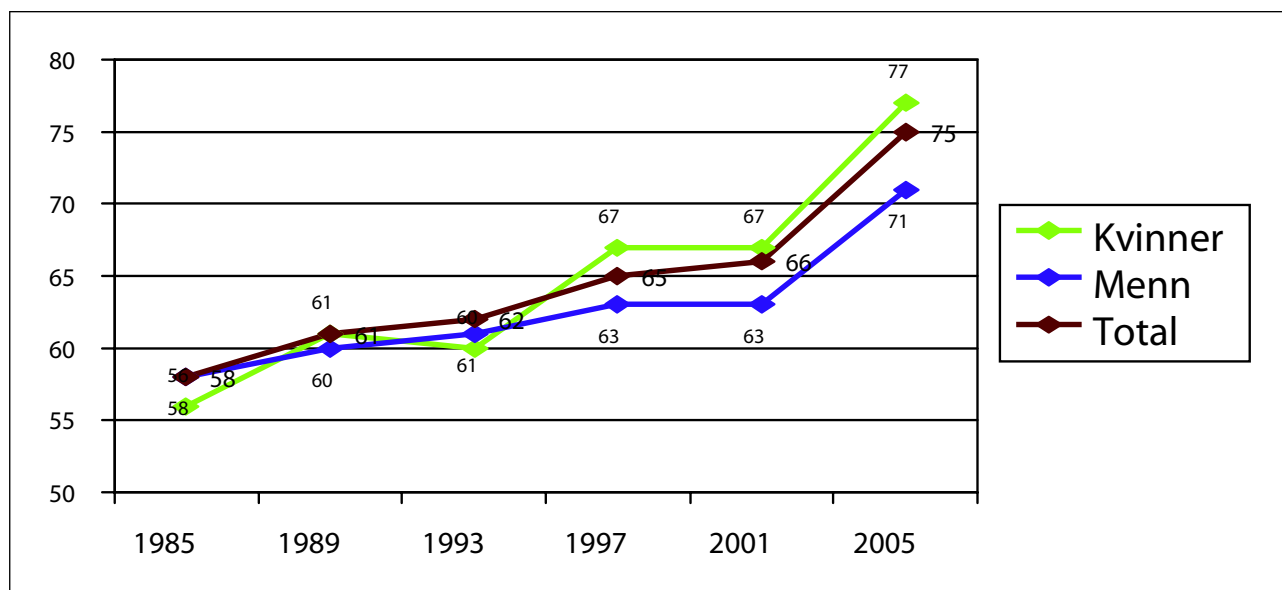
tig, ikke bare for organisert aktivitet, men også for å stimulere til egenorganisert aktivitet. Det gis totalt 636 mill kroner til idrettsanlegg i kommunene fra spillemidlene til idrettsformål i 2007.

I tillegg gis det betydelig økonomisk støtte til organisert idrett. NIF er tildelt 352 mill kroner fra spillemidlene i 2007. De overordnede målene med dette tilskuddet er å:

- Bidra til å opprettholde og utvikle NIF som en frivillig, medlemsbasert organisasjon
- Bidra til å opprettholde og utvikle et godt aktivitetstilbud gjennom den organiserte idretten
- Bidra til å bevare og sikre NIF som en åpen og inkluderende organisasjon og til at idrettslagene framstår som arenaer for meningsdannelse og verdifulle rammer for sosialt fellesskap

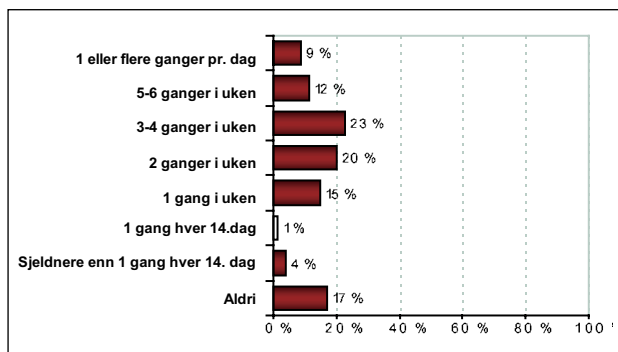
Videre har Kultur- og kirkedepartementet en tilskuddsordning med støtte til lokale lag og foreninger som har idrett eller fysisk aktivitet som sitt hovedformål. Målsettingen med tilskuddsordningen er å bidra til aktivitet og deltakelse i medlemsbaserte foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Det er lagenes primæraktiviteter som skal støttes. Det er et videre mål at ordningen skal understøtte den frivillige innsatsen i lagene.

Kultur- og kirkedepartementet yter også tilskudd til samisk idrett. Formålet med tilskuddet er å støtte opprettholdelse og videreutvikling av de særegne samiske idrettsaktiviteter som er en del



Figur 13.3 Andel som oppgir at de driver fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon 1 gang i uken eller oftere

Kilde: Synnovate MMI, Norsk Monitor



Figur 13.4 Hvor ofte vil du si at du driver fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon?

Kilde: Synnovate MMI, Barne- og ungdomsundersøkelsen 2007

av tradisjonell samisk kultur. Tradisjonell samisk idrett har en identitetsskapende effekt og er grunnlaget for møteplasser det er viktig å ta vare på. Tilskuddet overføres til Sametinget, som er ansvarlig for den videre fordeling av midlene.

Det er Kultur- og kirkedepartementet som har hovedansvaret for den statlige idrettspolitikken og forvaltningen av spillemidlene til idrettsformål. Andre departementer har også et ansvar knyttet til fysisk aktivitet i befolkningen. Dette gjelder først og fremst Miljøverndepartementet som har ansvaret for den statlige friluftslivspolitikken, og Helse- og omsorgsdepartementet som har fysisk aktivitet som et viktig virkemiddel i forhold til sykdomsforebygging og rehabilitering. Videre har Kunnskapsdepartementet et ansvar for barn og ungdoms muligheter til å drive fysisk aktivitet i skoletiden.

13.5 Fysisk aktivitet i befolkningen

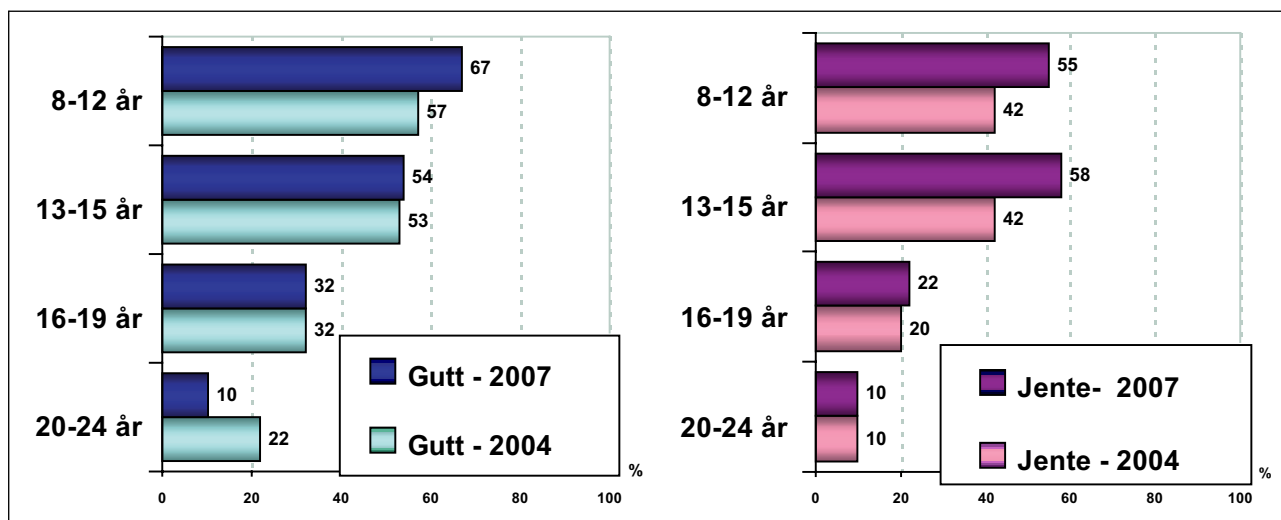
I de siste tiårene har nordmenn blitt stadig mer opptatt av å trene eller mosjonere. I 2005 drev 75 prosent av befolkningen over 15 år fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon én gang i uken eller oftere, mot 58 prosent i 1985 (MMI, 2006).

For barn og ungdom opp til 15 år foregår mye av treningen gjennom organiserte aktiviteter i idrettslag. Når det gjelder den voksne befolkningen, foregår trening og mosjon i stor grad på egenhånd, uten å være medlem i idrettslag. Friluftaktiviteter som turgåing, sykling, skiturer og svømming er mest utbredt. I tillegg har kommersielle aktivitetstilbud økt betydelig i omfang de senere årene.

Barn og ungdom

Synnovate MMIs barne- og ungdomsundersøkelse for 2007 viser at 78 prosent av barn og unge i alderen 8–24 år trener minst én gang i uken. Rundt 44 prosent trener tre eller flere ganger i uken. Blant barn og ungdom under 15 år trener så mye som 85–90 prosent minst én gang i uken.

38 prosent i alderen 8–24 år oppgir at de trener i idrettslag. Dette er en økning på 4 prosent i forhold til 2004. Den største økningen er innenfor aldersgruppen 8–12 år, hvor 67 prosent av guttene og 55 prosent av jentene trener i idrettslag. Dette er en økning på over 10 prosent innenfor denne aldersgruppen. Det er også en klar økning blant jenter i alderen 13–15 år, hvor 58 prosent trener i idrettslag mot 42 prosent i 2004.



Figur 13.5 Trener/konkurrerer du i et idrettslag?

Kilde: Synnovate MMI, Barne- og ungdomsundersøkelsen 2007

Generelt trener gutter noe mer i idrettslag enn jenter. Unntaket er i aldersgruppen 13–15 år, hvor andelen som trener i idrettslag faktisk er noe høyere blant jentene enn blant guttene.

Fotball er den klart største idrettslagsaktiviteten blant gutter og drives av 30 prosent av guttene som trener i idrettslag. Deretter følger ski, løpetrening, styrketrening og svømming som de hyppigste idrettslagsaktivitetene. Fotball er også den største idrettslagsaktiviteten blant jentene (16 prosent), tett fulgt av håndball (13 prosent). Også dans, gymnastikk/turn og ski er populært blant jenter.

Mange barn og ungdommer som trener i idrettslag driver med flere ulike aktiviteter. Det er

særlig de yngste barna som prøver ulike aktiviteter, før mange etter hvert finner den eller de aktivitetene de trives best med. I gjennomsnitt driver barn og ungdom i alderen 8–24 år med to organiserte aktiviteter hver.

Når det gjelder egenorganisert trening, er sykling, fotturer, ski og jogging de vanligste aktivitetene. Mens sykling og fotturer viser en tilbakegang sammenlignet med 2004, har jogging og ski blitt mer populært. For gutter er styrketrening og fotball mest vanlig som egenorganiserte treningsaktiviteter, mens jogging og ski er den vanligste formen for trening på egenhånd blant jentene.

I følge MMIs undersøkelse har det siden 2004 vært en økning blant gutter når det gjelder trening

Boks 13.1 De mest populære idrettsaktivitetene i idrettslag blant jenter og gutter

Jenter:

1. Fotball (16 %)
2. Håndball (13 %)
3. Dans (9 %)
4. Gymnastikk og turn (8 %)
5. Ski (7 %)
6. Styrketrening/Vektløfting/
Kroppsbygging (4 %)
7. Svømming (4 %)
8. Løpstrening (4 %)
9. Jogging i mosjonshensikt (3 %)
10. Volleyball/Sandvolleyball (2 %)

Gutter:

1. Fotball (30 %)
2. Ski (7 %)
3. Løpstrening (5 %)
4. Styrketrening/Vektløfting/
Kroppsbygging (5 %)
5. Jogging i mosjonshensikt
6. Svømming (5 %)
7. Kampsport (4 %)
8. Håndball (4 %)
9. Friidrett (3 %)
10. Gymnastikk og turn (2 %)

Kilde: Synnovate MMI, Barne- og ungdomsundersøkelsen 2007

Boks 13.2 De mest populære idrettsaktivitetene på egenhånd blant jenter og gutter

Jenter:

1. Jogging i mosjonshensikt (27 %)
2. Ski (23 %)
3. Svømming (18 %)
4. Styrketrening/Vektløfting/
Kroppsbygging (17 %)
5. Dans (16 %)
6. Fotball (10 %)
7. Løpstrening (8 %)
8. Gymnastikk og turn (6 %)
9. Volleyball/Sandvolleyball (6 %)
10. Inline/Rulleskøyter/Skateboard (3 %)

Gutter:

1. Styrketrening/Vektløfting/
Kroppsbygging (25 %)
2. Fotball (24 %)
3. Ski (22 %)
4. Jogging i mosjonshensikt (21 %)
5. Svømming (15 %)
6. Løpstrening (9 %)
7. Gymnastikk og turn (6 %)
8. Volleyball/sandvolleyball (5 %)
9. Basketball (5 %)
10. Inline/Rulleskøyter/Skateboard (4 %)

Kilde: Synnovate MMI, Barne- og ungdomsundersøkelsen 2007

på treningssenter/helsestudio. Økningen gjør seg først og fremst gjeldende blant gutter i alderen 16–19 år, men også blant gutter i alderen 13–15 år. I alderen 16–19 år er det en klar tilbakegang i antall jenter som trener på treningssenter/helsestudio.

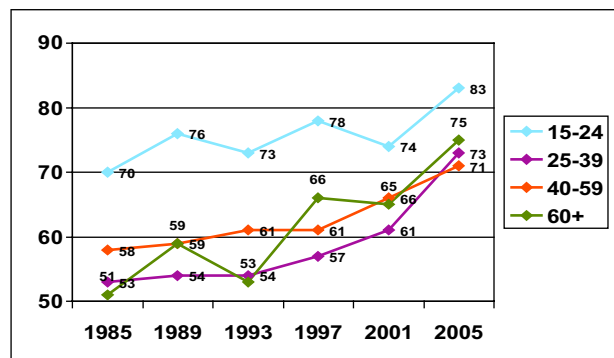
Den voksne befolkningen

SSBs levekårsundersøkelse i 2001 viser at rundt 26 prosent av befolkningen i alderen 16–79 år er idrettslagsmedlemmer, noe som illustrerer at store deler av den voksne befolkningen trener og mosjonerer utenfor idrettslag. Det er flest menn som er medlemmer, og personer under 45 år er i større grad idrettslagsmedlemmer enn de «eldre».

I perioden 1985–2005 har Synnovate MMI gjennom Norsk Monitor målt nordmenns (> 15 år) utfoldelser og vaner med hensyn til å drive fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon. I løpet av denne perioden har det skjedd betydelige endringer.

Hele 90 prosent av den voksne befolkningen oppga i 2005 at de driver fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon. Dette er en økning fra 84 prosent i 1985. Det er ikke bare flere som er aktive – aktivitetsfrekvensen har også økt i den samme perioden. Mens det i 1985 var 58 prosent som drev fysisk aktivitet én gang i uken eller oftere, var denne andelen 75 prosent i 2005.

Den store økningen i fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon ser vi i alle deler av befolkningen, men spesielt er det kvinner og eldre mennes-



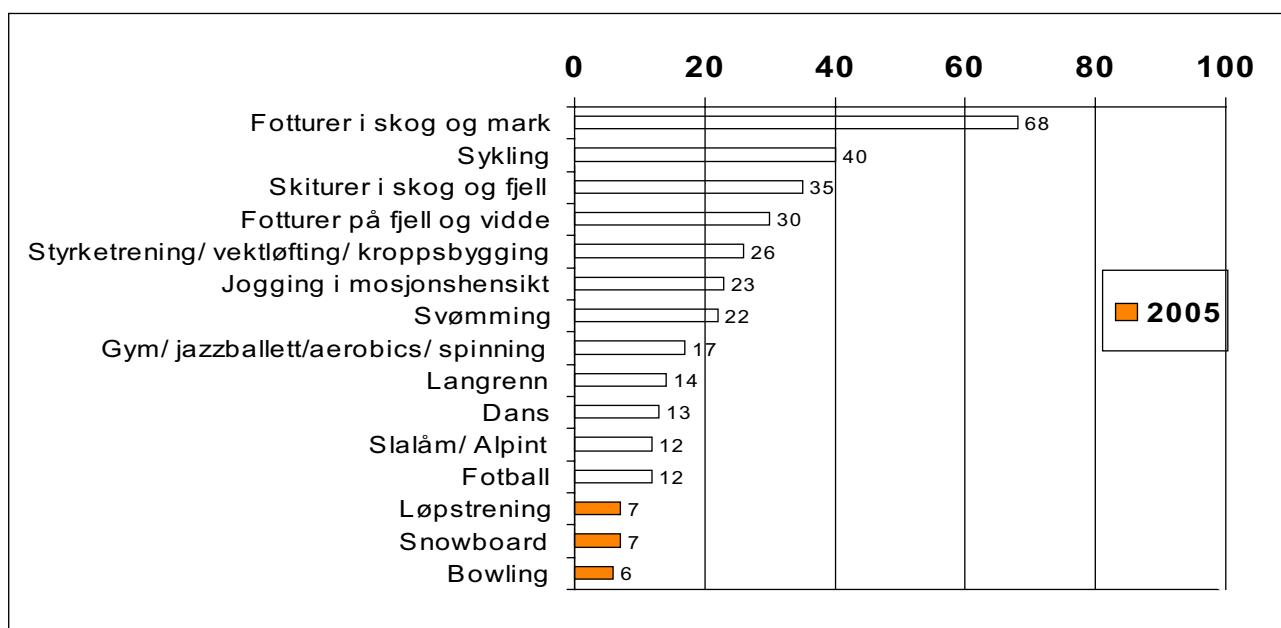
Figur 13.6 Andel som oppgir at de driver fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon 1 gang i uken eller oftere

Kilde: Synnovate MMI, Norsk Monitor

ker som trener eller mosjonerer betydelig mer enn før.

Kvinner oppgir i klart større grad enn tidligere at de driver fysisk aktivitet. I 1985 oppga 56 prosent av kvinnene at de trente eller mosjonerte en gang i uken eller oftere, mot 58 prosent blant mennene. De senere årene har dette endret seg. Siden 1997 har kvinner ligget foran mennene, og resultatene fra 2005 viser at 77 prosent av kvinnene trener eller mosjonerer én gang i uken eller oftere, mot 71 prosent av mennene.

Også eldre mennesker oppgir i betydelig større grad enn tidligere at de driver fysisk aktivitet. I 1985 var det 51 prosent av den eldste aldersgruppen som trente eller mosjonerte en gang i uken



Figur 13.7 Fysiske aktiviteter man driver med minst en gang i måneden i sesongen

Kilde: Synnovate MMI, Norsk Monitor

eller oftere og frekvensen var lavere enn for alle de yngre aldersgruppene. I dag er dette bildet endret. I 2005 oppga 75 prosent av de spurte over 60 år at de trener eller mosjonerer en gang i uken eller oftere, og det bidrar til at det bare er personer i aldersgruppen 15–24 år som kan oppvise en høyere andel som trener eller mosjonerer ukentlig enn de «eldre».

De mest utbredte aktivitetene blant nordmenn over 15 år er typiske friluftaktiviteter som går ut på å ta naturen i bruk. Fotturer i skog og mark (68 prosent), sykling (40 prosent), skiturer i skog og fjell (35 prosent) og fotturer på fjell og vidde drives av flest en gang i måneden i sesongen.

Trening på egenhånd er mest utbredt og hele 74 prosent av befolkningen trener slik. 40 prosent trener sammen med venner og familie. Trening i private treningssentre opplever økende tilslutning og ble i 2005 utøvd av 26 prosent av befolkningen.

På gruppenivå vet man at folk med høy utdanning og inntekt er mer fysisk aktive på fritiden enn andre. Det er også vist at barn av foreldre med høy utdanning er mer aktive enn barn av foreldre med lav/lavere utdanning.

Andelen som er fysisk aktive øker med økende sosioøkonomisk status, og andelen fysisk inaktive øker med synkende sosioøkonomisk status.

Tall fra 40-årsundersøkelsene i Oslo viser at andelen fysisk inaktive på Romsås gjennom 80- og 90-årene er 30–35 prosent, mot 15–20 prosent i vestlige bydeler i Oslo.

Andelen kvinner og jenter som er fysisk inaktive er høyere i minoritetsbefolkningen enn i majoritetsbefolkningen. Tall fra ung-HUBRO viser at det er særlig enkelte innvandrerjente grupper som er fysisk inaktive. Jenter med mor fra Øst-Europa

og spesielt jenter med mor fra Asia/Stillehavet scorer høyt mht. fysisk inaktivitet.

Det samme mønsteret ser man når det gjelder deltakelse i organisert idrettsaktivitet, frivillige organisasjoner, mv. Grupper med høy inntekt og lang utdanning deltar mer aktivt i frivillige organisasjoner enn grupper med lav inntekt og kort utdanning. Barn fra inntektsfattige husholdninger deltar i mindre grad i aktiviteter i fritiden og i skolesammenheng enn andre barn og unge.

Vi vet også at det er store sosiale forskjeller med hensyn til hvilke arenaer og hvilke typer mosjonsaktiviteter som har appell. Blant annet vil noen typer mosjonstilbud fordre en god privat økonomi, eller de er ikke tilgjengelige i nærmiljøet for folk flest.

Samtidig kan man observere at folk som lever under tilsynelatende like rammebetingelser og levekår, likevel har svært ulikt aktivitetsnivå. Det betyr at individuelle forhold som holdninger til fysisk aktivitet har en selvstendig betydning. De faktorer som påvirker individets fysiske aktivitet er sammensatte og ikke tilstrekkelig klare, og det trengs mer forskning om dette.

13.6 Inaktivitet og overvekt – helsemessige utfordringer i samfunnet

Som det framgår av ovennevnte statistikk er det en stadig større andel av befolkningen som oppgir at de driver fysisk aktivitet i form av trening eller mosjon. Samtidig kan den organiserte idretten vise til økte medlemstall.

På den annen side har vi fått en mindre fysisk aktiv hverdag. Både skole- og arbeidsdagen innebærer mindre aktivitet enn før, og det har blitt mer vanlig å benytte transportmidler til og fra skole, jobb og fritidsaktiviteter som ikke innebærer fysisk aktivitet. Eksempelvis oppgir nesten halvparten i alderen 8–15 år at de aldri går eller sykler til skolen (Synovate MMI, 2007). I tillegg har stillesittende fritidsaktiviteter blitt sterke konkurrenter til fysisk aktivitet.

Økt fysisk aktivitet i befolkningen i form av trening eller mosjon kan kun i begrenset grad kompensere for den reduserte hverdagsaktiviteten. Resultatet er at den samlede fysiske aktiviteten er redusert, med de helsemessige utfordringer dette medfører.

Økende overvekt i befolkningen er en slik utfordring. De siste 15 år har menn i gjennomsnitt gått opp ca. 5 kg og kvinner 5,8 kg i vekt. Overvekt og fedme måles gjerne ved hjelp av kroppsmas-

Boks 13.3

Den Norske Turistforening (DNT) er Norges største friluftslivsorganisasjon med over 210 000 medlemmer tilknyttet 55 lokale medlemsforeninger over hele landet. DNT arbeider for å fremme et enkelt, aktivt, allsidig og miljøvennlig friluftsliv og for å bevare natur og kulturverdier. Den omfattende dugnadsånden er grunnlaget for DNTs virksomhet. DNT registrerer over 175 000 dugnadstimer over hele landet hvert år. Det utføres et omfattende frivillig arbeid blant annet ved merking av ruter, vedlikehold av hytter og som turledere.

Kilde: Hjemmesiden til Den Norske Turistforening

seindeks (BMI). BMI mellom 25 og 30 regnes som overvekt, mens BMI over 30 defineres som fedme. Når disse definisjonene for overvekt og fedme legges til grunn, viser undersøkelser at tre av fire norske menn og én av to norske kvinner i 40–45-årsalderen har overvekt eller fedme. Blant barn og ungdom er andelen overvektige mellom 10 og 20 prosent. Felles for alle aldersgrupper er at antall overvektige øker (Folkehelseinstituttet, 2004).

En omfattende undersøkelse gjennomført av Institutt for samfunnsmedisinske fag ved Universitetet i Bergen har sammenstilt og oppsummert resultater fra syv studier om kroppsvekt. Undersøkelsen viser at andelen menn og kvinner med fedme i Norge i alderen 20 til 75 år er rundt 20 prosent. Menns vekt øker mer enn kvinners, og menn er også fetere. Dette gjelder spesielt aldersgruppen 40–45 år.

Overvekt, særlig fedme øker risikoen for en rekke sykdommer, spesielt type-2 diabetes, hjerte- og karsykdom og belastningsslidelser. Den utviklingen som er beskrevet over utgjør derfor et betydelig helseproblem.

Undersøkelser viser at blant 9–15 åringer er vekten økt med 3 kilo de siste 25 årene, mens 40-årige menn er gjennomsnittlig blitt 9 kg tyngre de siste tiårene. Dette er gjennomsnittstall som skjuler relativt store sosiale forskjeller i vekt og vektøkning. En undersøkelse blant 8–12-åringer i Oslo fra 2004 viser at 21 prosent er overvektige/fete. Dette betyr at hver femte 8- og 12-åring i Oslo er overvektig. I tillegg viser undersøkelsen at det er store forskjeller mellom bydelene. I Oslo indre øst er andelen 29 prosent overvektige, mens i Oslo ytre vest er andelen 15 prosent.

Det er ikke gode nok data til å kunne slå fast om det er endringer i energiinntaket eller energiforbruket i befolkningen som har forårsaket vektøkningen. Trolig er det en kombinasjon av begge forhold.

Det er viktig å slå fast at daglig fysisk aktivitet er viktig for alle uansett alder og funksjonsnivå. Kroppen er skapt for bevegelse og den må brukes for å utvikle og opprettholde grunnleggende ferdigheter og funksjoner. Fysisk aktivitet er først og fremst en kilde til helse, trivsel og glede. I tillegg gir regelmessig fysisk aktivitet dokumenterte positive helseeffekter fysisk, psykisk og sosialt, og beskytter mot en rekke sykdommer som hjerte- og karsykdommer og flere kreftformer. Lek og variert fysisk aktivitet er nødvendig for barn og unges normale vekst og utvikling. Grunnlaget for gode aktivitetsvaner, helse og god funksjonsevne gjennom hele livsløpet legges i barne- og ungdomsårene.

Faglige anbefalinger med grunnlag i internasjonal forskning og gjeldende fra 2000, er at *alle*

barn og unge er fysisk aktive *minst 1 time* hver dag til en intensitet fra moderat til hard.

De faglige anbefalingene for voksne og eldre er minst 30 minutters daglig fysisk aktivitet til en intensitet som tilsvarer rask gange.

13.7 Fysisk aktivitet som helsefremmende tiltak – ansvar og virkemidler

En forutsetning for å bremse den negative utviklingen knyttet til overvekt i befolkningen, er å få folk i alle aldre til å bevege seg mer. Fysisk aktivitet er viktig som helsefremmende tiltak, og de positive helsemessige effektene av å være fysisk aktiv er vitenskapelig dokumentert. Et aktivitetsfremmende samfunn forutsetter samarbeid på tvers av sektorer og på alle forvaltningsnivåer. Både helsepolitiske, samferdselspolitiske og skolepolitiske virkemidler må tas i bruk, og tilrettelegging for fysisk aktivitet berører flere departementers ansvarsområder.

Denne tilnærmingen danner grunnlag for *Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005–2009*. Planen er utarbeidet i samarbeid mellom åtte departementer, og gjennomføring av planen forutsetter oppfølging fra både offentlige myndigheter, frivillige organisasjoner, partene i arbeidslivet, samt andre relevante aktører. Visjonen er bedre folkehelse gjennom økt fysisk aktivitet i befolkningen. Handlingsplanen har to hovedmål:

- øke andelen barn og unge som er moderat fysisk aktive i minst 60 minutter hver dag
- øke andelen voksne og eldre som er moderat fysisk aktive i minst 30 minutter hver dag

Handlingsplanen omfatter 108 konkrete tiltak på flere politikkområder og legger et godt grunnlag for et bredt samarbeid på alle forvaltningsnivåer med siktemål å bidra til

- lavterskelaktiviteter på lokalplanet og gode muligheter for fysisk aktivitet i fritiden og på viktige arenaer som barnehage, skole og arbeidsplass
- aktivitetsfremmende bo – og nærmiljøer gjennom planlegging og utforming av fysiske omgivelser som stimulerer til fysisk aktivitet og tar hensyn til tilgjengelighet for alle og som gir bedre muligheter for sykling og gange
- veiledning og god oppfølging i helsetjenesten – og ikke minst å gjøre folk oppmerksomme på betydningen av fysisk aktivitet og hvor lite som skal til

Eksempler på tiltak er:

- Fysisk tilrettelegging for gående og syklende
- Videreføre prosjektet Fysisk aktivitet og måltider i skolen og spre erfaringer fra dette
- Bestemmelse i den nye arbeidsmiljøloven som pålegger arbeidsgiver å vurdere fysisk aktivitet for arbeidstakerne som et ledd i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i virksomheten
- Inkludere fysisk aktivitet som prioritert satsing i regionale og lokale partnerskap for folkehelse

Helse- og omsorgsdepartementet har en egen tilskuddsordning som skal stimulere til lokale lavterskelaktiviteter i regi av lag og foreninger. Prioriterte målgrupper er barn og unge og grupper som er lite fysisk aktive og som faller utenfor de ordinære idretts- og aktivitetstilbudene.

13.8 Utvikling av et inkluderende aktivitetstilbud

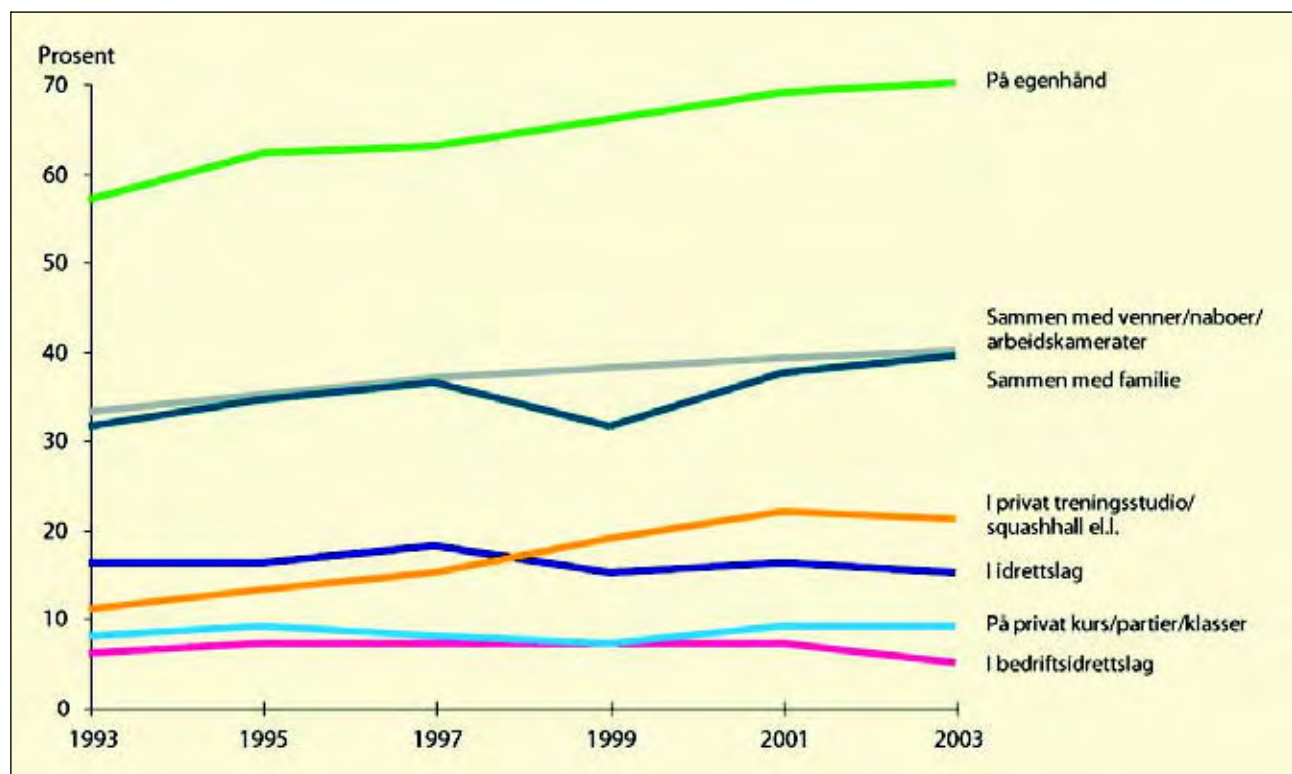
Det viktigste bidraget idretten kan yte i forhold til folkehelsen er, gjennom idrettslagene, å tilby et bredt spekter av idrettsaktiviteter som favner flest mulig mennesker. Bedre tilrettelegging for idretts-

aktiviteter gir folk mulighet til å ta vare på sin egen helse gjennom å drive fysisk aktivitet. For Kultur- og kirkedepartementet er det derfor sentralt å sikre gode rammebetingelser for den frivillige, medlemsbaserte idretten. I tråd med dette er tilskuddene til idrettsformål økt betydelig de siste årene.

Sikring av gode rammebetingelser innebærer høy prioritering av tilskudd til idrettsanlegg i kommunene. Fra spillemidlene ytes det hvert år betydelig støtte til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg i kommunene. I perioden 1999–2006 bidro spillemidlene til idrettsanlegg blant annet til 1 029 nye ballbinger, 294 nye kunstgressbaner og 165 nye flerbrukshaller. I tillegg har 121 flerbrukshaller blitt rehabilitert i perioden. Antall nye og rehabiliterte svømmebasseng i samme periode er henholdsvis 28 og 230. En god tilrettelegging for fysisk aktivitet forutsetter et sterkt fokus på infrastruktur også de nærmeste årene.

Videre skal rammebetingelsene for den organiserte idretten sikres gjennom tilskuddene til NIF og til lokale idrettslag. Midlene er rettet inn mot å understøtte primær oppgaven til den organiserte idretten – å skape gode aktivitetstilbud for målgruppene.

Rekruttering av nye medlemmer er en sentral oppgave for den organiserte idretten. Et viktig ledd



Figur 13.8 viser i hvilke sammenhenger personer i aldersgruppen 15 år og eldre driver med fysisk aktivitet og trening.

Kilde: MMI 2004, Norsk Monitor

i rekrutteringsarbeidet er å utvikle nye aktivitetstilbud som appellerer til den inaktive delen av befolkningen. Dette vil kunne bidra til økt rekruttering til den organiserte idretten, og samtidig være et viktig bidrag til en bedre folkehelse.

Kultur- og kirkedepartementet forvalter en tilskuddsordning for inkludering i idrettslag. Målgruppen er barn og ungdom som står overfor økonomiske eller kulturelle terskler som kan være til hinder for å delta i organisert idrett. Undersøkelser viser at ikke-vestlige innvandrere, og særlig jentene, deltar i mindre grad enn etnisk norske i idrettslagenes aktiviteter. Ordningen er derfor særlig rettet mot denne gruppen. Formålet med ordningen er å rekruttere nye grupper inn i lagenes ordinære aktivitetstilbud.

Et annet eksempel er Helse- og omsorgsdepartementets tilskudd til lavterskel fysisk aktivitet, i hovedsak i regi av frivillige lokale lag og foreninger. Hensikten er å stimulere til økt fysisk aktivitet blant de mest inaktive i befolkningen, særlig blant barn og ungdom. Midlene skal gå til å initiere eller videreutvikle samarbeid om varige lavterskelaktiviteter med frivillige organisasjoner i lokalmiljøet.

Særlig om inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i idretten

Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité vedtok på idrettstinget i 1996 å starte en prosess for å integrere personer med nedsatt funksjonsevne i ordinær idrett. Til grunn for vedtaket ligger målsettingen om at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha de samme mulighetene som andre for å få et aktivitetstilbud i sitt nærmiljø. Dette er i tråd med de overordnede statlige mål for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Det betyr at eksisterende tilbud som finnes for denne gruppen skal videreutvikles, og at man skal utvikle nye tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne i den øvrige idretten.

På bakgrunn av vedtaket på idrettstinget har det i ti år pågått en omfattende integreringsprosess i norsk idrett. Ansvar for idrett for personer med nedsatt funksjonsevne, som har vært organisert gjennom Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund, overføres til de respektive særforbund. Formålet er å kunne gi et idrettstilbud som er basert på likeverd og like muligheter for alle, og som fører til økt deltakelse. Nå har alle særforbund overtatt ansvaret for idrett for personer med nedsatt funksjonsevne innenfor sin idrett, og Norges Funksjonshemmedes Idrettsforbund oppløses etter planen høsten 2007. De respektive særforbund skal selv ha ansvar for blant annet rekrutte-

ring av utøvere og skolering av trenere og ledere i forhold til idrett for personer med nedsatt funksjonsevne, både innen topp og bredde, på lik linje med det ansvaret de har innenfor det øvrige idrettstilbudet.

Personer med nedsatt funksjonsevne er en viktig gruppe å ivareta når det gjelder en åpen og inkluderende idrett. Kultur- og kirkedepartementet har derfor aktivt støttet integreringsprosessen i NIF. I perioden 1997–2001 øremerket departementet til sammen 19,5 mill kroner fra spillemidlene til integreringsprosessen. Fra og med 2002 ble tilskuddet til integrering av personer med nedsatt funksjonsevne lagt inn i rammen i tilskuddet til særforbundene, ettersom det var et hovedmål i prosessen at særforbundene skulle ta et større ansvar for gjennomføringen.

Gjennom spillemidlene bidrar staten også på andre måter til å utvikle og legge til rette for et godt aktivitetstilbud for personer med nedsatt funksjonsevne. Det ytes i noen grad spesifikke tilskudd som har som mål å inkludere nye grupper i idrettsaktiviteter og aktivisere den delen av befolkningen som i liten grad er fysisk aktive. Samtidig har ordinære tilskuddsordninger føringer om at det skal tas særlig hensyn til utøvere med spesielle behov (herunder personer med nedsatt funksjonsevne) ved fordelingen av midler.

Videre er det føringer vedrørende tilrettelegging for mennesker med nedsatt funksjonsevne når det gjelder bygging og rehabilitering av idrettsanlegg. I departementets bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet slås det fast at det ved planlegging av nye offentlige bygg, inkludert idrettsanlegg, skal bygget/anlegget tilpasses brukere med nedsatt funksjonsevne. Departementet har utarbeidet regler for hvordan idrettsanlegg og lokale/regionale kulturbygg skal tilrettelegges for brukere med nedsatt funksjonsevne. Tilrettelegging er en forutsetning for tilskudd fra spillemidlene.

Samlet bidrar departementets tilskuddsordninger positivt til utviklingen av et godt aktivitetstilbud for personer med nedsatt funksjonsevne.

13.9 Idrett og samfunnsansvar

Som allerede nevnt er idrettens viktigste bidrag til folkehelsen å tilby et bredt og kvalitativt godt aktivitetstilbud gjennom idrettslagene. I tillegg til sine primæroppgaver vil idretten også kunne fungere som en partner for andre frivillige organisasjoner samt offentlige og private aktører på folkehelseområdet.

Boks 13.4

Norges Bedriftsidrettsforbund er ansvarlig for flere store satsinger for å nå den delen av den voksne befolkning som i liten grad er fysisk aktive

- «Sykle til jobben» – aksjonen, som er Norges største aksjon med formål å motivere flest mulig til å være fysisk aktive. Spørreundersøkelser viser at 70 prosent av dem som deltar aldri har vært med i bedriftsaktiviteter, og 40 prosent oppgir at aksjonen har gjort dem mer aktive.
- Helse- og omsorgsdepartementet har tatt initiativ til et treårig arbeidsmiljøprosjekt med vekt på fysisk aktivitet ved et utvalg sykehus i Norge. Prosjektet «Aktive sykehus» har som siktemål å bidra til et godt arbeidsmiljø og til redusert sykefravær. Målet med prosjektet er å bidra til økt fysisk aktivitet, fremme trivsel generelt og bidra til et helsefremmende arbeidsmiljø og til redusert sykefravær. Prosjektledelse ivaretas av Norges Bedriftsidrettsforbund innenfor rammer gitt av en styringsgruppe.
- Aktivitetskurs for innvandrerkvinner er et samarbeid med Norsk Folkehjelp, og har som formål å gjøre innvandrerkvinner bevisst på betydningen av fysisk aktivitet for helsen. Det er også en intensjon å skolere kvinnene til å drive egne grupper med fysisk aktivitet.

Kilde: Norges Bedriftsidrettsforbund

Den frivillige idretten initierer en rekke tiltak, prosjekter og kampanjer som har stor samfunnsnyttig verdi. Disse særskilte aktivitetene gjennomføres enten fullt og helt av idretten på sentralt, regionalt eller lokalt nivå, eller i samarbeid med private og/eller offentlige aktører.

Innenfor idretten gjennomføres det en rekke holdningsskapende aktiviteter som arbeid mot bruk av rusmidler, arbeid mot trakassering/mobbing og rasisme, og kostholdskampanjer. Videre tar idretten ansvar for helsefremmende tiltak og aktivisering av grupper med spesielle behov, som for eksempel eldre, arbeidsledige og personer på uføretrygd/attføring. Eksempler på det sistnevnte er Aktiv på Dagtid i regi av Oslo Idrettskrets, og SOLA-prosjektet hvor Telemark Idrettskrets og de lokale idrettslagene er sentrale aktører.

Norges Bedriftsidrettsforbund er et av få særforbund i NIF som har voksenbefolkningen som sin primære målgruppe. Forbundets målsetting er å styrke den voksne befolkningens fysiske form og helse gjennom regelmessig fysisk aktivitet. Forbundets aktivitet retter seg i hovedsak mot voksne via arbeidslivet. En rekke av aktivitetene betinger ikke medlemskap og tilknytning til den organiserte idretten.

13.10 Økt fysisk aktivitet i skolen

Regjeringen er opptatt av å stimulere til økt fysisk aktivitet og fokus på riktig kosthold i skolen. Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har siden 2004 finansiert prosjektet *Fysisk aktivitet og måltider i skolen*. Departementene har i perioden 2004–2006 bevilget til sammen 18 millioner til en nasjonal satsing der målet er økt fysisk aktivitet og gode rammer for måltider i skolen. Gjennomføringsansvaret for prosjektet er lagt til Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet. Totalt har ca. 400 grunnskoler og 18 videregående skoler deltatt som prosjektskoler. Prosjektet videreføres i 2007.

Sentrale målsettinger med prosjektet er å utvikle og spre gode modeller for gjennomføring av daglig fysisk aktivitet og tilrettelegging for skolemåltid, samt å skape engasjement og aktivitet i skolene på dette området. En viktig føring er at tiltakene som settes i gang skal kunne videreføres innenfor skolens ordinære budsjett.

Det er i tillegg flere eksempler på lokalt samarbeid om økt fysisk aktivitet i skolen rundt om i landet, hvor idrettslag er en sentral part. Et eksempel på et slikt lokalt samarbeid er prosjektet Lørenskogmodellen. Prosjektet er et samarbeid mellom lokalidretten, skolen og kommunen, hvor elevene tilbys daglig fysisk aktivitet, måltider og leksehjelp i tilknytning til skoledagen. Et annet eksempel på idrett og fysisk aktivitet i skolen er det samarbeidet som er etablert ved Åretta ungdomsskole i Lillehammer.

13.11 Folk i bevegelse

Regjeringens primære satsing for å øke den fysiske aktiviteten i befolkningen er den omtalte handlingsplanen *Sammen for fysisk aktivitet*. Regjeringen finner det positivt at NIF i den senere tid har signalisert at idretten ønsker å påta seg et ytterligere samfunnsansvar i tilknytning til arbeidet med å få befolkningen i bevegelse. Regjeringen er opp-

tatt av hvordan staten kan bidra ytterligere til at den frivillige idretten kan videreutvikle samarbeidet med aktuelle aktører for å øke den fysiske aktiviteten i befolkningen.

Det er imidlertid viktig å understreke at det ikke er idrettens oppgave å løse offentlige oppgaver. Idrettens fremste oppgave vil være å sikre aktiviteter for flest mulig barn og ungdom basert på frivillig innsats i lokalsamfunnet. Det er viktig at det samfunnsansvaret NIF ønsker å påta seg, tar utgangspunkt i og bygger på idrettens grunnverdier som glede, mestring og fellesskap. Et samarbeid må bygge på respekt for idrettens særegne verdier som en frivillig, medlemsbasert organisasjon. Det er avgjørende at det frivillige fundamentet som idretten er tuftet på ikke undergraves gjennom andre oppgaver som kan svekke kjernevirksomheten – det å tilby idrettsaktiviteter for barn og ungdom.

Den beste måten idretten kan bidra til å bedre folkehelsen på er å bygge videre på de innarbeidede grunnverdier og det frivillige fundamentet som har gitt idretten en så sentral posisjon blant den norske befolkning. I tråd med dette er tilskuddet til NIF fra spillemidlene til idrettsformål styrket i 2007. Det gir NIF og særforbundene ressurser til å utvikle nye tiltak og aktivitetstilbud.

Kultur- og kirkedepartementet ønsker å bidra ytterligere til utvidelse og videreutvikling av tiltak og prosjekter som kan vise til gode resultater overfor grupper i befolkningen som er lite fysisk aktive. Et viktig mål er å inkludere nye grupper i idretten. Dette vil bidra til økt rekruttering til den organiserte idretten, og samtidig være et viktig bidrag til å bedre folkehelsen. Den organiserte idretten vil være den mest sentrale aktøren for å nå dette målet. NIF vil derfor inviteres til å bidra til en slik satsing. Kultur- og kirkedepartementet vil ta initiativ til samarbeid med relevante frivillige organisasjoner om konkrete prosjekter som kan inngå i en slik satsing. Frivillighet Norge kan trekkes aktivt med i dette samarbeidet.

Samarbeid med NIF og andre frivillige organisasjoner vil også være aktuelt for flere andre departementer og underliggende statlige instanser, ikke minst knyttet til Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde.

Regjeringen ønsker å stimulere til videreutvikling og spredning av samarbeid mellom lokale idrettslag, skole, eventuelt kommunale myndigheter om økt fysisk aktivitet i forbindelse med skoledagen. Kultur- og kirkedepartementet vil sette av midler til en tidsavgrenset prøveordning i 2008 med tilskudd til lokale idrettslag som inngår i et

Boks 13.5 Lørenskogmodellen

Prosjektet startet opp i 2006 etter initiativ fra flere idrettslag i Lørenskog, og er et samarbeid mellom fem lokale idrettslag og idrettsrådet i Lørenskog, Kjenn ungdomsskole og Lørenskog kommune. Elevene ble tilbudt grunntrening og frokost hver morgen, samt leksehjelp fire ganger i uken.

Målsettinger for Lørenskogmodellen:

- Bedre holdninger blant elevene
- Bedre disiplin og fokus på skolearbeid
- Bedre grunntrening
- God fysisk utvikling
- Bedre idrettsutøvere
- Nye relasjoner
- Integrering
- Økt bevissthet på riktig kosthold

I skoleåret 2006/2007 deltok 37 elever ved 8. klassetrinn ved Kjenn ungdomsskole i prosjektet. Av disse var 6 innvandrerbarn, hvorav 4 jenter.

Gjennom deltakelsen i prosjektet har elevene fått prøve seg i en rekke forskjellige idrettsaktiviteter. Idretten har bidratt med prosjektleidelse og utstyr, og med instruktører innen ulike idretter.

Det ble tatt fysiske målinger av elevene i prosjektperioden. Testresultatene viste at elevene forbedret sin fysiske yteevne i løpet av perioden, spesielt på styrkedelen.

Fra høsten 2007 vil en varm lunsj inngå som en del av tilbudet, og det planlegges å innføre modellen på 8. klassetrinn ved alle Lørenskogskolene. Representantene for Lørenskogmodellen ønsker at modellen skal få status som et nasjonalt prøveprosjekt.

Planer om utvidelse av prosjektet for skoleåret 2007/2008:

- Utvidelse av prosjektet til å gjelde elevene ved 8. klassetrinn ved alle fire ungdomsskolene i Lørenskog (til sammen 480 elever).
- Varm lunsj 5 dager i uken, i tillegg til frokost.

Kilde: Lørenskogmodellen

slikt lokalt samarbeid. Ordningen vil forvaltes av NIF, og være søknadsbasert.

Tiltak

- Regjeringen skal ved hjelp av tilskudd fra spillmidlene til idrettsformål sikre fortsatt gode rammebetingelser for den frivillige, medlemsbaserte idretten, slik at idrettslagene gis muligheter til å tilby et bredt spekter av idrettsaktiviteter som favner flest mulig mennesker
- Regjeringen vil ta initiativ overfor NIF og andre frivillige organisasjoner til et folkehelseprosjekt. Hensikten er å få flere folk til å bevege seg mer
- Regjeringen vil starte opp en tidsavgrenset prøveordning i 2008 med tilskudd til lokale idrettslag som samarbeider med skole og/eller kommunale myndigheter om tiltak for økt fysisk aktivitet i skolen

14 Det frivillige kulturliv

14.1 Innledning

Kapittel 14 omhandler det frivillige kulturliv. Kultur- og frivillig virksomhet er blitt en stadig viktigere del av frivillig sektor, og over halvparten av alt frivillig arbeid i Norge skjer i kultur- og idrettsorganisasjoner. I kapitlet omtales frivillig virksomhet innenfor de ulike feltene innenfor Kulturløftet, og det pekes på at satsingen på Kulturløftet også vil komme det frivillige kulturliv til gode. Det gis en omtale av frivillig innsats innen kulturarv og kulturvern. I kapitlet drøftes også betydningen av frivillig kulturvirksomhet for lokalsamfunnet, samspillet mellom det profesjonelle kunst- og kulturlivet og det frivillige feltet og frivillig virksomhet som opplærings- og rekrutteringsarena. Avslutningsvis vises det til at det skjer strukturelle endringer på det frivillige kulturfeltet.

14.2 Bakgrunn

Den frivillige innsatsen har i lang tid vært anerkjent som en viktig del av kulturfeltet. Allerede i de første kulturmeldingene på 1970-tallet ble frivillige organisasjoner sett på som «heilt sentrale samarbeidspartnere for det offentlige ved iverksettning av nye tiltak på kulturområdet» (St.meld. nr. 8 (1973–74) side 110). Det ble uttalt som en forutsetning at «ein ikkje skal overføre oppgåver til offentlege organ dersom desse oppgåvene blir løyste eller kan løysast på ein betre måte av frivillige organisasjonar» (St.meld. nr. 52 (1973–74) side 9).

I begge disse meldingene ble det videre slått fast som grunnprinsipper at

- organisasjonene skal ha en fri stilling i forholdet til offentlige kulturorganer.
- det offentlige skal samarbeide med organisasjonene for å nå kulturpolitiske mål.
- offentlige kulturorganer ikke skal sette i verk tiltak som konkurrerer med virksomheten til organisasjonene.
- det offentlige skal støtte arbeidet til organisasjonene ut fra kulturpolitiske vurderinger og prioriteringer.

I St.meld. nr. 23 (1981–82) *Kulturpolitikk for 1980-åra* ble det (side 76) understreket at «kultur- og fritidsorganisasjonene er viktige medspelarar når offentlege organ skal forme ut og gjennomføre handlingsprogram på kulturområdet».

Det finnes et aktivt og mangfoldig kulturliv i de mange små og store lokalsamfunnene i Norge. Folk engasjerer seg i frivillige kulturaktiviteter av mange årsaker og på mange ulike vis for å støtte sine barn, dyrke egne interesser, lære noe nytt, treffe likesinnede og bidra til et fellesskap. Frivillig kulturvirksomhet er ofte noe som binder familien sammen. Når barna begynner i korps og kor, innebærer det gjerne en omfattende innsats fra foreldrene i form av kjøring til øvelser, deltakelse på



Figur 14.1

Foto: Scanpix

dugnader, innsats i styrer og komiteer osv. Mange frivillige aktiviteter bidrar til samvær, samhold og interessefellesskap på tvers av generasjoner. Videre fungerer frivillig kulturvirksomhet som en identitetsbyggende lokalsamfunnsaktivitet. Kor og orkester, festivaler, distriktsoperaer, museumslag, teaterlag og mange andre typer aktiviteter samler folk og gir ringvirkninger langt utover den kretsen som deltar mest aktivt. Når det lokale teaterlaget har en oppsetning, er det mange som har bidratt direkte, men enda flere som får glede av resultatet.

Den store etterspørselen etter gode kulturtilbud betyr at et levende kulturliv er en forutsetning for at lokalsamfunn skal oppfattes som attraktive steder å bo. Lokal kultursatsing og tilrettelegging for frivillig virksomhet er dermed tiltak som kan bidra til å opprettholde levedyktige lokalsamfunn rundt omkring i landet. Betydningen av det frivillige kulturlivet kan følgelig være noe forskjellig på mindre steder og i større byer. I enkelte mindre lokalsamfunn kan den frivillige innsatsen være avgjørende for at det i det hele tatt finnes et lokalt kulturtilbud.

Verdien av å stimulere, støtte opp om og legge til rette for det frivillige kulturarbeidet er utvilsom.

Boks 14.1

Frivillig kulturvirksomhet favner et bredt spekter av aktører og aktiviteter. Fritidskulturlivet – enkeltmenneskers fritidsaktivitet utenfor jobben – favner både amatører og profesjonelle. Her finner vi den glade amatør som like å synge, spille eller danse sammen med andre med samme interesse. Her finner vi også den profesjonelle musikkpedagogen i kulturskolen som på fritiden søker et samspilltilbud for å vedlikeholde sin utøverkompetanse.

På samme måte som lokalt næringsliv er en viktig rammefaktor i utviklingen av det enkelte lokalsamfunn er også fritidskulturlivet en viktig rammefaktor for det samme lokalsamfunnet. Fritidskulturlivet tilbyr viktige møteplasser, viktige opplæringsarenaer og viktige arrangører for gode kulturopplevelser. Fritidskulturlivet er et av de få samfunnsområder som fremdeles tilbyr åpne, inkluderende møteplasser på tvers av generasjoner. Fritidskulturlivet er også en svært viktig arbeidsplass for profesjonelle kunstnere og kulturarbeidere.

Kilde: Norsk teaterråd og Norsk musikkråd, juni 2007.

Et aktivt frivillig kulturliv har positive følger på mange plan; både for enkeltmennesket, for lokalmiljøet, for det profesjonelle kulturlivet og for samfunnet som helhet. Et sterkt frivillig kulturengasjement er en nødvendig forutsetning for at det profesjonelle kulturlivet skal blomstre, samtidig som profesjonelle krefter tilfører det frivillige feltet kompetanse, inspirasjon og et kreativt løft. Det levende kunst- og kulturlivet er et resultat av profesjonell og frivillig innsats i samspill, og en god kulturpolitikk må legge til rette for en slik dynamikk.

En god kulturpolitikk som legger til rette for et samspill mellom det frivillige og det profesjonelle, kan også være god helsepolitikk. Betydningen av kunst og kultur i folkehelsearbeidet er ofte undervurdert. Den helsemessige gevinsten ved deltakelse i kulturaktiviteter er godt dokumentert. Gode opplevelser, musikk, god arkitektur og estetiske omgivelser gir raskere rehabilitering. Det rapporteres om bedre livskvalitet og bedre selvopplevd helse. Kulturaktiviteter stimulerer oppbyggende og reparerende krefter i kropp og sjel. I videre forstand er det et middel som helt uten negative bivirkninger kan hjelpe mennesker til å ta bedre vare på egne liv og muligheter, gjøre sine egne erkennelser og sette seg egne, individuelle mål. Kulturopplevelser, enten det er som publikum eller ved egen deltakelse, kan hjelpe oss å oppnå den mestring av tilværelsen som vi alle etterstreber.

For enkeltmennesket er den frivillige kultursektoren en mulig arena for å utvikle egne interesser og evner, tilegne seg kunnskap, utvikle lederskap, og ikke minst ha meningsfylt samvær med andre. Summen av det frivillige engasjementet på kulturfeltet har også en samfunnsbyggende betydning utover det sosiale samværet og egenutviklingen som tilbys den enkelte. Frivillig kulturarbeid kommer både det profesjonelle kulturlivet og samfunnet som helhet til gode på en rekke måter. Det er ikke minst anerkjennelsen av dette som ligger til grunn for den offentlige satsingen på det frivillige kulturfeltet.

14.3 Noen oversiktstall

Kulturell virksomhet er gjennom årene blitt en stadig viktigere del av det frivillige feltet. Over halvparten av alt frivillig arbeid i Norge foregår nå i kultur- og fritidsorganisasjoner.

Kategorien *Kultur og fritid* i Hopkinsklassifiseringen står for 30 prosent av den samlede medlemsmassen og 12 prosent av sysselsettingen innen frivillig sektor. *Kultur og fritid* har til sammen 49 000 organisasjoner, noe som tilsvarer 43 prosent

av organisasjonene i den frivillige sektoren. Disse fordeler seg med 17 000 organisasjoner (15 prosent) innen Kunst og kultur, 14 000 (12 prosent) innen Idrett og 18 000 organisasjoner (16 prosent) innen Hobby og fritid. Dette er for det meste typiske medlemsorganisasjoner som i høy grad er basert på frivillig arbeid. Denne kategorien inkluderer likevel enkelte tjenesteytende organisasjoner slik som museer, arkiver og biblioteker og utstillingslokaler.

Den første kategorien, *Kunst og kultur*, står for 5 prosent av medlemmene og mer enn 5 prosent av sysselsettingen i frivillig sektor. Her finner vi musikk, ulike teater- og dansegrupper, brukskunstforeninger, historielag, litteratur, film, og generell kunst. Blant de store medlems- og paraplyorganisasjonene finner man Norges Musikkorps Forbund, Norges Korforbund, Fortidsminneforeningen, Norges Husflidslag og Norsk musikkråd. Nedenfor gjennomgås dette området nærmere.

I den andre kategorien, *Idrett*, som omfatter 9 prosent av medlemsmassen og 5 prosent av sysselsettingen i frivillig sektor, finner vi Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité, med tilknyttede særforbund og idrettslag, i tillegg til et lite antall andre idrettssammenslutninger, slik som Det Frivillige skyttervesen og Norges Bilsportforbund. Idretten er nærmere behandlet i kapittel 13.

Tredje underkategori, *Hobby og fritid* omfatter 15 prosent av medlemmene og 2 prosent av ansettelsene i den samlede sektoren. Her finner vi Norsk automobil forening og andre motorklubber, pensjonistforeninger, fiske og jaktlag, ulike klubber for dyrehold, studentforeninger, speidere og villmarksforeninger, sammen med mange andre typer av organisasjoner. Her finner vi også kvinne- og mannsklubber, frimurerlosjer, Lions, Rotary, Odd Fellow og Kiwanis. Organisasjonene på dette feltet er omtalt flere steder i meldingen.

14.4 Nærmere beskrivelse av kulturpolitikken og det frivillige kulturfeltet

14.4.1 Kulturloven

Å klargjøre strukturelle forhold og ansvarsplasse- ring er av vesentlig betydning for å sikre et sterkt, velfungerende og variert kulturliv. Som et ledd i oppfølgingen av Kulturløftet la regjeringen derfor fram Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) *Om lov om offent- lege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kul- turlova)*. Stortinget sluttet seg helt ut til lovforsla- get, og loven ble satt i verk fra 1. august 2007.

Kulturloven er en generell lov som ikke legger detaljerte kulturpolitiske føringer, men som gir uttrykk for og synliggjør det ansvaret offentlige myndigheter har på kulturfeltet. Loven slår fast at det er en offentlig oppgave å tilrettelegge for et bredt spekter av kulturvirksomhet, slik at alle får en reell mulighet til å delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk. Dette forut- setter at staten, fylkeskommunene og kommunene anerkjenner sitt ansvar på feltet og sørger for å gi kulturell virksomhet gode og forutsigbare ramme- vilkår. Regjeringen ser det som viktig å fremme bred deltakelse i kulturlivet og sikre lett tilgjenge- lighet til kulturtilbud i hele landet. Gjennom å løfte fram og styrke kulturens posisjon og status, bidrar kulturloven til å legge premissene for en slik inklu- derende kulturpolitikk.

14.4.2 Kulturløftet og kulturbudsjettet

Regjeringen har et uttalt mål om å heve kulturens status som samfunns- og politikkområde gjennom «Kulturløftet». Denne satsingen innebærer en betydelig økning av det statlige kulturbudsjettet, til 1 prosent av det samlede statsbudsjettet innen 2014. Denne økningen vil også på mange måter komme det frivillige kulturlivet til gode, noe som er i tråd med Kulturløftets målsetting om økt satsing på det frivillige arbeidet. Siden regjeringsskiftet i 2005 har bevilgningene til kulturformål økt med over 700 mill kroner.

Det statlige kulturbudsjettet er i første rekke rettet mot det profesjonelle kunst- og kulturlivet. Det legges like fullt vekt på den rollen som de fri- villige organisasjonene spiller. Og det er ingen motsetning mellom å prioritere både det profesjo- nelle arbeidet og den frivillige innsatsen. Tvert i mot, det kan gis mange eksempler på at frivillig innsats styrker formidlingen av det profesjonelle.

Direkte statstilskudd til frivillig kulturvirksom- het gis først og fremst gjennom Frifondordningen, en tilskuddsordning for lokalt frivillig arbeid blant barn og unge (se omtale kap.23). Indirekte nyter imidlertid det frivillige kulturlivet også i høy grad godt av den statlige kulturstøtten. Et kjennetegn ved kunst- og kulturlivet er at mange aktiviteter og virksomheter er basert på samarbeid mellom pro- fesjonelle, amatører og frivillige. Både Kultur- og kirkedepartementet og Norsk kulturråd yter der- med viktig støtte – både direkte og indirekte – til det frivillige kunst- og kulturlivet. Særlig gjelder dette barn og ungdoms kulturaktivitet, som utgjør en viktig del av det frivillige kulturlivet.

I tillegg til den direkte og indirekte støtten det frivillige kulturlivet får over statsbudsjettet og gjen-

nom Kulturrådet, ytes det også betydelig støtte til frivillig arbeid på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. En del aktiviteter får dessuten bidrag fra privat næringsliv og kan ses i nær sammenheng med en bærekraftig lokal og regional utvikling.

14.4.3 Norsk kulturråd og Fond for lyd og bilde

Norsk kulturråd forvalter 300 mill kroner gjennom Norsk kulturfond i tillegg til en rekke faste tiltak. Barne- og ungdomskultur er ett av Norsk kulturfonds 10 hovedområder, og under denne avsetningen gis det støtte til en rekke prosjekter for, av og med barn og ungdom. Også under de andre hovedområdene, ikke minst scenekunst og musikk, gis det støtte til barne- og ungdomsprosjekter som involverer frivillige, amatører og profesjonelle.

I tillegg til Norsk kulturfond forvalter Norsk kulturråd en rekke faste tiltak og ordninger. Flere av de største ordningene er rettet direkte inn mot det frivillige kulturlivet: Tilskudd til landsomfattende musikkorganisasjoner (17,1 mill kroner), Musikkverkstedordningen (16,5 mill kroner), Tilskudd til kjøp av musikkinstrumenter (5,0 mill kroner) og Aktivitetsmidler kor (1 mill kroner). Blant viktige faste tiltak på det frivillige området er Ungdommens Kulturmønstring (6,5 mill kroner) i tillegg til en rekke andre tiltak innen scenekunst og musikk.

Fond for lyd og bilde er en annen statlig støtteordning som også er kilde til økt aktivitet på det frivillige feltet. Fondets midler (25 mill kroner) nyttes i hovedsak til å fremme produksjon og formidling av innspillinger i lyd og/eller bilde, konsert- og turnéstøtte, komponering, scenekunstproduksjoner, manusutarbeidelse for film/video og teater samt formidlingstiltak. Fondet skal stimulere til nyskapende virksomhet. Tiltak som fremmer utviklingen av en levende barne- og ungdomskultur og kulturelt mangfold vektlegges. Fondet har ingen særskilt innretning mot det frivillige kulturlivet, men tilskuddsprofilen viser at Fondet har stor betydning for unge og debutanter. Fondet spiller slik en rolle i skjæringspunktet mellom frivillig aktivitet og profesjonell virksomhet gjennom å gi muligheten til å realisere kunstneriske prosjekter uten å være etablert i kunstlivet.

14.4.4 Musikk

Styrking av musikkfeltet er et sentralt punkt i Kulturløftet. Svært mye frivillig kulturaktivitet skjer nettopp på musikkfeltet. En stor andel av Norges befolkning er eller har vært engasjert i en eller

annen form for frivillig musikkvirksomhet, det være seg kor, korps, rockeband eller annet.

Tilskudd til landsomfattende musikkorganisasjoner ble i 2003 overført fra Norsk musikkråd til Norsk kulturråd. I 2007 utgjør tilskuddet 17, 1 mill kroner og er fordelt til 28 landsomfattende organisasjoner som representerer omtrent 156 000 medlemmer. I tillegg gir Kultur- og kirkedepartementet tilnærmet 2,7 mill kroner til drift av Norsk musikkråd inkludert norsk avdeling av Jeunesses Musicales.

Mange av de landsomfattende musikkorganisasjonene som mottar statlig tilskudd er sentrale aktører innen det frivillige så vel som det profesjonelle musikklivet. De er innbyrdes svært forskjellige med ulike roller og plassering på musikkområdet og noen er tilnærmet enerådende på sitt felt. Sammen med barne- og ungdomsorganisasjonene utgjør de grunnfjellet i musikklivet og musikktilbudet lokalt.

Kor- og korpsbevegelsen i Norge aktiviserer svært mange mennesker, med mer enn 1780 kor og vel 1000 korps for voksne og barn over hele landet. Sammen med kulturskolene og grunnskolen er korps og kor sentrale aktører innen musikkopplæring for barn og unge og en viktig komponent i et helhetlig utdanningsløp fra amatør til profesjonell. Gjennom blant annet økt korstøtte, innføringen av en treårig ordning for profesjonalisering av kor og tilskudd til kjøp av instrumenter for skolekorps, vil regjeringen støtte opp om disse populære aktivitetene som har en helt sentral plass både i det lokale kulturlivet og i mange enkeltmenneskers liv.

På musikkfeltet finnes det et omfattende samarbeid mellom profesjonelle og amatører, til gjensidig nytte. Foreningen Musikkens Venner har tilnærmet 4 500 enkeltmedlemmer og frivillige som



Figur 14.2

Foto: Scanpix

bidrar til gjennomføring av konserter over det ganske land i et samarbeid med profesjonelle produsenter og utøvere. Norsk Rockforbund har en svært bred medlemsmasse på vel 50 000 inkludert 193 medlemsklubber, hvorav 55 festivaler som til sammen engasjerer 20 000 frivillige per år.

Festivalene har en sentral rolle som formidler av musikk i Norge, spesielt utenfor de kulturelle sentra i større byer. Framveksten av nye festivaler har vært gledelig høy de siste årene, og festivalstøtteordningen under Norsk kulturråd har vært sterkt medvirkende til denne utviklingen. I 2007 fordelte Kulturrådet 28,7 mill kroner til 80 musikkfestivaler. 139 festivaler søkte om slik støtte. Til sammenligning fikk Kulturrådet bare 76 søknader i 2001. At søknadsmengden har økt med rundt 80 prosent på seks år sier mye om det økte aktivitetsnivået på dette feltet.

Ni knutepunktfestivaler får statlig tilskudd fra Kultur- og kirkedepartementet: Festspillene i Bergen, Festspillene i Nord-Norge, Olavsfestdagene i Trondheim, Molde International Jazz Festival, Førde Internasjonale Folkemusikkfestival, Ultima Oslo Contemporary Music Festival og Festspillene i Elverum. I tillegg er det lagt inn midler til en knutepunktfestival for rock og for blues i 2007. Samlet utgjør statlig tilskudd til slike festivaler 40,7 mill kroner i 2007.

Festivalene er for en stor del avhengige av frivillig innsats. Blant barn og unge er prosjektbaserte tilknytningsformer mer populære enn organisasjonsmedlemskap, og dette er festivalene et godt eksempel på. Her kan ungdom jobbe frivillig i prosjekter i avgrensede tidsrom, og de største festivalene trekker til seg frivillige ikke bare lokalt og regionalt, men også fra resten av landet og utlandet.

Festivalene arbeider aktivt med å rekruttere frivillige. Et godt eksempel er Molde International Jazz Festival som ble etablert i 1961. Festivalen har i dag omlag 80 000 besøkende til 80 billetterte konserter og om lag 60 gratiskonserter fordelt på 17 ulike spillesteder. Den faste staben består av 4,5 stillinger. I tillegg utgjør den helårige staben prosjektbaserte deltidsstillinger på til sammen ca. 1,5 årsverk. Ut over dette drives organisasjonen av frivillige medarbeidere. I 2006 var staben av frivillige på litt over 800 personer som bidro til planlegging og gjennomføring av festivalen, hvorav ca. 650 vakter, riggpersonell og funksjonærer uten lederansvar. Det frivillig arbeidet her utgjorde i 2006 ca. 25 000 dugnadstimer, noe som tilsvarer ca. 15 årsverk.

Den store og varierte aktiviteten på musikkfeltet viser klart hvordan det frivillige engasjementet

og den profesjonelle aktiviteten kan støtte opp om og berike hverandre gjensidig.

Musikkverkstedordningen er en statlig støtteordning for aktiviteter innen rock, jazz, folkemusikk og verdensmusikk. Gjennom ordningen gis det støtte til utstyr til øvings- og framføringslokaler, avgrenset opplæring/kortere kurs, bygningsmessige tilretteleggelser, opptaksutstyr og ikkepersonlige instrumenter. Ordningen har i praksis en klar ungdomsprofil, men ingen reell aldersgrense. I statsbudsjettet for 2006 og 2007 har regjeringen styrket ordningen med henholdsvis 2,0 og 2,5 mill kroner. Musikkverkstedordningen har hatt øvelokaler for rytmisk musikk som særskilt innsatsområde i flere år. Ordningen har hatt stor betydning for etablering og utvikling av det lokale musikklivet.

14.4.5 Scenekunst

Scenekunst er et annet satsingsområde i Kulturløftet. En nøkkelaktør på det frivillige feltet er i denne sammenhengen Norsk teaterråd (tidligere Norsk Amatørteaterråd, etablert i 1979), som er en paraplyorganisasjon for alt amatørteater i Norge. Formålet for Norsk teaterråd (NT) er å være et samarbeidsorgan for frivillige organisasjoner som har teater/scenekunst som organisert virksomhet. Som medlemmer i NT kan opptas frivillige organisasjoner som har teater/scenekunst som virksomhet. Per dags dato har NT 16 medlemsorganisasjoner og medlemsorganisasjonenes aktivitetsnivå er sterkt stigende.

NT, som er helt ut statsfinansiert, fikk i 2007 et statstilskudd på vel 8 mill kroner. Styret i NT fordele statsstøtten til medlemsorganisasjoner etter kriterier fastsatt av representantskapet. NT er en av tre paraplyorganisasjoner som forvalter Frifondordningen (jf. kap. 23). Frifond teater har som mål å støtte grupper og lag som arbeider innenfor scenekunstmrådene teater og dans på amatørnivå. Midlene fordeles til lokallag, foreninger og grupper som er relatert til frivillig barne- og ungdomsarbeid lokalt.

De siste årene har vi også sett en oppblomstring av distriktsoperaer, f.eks. i Kristiansund, i Bodø, på Steinvikholm og på Ringsaker. Disse er i stor grad avhengige av frivillig innsats både på og bak scenen. Regionoperaene i Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø har i større grad basert seg på visning av Riksoperaoppsetninger og lignende, men har også til en viss grad egenproduksjoner med frivillig bakkemannskap. Vest-Norges Opera har i alle år nytt godt av samarbeidet med frivillige korsangere i tidligere Opera Bergen.

Steinvikholm Musikkteater er ett av flere eksempler på hvordan operafeltet samler profesjonelle og amatører i et kunstnerisk fruktbart samarbeid. Musikkteateret har hver sommer en oppsetning av operaen «Olav Engelbrektsson» på Steinvikholm. Arrangørene har som formål å skape en arena og være et springbrett for barn og ungdom gjennom tilgang til å delta i produksjonene. Amatører tilbys roller og oppgaver både på og bak scenen; som statister, biroller, i operakor og orkester, kostymeproduksjon og annet teknisk apparat. Unge talenter mellom 16 og 25 år konkurrerer om amatørsolistroller innen dans og sang, og hvert år deltar et femtitalls ungdommer under 16 år på scenen. Mange deltar også i produksjonsapparatet, og det holdes kurs i kostymeproduksjon, sminke og scenearbeid. I 2006 hadde produksjonen 185 aktører på scenen og et hundretalls personer i apparatet bak. 200 frivillige var med i dagnadsarbeidet. Dette lot seg gjennomføre i samarbeid med profesjonell kunstnerisk ledelse, instruktører, solister, musikere og teknikere.

14.4.6 Historiske spill og friluftsspill

Etter at Stiklestadspillet, spillet om Olav den hellige, ble etablert som et av de aller første med statsstøtte, har det gjennom årene kommet til stadig flere friluftsspill og historiske spill. Spillene har spredt seg over hele landet og engasjerer en rekke personer i alle aldrer. Spillene er oftest bygd over begivenheter – gode eller grusomme – som har funnet sted i tidligere tider, eller historier bygd på sagn eller fortellinger som har versert i en region. Felles for historiske spill og friluftsspill er at de gjerne er bevisst stedsspesifikke, knyttet til spesielle by- eller landskapsrom, som blir sentrale i den kunstneriske målsettingen. De mange medvirkende er amatørteaterskuespillere, som med få unntak er hjemmehørende i regionen. Frivillige amatørteaterlag danner gjerne kjernen blant skuespillerne, og disse trekker med seg andre, familie og venner i de mindre rollene. Til hovedrollene hentes det ofte profesjonelle skuespillere fra teatrene. Arbeidet med oppsetningen pågår over måneder eller gjennom hele året fram til visningen sommertid, og det felles arbeidet med oppsetningen blir en viktig del av det sosiale miljøet på stedet.

De første spillene var i hovedsak lokalt eller regionalt finansiert, iblant med noe statlig støtte i forbindelse med oppstartingen. Det er senere etablert en egen støtteordning for historiske spill/friluftsspill i Norsk kulturråd. Spill under etablering og allerede etablerte spill kan søke. Det er en for-

utsetning at spillet er forankret i et lokalt og regionalt kulturliv med medvirkende fra egen region. Søkere skal kunne dokumentere lokal/regional delfinansiering, og den regionale støtten skal ikke reduseres som resultat av at et spill blir tildelt støtte fra Norsk kulturråd. Spillet må ha et styre som står ansvarlig for driften, og en organisasjonsform som sikrer kontinuitet. Det forutsettes at det planlegges minst to forestillinger og at spillet tenkes gjentatt. I 2007 var det ved søknadsfristen 1. mars kommet inn 49 søknader som fordelte seg på en rekke fylker. Samlet søknadssum beløp seg til 8,9 mill kroner. Søknadene kan gjelde støtte til bruk av profesjonelle krefter innen manuskriptarbeid, regi, scenografi og koreografi. Det kan også gis støtte til engasjement av profesjonelle utøvere. De øvrige er frivillige medvirkende.

De historiske spillene/friluftsspillene er avhengig av den lokale innsatsen som amatører legger ned. Gjennom arbeidet med spillene kobles ulike amatørteateraktiviteter som korps, kor, amatørteater og amatørordans. Spillene styrker dermed samhold og samarbeid i lokalsamfunnet, og bidrar til lokal identitetsbygging. Samtidig gir deltakelse i spillene en anledning for mange ivrige amatører til å samarbeide med og lære av de profesjonelle kreftene som trekkes inn.

14.4.7 Dansekunst

Kulturløftet skal også være et løft for dansekunsten. Gjennom Kulturrådets tildeling av prosjektmidler til dansefeltet får også det frivillige danse-miljøet tilført nye ressurser. Prosjektet Isadora er et eksempel på dette. Isadora er et treårig kunstnerisk utviklingsprosjekt der barn og unge fra 4 til 16 år møter profesjonelle dansekunstnere som likeverdige i arbeidsprosessen og på scenen. I samspill med kunstnerne skal de unge være kunstnerisk medansvarlige for de større og mindre forestillingene som produseres, blant annet ved å være med å definere det temaet som skal utforskes, ta kunstneriske valg underveis og bestemme forestillingsform.

14.4.8 Film

På filmområdet spiller frivillige organisasjoner gjennom filmklubbene en viktig rolle. Filmklubbene viser historisk film og kvalitetsfilm og representerer et supplement til ordinær kinodrift. Klubbene bidrar også til filmkunnskap og filmentusiasme. I dag finnes det 115 aktive filmklubber over hele landet. Driften er basert på lokalt engasjement og frivillig arbeid.

Norsk filmklubbforbund (NKF) er en sammenlutning av filmklubber for barn, ungdom og voksne. NKF disponerte i 2006 Frifondsmidler for kroner 500 000 som i sin helhet kanaliseres videre til barne- og ungdomsfilmklubbene. NKF mottar blant annet driftstilskudd fra FILM&KINO i henhold til forskrifter til Film- og videogramloven samt tilskudd fra Norsk filminstitutt til barnefilmklubber, seminarer og innkjøp av filmklassikere.

Filmklubbenes virksomhet er omtalt i St.meld. nr. 22 (2006–2007) *Veiviseren. For det norske film-løftet*. I meldingens kapittel 7.5 beskrives virksomheten til filmklubbene og NKF nærmere. I meldingen heter det blant annet:

«Departementet ser ... filmklubbene som alternativ... visningsarena... og som et viktig supplement til den ordinære kinodriften. ... Filmklubbene er en viktig og tradisjonsrik kilde til filmkunnskap og filmentusiasme. Departementet viser også til regjeringens satsing på frivillighet. Filmklubbene, som drives av 400 frivillige styremedlemmer over hele landet, er et viktig bidrag til frivilligheten på filmområdet.»

I meldingen foreslo departementet at ansvaret for tilskudd til Norsk filmklubbforbund fortsatt skal ligge hos FILM&KINO, som også bør ha ansvaret for tilskudd til barnefilmklubbene. Stortinget hadde ved behandlingen av meldingen ingen merknader til forslaget, jf. Innst. S. nr. 277 (2006–2007).

14.4.9 Språk og litteratur

Norsk språk og litteratur engasjerer mange, også på frivillig basis. På litteraturfeltet legges det ned en betydelig frivillig innsats, ikke minst i tilknytning til litteraturfestivalene. En rekke av disse festivalene får fast tilskudd fra Kultur- og kirkedepartementet (Kapitelfestivalen i Stavanger, Bjørnson-festivalen i Molde/Nesset, Petter Dass-dagene/Hamsun-dagene samt Norsk litteraturfestival/Sigridd Undset-dagene på Lillehammer, som får fast tilskudd via Maihaugen). Frivillig innsats er likevel grunnleggende for gjennomføringen av disse litteraturfestivalene.

Språk og identitet er nært knyttet sammen. Norsk historie viser med all mulig tydelighet at språk også handler om identitetspolitikk, og en god kulturpolitikk må derfor også omfatte en bevisst og målrettet språkpolitikk. Styrking av norsk språk og litteratur inngår som en del av Kulturløftet. Norsk er et lite språk under stort press. Ikke minst gjelder dette nynorsk. Målbevegelsen drives i stor grad av frivillige krefter som ser betydningen av å verne om

og fremme norsk språk. Den nåværende regjeringens økning av statstilskuddet til Noregs Mållag er et av flere tiltak for å styrke det norske språkets posisjon. Regjeringen vil generelt føre en offensiv språkpolitikk og en målrettet litteraturpolitikk for å sikre det norske språkets stilling som et komplett og samfunnsbærende språk i Norge. Disse spørsmålene vil bli gitt en omfattende behandling i den varslede stortingsmeldingen om språk, som etter planen skal foreligge høsten 2007.

14.5 Frivillig innsats innen kulturminnevern, kulturarv og kulturvern

Foreningen til norske fortidsminnesmerkers bevaring ble stiftet i 1844, og er sannsynligvis verdens eldste fortsatt aktive frivillige organisasjon som arbeider for vern av kulturminner.

Foreningen hadde fra 1860 en statsbevilgning for å ivareta det offentlige ansvaret for kulturminnevern, og den var meget aktiv i arbeidet for å få etablert et statlig organ til å overta dette ansvaret. Dette skjedde gjennom opprettelsen av Riksantikvarembetet i 1912.

Det offentlige kulturminnevernet i Norge er således skapt gjennom frivillig innsats.

Foreningen, med 7 500 medlemmer, har regionale avdelinger i alle fylker og eier og forvalter en rekke sentrale kulturminner, deriblant 9 stavkirker. Den er en viktig samarbeidspartner for Riksantikvaren.

Norsk Kulturarv er en ideell stiftelse opprettet i 1993. Den har fylkeskommuner, kommuner og næringsbedrifter som medstiftere, men er også åpen for personlige medlemskap (ca. 2800 i 2007). Formålet er å verne kulturarven gjennom næringsutvikling i et samspill mellom det offentlige, næringslivet og andre private interesser.

Miljøverndepartementets og Riksantikvarens verdiskapingsprogram har også som mål å utvikle slike samarbeidsformer, der frivillige organisasjoner er viktige medspillere.

Riksantikvarens arbeid med å ta vare på de nasjonale minoriteters kulturarv skjer i nært samarbeid med minoritetsorganisasjonene.

Frivillige har også på andre måter ytt viktige bidrag til at kulturarvmateriale blir tatt vare på. Historielag og andre organisasjoner har for eksempel organisert eller bidratt til etablering av lokale museer, lokalhistoriske arkiv, innsamling av fotografi, bevaring og drift av fartøy etc. Viktige kilder, som ellers ville ha forsvunnet, er på denne måten bevart og blir formidlet til stadig nye grupper.

Et viktig prinsipp i museumsreformen, en faglig kvalitetsreform som nå blir gjennomført i hele landet, er å bevare og styrke lokalt engasjement og deltakelse i kulturvernet. Dette betyr at museene også i framtida vil være avhengig av de frivilliges innsats. Framfor alt vil det nå bygges opp kompetansemiljø som vil være bedre i stand til å utvikle og stimulere denne innsatsen. Den frivillige innsatsen ved museene organiseres ofte i venneforeninger. På de vel hundre museene som mottar statlig støtte, er frivillig innsats i 2006 anslått til omkring 130 årsverk.

Norges kulturvernforbund er paraplyorganisasjon for frivillige organisasjoner som arbeider innenfor områdene historie og kulturvern. Kulturvernforbundet hadde følgende 19 medlemsorganisasjoner i 2006, noe som viser bredden på dette feltet: DIS-Norge, Forbundet KYSTEN, Fortidsminneforeningen, HIFO – Den norske historiske forening, Landsforbundet av Motorhistoriske Kjøretøyklubber, Landslaget for Lokalhistorie, Landslaget for Lokalhistorie i Skolen, Landslaget for Lokal- og Privatarkiv, Museumsbanerådet, Norges Husflidslag, Norsk Folkeminnelag, Norsk Forening for Fartøyvern, Norsk Fyrhistorisk Forening, Norsk Folkedraktforum, Norsk Skipsfartshistorisk Selskap, Norsk Jernbaneklubb, Norsk Slektshistorisk Forening, Norges Metallsøkerforening og Rutebilhistorisk Forening. Medlemsorganisasjonene har til sammen rundt 190 000 medlemmer og 1 300 lokale og regionale lag. Den frivillige innsatsen som årlig gjøres av disse medlemmene er anslått til 100–150 årsverk.

14.6 Kulturbygg

For at det lokale kulturlivet skal kunne utfolde seg, er det nødvendig at det skapes tilrettelagte møteplasser. Å etablere gode kulturbygg er imidlertid et stort økonomisk løft for mange lokalsamfunn. Det ytes derfor statlig støtte til dette formålet gjennom overskuddet fra Norsk Tipping AS. Kultur- og kirkedepartementet fordeler årlig spillemidler til investeringer i kulturbygg på lokalt og regionalt nivå gjennom to tilskuddordninger: «Desentralisert ordning for tilskudd til kulturhus» og «Ordning for tilskudd til regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur». Disse tilskuddsordningene er viktige for å sikre infrastruktur på kulturområdet i hele landet. Kulturbyggene som finansieres gjennom tilskuddsordningene utgjør viktige møteplasser og arenaer for blant annet frivillige organisasjoners aktivitet. Tilskuddene har vist seg å være helt nødvendige for å sikre at alle

delene av landet har mulighet til å bygge infrastruktur på kulturområdet som er tilpasset lokale forhold. Tilskuddene bidrar til at betydelige midler fra andre kilder, herunder kommunale og fylkeskommunale tilskudd, blir brukt til kulturhus og regionale møteplasser. De lokale kulturbygningene tjener først og fremst amatørkulturens behov og betyr mye for lokalt og regionalt kulturliv. I tillegg er bygningene viktige for formidlingen av kunst og kultur.

Forvaltningen av den desentraliserte tilskuddsordningen er delegert til fylkeskommunene. Tilskuddene fordeles til fylkeskommunene etter en fastsatt fordelingsnøkkel. Utover et sett overordnede premisser fastsatt av departementet, definerer fylkeskommunene selv hvilke prosjekter som omfattes av ordningen, og prioriterer hvilke prosjekter som skal få støtte innenfor de midlene som fylkeskommunene disponerer. Tilskuddene skal bidra til egnede lokaler og bygninger som gir rom for ulik kulturell virksomhet. Bygningene skal fungere som kulturelle møtesteder for lokalmiljø og/eller region. Midlene kan benyttes til nybygg, ombygging og modernisering av kulturhus, men ikke til ordinært vedlikehold eller drift. I 2007 har departementet fordelt 49,7 mill kroner til fylkeskommunene som viderefordeler investeringsmidlene til lokale og/eller regionale kulturhus. Fylkeskommunenes prioriteringer viser at det spesielt er behov for ombygging av eller tilbygg til eksisterende flerbrukslokaler. Fylkeskommunene rapporterte at 88 prosent av prosjektene som fikk tilskudd i 2006 var flerbrukslokaler. Av disse gikk 82 prosent til ombygging eller tilbygg til eksisterende flerbrukslokaler.

Tilskudd til regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur fordeles av Kultur- og kirkedepartementet. Tilskuddene skal bidra til etablering av lokaler, arenaer, utanlegg og lignende tiltak med regionale funksjoner for produksjon, utøvelse og formidling av kunst og kultur. I likhet med den desentraliserte ordningen kan midlene til regionale møteplasser benyttes til nybygg, ombygging og modernisering, men ikke til ordinært vedlikehold eller drift. Størstedelen av tilskuddene har gått til regionale kulturvernbygninger. I tillegg er det gitt betydelige tilskudd til Drammen internasjonale kultursenter og Lillestrøm kultursenter. I 2007 er det 75 mill kroner til fordeling innenfor tilskuddsordningen.

Gjennom Musikkverkstedordningen har staten bidratt til blant annet lokaler og utstyr for aktiviteter innen rock, jazz, folkemusikk og verdensmusikk.

14.7 Samspill mellom det profesjonelle kunst- og kulturlivet og det frivillige feltet

I likhet med det frivillige feltet generelt, preges også frivillig kulturvirksomhet av en økende profesjonalisering. Det blir stadig vanligere at amatørteaterlag og orkester trekker inn profesjonelle krefter som innleide instruktører eller solister. Mange kor har en ansatt dirigent. Det frivillige kulturlivet utgjør dermed et arbeidsmarked for profesjonelle kunstnere og kulturarbeidere. Mange frilanskunstnere og kulturarbeidere har store deler av sitt inntektsgrunnlag i frivillig sektor. Disse har utvilsomt mye å tilføre amatørerne de samarbeider med i form av kompetanse, inspirasjon og faglig utvikling, men den økende bruken av profesjonelle krefter har selvfølgelig også en kostnadsside som gjør frivillig virksomhet mer avhengig av offentlig støtte.

Samtidig som profesjonelle kunstnere og kulturarbeidere bidrar til å vitalisere den frivillige aktiviteten, nyter de på sin side ofte godt av den frivillige innsatsen som legges ned på kulturfeltet. De mange festivalene som har blomstret opp rundt omkring i Norge er et talende eksempel på dette. Slike festivaler har i mange tilfeller vokst fram av et lokalt initiativ, og de er som regel avhengig av omfattende frivillig innsats for å kunne gjennomføres, selv om festivaltilbudet er profesjonelt. På denne måten er store deler av det profesjonelle kulturlivet avhengig av en velfungerende frivillig sektor, der de frivillige fungerer som arrangører, støtteapparat og tilretteleggere for profesjonelle utøvere.

Den gjensidige avhengigheten mellom det profesjonelle kunst- og kulturlivet og den frivillige virksomheten på feltet, er et velkjent faktum som det kan være tjenlig å få mer forskningsbasert kunnskap om. På oppdrag av Kultur- og kirkedepartementet gjennomfører nå Telemarksforskning-Bø en omfattende undersøkelse av kunstneres inntekts- og arbeidsforhold. Resultatene av undersøkelsen skal foreligge mai 2008. Ved å se på inntekts- og arbeidsforholdene blant kunstnere vil undersøkelsen gi et bilde av hvor mange av kunstnerne som driver kunstnerisk virksomhet på heltid eller har dette som en større eller mindre deltidsvirksomhet ved siden av annet arbeid. Kunstnerundersøkelsen vil dermed gi bedre kunnskap om sammenhenger mellom det profesjonelle og det frivillige kulturlivet.

Ett tiltak som åpenbart inviterer til et viktig samspill mellom frivillige og profesjonelle aktører er Den kulturelle spaserstokken. Dette prosjektet

ble lansert av regjeringen sommeren 2006. I statsbudsjettet for 2007 er det bevilget til sammen 10 mill kroner til tiltaket over Kultur- og kirkedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementets budsjetter, med 5 mill kroner fra hvert departement.

Målet med ordningen er å legge til rette for kulturtiltak for eldre. Gjennom et økt samarbeid mellom kultursektoren og omsorgssektoren skal Den kulturelle spaserstokken være med å legge til rette for og utvikle gode kunst- og kulturprosjekter lokalt. Dette skal kunne gi kunst- og kulturopplevelser til eldre mennesker på eldresentre, i sykehjem og på ulike kulturarenaer. De bevilgede midlene skal benyttes til profesjonell kunst- og kulturformidling av høy kvalitet, etter modell fra Den kulturelle skolesekken. Tilbudet bør videre favne om et mangfold av sjangre og uttrykk.

Den kulturelle spaserstokken bør ha en sterk lokal forankring og legge til rette for lokale initiativ. Tilskuddsordningen ble derfor utlyst i brev til alle landets kommuner. Tilskuddene fordeles i august 2007.

14.8 Frivillig kulturvirksomhet som opplærings- og rekrutteringsarena

Et stort antall barn og unge deltar i løpet av oppveksten i en eller flere frivillige kulturaktiviteter. De fleste skal ikke selv bli profesjonelle utøvere. Breddekulturen er likevel en forutsetning for elitekulturen, og mange framtidige kunstnere får sin grunnopplæring på den frivillige arenaen.

Frivillige organisasjoner og kulturaktiviteter fungerer som en rekrutteringsarena for deltakelse i kulturlivet på mange nivåer. Noen ganske få utvikler talentet og interessen til et profesjonelt nivå, mange flere oppdager gleden ved å utfolde seg kreativt og engasjerer seg på frivillig basis også senere i livet. Den kulturelle interessen og forståelsen som vokser ut av egenaktivitet vil også som regel føre med seg en interesse for andre kulturuttrykk, slik at det frivillige kulturlivet både avler utøvere og et bredt publikum.

Frivillige kulturorganisasjoner har drevet opplæring siden midten av 1800-tallet. Kompetanseoverføring og tradisjonsoverføring har stått sentralt. Det frivillige feltet er fortsatt en sentral arena for kunnskapsformidling, der medlemmene skaffer seg kompetanse og utvikler sine talenter og interesser. Mange ikke-profesjonelle ønsker å uttrykke seg kreativt eller kunstnerisk, og det frivillige feltet gir rom for dette på mange ulike nivåer, hele livet gjennom. Frivillig virksomhet har også en nøkkel-

rolle innenfor voksenopplæringen. Kunnskapsoverføringen som foregår i frivillig regi er dermed en betydelig faktor i den generelle oppbyggingen av kulturell kompetanse i befolkningen. Dette er nærmere behandlet i kapittel 11 og 24.

14.9 Strukturelle endringer på det frivillige kulturfeltet

Frivillig innsats på kulturfeltet skjer både innenfor og utenfor det landsomfattende organisasjonslivet. Mye frivillig innsats ytes blant annet i tilknytning til offentlige eller halvoffentlige virksomheter. Organisering og arbeidsformer endrer seg, og skillet mellom offentlig og privat kulturvirksomhet er blitt mindre tydelig. Vi ser flere tidsavgrensede prosjekter, mer flyktig nettverksorganisering og en framvekst av mange smale interessegrupper der medlemmene hyppigere melder seg inn og ut. Mange ønsker å delta på aktiviteter, men ikke nødvendigvis være med i en organisasjon, og følgelig får lag og grupper oftere en løs form uten tilknytning til en sentral organisasjon.

Dugnadstradisjon har lenge stått sterkt i Norge og mange har vært villige til å stille opp for fellesskapet med gratisinnsats. Hyggelig samvær med andre og en følelse av å gi et verdifullt bidrag til fel-

lesskapet har gjort at folk har vært villige til å legge ned mange arbeidstimer uten kompensasjon. Fortsatt drives størsteparten av den frivillige kulturvirksomheten av lokale ildsjeler på fritiden, men likevel er det en klar tendens til at frivillig sektor profesjonaliseres og at de aktive selv har større forventninger og krav til hva foreningene kan tilby. Dette fører til et behov for å redusere det administrative arbeidet og frigjøre tid til aktivitet.

Det frivillige kulturlivet er mangfoldig, sammensatt og i endring. Som det påpekes i Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) *Om lov om offentlige styresmakters kulturverksemd (kulturlova)*, stilles offentlige styresmakter overfor nye kulturpolitiske utfordringer på grunn av denne utviklingen. Tiltak og virkemidler for å fremme en sterk og levende frivillig kultursektor må vurderes i forhold til kompleksiteten i dagens kulturliv. Det er ikke gitt at gårsdagens virkemidler fungerer i dagens situasjon, og økt kunnskap gjennom forskning vil være en av forutsetningene for å kunne drive en vellykket og målrettet politikk på dette feltet.

Tiltak

- Regjeringen vil fortsette gjennomføringen av Kulturløftet

15 De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene

15.1 Innledning

I kapittel 15 er det en gjennomgang av de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene, hvor det framgår at regjeringens politikk overfor disse organisasjonene må ses i lys av de overordnede målsettingene for barne- og ungdomspolitikken. I kapitlet vises det til at det er et stort mangfold av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Det redegjøres for de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes betydning, både som «skoler i demokrati» og som arenaer for barn og unges eget engasjement. Det gis en kort historisk oversikt over den statlige støttepolitikken.

15.2 De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene og barne- og ungdomspolitikken

Norge har et stort mangfold av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Deres aktiviteter spenner bredt; fra speiding og friluftsliv til rollespill og teater, fra miljøvernengasjement og musikkorps til leikarring og politikk. Det er i Norge flere enn 100 landsdekkende frivillige organisasjoner for og med barn og ungdom, i tillegg til et mylder av lokale grupper, foreninger og lag som ikke er tilsluttet noen nasjonal sammenslutning.

Regjeringens politikk overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene må ses i lys av de mer overordnede og generelle målsettingene for barne- og ungdomspolitikken. Dette gjelder blant annet synet på organisasjonenes betydning og som virkemiddel for å skape og opprettholde en positiv ungdomskultur.

Å sikre gode oppvekst- og levekår for barn og unge er en sentral prioritering for regjeringen. Dette innebærer blant annet å arbeide for at barn og unge får delta aktivt i beslutningsprosesser som angår dem, og å legge forholdene til rette for at ungdomstiden gir de unge kompetanse og lærdom som kvalifiserer dem til voksenlivet og med det samfunnsansvaret det medfører. Skole og utdanning står sentralt i så måte, men det er også viktig å sette fokus på barns og ungdoms fritid. Gjennom en allsidig og organisert fritid tilegner barn og ung-

dom seg verdifull kompetanse som de får nytte av resten av livet.

Men barne- og ungdomstiden er ikke et «venterom» der barn og ungdom skal forberede seg på å bli voksne. Barn og ungdom er en ressurs i seg selv – ikke kun som framtidig arbeidskraft eller som voksne ansvarlige samfunnsborgere, men i kraft av å være barn og ungdom. Barne- og ungdomstiden har derfor en egenverdi. Selv om en aktiv og positiv fritid medvirker til at barn og ungdom avstår fra å eksperimentere med rusmidler, begå ungdomskriminalitet og annen uønsket atferd, er det den positive barne- og ungdomskulturen som må stå i sentrum. Barn og ungdom er også en viktig ressurs som bidrar til samfunnet. Regjeringen legger derfor i sin politikk til rette for å sikre en aktiv og positiv barne- og ungdomskultur, der barn og ungdom tas aktivt med for å forme sin egen hverdag.

Offentlige myndigheter har et ansvar for å bidra til et samfunn preget av mangfold, toleranse og inkludering, der alle barn og unge oppfatter at de er inkludert både i lokalmiljøet og i storsamfunnet. Dette er et arbeid som krever et nært samarbeid med skoler, frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, foreldre og andre aktører på barn og ungdoms fritidsarena.

I den praktiske gjennomføringen av barne- og ungdomspolitikken må kommuner og regionale myndigheter være de sentrale aktørene. Barns og ungdoms oppvekstvilkår fastsettes i stor grad ut fra kommunale beslutninger og gjennom de kommunale tjenester. Regjeringen vil stimulere til at barn og ungdom står sentralt på dagsorden i kommuner og fylker. Når barn og unge settes i sentrum må de organisatoriske løsningene formes ut i fra hva som er best for dem. Tverrsektorielt samarbeid og bedre utnyttelse av ressursene må stå sentralt i arbeidet med å videreutvikle det barne- og ungdomspolitiske arbeidet i kommuner og fylker. Det er viktig at lokale myndigheter arbeider planmessig for å styrke oppvekstmiljøet, og at en ser sammenhengen mellom de offentlige tiltakene og arbeidet de frivillige organisasjonene gjør.

Barne- og ungdomspolitikken må tilrettelegges slik at barn og ungdom får muligheten til å utvikle seg i fellesskap med sine jevnaldrende, og de må få

tid og rom til å holde på med aktiviteter på egne premisser. Gode og trygge nærmiljøer er viktige for å sikre barn og unge plass og rom for lek, utfoldelse og samvær med jevnaldrende. Tilgangen på og utformingen av møtesteder i nærmiljøet og i lokalsamfunnet har betydning for hvordan barn og unge kan møtes og for hva de kan gjøre. Både barnehage, skoler, fritidsklubber, frivillige organisasjoner og andre offentlige og private arenaer er viktige.

Barn og ungdom må trekkes aktivt med i utformingen av barne- og ungdomspolitikken lokalt, regionalt og nasjonalt. Barne- og likestillingsdepartementet har i en årrekke stimulert til og støttet opp om lokalt medvirkningsarbeid for barn og unge, og lagt til rette for erfaringsutveksling og styrket kompetanse når det gjelder metodebruk. Det er viktig at lokale myndigheter er bevisst den verdi frivillig og humanitært arbeid har for lokalsamfunnet. Barne- og ungdomsorganisasjonene er sentrale aktører i den lokale barne- og ungdomspolitikken. Det må derfor legges til rette for at den lokale frivilligheten kan utvikle seg med gode rammevilkår, blant annet gjennom tilgang på gratis skolelokaler eller andre egnede lokaler.

Regjeringens innsats mot mobbing blant barn og unge er med på å skape et inkluderende samfunn. Gjennom Manifest mot mobbing 2006 – 2008 har Barne- og likestillingsdepartementet ansvaret for innsats mot mobbing på fritidsarenaer blant barn og unge. I dette arbeidet er det helt naturlig og nødvendig å nå ut til barn og unge i fritidsklubber og i ungdomshus, samt barn og unge som engasjerer seg i foreninger, klubber og i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Det er viktig at barn og ungdom får gode muligheter til å delta aktivt i dette arbeidet, gjennom at de blir tatt med på råd og får gjennomslag for egne forslag og strategier.

15.3 Det store organisasjonsmangfoldet

Parallelt med at det i Norge er svært mange frivillige organisasjoner og et høyt antall organisasjonsmedlemskap i befolkningen generelt, preges Norge av et stort mangfold av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Framveksten av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner skjedde i første halvdel av 1900-tallet. Etter annen verdenskrig vokste organisasjonene i størrelse og omfang. Ifølge tall fra Fordelingsutvalget, som forvalter den statlige grunnstøtten til landsdekkende frivillige barne- og ungdomsorga-

nisasjoner og fører statistikk over innrapporterte medlemmer under 26 år, hadde disse organisasjonene mer enn 850 000 medlemmer under 26 år i 1976.

Organisasjonssamfunnet har i hele etterkrigstiden vært i endring. Organisasjonsbildet besto de første tiårene etter annen verdenskrig av bredt forankrede samfunnsorienterte barne- og ungdomsorganisasjoner som ble ansett som «skoler i demokrati» og som rettet fokus på positiv samfunnsendring (som for eksempel politiske, humanitære og miljøorganisasjoner). Disse organisasjonene opplevde etter hvert stagnasjon, samtidig som det skjedde en framvekst av mer aktivitetsbaserte organisasjoner som fokuserte på medlemmenes hobbyer og fritidsinteresser (som for eksempel speider, kor og korps, og de senere år data og rollespill).

Barne- og ungdomsorganisasjonene opplevde samlet sett først en stagnasjon og så en sterk nedgang i medlemstall på 1980-tallet og 1990-tallet. Fordelingsutvalgets tall viser at det samlede antall medlemmer under 26 år sank fra 850 000 i 1976, til mindre enn 280 000 i 1999. (Det må her bemerkes at medlemstall fra 1999 ikke inkluderer de partipolitiske ungdomsorganisasjonene, som for øvrig også opplevde stort frafall i antall medlemmer). Etter dette bunnåret har imidlertid det totale medlemstallet i de landsdekkende frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene økt noe, og stabilisert seg på mellom 300 000 og 350 000 medlemmer under 26 år.

I samme perioden opplevde idrettsorganisasjonene en vekst i antall medlemskap blant barn og ungdom. I 1977 hadde NIF 425 000 medlemskap under 17 år. I 1999 var antallet medlemskap i denne aldersgruppen steget til om lag 585 000. Siden 1999 har barn og ungdoms oppslutning om organisert idrett økt sterkt. I 2006 hadde NIF om lag 813 000 medlemskap under 20 år.

Til tross for en stor nedgang i medlemstall i de tradisjonelle landsdekkende frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene fra omkring 1980 til 2000 har det vært en vekst av lokale lag og foreninger som ikke er tilnyttet landsdekkende sammenlutninger. I 2005 mottok mer enn 8 700 slike frittstående grupper, lag og foreninger av barn og ungdom (idrettslag er ikke inkludert) tilskudd til aktivitet fra støtteordningen Frifond, som fordeler tilskudd til frivillig, demokratisk og lokal aktivitet for barn og unge i Norge.

Data fra Ung i Norge-undersøkelsene som ble gjennomført i 1992 og 2002 viser at mer enn halvparten (56 prosent) av norske tenåringer deltok på aktiviteter i regi av idrettslag eller frivillige lag og

foreninger i løpet av en uke i 2002, noe som kun er en svak nedgang på 2 prosent fra ti år tidligere (Sivesind 2004). Det viser seg også at det først og fremst er de passive medlemmene som forsvinner fra organisasjonene. Selv om det er en viss reduksjon i antall timer som en «gjennomsnittsunngdom» bruker på frivillighet (fra 46 til 42 timer) per år, er det en markert økning på fem prosent i løpet av tiårsperioden andelen unge mellom 16 og 24 år som har gjort frivillig arbeid det siste året.

Disse tallene viser at barns og unges frivillige engasjement fremdeles står sterkt, og at de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene er sentrale innenfor den generelle barne- og ungdomspolitikken.

I tråd med en generell vekst i andelen av Norges befolkning som har en etnisk minoritetsbakgrunn, skulle man forvente at det også ville skje en integrering i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Forskning viser imidlertid at det er flere barrierer knyttet til integrering av unge med innvandrerbakgrunn i de «tradisjonelle norske» barne- og ungdomsorganisasjonene (Friberg 2005 og Friberg og Gautun 2007). Minoritetsungdom deltar langt sjeldnere i aktiviteter i regi av disse organisasjonene enn ungdom med norsk etnisk bakgrunn. Dette gjelder spesielt jenter med innvandrerbakgrunn, som er nesten helt fraværende på disse arenaene. Den lave deltakelsen skyldes ikke lavere motivasjon – de gruppene som deltar minst ønsker å være med i organiserte fritidsaktiviteter. For eksempel fortalte mer enn 93 prosent av jenter med pakistansk bakgrunn i Oslo-regionen at de gjerne vil delta i organiserte fritidsaktiviteter der de i dag ikke er med, samtidig som dette er en av gruppene med lavest deltakelse i slike aktiviteter (Friberg 2005). Barrierer for slik deltakelse er dels knyttet til familienes økonomi og utdanningsbakgrunn, dels er de knyttet til mer kulturelt betingede egenskaper ved de ulike minoritetsgruppene og særlig foreldrenes holdninger til barnas bruk av fritid. Samtidig er det et mindretall av de «tradisjonelle norske» frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene som legger mye ressurser inn på å rekruttere barn og unge med innvandrerbakgrunn.

Derimot har det skjedd en framvekst av mer eller mindre organiserte fritidsfellesskap hvor mange unge med innvandrerbakgrunn deltar. Flere såkalte «ressurssentre» og fritidshus har vokst fram i storbyene, der brukerne tilbys leksehjelp, medie- og skriveverksted, danse- og drama-grupper og sosiale tiltak i helger, ferier og høytider. Disse samlingsstedene er viktige for ungdom som av ulike grunner ikke er i kontakt med det tra-

disjonelle organisasjonslivet, og som dermed har få eller ingen muligheter for formell samfunnsdeltakelse. De er også viktige for å inkludere unge med innvandrerbakgrunn inn i lokalmiljøet og i storsamfunnet. Mens mange av disse sentrene i praksis er brukerstyrte, så er det i stor grad et fellestrekk at de ikke er organisert som frivillige og medlemsstyrte barne- og ungdomsorganisasjoner med en valgt ledelse som står ansvarlig overfor medlemmene.

Det har de siste årene vokst fram et knippe lokallagsbaserte frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner som har barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn som målgruppe. Flere av disse mottar grunntilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementets tilskuddsordning for landsdekkende frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Det er behov for en stor innsats blant barne- og ungdomsorganisasjonene for å styrke integreringen av barn og unge med innvandrerbakgrunn i de tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjonene. For å få til dette må organisasjonene tenke nytt og kreativt, og være målrettet i sitt arbeid. Regjeringen vil fortsette å stimulere organisasjonene i dette arbeidet.

Utviklingen stiller også myndighetene på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå foran ulike utfordringer. Dialogen med barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn og med barne- og ungdomsorganisasjonene må videreutvikles for å finne måter for å styrke integreringen av barn og unge med innvandrerbakgrunn. Det vises også til omtale i kapittel 7 om dette temaet.

15.4 De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes betydning

Generalsekretær Trond Enger i Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), som er en paraplyorganisasjon av 73 landsdekkende barne- og ungdomsorganisasjoner, uttalte i april 2007:

«Som engasjerte organisasjonsungdommer melder vi oss som livvakter for ytringsfriheten.»

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene i Norge driver en verdifull og mangfoldig virksomhet og er sentrale for å bedre oppvekst- og levekårene for barn og ungdom i Norge. Organisasjonene har en sentral rolle innenfor barne- og ungdomspolitikken på flere måter.

Først og fremst er de frivillige barne- og ung-

domsorganisasjonene viktige sosiale møteplasser for de unge. Organisasjonene er viktige arenaer for jevnaldersamvær og bygging av sosiale relasjoner og nettverk. De gir også rom for læring og samvær på tvers av alders- og generasjonsskiller og for viktig voksenkontakt med ledere og engasjerte voksne.

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene utgjør mangfoldet og bredden av det lokale barne- og ungdomsarbeidet på kultursektoren og tilbyr barn og unge en aktiv og meningsfull fritid, der de kan drive med alt fra sangkor og teatergrupper til politisk virksomhet og et bredt tros- og verdiengasjement. Samtidig er de produsenter av kultur for et stort publikum, lokalt og regionalt. Organisasjonene er også kulturbyggere i den forstand at de medvirker til å utvikle en felles kulturell identitet blant barn og unge.

Tradisjonelt har barne- og ungdomsorganisasjonenes betydning som demokratibyggere og som skoler i demokrati vært udiskutabel. I 1955 uttrykte Rolf Hofmo, som leder av Statens ungdoms- og idrettskontor (STUI), at

«Den eneste skole som «underviser» i samfunnslære, politikk og demokrati er organisasjonene – og først og fremst ungdomsorganisasjonene. Svekkes disse ved at unge ikke finner veien til dem, svekkes også vårt demokrati.»

Kilde: NOU 2006:13

Begrunnelsen for barne- og ungdomsorganisasjonenes viktige demokratibyggende funksjon springer ut i fra en tankegang om at medlemmene – og spesielt de under 18 år, som har få andre formelle muligheter til å påvirke samfunnet de lever i – får erfaring i å gjøre seg opp en mening om viktige saker, diskutere seg fram til beslutninger og se konsekvensene av dem; de får trening i å gjøre politiske prioriteringer; i å tale på vegne av andre enn bare seg selv; å måtte godta demokratiske flertallsbeslutninger og å ta hensyn til mindretallets syn samt å delta i demokratiske valgprosesser – bærende prinsipper for vår demokratiforståelse. På denne måten sosialiseres medlemmene inn i et demokratisk tenkesett som tjener både det interne organisasjonsdemokratiet og det eksterne demokratiet. Forskere underbygger gjennom ulike studier teorien om at de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene har en slik demokratibyggende funksjon. Dette gjelder særlig de politiske og humanitære barne- og ungdomsorganisasjonene og miljøorganisasjonene (se blant annet Wollebæk et al. 2000, Sivesind og Ødegård 2003, Ødegård 2006).

Fritidsorganisasjoner, hobbyforeninger og religiøse organisasjoner for barn og unge har ikke den samme demokratifunksjonen som de organisasjonene nevnt over. Medlemmer av en hobbyforening har meldt seg inn for å drive hobbyen sin på fritiden, som for eksempel å spille sjakk eller samle på frimerker. Men dette betyr ikke at disse organisasjonene ikke har noen betydning utover å gi medlemmene et aktivitets- eller trosfellesskap. Den danske maktforskeren Jørgen Goul Andersen (2004) bruker begrepene medborgerskap og medborgerkultur for å understreke at også aktivitetsbaserte og religiøse frivillige organisasjoner har en viktig demokratiskolerende effekt.

Begrepet medborgerskap (oversatt fra engelske «citizenship») beskriver en persons rettigheter og plikter til å delta i samfunnslivet utover statsborgerskapets formelle og institusjonaliserte deltakelse. Dette favner om hverdagslig engasjement, samfunnsdeltakelse, og den mer uformelle politiske deltakelsen gjennom debatt og meningsutveksling. Alle ulike kategorier av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, som er demokratiske av natur, kan sies å fremme en medborgerkultur. Til grunn for begrepet ligger en forståelse av at organisasjoner er viktige i seg selv, da de gir samfunnsborgerne en faktisk mulighet til å påvirke samfunnet de lever i. Gjennom sitt organisasjonsengasjement øver medlemmene innflytelse på politiske prosesser i samfunnet og bidrar til et levende og mangfoldig sivil samfunn. Også organisasjoner som ikke har et primært politisk budskap (for eksempel skolekorps) kan øve press på lokale myndigheter for å styrke sine rammevilkår, men dette er ikke grunnen til at korpsmusikerne meldte seg inn i korpset. På denne måten fyller også et skolekorps eller en sjakkforening en betydningsfull politisk funksjon, og er en viktig brikke i vårt demokratiske samfunn.

I barne- og ungdomspolitikken anser regjeringen de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene for å ha en viktig demokratibyggende funksjon i kraft av å være organiserte interessefellesskap som er tuftet på demokratiske verdier, og som arenaer for barn og unges eget engasjement. De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes rolle strekker seg dermed videre enn den tradisjonelle oppfatningen om frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner som «skoler i demokrati». Organisasjonenes demokratifunksjon er viktig som aktører innenfor vårt sivile samfunn, som en del av fundamentet for vårt deltakende demokratiske system.

15.5 Statlig støttepolitikk

15.5.1 Innledning og bakgrunn

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene har vært en sentral del av barne- og ungdomspolitikken gjennom hele etterkrigstiden, og ble særskilt nevnt allerede i partienes fellesprogram i 1945. Organisasjonene har mottatt statlig støtte siden 1950, med innføring av grunnstøtte i 1977. Støtten har hatt ulik administrativ forankring i etterkrigstiden. Men et prinsipp for arbeidsdelingen mellom staten og organisasjonene har i hele perioden vært at organisasjonene driver barne- og ungdomsarbeid fritt ut fra egne forutsetninger, og staten yter økonomisk tilskudd til dette arbeidet fordi det har en egenverdi for barn og ungdom.

Hoveddelen av den statlige støtten til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner gis som frie midler, i tråd med Soria Moria-erklæringen som sier at regjeringen vil respektere organisasjonenes egenart ved å redusere bruken av prosjektmidler og i stedet fokusere på frie midler. Dette prinsippet er også stadfestet i St.meld. nr 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Regjeringen sier også i Soria Moria-erklæringen at grunnstøtten til barne- og ungdomsorganisasjonene skal styrkes for å stimulere til økt aktivitet. Dette ble fulgt opp i statsbudsjettet for 2007 og vil bli fulgt videre opp.

Hovedansvaret for tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner ligger i Barne- og likestillingsdepartementet, men det gis også tilskudd fra andre departementer. En egen støtteordning for å støtte lokal kulturaktivitet i regi av barn og unge, Frifond, ble etablert i 2000. Størstedelen av denne tilskuddsordningen kanaliseres til lokallag av landsdekkende frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, og administreres av Kultur- og kirkedepartementet (se omtale av Frifond i kapittel 23). Støtten til partipolitiske ungdomsorganisasjoner gis over Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjett, mens støtten til elev- og studentorganisasjoner går over Kunnskapsdepartementets budsjett. I tillegg til disse ordningene gis det tilskudd til enkeltorganisasjoner ut fra deres formål. Eksempelvis gir Miljøverndepartementet tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner med miljøvern som hovedarbeidsfelt. Videre gis det prosjekttilskudd innenfor prioriterte innsatsområder av ulike departementer.

Tilskuddsordningen for grunnstøtte til barne- og ungdomsorganisasjonene ligger i Barne- og likestillingsdepartementet og er i 2007 på omkring 73 millioner kroner. Ordningen forvaltes av Forde-

lingsutvalget, som er et eget organ under departementet. Denne rammen blir i 2007 fordelt på 73 landsdekkende barne- og ungdomsorganisasjoner. I tillegg mottar de tre paraplyorganisasjonene Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Unge Funksjonshemmede og Landsforeningen Ungdom & Fritid til sammen i overkant av 10 mill i årlig grunntilskudd over Barne- og likestillingsdepartementets budsjett.

For å sikre en målrettet politikk i forhold til barne- og ungdomsorganisasjonene er det viktig at virkemiddelbruken bygger på et solid kunnskapsgrunnlag. Barne- og familiedepartementet tok derfor initiativ til en helhetlig evaluering av statlige støtteordninger rettet mot barne- og ungdomsorganisasjonene i 2003, for å se om de er egnede virkemidler for å nå målsettingene som ligger til grunn for støttepolitikken og om de tar hensyn til organisasjonenes egne målsettinger og egenart. Utredningen ble levert i 2004 (Agenda Utredning og Utvikling AS, 2004). Flere av rapportens konklusjoner og anbefalinger gikk ut på at det er et behov for større samhandling og koordinering av de ulike departementenes tilskuddsordninger overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.

Formålet med den statlige støttepolitikken overfor barne- og ungdomsorganisasjonene er å skape gode rammevilkår for organisasjonenes uavhengige virke og videre vekst. Økonomiske tilskudd er i denne sammenheng kun en del av støttepolitikken. Vel så viktig, og ofte av større betydning for organisasjonene på lang sikt, er den delen av støttepolitikken som ikke består av direkte tilskudd.

For å få en helhetlig utredning av den statlige støttepolitikken overfor barne- og ungdomsorganisasjonene, som kunne bygge videre på Agendas evalueringsrapport fra 2004, ble Barne- og ungdomsorganisasjonsutvalget oppnevnt i Kongelig resolusjon høsten 2005. Utvalget, som var bredt sammensatt og inkluderte både forskere og representanter fra de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene, leverte sin utredning, NOU 2006:13 *Fritid med mening* sommeren 2006. Utredningen presenterte en grundig analyse av barne- og ungdomsorganisasjonenes samfunnsmessige betydning. Utvalget kom også med en rekke anbefalinger med utgangspunkt i hvordan organisasjonenes rolle som politiske premissleverandører kan styrkes; for hvordan myndighetene kan iverksette tiltak for å redusere praktiske hindringer for saksjonsarbeid; og for hvordan de økonomiske rammebetingelsene kan styrkes. På det sistnevnte området foreslo utvalget rammene for et nytt til-

skuddsregelverk for statlig grunnstøtte til barne- og ungdomsorganisasjonene.

15.5.2 Felles prinsipper for all statlig støtte til barne- og ungdomsorganisasjoner

Den statlige støttepolitikken overfor barne- og ungdomsorganisasjonene bør bygge på noen premisser som til sammen kan bidra til å skape interessefellesskap basert på barns og unges medborgerskap i samfunnet. Disse premissene, som bør være felles prinsipper for å motta tilskudd fra de ulike departementer, bør stille krav til at organisasjonene er åpne, demokratiske og inkluderende.

I høringsprosessen omkring NOU 2006:13 *Fretid med mening* stilte de frivillige organisasjonene seg positive til Barne- og ungdomsorganisasjonsutvalgets forslag til felles inngangskrav for å omfattes av den statlige støttepolitikken. Regjeringen vil gå inn for å legge følgende prinsipper til grunn for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner som ønsker å motta prosjektilskudd eller grunnstøtte fra ett eller flere departementer og som dermed omfattes av den statlige støttepolitikken:

1. Organisasjonene må arbeide med barn og ungdom;

«Statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner rettes mot organisasjoner og sammenslutninger som ved sine vedtekter kan vise til at organisasjonen arbeider for barn og ungdom med spørsmål som gjelder barn og ungdom, og har barn og ungdom som deltakere i sine aktiviteter.»

2. Organisasjonene må være basert på frivillighet og samfunnsnytte;

«Statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner rettes mot organisasjoner og sammenslutninger som ved sine vedtekter ikke er i strid med norsk lovgivning, og kan vise til at eventuelt overskudd tilfaller organisasjonen eller andre samfunnsnyttige formål. Organisasjoner som fremmer negative holdninger til mennesker på basis av kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering, skal utelukkes fra statlig støttepolitikk.»

3. Organisasjonene skal være åpne for alle;

«Statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner rettes mot organisasjoner og sammenslutninger som ved sine vedtekter ikke skaper hindre for full deltakelse for barn og ungdom fra alle samfunnsgrupper, uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering.»

4. Organisasjonene skal la alle si sin mening og bli lyttet til;

«Statlig støttepolitikk overfor frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner rettes mot organisasjoner og sammenslutninger som ved sine vedtekter kan vise til at barn og ungdom gis formell innflytelse over arbeidet i organisasjonen.»

15.5.3 Samordning av begrepsbruk og dokumentasjonskrav

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene opplever, på linje med andre frivillige organisasjoner, at det kan være betydningsfulle forskjeller i hva ulike departementer legger i de samme begrepene, og hvordan ulike begrep brukes om hverandre. Organisasjoner opplever at ulike instanser og departementer har forskjellige definisjoner av begrep som *medlem*, *lokallag* og *selvstendige og allmennnyttige* organisasjoner. Man opplever også at begrep som *støttepolitikk* og *tilskuddspolitik* ofte brukes om hverandre. Videre opplever organisasjonene et behov for samordning av dokumentasjonskrav, spesielt når det gjelder særattestasjon fra revisor. Regjeringen vil gå inn for å utvikle en felles forståelse og definisjon av ulike begrep som knytter seg til støttepolitikken overfor de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Det vises i denne forbindelse til drøftelsene i kapittel 3 [nærmere om frivillighetsbegrepet] og kapittel 23 [statlig tilskudd].

15.5.4 Et nytt regelverk for grunntilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene

På bakgrunn av forslaget som ble presentert i NOU 2006:13, og innspill som kom inn under den påfølgende høringsrunden, vil Barne- og likestillingsdepartementet utarbeide et nytt regelverk for grunntilskudd til de landsdekkende frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene som skal gjelde fra 2008. Målsettingen er å skape et stabilt regelverk som har bred støtte blant organisasjonene i tillegg til at det tilfredsstiller myndighetenes målsettinger og behov.

Et nytt regelverk, som vil hjemles i en egen forskrift, vil gi nasjonalt og internasjonalt grunntilskudd til flere enn 70 landsdekkende frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner som oppfyller et antall basiskrav, blant annet knyttet til antall medlemmer og lokallag. I tillegg vil organisasjonene få mulighet til å motta et ekstra tilskudd dersom de oppfyller ett eller flere av et antall variable utmålingskriterier.

Ordningen med grunntilskudd til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene vil ta spesielle hensyn til organisasjoner for barn og unge med

begrenset rekrutteringsgrunnlag og organisasjoner som er i en oppstartsfase.

16 Religion og livssyn

16.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en omtale av Den norske kirke og tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

Kategorien *Religion og livssyn* i Hopkinsklassifiseringen står for 4 prosent av det samlede antallet medlemmer innen det frivillige feltet. Den omfatter 19 000 organisasjoner, tilsvarende 17 prosent av det samlede antallet organisasjoner. I Hopkinsundersøkelsen omfatter kategorien alle de religiøse organisasjonene, kirkene og menighetene utenfor Den norske kirke. Nedenfor er det likevel gitt en omtale av Den norske kirke, siden den har mange felles trekk med frivillig sektor. I tillegg kommer mange misjonsorganisasjoner. Flere religiøse organisasjoner har bygget opp næringsvirksomhet, slik som for eksempel kurssteder, eienomsdrift, forlag, kafeteriaer, hoteller osv. De religiøse organisasjonene har sterkere bånd til medlemmene enn det som ellers er vanlig i frivillig sektor, noe som indikeres av at så mye som 40 prosent av inntektene kommer fra private gaver, mot 9 prosent for hele sektoren under ett. Dette gir grunnlag for en relativt sett sterk grad av autonomi, noe som det legges stor vekt på i flere av disse organisasjonene.

16.2 Den norske kirke og frivillighet

Virksomheten i Den norske kirke er organisert i 11 bispedømmer, 106 prosti og ca. 1300 menigheter (sogn) med offentlig tilsatte medarbeidere. I tillegg bidrar frivillig, ulønnet arbeid til å utgjøre den brede appellen og det mangfoldige tilbudet som finnes i menighetene. Bispedømmene, prostiene og menighetene har utviklet selvstendige kulturer, og dette preger også profilen på det frivillige arbeidet.

Sentralkirkelige strategier

Sammen med kirkens offentlige virksomhet skaper og preger det frivillige engasjementet kulturen i Den norske kirke. De siste årene har kirken rettet mer oppmerksomhet mot utvikling av frivillig med-

arbeiderskap. I 1994 gjennomførte Kirkerådet et forsøks- og utviklingsprosjekt om ledelse i menigheten. I rapporten ble det påpekt at det mange steder manglet kompetanse til å lede og stimulere det frivillige arbeidet lokalt. Rapporten konkluderte med at organisering og ledelse av frivillig arbeid trolig vil være en av de største utfordringene for kirken i tiden framover. Fra 1995 ble det drevet et utviklingsprogram for frivillig medarbeiderskap i bispedømmene. Et viktig siktemål med dette programmet var å styrke lekfolkets plass og rolle i menigheten.

I 2000 utarbeidet Kirkerådet en betenkning om frivillig medarbeiderskap. Her heter det blant annet følgende:

«Det som rent allment skjer med det som kalles «frivillighetskulturen» i vårt land, vil ha innvirkning på arbeidet i kirken. [...] Mange vil rent intuitivt ha en oppfatning av at «frivillighetskulturen» synes å svinne hen. At alle typer lag og foreninger kjemper med å få folk til å engasjere seg i ledelse og styre. Forskning har imidlertid vist at kanskje frivilligheten er like stor som før. «Ryktet om dugnadsåndens død er betydelig

Boks 16.1

Den lønnede virksomheten i Den norske kirke er i hovedsak finansiert gjennom statlige og kommunale budsjetter. Presteskapet er en statlig virksomhet, mens de fleste andre stillingene i den lokale kirken er finansiert av kommunene. Staten yter også tilskudd til særskilte formål, og denne type midler blir i hovedsak kanalisert gjennom sentrale eller regionale kirkelige organ som Kirkemøtet/Kirkerådet eller bispedømmene. Av det offentliges utgifter til Den norske kirke står staten for om lag 1/3, mens kommunene står for 2/3. Noe av det kirkelige arbeidet blir imidlertid finansiert gjennom innsamlede midler og frivillig arbeid. Dette gjelder særlig det lokale arbeidet. Gaver til Den norske kirke gir rett til skattefradrag.

overdrevet.» Det er heller slik at frivilligheten finner nye former.

Selve aktiviteten står i dag mer i sentrum, og den fristilles gjerne fra organisasjonen. Det henger sammen med en individuell holdningsendring. Det er mindre kontakt mellom det lokale og sentrale ledd, og deltakerne er ikke så opptatt av organisasjonens ideologi.»

Blant annet på bakgrunn av denne betenknin-gen var frivillig medarbeiderskap sak for Kirkemøtet i 2001. I vedtaket som ble gjort, uttalte Kirkemøtet blant annet følgende:

«Kirkemøtet vil, i visshet om at alle døpte er Guds medarbeidere, oppfordre ansatte og til-litsvalgte til å prioritere tid og krefter på fost-ring og oppfølging av de ulønnede medarbei-derne.

Kirkemøtet vil henstille til kirkelige råd på alle nivå om å gjennomgå de tilsattes instruksjer og tjenesteordninger. Det må være et uttrykt mål å utløse og følge opp frivillig engasjement. Kirkemøtet ønsker at menighetens kompe-tanse kan styrkes, slik at en evner å fostre, utruste, organisere og dra omsorg for et frivillig medarbeiderskap i menighetene. Kirkemøtet vil be bispedømmerådene ta et særskilt ansvar for dette.

Kirkemøtet ber de kirkelige utdanningsin-stitusjonene drive en forskning og undervis-ning som er menighetsrelatert og setter fokus på medarbeiderskap og lekfolkets rolle.»

Råd og utvalg

Kirkelige råd og utvalg har sitt utspring i soknet og dets medlemmer. Den lokale kirken er organisert med et menighetsråd for hvert sokn. I hele landet er det til sammen om lag 1 300 sokn. I alle kommu-ner med mer enn ett sokn er det et kirkelig felles-råd med ansvar for lokalkirkelig økonomi og tilset-tinger. En representant fra hvert menighetsråd i kommunen sitter også i fellesrådet. I tillegg til fel-lesråd og menighetsråd er det heller ikke uvanlig at soknene etablerer utvalg for å ivareta ulike sider av menighetslivet. Anslagsvis kan det være rundt 10 000 personer som til enhver tid har verv i kirke-lige råd og utvalg lokalt, regionalt og sentralt.

Menighetene

Det lokale soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke. Soknet har stor selvstendighet, og det er i første rekke her den daglige virksomhe-ten og de kirkelige tjenestene finner sted.

Gjennom Kirkerådet gir staten tilskudd til for-søks- og utviklingsarbeid i menighetene. En over-ordnet målsetting for dette arbeidet er at det skal

stimulere til lokalt samarbeid og forsøk med alter-native organisasjonsformer. Mer samvirke mellom embete og råd, tilsatte og frivillige vil kunne ha stor betydning for både omfang og kvalitet på aktivite-ten i menighetene.

Barne- og ungdomsarbeid

Barne- og ungdomsarbeidet i menighetene blir i stor grad drevet av frivillige.

Siden 1960- og 70-tallet har det vært en ned-gang i omfanget av barne- og ungdomsarbeidet i kirken og i de kristelige organisasjonene. Lik-nende tendenser har også gjort seg gjeldende innen frikirkene, andre barne- og ungdomsorgani-sasjoner og politiske ungdomsparti. Mange barne- og ungdomsorganisasjoner melder om nedgang i medlemstall. Selv om dette kan tyde på en reell nedgang i aktivitetsnivået, er det imidlertid grunn til å påpeke at det er mange som deltar på visse arrangement, men som har en løsere tilknytning til organisasjonene enn medlemskap.

I tilknytning til barne- og ungdomsarbeidet dri-ves systematisk ledertrening i regi av frivillige. Gjennom barne- og ungdomskorene og en rekke andre aktiviteter bidrar kirken til et levende kultur-liv. Kirken fungerer både som en arena og et rekrutteringsgrunnlag for kulturlivet.

Trosopplæring

Samvirket mellom frivillig innsats og offentlige til-bud er særlig tydelig i trosopplæringen. Trosopp-læringsreformen ble vedtatt av Stortinget i 2003. Reformen ble iverksatt i 2004, og de første fem årene av reformperioden er en forsøks- og utvi-klingsfase. Siktemålet med trosopplæringsrefor-men er å utvikle en systematisk trosopplæring for alle døpte i alderen 0–18 år. Tilbudet skal også gjelde udøpte barn som ønsker å delta.

Staten tar et ansvar for å legge til rette for at Den norske kirke kan gi et fullverdig tilbud om opplæring av de døpte – på samme måte som andre trossamfunn skal kunne gi trosopplæring til sine medlemmer. Trosopplæringsreformen har et langsiktig perspektiv, og det er en målsetting at den kan legge til rette for et tilbud i menighetene som fremmer kristen tro og gir hjelp til livstolking og livsmestring. En annen viktig målsetting med trosopplæringsreformen er at Den norske kirke kan videreføres som en bred folkekirke.

Trosopplæringen er lokalt forankret. Det for-melle og faktiske ansvaret for trosopplæringstilbu-det ligger til den enkelte menigheten. Det er et ønske at den lokale forankringen skal bidra til

bredde i opplæringen. For å få den bredden og det omfanget som er ønsket, er det nødvendig med aktiv deltakelse og engasjement fra frivillige, både organisasjoner og enkeltpersoner. Per sommeren 2007 pågår det 159 forsøksprosjekt med trosopplæring i til sammen 350 menigheter. Tall fra 2006 viser at det i gjennomsnitt er om lag 25 frivillige medarbeidere per prosjekt.

Kirkelige organisasjoner

Tradisjonelt har norsk kirkeliv båret preg av de mange frivillige, kristelige organisasjonene. Virksomheten til disse organisasjonene har særlig vært konsentrert om områder som ytremisjon, indremisjon, diakoni og undervisning. Noen av organisasjonene har spesialisert seg på et særskilt område, mens andre har et utpreget bredt virksomhetsfelt. Videre finnes det en hel rekke andre organisasjoner og lag med et kristent verdigrunnlag, som speidergrupper, husmorlag, sanitetsforeninger og bygdekvinnelag.

Organisasjonene arbeider aktivt med å finne gode former for det frivillige arbeidet. Eksempelvis rekrutterer organisasjoner som Kirkens SOS og Kirkens bymisjon frivillige med variert bakgrunn og kompetanse. En av utfordringene disse arbeider særskilt med, er å benytte de frivillige medarbeidernes kompetanse mest mulig konstruktivt.

Organisasjonenes tilknytning til kirken varierer og har bare i liten grad vært formalisert. Selv om det varierer hvordan organisasjonene definerer sitt forhold til kirken, står de mange steder i nært samarbeid med den lokale statskirkemenigheten. Idet mange av kirkens medlemmer har funnet det naturlig å kanalisere det frivillige engasjementet sitt inn i slike organisasjoner, har disse organisasjonene også hatt stor innflytelse på den alminnelige virksomheten i Den norske kirke. Arbeidet til de frivillige, kristelige organisasjonene preger fortsatt kirkens virksomhet i Norge.

De fleste av de som engasjerer seg i disse frivillige organisasjonene, er også medlemmer av Den norske kirke og bidrar i det frivillige arbeidet i den lokale menigheten.

Leirsteder, skoler og liknende som forvaltes av de kristelige organisasjonene, representerer betydelige ressurser. Flere av organisasjonene arrangerer leirer og driver ledertrening. Mange steder gjør menigheter i Den norske kirke bruk av slike tilbud i dåps- og konfirmasjonsopplæringen. Eksempelvis gir Kirkens nødhjelps fasteaksjon konfirmanterne mulighet til å engasjere seg i arbeid for å hjelpe mennesker i fattigdom og nød.

Også nasjonalt og bispedømmevis er det et bredt samarbeid mellom Den norske kirke og en del av de frivillige organisasjonene. Innen ytremisjon er det etablert et samarbeid gjennom Samarbeidsrådet for menighet og misjon (SMM). I 2005 ble Samarbeidsråd for barne- og ungdomsarbeid (SBU) etablert.

Diakoni

Begrepet diakoni favner vidt. Felles for alt diakonalt arbeid er at det er en særlig tjeneste og omsorg for mennesker i nød, og at det har et fellesskaps- og samfunnsbyggende siktemål, både nasjonalt og internasjonalt.

Kirkemøtet i november 2007 skal etter planen behandle et utkast til en ny plan for diakoni i Den norske kirke. En slik plan vil nødvendigvis være ment som en rammeplan, og den forutsetter at det blir utarbeidet lokale planer som tar utgangspunkt i lokale utfordringer og ressurser.

Menighetsfellesskapet er grunnenheten i kirken og dermed diakoniens mest umiddelbare sammenheng. I alle menigheter er det personer som har ansvar for det diakonale arbeidet i menigheten. Ifølge kirkeloven har menighetsrådet som oppgave å «ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, dømte gis dåpsopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet». Videre fastsetter loven at menighetsrådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet. Gjennom vigselssliturgi er både prester, diakoner og kateketer pålagt ansvar for diakonal tjeneste i menigheten. Mange menigheter har funnet det formålstjenlig med en nærmere organisering av det diakonale arbeidet og har opprettet et eget diakoniutvalg. Gevinsten i å opprette et slikt utvalg vil ofte være mer involvering og større grad av samordning mellom frivillige og de andre medarbeiderne. Der det er tilsatt egen diakon, er det gjerne erfaring for at stillingen genererer og samordner frivillig innsats på feltet.

De diakonale utfordringene som kirken arbeider med, begrenser seg imidlertid ikke til menigheten som geografisk område. Diakonien innebærer et engasjement mot fattigdom og nød og for menneskeverd og miljø i vid forstand. At menighetene ofte samarbeider med nødhjelpsorganisasjoner og deltar i kampanjer for rettferd og miljøvern, er et uttrykk for at diakonien også handler om omsorg for nød i en større sammenheng. Det frivillige engasjementet er gjerne en hoveddrivkraft i

denne typen diakonalt arbeid. Mye av misjonsarbeidet dreier seg om å samle midler til å finansiere bygging og drift av blant annet skoler og sykehus i utviklingsland.

Siden Bispemøtets uttalelse «Forbrukersamfunnet som etisk utfordring» i 1992 og Kirkemøtets uttalelse «Forbruk og rettferd» i 1996 har miljøengasjementet blitt en stadig viktigere del av kirkens sosialetiske arbeid. Miljø og vern om skaperverket er et viktig tema for Kirkemøtet i 2007.

Rekruttering

Det frivillige medarbeiderskapet er en avgjørende faktor for kirkens arbeid på de fleste områder. Derfor er det å rekruttere til frivillig innsats blant kirkemedlemmene en hovedutfordring. I menighetene og sentralt i kirken arbeides det systematisk med dette. Økt deltakelse ved kirkelige valg har lenge vært en målsetting, men også det å få flere til å stille som kandidater til rådene vil være viktig for det kirkelige demokratiet.

Ungdomsarbeidet er et viktig rekrutteringsgrunnlag til både lønnet og frivillig tjeneste i kirken. Dette gjelder både ungdomsarbeidet som drives i regi av menighetene i Den norske kirke, og det som skjer i de kristelige barne- og ungdomsorganisasjonene.

16.3 Tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke

16.3.1 Utbredelse

For 100 år siden var det 50 000 mennesker i Norge som sto utenfor Den norske kirke, mens det ved overgangen til år 2000 var 600 000 som sto utenfor statskirken. De siste 25 årene har vi fått nærmere 100 trossamfunn med innvandringsbakgrunn. Medlemmer i islamske trossamfunn har økt fra ca. 1 000 i 1980 til over 70 000 i 2006, og Den romersk katolske kirken har nesten fordoblet medlemstallet fra 26 000 medlemmer i 1990 til ca. 46 000 i 2006.

I dag tilhører i underkant av 400 000 mennesker andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke, jf. tabell 16.1, det vil si om lag 8 prosent av befolkningen. Mer enn halvparten av disse er kristne trossamfunn som til sammen har om lag 216 000 medlemmer, hvorav Den katolske kirke har i alt ca. 46 000 medlemmer og pinsemenighetene i underkant av 40 000. Islamske trossamfunn har ca. 72 000 medlemmer og buddhistiske ca. 10 000 medlemmer. Human-Etisk Forbund er det klart største livssynssamfunnet og har om lag 77 000 medlemmer.

Det framgår av tabell 16.2 at Oslo har den største delen av befolkningen som er medlem i et tros- eller livssynssamfunn utenfor Den norske kirke med 16 prosent av befolkningen, mens Sogn og

Tabell 16.1 Medlemmer¹ i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, etter religion/livssyn. 1.1.2005 og 2006. Absolutte tall og prosent

	2005	2005	2006	2006
	Absolutte tall	Prosent av alle	Absolutte tall	Prosent av alle
Medlemmer, i alt	382 986	100,0	383 510	100,0
Baha'i	1 006	0,3	1 004	0,3
Buddhisme	9 471	2,5	9 934	2,6
Hindusme	3 769	1,0	3 669	1,0
Islam	76 621	20,0	72 023	18,8
Jødedom	909	0,2	870	0,2
Kristendom	215 090	56,2	216 141	56,4
Sikhisme	2 298	0,6	2 257	0,6
Livssyn	73 517	19,2	77 271	20,1
Andre trus- og livssynssamfunn	305	0,1	341	0,1

¹ Omfatter bare medlemmer som det mottas offentlig støtte for. I Hopkins klassifiseringer er kategorien Religion og livssyn videre, jf. kap. 3.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Fjordane er det fylket med færrest medlemmer med bare 2,6 prosent.

Å være medlem av en menighet eller et livssynssamfunn betyr ikke nødvendigvis at man er aktiv i organisasjonen. Det er store variasjoner mellom ulike nasjonalitetsgrupper med hensyn til hvor aktive de er i religiøse organisasjoner. Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse fra 1996 viste at bare 5,4 prosent av pakistanere som var medlem av en religiøs organisasjon, definerte seg som svært aktive, mens 26,2 prosent av personer fra Sri Lanka gjorde det samme. Variasjonen kan blant annet skyldes hvilken religion man bekjen-

ner seg til, riter og tradisjoner innefor de ulike religionene og nasjonalitetsgruppene, samt hvor i landet de ulike gruppene bor og hva slags tilbud de ulike trossamfunnene har til sine medlemmer.

16.3.2 Religionsfrihet

Religionsfrihet er en grunnleggende rettighet i vårt samfunn, og er nedfelt i Grunnloven. I Grunnlovens § 2 heter det: «Alle indvaanere af Riket have fri Religionsøvelse.» Dette er ytterligere utdypet i lov om trdomssamfunn og ymist anna, som ble vedtatt i 1969. Norge er dessuten forpliktet gjen-

Tabell 16.2 Medlemmer¹ i tros-og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Religion/livssyn. Fylke. 2006.

	Medlemmer i alt	Buddhisme	Islam	Kristendom	Annen religion ²	Livssyn
Hele landet	383 510	9 934	72 023	216 141	8 141	77 271
Østfold	27 124	1 029	5 019	17 490	237	3 349
Akershus	42 530	1 325	6 512	21 811	1 184	11 698
Oslo ³	89 313	2 441	33 895	33 229	3 228	16 520
Hedmark	8 985	307	1 029	4 937	80	2 632
Oppland	7 521	231	1 069	3 928	91	2 202
Buskerud	22 390	654	5 448	11 389	1 100	3 799
Vestfold	19 457	440	2 341	12 319	238	4 119
Telemark	18 235	333	1 997	13 298	124	2 483
Aust-Agder	11 332	214	632	9 209	27	1 250
Vest-Agder	21 614	428	1 638	17 578	72	1 898
Rogaland	31 052	557	4 973	20 029	263	5 230
Hordaland	29 447	774	2 549	19 554	546	6 024
Sogn og Fjordane	2 777	30	268	1 615	56	808
Møre og Romsdal	10 483	128	907	6 870	275	2 303
Sør-Trøndelag	15 447	696	2 088	6 866	462	5 335
Nord-Trøndelag	4 686	64	376	2 445	51	1 750
Nordland	10 653	102	588	7 078	46	2 839
Troms	7 242	136	614	4 200	45	2 247
Finnmark	3 222	45	80	2 296	16	785

¹ Omfatter bare medlemmer det blir mottatt offentlig støtte for.

² Omfatter Bahai, Jødedom, Sikhisme og andre trosretninger.

³ Inkludert 57 bosatte i utlandet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

nom Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter, til å ivareta religionsfrihet. Kjernen i religionsfriheten, slik den uttrykkes i disse dokumentene, er at annerledes tenkende skal respekteres.

Organisasjonsfriheten for trossamfunn innebærer at samfunnet selv bestemmer hvordan det skal være organisert. Det forutsettes at trossamfunn har utstrakt selvstyre. Det er kun ved straffbare handlinger at myndighetene har lagt opp til å gripe inn overfor trossamfunn. Religion kan ikke rettferdiggjøre handlinger som strider mot norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter. Trossamfunnet er avhengig av at alle slutter opp om et felles lovverk.

I flere sammenhenger har spørsmålet om demokrati innenfor det enkelte trossamfunn vært oppe til diskusjon. Mange ønsker at det offentlige skal gripe inn overfor trossamfunn for å bidra til at trossamfunnene etterlever demokratiske spilleregler. Det vil imidlertid ikke være aktuelt for myndighetene å blande seg inn i hvordan det enkelte trossamfunn organiserer seg.

16.3.3 Trossamfunns betydning for samfunnsdeltakelsen

Menigheter og trossamfunn har roller utover det religiøse, de bidrar til tilhørighet, fellesskap og som arena for nettverksdannelse. Mange kommuner bruker lokale trossamfunn i sitt integreringsarbeid av nyankomne flyktninger. Dersom en flyktning er hindu, tas det kontakt med det lokale eller nærmeste hinduistiske trossamfunnet. Den nyankomne får derved en forankring og et nettverk i lokalsamfunnet.

Religiøse ledere og forstandere kan både direkte og indirekte bidra til å fremme deltakelse fra menighetsmedlemmene i trossamfunnet. I beste fall kan de fungere som viktige samarbeids- og dialogpartnere for blant annet sosialt opplysningsarbeid og være bindeledd mellom trossamfunnet og mer lukkede miljøer. For nyankomne innvandrere kan tros- og livssynssamfunn representere et fellesskap av stor betydning for opplevelsen av trygghet, sosial kontakt og deltakelse i samfunnslivet.

Regjeringen anser at dialog med religiøse ledere og menigheter er av stor betydning for det arbeidet som gjøres for å bedre innvandrerbefolkningens deltakelse på ulike samfunnsområder.

16.3.4 Tilskudd til tros- og livssynssamfunn m.m.

I henhold til lov om trdomssamfunn og ymist anna (trl.) § 1 har alle rett til å drive religiøs virksomhet alene eller sammen med andre og etablere trossamfunn når rett og sømmelighet ikke blir krenket. Trossamfunnsloven sikrer tilnærmet økonomisk lik behandling mellom Den norske kirke og trossamfunn utenfor Den norske kirke, ved at trossamfunn får et tilsvarende tilskudd per medlem som statskirken. Lov om tilskot til livssynssamfunn gir livssynssamfunn med mer enn 500 medlemmer et tilsvarende tilskudd. Det utbetales både statlig og kommunalt tilskudd. Sats for statlig og kommunalt tilskudd beregnes på grunnlag av de årlige budsjetterte utgiftene til Den norske kirke etter fradrag for visse utgifter, herunder merutgifter som følge av fredede eller vernede kirkebygg og utgifter til kirkegårder, krematorier og gravkapeller. Det framkomne nettobeløpet divideres med tallet på medlemmer i Den norske kirke.

Fra og med 2005 utbetales det tilskudd til tros- og livssynssamfunn kun for medlemmer som har gyldig fødselsnummer, og fra og med 2006 er fødselsnummer kontrollert for å hindre at det utbetales tilskudd for medlemmer i flere tros- og livssynssamfunn eller medlemmer som står oppført som medlem i ett tros- eller livssynssamfunn og Den norske kirke.

Kultur- og kirkedepartementet betalte i 2005 ut om lag 110 mill kroner til i overkant av 382 000 medlemmer i tros- og livssynssamfunn. Tros- og livssynssamfunnene mottok et noe høyere beløp i kommunalt tilskudd. Den statlige tilskuddsordningen administreres av fylkesmennene.

Samfunnene skal hvert år sende årsrapport til fylkesmannen, som administrerer tilskuddsordningen. Utover at det avkreves en generell økonomirapport for bruk av tilskudd til trossamfunn, skal ikke fylkesmannen føre særskilt tilsyn med tros- og livssynssamfunns interne virksomhet. Dette har sin begrunnelse i religionsfriheten. Fylkesmannen rapporterer til Kultur- og kirkedepartementet.

Lov om trossamfunn og lov om tilskot til livssynssamfunn er helt spesielle i internasjonal sammenheng. Disse to lovene gir tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke den samme offentlige støtten per medlem som Den norske kirke. Regjeringen ser det som viktig å videreføre tilskuddsordningen som sikrer et grunntilskudd til alle tros- og livssynssamfunn.

Tilsvarende skattefritak som for Den norske kirke gjelder for gaver til andre tros- og livssynssamfunn, forutsatt at de har ett sentrallødd eller en

registreringsenhet for administreringen av gavefradragssystemet.

16.4 Religionsdialog

16.4.1 Generelt

Innvandringen til Norge har ført til at religiøse minoriteter har blitt mer synlige, og at det nå finnes flere ulike måter å praktisere sin religion i hverdagen enn vi har sett tidligere. Selv om ca 83 prosent av den norske befolkningen er medlemmer i Den norske kirke, er det flere og flere som på en eller annen måte forholder seg til mennesker med annen religiøs tilhørighet. Det nye mangfoldet i befolkningen beriker Norge og gjør samfunnet mer variert og spennende. I et åpent, mangfoldig samfunn stilles det krav til gjensidig toleranse og respekt. Når befolkningssammensetningen forandrer seg, og innbyggerne blir mer forskjellige i livsstil, trosspørsmål og verdiorientering, oppstår samtidig nye utfordringer. I et samfunn preget av mangfold må ulike hensyn veies opp mot hverandre – det å utvikle fellesskap, deltakelse og fredelig sameksistens, må veies opp mot hensynet til at folk er forskjellige og har rett til å leve forskjellig. Noen ganger kan forskjeller i verdier, tradisjoner eller levemåter skape konflikter mellom minoritet og majoritet.

Det er viktig å tydeliggjøre religionens plass i vårt samfunn. Spørsmål om tro og livssyn er grunnleggende for toleranse og likeverd. Når flere religioner lever sammen er det viktig å fokusere på religionens rolle som brobygger. Regjeringen ser det som svært viktig å bygge gode relasjoner og dialog på tvers av ulike religioner.

Informasjon og dialog mellom tros- og livssynssamfunnene, myndighetene og befolkningen er viktig for å unngå at det dannes fiendebilder og for å forebygge konflikter. Fravær av dialog kan skape stereotype bilder av andre og idealiserte bilder av en selv. En dialog kan åpne for å oppleve at meningsforskjeller kan gå på tvers av religioner. Religiøse motsetninger bør omtales, for derved å bidra til at motsetningene ufarliggjøres. Den såkalte karikaturesaken illustrerte betydningen av dialog mellom trossamfunn og myndighetene og mellom ulike religiøse grupper. Det er avgjørende å skape rom i samfunnet for etikk- og religionsdialog. Målsettingen må være at dialogarbeidet når ut til en stor offentlighet.

Utviklingen av religiøst mangfold øker behovet for at det finnes ett organ der ulike tros- og livssynssamfunn kan henvende seg til i tillegg til å være et forum for kontakt med myndighetene.

Regjeringen ser Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn som et slikt koordinerende organ.

16.4.2 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn m.m.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) er en paraplyorganisasjon for ulike tros- og livssynssamfunn i Norge. Hovedoppgaven for Samarbeidsrådet er å fremme gjensidig respekt og forståelse mellom tros- og livssynssamfunn, arbeide for likebehandling av religions- og livssynssamfunn i Norge, samt diskutere sosiale og etiske spørsmål med utgangspunkt i våre tros- og livssynstradisjoner. STL har siden opprettelsen i 1996 spilt en viktig rolle som brobygger mellom tros- og livssynssamfunn, samt sørget for en bevisstgjøring omkring religions- og livssynspolitiske utfordringer og dilemmaer i Norge.

Regjeringen ser Samarbeidsrådet som et svært sentralt organ når det gjelder å skape forståelse for og kunnskaper om – og å bidra til dialog mellom – ulike tros- og livssyn. Kultur- og kirkedepartementet har derfor innført en ordning med to faste møter i halvåret mellom Samarbeidsrådet og Kultur- og kirkedepartementet. For departementet er dette en institusjonalisert kontakt som er betydningsfull i arbeidet for å løse felles utfordringer i vårt flerreligiøse samfunn. Rådet mottar tilskudd over Kultur- og kirkedepartementets budsjett.

En av Samarbeidsrådets viktigste oppgaver er å skape muligheter for dialog over tros- og livssynsgrensene. Det framgår også av formålsparagrafen der det heter at STL gjennom dialog skal fremme gjensidig forståelse og respekt mellom tros- og livssynssamfunn.

I Samarbeidsrådet blir det fokusert både på dialog som prosess med sikte på bedre forståelse av hverandres verdier, og på dialog som verktøy til å løse felles utfordringer i et flerreligiøst samfunn. STL har drevet multilateralt religionsdialogisk

Boks 16.2

Tidligere krevde forskrift om engangsavgift på motorvogner av 19. mars 2001 at begravelsebiler måtte ha et fast montert lysende kors på taket for å bli fritatt fra engangsavgift. Dette er endret slik at begravelsebiler kan nyttes med ulike religiøse symboler. Forskriftsendringen er foretatt blant annet etter innspill fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn.

arbeid i Norge i ti år. Arbeidet har hovedsaklig vært orientert om nasjonale dialogtiltak og religionspolitiske saker. Noe av virksomheten har også hatt som formål å tilrettelegge for lokale religionsmøter, blant annet ved konferanser og veiledningsmateriell for dem som arbeider med dette lokalt. Et eksempel på prosessrettet dialog i regi av Samarbeidsrådet er en kvinndialog der kvinner fra 11 forskjellige tros- og livssynssamfunn møttes regelmessig for å drøfte kvinners plass og erfaringer i forskjellige tradisjoner og livssyn. En gravferdsgruppe er også et eksempel på dialog som verktøy til å løse felles utfordringer i et flerreligiøst samfunn. Målsettingen her har vært å peke på områder hvor regelverket ikke er tilpasset dagens virkelighet.

Samarbeidsrådet har også nedsatt en gruppe som diskuterer livssynsmessig betjening i offentlige institusjoner. Her er det valgt i første omgang å diskutere praktiske ting som mat, klær, hensyn til bluferdighetsregler og faste. Videre arrangerer Samarbeidsrådet forum for debatt og dialog omkring sosiale og religionspolitiske temaer. *La oss gå et stykke vei sammen* er et arrangement der STLs medlemsorganisasjoner innbyr til omvisning og samtale i sitt gudshus, tempel eller moske for å presentere sin tro, sine ritualer og tradisjoner.

16.4.3 Lokale dialogtiltak

I dagens samfunn er det et stadig økende behov for at representanter for ulike tros- og livssynssamfunn møtes på lokalt plan. De nasjonale dialogtiltakene har sammen med bilateralt dialogarbeid bidratt til mer tillitsfulle relasjoner mellom ledere på nasjonalt plan. Dette gir et godt utgangspunkt for lokale religions- og livssynsmøter. Det lokale møtet kan arte seg ulikt det som skjer på nasjonalt plan. Det vil for eksempel variere hvilke tros- og livssynssamfunn som er representert i lokalsamfunnet, temaene som samler samfunnene kan styres av lokale behov, og innslaget av religionspolitiske temaer vil som regel være mindre enn i det nasjonale kontaktarbeidet.

Kultur- og kirkedepartementet gir tilskudd til lokale dialogprosjekt i regi av Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. Prosjektet skal bidra til å styrke det lokale kontaktarbeidet mellom ulike tros- og livssynssamfunn i Norge og legge til rette for at kontaktarbeid kan settes i gang på steder der slikt arbeid ikke finnes. For at lokale religionsmøter skal kunne gjennomføres kreves både kompetanse i de enkelte tros- og livssynssamfunn og en arena der partene kan møtes. STL bidrar til å skape arenaer for møter. Disse kan være av ulike slag, for

eksempel lokale råd for tros- og livssynssamfunn, mer uformelle samtalefora og allianser for samarbeid om felles handling i politiske eller samfunnsetiske spørsmål. For at de enkelte tros- og livssynssamfunn skal kunne delta på slike arenaer kreves imidlertid kompetanse og kapasitet i disse organisasjonene lokalt. Det er tros- og livssynssamfunnene selv som må drive dialogarbeidet. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn bidrar til at slik kompetanse utvikles i medlemsorganisasjonene. Det er viktig å støtte opp om og stimulere ulike tiltak for dette formålet i de enkelte medlemsorganisasjonene. I prosjektet legges det vekt på kompetanse- og kapasitetsbygging, særlig i de mindre medlemsorganisasjonene.

Det eksisterer et mangfold av lokale dialogtiltak. Nye lokale dialogtiltak må alltid være basert på lokale behov og lokale ressurser. Samarbeidsrådet har engasjert en prosjektmedarbeider i halv stilling som blant annet skal drive aktivt oppsøkende arbeid overfor aktuelle partnere i nærmere bestemte lokalsamfunn der behovet for dialogarbeid er stort. Prosjektmedarbeideren skal holde kontakt med og eventuelt bistå eksisterende lokale dialogtiltak, også for å bidra til at gode erfaringer kan komme andre til nytte. Samarbeidsrådet skal arbeide tett sammen med sine medlemsorganisasjoner lokalt, slik at disse blir aktørene i det lokale religionsmøtet. Prosjektmedarbeideren skal bistå dem som arbeider lokalt med råd og ideer og eventuelt hjelpe til med å etablere kontakt mellom lokale dialogtiltak og lokale myndigheter. Samarbeidsrådets prosjektet legger særlig vekt på tiltak som kan involvere aldersgruppen under 30 år. Prosjektet har videre spesiell oppmerksomhet rettet mot de største byene utenfor Oslo, men arbeider



Figur 16.1

Foto: Norges Røde Kors

også i mindre lokalsamfunn der det er særlig aktuelt.

16.4.4 Andre organisasjoner

Norges kristne råd

Norges kristne råd er et resultat av en fusjon mellom Norges Frikirkeråd og Norges kristne råd. Den nye organisasjonen skal arbeide for å bedre de frie trossamfunnenes rammevilkår i samfunnet og bidra til å bygge relasjoner mellom trossamfunn i Norge blant annet ved å skape møteplasser, legge til rette for nettverk mellom medlemssamfunnene, lokalt økumenisk samarbeid, prosjekter som Flyktningenettverket, Fredsplattformen, Teologisk refleksjon om utfordringene fra hiv og aids og andre prosjekter. Norges kristne råd skal være et redskap for samhandling mellom kristne kirker, kristne trossamfunn og kirkelige organisasjoner, både i Norge og internasjonalt. Organisasjonen arbeider for å utvikle gode relasjoner mellom kirker og trossamfunn ved at representanter fra dem møtes til samtale om felles tema og utfordringer og blir bedre kjent. Det tilrettelegges på økumenisk grunn samtaler om forståelse av religionsfriheten og dens fremme, trossamfunnenes rettigheter i samfunnet og utvikling av interessefellesskapets behov. Norges kristne råd mottar tilskudd over Kultur- og kirkedepartementets budsjett.

Kirkelig nettverk for flyktninger er etablert som et forsøksprosjekt i tilknytning til Norges kristne råd. Gjennom nettverksarbeid mellom de ulike aktører er målet å styrke kirkenes aktiviteter for, og sammen med, flyktninger i Norge. Nettverket vil bidra til en nyutvikling av norske menigheter, kirker, kirkelige organisasjoner og institusjoners engasjement for og arbeid sammen med flyktninger og innvandrere. Nettverkets mandat er å bidra med kunnskap og kompetansebygging innen integrerings- og rettighetsspørsmål for flyktninger og innvandrere, samt utvikling av nye arbeidsformer for dette arbeidet. Nettverkets mandat er også å ha en koordinerende servicefunksjon overfor nettverkets deltakere, synliggjøre bredden i det kirkelige engasjementet for flyktninger og innvandrere, og bidra til å forløse synergieffekter mellom deltakerne i nettverket.

Nettverket har følgende oppgaver:

- Systematisere erfaringer fra kirker og kirkelige organisasjoner og institusjoners flyktning- og innvandrerearbeid, og bidra til metodeutvikling av dette arbeidet
- Opparbeide en ressursbase

- Faglig kvalitetssikring
- Formidle informasjon til/fra medlemmene
- Organisere kurs og fagforum
- Støtte forsøk med nye kirkelige tiltak for flyktninger og innvandrere
- Bygge relasjoner til miljø innen flyktning- og innvandrerearbeid
- Være et kontaktpunkt og pådriver overfor norske myndigheter

Alle menigheter, kirker, kirkelige organisasjoner og institusjoner som driver, eller ønsker å drive med, flyktning- og innvandrerearbeid kan søke om medlemskap i nettverket.

Islamsk Råd Norge

Islamsk Råd Norge (IRN) ble opprettet i 1993 og er en partipolitisk uavhengig organisasjon for rundt 20 islamske trossamfunn og organisasjoner i Norge (ca. 50 000 muslimer). Rådets formål er å arbeide for at muslimer lever i samsvar med islamsk lære samt å bygge opp en norsk-muslimsk identitet. IRN fungerer som et talerør for sine medlemmer og blir i økende grad forespurt om å delta i samfunnsdebatter og i ulike aktiviteter. Rådet ble særlig synlig i forbindelse med karikaturesaken. Fra og med 2006 har Islamsk Råd Norge mottatt tilskudd over Kultur- og kirkedepartementets budsjett.

Buddhistforbundet

Buddhistforbundet ble stiftet i 1975, og fungerer som en paraplyorganisasjon for 12 buddhistiske foreninger og menigheter, det vil si de fleste buddhistiske trossamfunn, til sammen om lag 10 000 medlemmer. I tillegg til dem som personlig er innmeldt i et buddhistisk trossamfunn anslår Buddhistforbundet at det er et langt høyere antall personer som har en religiøs tilhørighet til buddhismen. Ifølge SSBs statistikk var det i 2006 bosatt i Norge til sammen 33 751 personer fra Burma, Hong Kong, Japan, Kina, Thailand og Vietnam (de største innvandrerland med betydelig buddhistisk befolkning). Av disse tallene anslår Buddhistforbundet med utgangspunkt i andelen buddhister i hjemlandet at nærmere 25 000 personer i Norge er buddhister.

Tiltak

- Styrke midler til lokale dialogtiltak

17 Velferdsorganisasjoner m.m.

17.1 Innledning

I kapittel 17 gis det omtale av velferdsorganisasjoner m.v. med særlig vekt på frivillige organisasjoners arbeid innenfor omsorgsfeltet, psykisk helse, rusfeltet og kosthold, hvor frivillige organisasjoner har hatt og har et særskilt stort engasjement. I kapitlet er det også redegjort for de frivillige organisasjonenes arbeid innenfor kriminalomsorgen, bekjempelse av vold og overgrep m.v.

17.2 Bakgrunn

Fra regjeringens St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening* heter det:

«En sterk offentlig omsorgssektor går hånd i hånd med en omfattende og aktiv frivillig sektor i Norge. Organisasjonene gjør en betydelig innsats på omsorgsfeltet, både ved å organisere frivillige og drive institusjons- og omsorgstilbud på oppdrag og etter avtale med kommunene. De har historisk sett vært pionerer og vist vei for det som senere er blitt naturlige oppgaver for velferdsstaten. Dette er etter regjeringens oppfatning fortsatt en av de viktigste rollene de frivillige organisasjonene kan ha som tjenesteprodusenter. Regjeringen er opptatt av at de frivillige organisasjonene skal være i stand til å møte morgendagens utfordringer med arbeidsformer som utløser engasjement hos nye generasjoner. Både brukerorganisasjonene og de ideelle organisasjonene har en sentral rolle å spille i møte med morgendagens omsorgsutfordringer. Den tredje sektor er i forandring. Det betyr ikke at den forvitrer, den finner bare nye former.»

Soria Moria-erklæringen legger opp til at det skal satses sterkere på sykdomsforebyggende arbeid, at regjeringen i samarbeid med frivillige organisasjoner vil fortsette arbeidet mot rusmiddelmissbruk og tobakksmissbruk og at fokuset på fysisk aktivitet og kosthold økes. Det er et mangfold av organisasjoner som på en eller annen måte har helse i sitt arbeidsfelt, enten ved å legge til rette for aktivitet og informasjon både for medlemmer og andre, støtte forskning og tiltak innen hel-

sefremmende og forebyggende arbeid, eller med hensyn til behandling og likemannsarbeid. Det er blant annet en rekke pasientorganisasjoner som spiller en viktig rolle som pådrivere med hensyn til behandlingstilbud og kunnskap hos brukere og nøkkelgrupper. Mange organisasjoner er aktive i regionale og lokale partnerskap for folkehelse og deltar i fylkesvise ressursgrupper for ernæring og fysisk aktivitet.

Å være medlem av en organisasjon og delta i frivillig arbeid vil i seg selv kunne virke helsefremmende, blant annet gjennom at det oppleves meningsfullt og innebærer sosiale fellesskap. I tillegg til egenverdien ved deltakelse i frivillige organisasjoner, bidrar frivillig sektor til vesentlig velferdsproduksjon. Flere organisasjoner har vært pionerer i arbeidet for å styrke befolkningens helse. Først var det kampen mot tuberkulosen og andre smittsomme sykdommer. Senere har de kjempet mot nye helseutfordringer som for eksempel kreft, hjerte- og karsykdommer, type 2-diabetes og sykdomsutvikling som følge av fysisk inaktivitet, overvekt og fedme.

Sentrale frivillige organisasjoner på dette området er Kreftforeningen, Norges Kvinne- og familie-

Boks 17.1

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) er en brukerstyrt organisasjon for pasienter, pårørende og andre som støtter foreningens formål. LHL-gruppen består av klinikker, rehabiliteringssenter og andre virksomheter som bidrar til å realisere foreningens visjoner.

LHL er en verdibærende interesse- og samfunnspolitisk organisasjon. LHL har som virksomhetsidé å være hjerte- og lungesykes samlingspunkt og nettverk, å påvirke samfunnet til full likestilling og deltakelse, å utvikle tjenestetilbud til hjerte- og lungesyke og deres pårørende, og å styrke samholdet blant personer med nedsatt funksjonsevne.

Kilde: Hjemmesiden til Landsforeningen for hjerte- og lungesyke

forbund, Norges Røde Kors, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, Norges Astma- og Allergiforbund, Norges Diabetesforbund, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norske Kvinners Sanitetsforening og en rekke organisasjoner innen psykisk helse og rusfeltet. Videre kan nevnes Norges Blindforbund og Norges Handikapforbund som har gjort en stor innsats på sine områder. Eksempelene er ikke uttømmende.

17.3 Psykisk helse

Styrking av brukerperspektivet og brukerorganisasjoner er et sentralt satsingsområde innen Opptrappingsplanen for psykisk helse, og det ytes tilskudd til bruker- og pårørendeorganisasjoner og til selvhjelpsarbeid. Det ytes en betydelig frivillig innsats i brukerorganisasjonene og organisasjoner for pårørende. Brukerorganisasjonene spiller en viktig rolle i å medvirke i utforming av tjenestetilbudet og bidra til å styrke egenmestring, nettverk, møteplasser og brukerstyrte aktiviteter. Det ytes blant annet støtte til Mental Helses hjelpetelefon, til et bruker- og pårørendekompetansesenter, til brukerstyrte sentre og nasjonalt knutepunkt for selvhjelp.

For å gi barn og unge som er pårørende til personer med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer et bedre tilbud, har regjeringen i Handlingsplan mot fattigdom satt av midler til frivillige organisasjoner som gir et tilbud til utsatte barn.

17.4 Nærmere om omsorgsfeltet

17.4.1 Innledning

En sterk offentlig omsorgssektor går hånd i hånd med en omfattende og aktiv frivillig sektor. De nordiske land er foreningstette land, med sterke tradisjoner for at religiøse, humanitære og kooperative organisasjoner samarbeider med velferdstjenestene på en rekke områder. Det ser ut til at den offentlige velferdsstaten og frivillighetssektoren forsterker hverandre.

Frivillighet skjer i regi av frivillige organisasjoner og sammenslutninger, samvirketiltak, veforeninger, frivillighetssentraler og offentlige institusjoner. Frivillighet skjer også i mer uformelle sammenhenger, som i spontane dugnader og sosiale nettverk.

Frivillige organisasjoner har flere viktige roller innen omsorgssektoren. For det første er de betydelige aktører som leverandører av tjenestetilbud

Boks 17.2 Omsorg og toleranse

- Norges Røde Kors inviterer til frivillig innsats som: besøksvenn, flyktningsguide, visitor i fengsel eller nettverksarbeider for mennesker som trenger noen å snakke med, dele gleder og sorger med, eller få hjelp til å bygge opp et nytt sosialt nettverk.
- Kirkens Bymisjon, Fransiskushjelpen og Frelsesarmeen har gått sammen om Kultur For Frivillighet (KUFF), som organiserer besøkstjeneste til eldre, der frivillige utfører oppgaver som omfatter alt fra samtaler til kulturelle aktiviteter.

Kilde: Hjemmesidene til Norges Røde Kors og KUFF

på oppdrag og etter avtale med kommunene. Dette gjelder alt fra tradisjonelle tjenestetilbud i institusjon så vel som oppsøkende virksomhet på gateplan. For det andre har organisasjonene vært pionerer som har vist vei for det som seinere er blitt naturlige oppgaver for velferdssamfunnet.

Regjeringen ser det som svært viktig å gi organisasjonene rammer og frihet til å drive forsøksvirksomhet og utviklingsarbeid, til å utfordre mer tradisjonelt drevne helse- og sosialtjenester til nytenkning og til å være et korrektiv der det trengs.

17.4.2 Den frivillige omsorgen

I St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening* er «Partnerskap med familie og lokalsamfunn» en av fem hovedstrategier for å møte framtidens omsorgsutfordringer.

Frivillige organisasjoner utfører en rekke oppgaver på omsorgsområdet. Her kan nevnes likemannsarbeid, besøkstjeneste, samtalegrupper, sorggrupper, pårørendegrupper, telefonlinjer med helseinformasjon, «ombudsordninger», sosionomitjeneste osv.

Regjeringen mener det er avgjørende å legge til rette for at omfanget av frivillig omsorg blir opprettholdt og styrket. Samspillet med frivillige kan imidlertid ta nye former, og oppgavefordelingen kan bli endret.

En viktig forutsetning for et godt samspill med tjenestemottaker, familie og nettverk er tilbud om opplæring og veiledning. Dette er en oppgave for både den kommunale omsorgstjenesten og for spe-

sialisthelsetjenesten. Slik opplæring og veiledning kan med fordel skje i nært samarbeid med brukergrupper og frivillige organisasjoner.

17.4.3 Sosialt nettverksarbeid

Nettverksutvikling, organisering og koordinering blir viktig både som oppgave og arbeidsmetode i framtidens omsorgstjenester. Det blir en spesiell utfordring for yrkesgrupper med bakgrunn i blant annet sosialt arbeid og pedagogikk å arbeide med brukernes familie og nettverk og skape grunnlag for god samhandling ved å:

- kartlegge og koble nettverksressurser, avklare ønsker og forventninger fra brukere og familie/nettverk
- bistå ved planlegging og oppgavefordeling og bidra til å løse opp i konflikter
- forebygge og hindre vold og overgrep
- organisere pårørendegrupper og drive veiledning og undervisning
- ta initiativ, involvere og aktivisere frivillige
- være pårørendekontakt og mellomledd mellom det offentlige og frivillige tjenesteapparatet
- introdusere familie og nettverk ved innleggelse i sykehjem eller helseinstitusjon

Samfunnet bør motivere til aktivitet og deltakelse fra både eldre og yngre, også de som lever med nedsatt funksjonsevne eller er avhengige av bistand for å delta i arbeids-, kultur- eller samfunns- liv. De internasjonale prinsippene om «Active Ageing» forutsetter at eldre ikke trekker seg tilbake, men fortsatt tar del i et samfunn som involverer alle, på tvers av aldersgrupper eller andre skillelinjer.

Den viktigste strategien vil være å oppmuntre den framtidige seniorbefolkningen til fortsatt aktiv



Figur 17.1

Foto: Scanpix

Boks 17.3

Norsk Pensjonistforbund er en partipolitisk uavhengig og nøytral landsomfattende organisasjon, opprettet med det formål å samle alle pensjonister i ett forbund, for at de i fellesskap gjennom forbundet skal kunne ivareta medlemmenes sosiale, økonomiske og kulturelle interesser. Norsk Pensjonistforbund skal arbeide aktivt for å skape best mulige forhold for pensjonistene og for at pensjonistenes stilling i samfunnet skal bli styrket. Norsk Pensjonistforbund har 150 000 medlemmer.

Kilde: Hjemmesiden til Norsk Pensjonistforbund

deltakelse i samfunnet. Seniorbefolkningens deltakelse vil være av stor betydning både for pensjonsordninger, helse, familieomsorg og omsorgstjeneste i framtiden.

Det offentlige bør legge til rette for sosiale møteplasser og stimulere til utvikling av sosiale nettverk.

Eldresentrene er et godt eksempel på et allmennforebyggende tiltak som motvirker ensomhet, passivitet og sosial tilbaketrekning, og som skaper aktivitet og sosial fellesskap. Eldresentrene når svært mange og utløser en betydelig frivillig innsats på lokalt plan. Hver ansatt utløser i gjennomsnitt mer enn åtte frivillige, slik at eldresentrene i dag har 10 000 frivillige hjelpere (Daatland m.fl. 2000). Betydningen av kontakt på tvers av generasjoner tilsier at eldresentre bør lokaliseres sammen med, eller i tilknytning til andre aktiviteter, som for eksempel kulturhus.

17.4.4 Brukerstyring

Sterke brukerorganisasjoner er en del av utviklingen og setter stadig sterkere preg på utformingen av de frivillige organisasjonenes engasjement og innretning. Regjeringen ønsker å legge til rette for at både brukerne, omsorgspersonell og frivillige organisasjoner deltar i utviklingen av nye eier- og driftsformer i omsorgssektoren, basert på større grad av selvorganisering og brukerstyring.

Brukerstyrte ordninger og foretak representerer nye eier- og driftsformer som i økende grad er i ferd med å bli etablert i omsorgssektoren i Norge og i andre land. Dette kan være brukereide bofelleskap der tjenestetilbudet helt eller delvis drives av brukerne selv eller deres organisasjoner. Det kan

også være andelslag, boligbyggelag og boligsamvirke som utvikler ulike tjenestetilbud til sine medlemmer. Videre kan det være kollektiv der både brukere og ansatte går sammen om driften, eller institusjoner og tjenestetilbud der brukerne og deres representanter går sammen med lokale foreninger eller interesseorganisasjoner.

Undersøkelser viser at brukereide og brukerstyrte ordninger fører til større fleksibilitet. Disse gir også den enkelte bruker egenansvar og mulighet til å utforme tjenestetilbudet i tråd med individuelle behov og ønsker. Regjeringen ønsker å åpne for større mangfold i måten tjenestene innenfor omsorgssektoren organiseres på. Regjeringen ønsker også å utvide mulighetene til å få hjemme-tjenester og assistanse i form av brukerstyrte tjenester.

Samfunnet står overfor krevende omsorgsutfordringer de neste tiårene. Disse kan ikke overlates til helse- og sosialtjenesten alene, men må løses med grunnlag i et offentlig ansvar som involverer de fleste samfunnssektorer og ved å støtte og utvikle det frivillige engasjement fra familie og lokalsamfunn, organisasjoner og virksomheter.

Regjeringen vil føre en politikk som bygger på fellesskapsløsninger. Sterke fellesskap er den beste grunnmur for den enkeltes personlige trygghet og individuelle livsutfoldelse – enten man er gammel eller ung.

Både brukerorganisasjonene og de ideelle organisasjonene er sentrale i utformingen av omsorgspolitikken.

17.5 Rusfeltet

På rusfeltet er det et bredt spekter av frivillige organisasjoner som driver rusmiddelpolitisk og forebyggende arbeid både på nasjonalt og lokalt nivå. Organisasjonene gjør et viktig arbeid med å forebygge bruk og skader av rusmidler i Norge. Regjeringen legger vekt på at forebyggingstiltak skal være basert på kunnskap om hva vi vet virker. Samtidig skal frivillige organisasjoner ha rammer som fremmer kreativitet og frivillig engasjement. Dette søkes ivarettatt gjennom tilskuddsordningene til de frivillige organisasjonene.

De frivillige organisasjonene og kommunene oppfordres til å samarbeide for å bidra til å fremme en helhetlig og samordnet rusforebygging på lokalt nivå. Eksempler kan være rusforebyggende tiltak i skolen eller øvrig informasjons- og holdningsskapende arbeid. Det er også ønskelig at kommuner kan trekke inn frivillige organisasjoner

i utarbeidelse av kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplaner.

Det er i dag drøyt 40 ulike frivillige organisasjoner som mottar tilskudd til rusforebyggende arbeid over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Sosial- og helsedirektoratet tildelte nær 80 millioner kroner i form av driftstilskudd og tilskudd til rusforebyggende prosjekter i 2006. Tilskudd til frivillige organisasjoner er et viktig virkemiddel i en helhetlig rusmiddelpolitikk. Ett av de sentrale målene i den kommende opptrappingsplanen for rusfeltet er å heve kvaliteten og øke kompetansen på feltet. Dette gjelder også for frivillig sektor. Samtidig skal det gis rom for frivillig engasjement, frivillige organisasjoners egenart og frie stilling. Regelverket for de ulike tilskuddsordningene må ses i lys av dette.

Mange frivillige organisasjoner og private virksomheter yter tjenester til rusmiddelavhengige i form av behandling, oppfølging og rehabilitering, og det gis tilskudd til frivillig arbeid for personer med rusmiddelproblemer og til prostituerte. Tiltak omfatter institusjonstilbud og ulike former for individrettet bistand i nærmiljøet og til selvhjelps- og interessergrupper. Frivillige organisasjoner kan utfylle de offentlige tjenestene og spille en viktig rolle for å bidra til sosial inkludering samt tilby tidligere rusmiddelavhengige rusfrie nettverk. Det er i dag drøyt 50 ulike organisasjoner og stiftelser som mottar tilskudd over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Til sammen mottar disse i overkant av 90 millioner kroner (2006).

Tilskudd til frivillige organisasjoner og private virksomheter som yter hjelp og bistand til rusmiddelavhengige er et viktig supplement til det offentlige tilbudet, og det er særlig viktig at frivillige organisasjoner samarbeider med kommunene om et kvalitativt godt og samordnet tilbud. Tilskuddene



Figur 17.2

Foto: Scanpix

går også til brukerstyrte aktiviteter, interessegrupper og pårørendearbeid. Som ledd i den kommende Opptappingsplanen for rusfeltet vil det bli lagt vekt på å styrke brukermedvirkningen innen rusfeltet. Regjeringen vil, med sikte på videreutvikling og økt kvalitet i rusfeltet, foreta en særskilt evaluering av tilskuddsordningen for å få en bedre kartlegging og helhetlig vurdering av tilbudet.

17.6 Kosthold m.m.

Forekomsten av folkesykdommer som type 2-diabetes, hjerte- og karsykdommer, enkelte kreftformer og osteoporose henger nøye sammen med kostholdet i befolkningen. I tillegg øker forekomsten av overvekt og fedme som en følge av lav fysisk aktivitet og ugunstig kosthold.

Kostholdet har stor betydning i et folkehelseperspektiv, ikke bare med bakgrunn i ernæring og helse, men også med bakgrunn i matens betydning i en sosial og kulturell sammenheng. Handlingsplan for bedre kosthold 2007–2011 presenterer en rekke tiltak innen 10 innsatsområder som skal bidra til bedre kostvaner og redusere sosiale forskjeller i kosthold. 12 departementer står bak planen, og frivillig sektor vil være en sentral samarbeidsaktør på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Mange frivillighetssentraler legger til rette for trivelige måltider. Mat betyr også mye på møteplasser som eldresentre, fritidsklubber, idretts- og andre fritidsarenaer og på tvers av kulturer. Det tilbys ofte mat i form av kiosksalg og annen form for matservering i tilknytning til arrangementer og aktiviteter, og det er en utfordring å legge til rette for sunne matvalg på fritidsarenaer.

Eldresentre er et særdeles viktig forebyggende og helsefremmende tiltak som betyr mye for trivsel, mat- og mosjonsvaner for hjemmeboende eldre, mens fritidsklubber er en viktig arena for å nå barn og unge.

I dag er det ca. 350 eldresentre i Norge, og disse gir et helhetlig tilbud som omfatter både fysisk og mental velferd. Eldresentrene serverer rimelig og god mat og tilbyr varierte aktiviteter som turer, sang, dans, kurs og trim. Mange sentre har også en rådgivningstjeneste. Matombringning til eldre som ikke selv kan komme seg til senteret er vanlig. Ofte samarbeider eldresentrene med kommunens hjelpeapparat, slik at eldresentrene kan fungere som omsorgstjenestenes forlengede arm og være bindeledd til hjemmeboende eldre. En del sentre driver med oppsøkende virksomhet overfor eldre i området. På den måten blir eldre og deres behov i en kommune eller en bydel kartlagt,

og eventuelle tiltak kan settes i verk. Nasjonalforeningen for folkehelsen er en av landets største driverorganisasjoner av eldresentre.

Organisasjonene bidrar med mattiltak både i skole og barnehager. Flere pasientorganisasjoner (eksempelvis Kreftforeningen, Landslaget for hjerte- og lungesyke og Norges Astma- og Allergi-forbund) har kosthold som et viktig arbeidsområde og tilbyr kurs og materiell. Helsemyndighetene vil i oppfølgingen av kostholdsplanen invitere til en dialogarena på sentralt plan. I tillegg er flere organisasjoner representert i kostholdsarbeidet på fylkesplan i tilknytning til ressursgrupper for ernæring og partnerskap for folkehelse. Ett av tiltakene i handlingsplanen er å se på muligheten for å samordne og kanalisere stimuleringsmidler fra ulike nasjonale satsinger innen kosthold, fysisk aktivitet og helse til lokale tiltak. Det skal også samles oversikt over gode verktøy og metoder i dette arbeidet. Dette er et ledd i oppfølging av Nordisk handlingsplan for bedre helse og livskvalitet gjennom kosthold og fysisk aktivitet. Det skal etableres en felles nordisk katalog med effektive tiltak og gode eksempler som fremmer fysisk aktivitet og sunt kosthold lokalt.

Lokalt ernæringsarbeid tildeles noe midler gjennom tilskuddsordning for fysisk aktivitet, tobakk og ernæring, som inntil videre forvaltes av

Boks 17.4 MER-kampanjen

MER-kampanjen er en kampanje i regi av Opplysningskontoret for frukt og grønnsaker, og er et gjennomprøvd salgsverktøy for idrettslag og andre som ønsker å selge spiseklar frukt og grønnsaker på idrettsarenaen. Formålet er å fremme sunne alternativer til tradisjonelle kioskprodukter.

Foreløpig har 27 særforbund, 13 idrettskretser og om lag 270 idrettslag sluttet seg til kampanjen, og rapporter fra idrettslag som har prøvd ut ordningen ligger på nettet. MER-kampanjen er et godt eksempel på et virkningsfullt tiltak som er forholdsvis enkelt å gjennomføre i praksis. Idrettsorganisasjonene oppmuntres til å spre informasjon om tiltaket slik at flest mulig idrettslag kan inkluderes i ordningen. MER-kampanjen vil også kunne inspirere til tilsvarende tiltak blant frivillige organisasjoner utenfor idretten.

Kilde: Frukt.no

Boks 17.5

Kreftforeningen er en landsdekkende organisasjon for frivillig kreftarbeid i Norge, med rundt 170 medarbeidere over hele landet. Foreningen støtter kreftforskning, tar initiativ til forbedringer i kreftomsorgen og setter helsepolitiske problemer på dagsordenen. Kreftforeningen arbeider forebyggende med hovedfokus på tobakk. Satsingsområder har blant annet vært «Røykfritt småbarnsmiljø», «Røykfrie videregående skoler», prosjekt «Røykeslutt» i grupper for kvinner og prosjekt «Røykfri bedrift».

Kilde: Kreftforeningens hjemmeside

Fylkesmannen, og gjennom partnerskap for folkehelse. Det skal vurderes om det er hensiktsmessig med lignende tilskuddsordninger på kostholdsområdet som på fysisk aktivitet for å stimulere til å etablere lavterskeltilbud også her.

Helse- og omsorgsdepartementet har lagt fram Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006-2010. Det overordnede målet er å fremme helse i alle deler av befolkningen og gi flere leveår med god helse gjennom redusert tobakksbruk. Strategien omfatter åtte innsatsområder: forebygge røykestart, røykeslutt, vern mot tobakksrøyk, forebygge snusbruk, informasjonstiltak, lokalt folkehelsearbeid, forskning og internasjonalt samarbeid. En rekke frivillige organisasjoner deltar aktivt i arbeidet med tobakksforebygging. For eksempel deltar Den norske lægeforening og Kreftforeningen i Nasjonalt råd for tobakksforebygging.

«Tobakksfritt» er en koalisjon av organisasjoner som arbeider for å redusere bruken av tobakk. «Tobakksfritt» skal ivareta de enkelte samarbeidende organisasjonenes behov for å kunne opptre i felleskap overfor blant annet politiske myndigheter og media i arbeidet med å redusere bruken av tobakk. «Tobakksfritt» består av følgende organisasjoner: Den Norske Jordmorforening, Landslaget Mot Tobakksskadene, Kreftforeningen, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Den norske lægeforening, Norges Astma- og Allergiforbund, Den norske tannlegeforening, Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité, Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke og Norges Sykepleierforbund.

17.7 De frivillige organisasjonene innen kriminalomsorg m.m.

17.7.1 Kriminalomsorg

Under budsjettkapitlet til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) bevilges det hvert år midler til frivillig virksomhet. For 2007 er dette 15 mill kroner. Organisasjoner kan søke om tilskudd til bestemte formål som skal støtte opp under kriminalomsorgens generelle målsettinger. Justisdepartementet tildeler midlene etter en vurdering av innsendte søknader. Størsteparten av midlene er bundet opp ved at flere organisasjoner er «øremerkede» tilskuddsmottakere, jf. St. prp. nr. 1. (2006–2007). For 2007 gjelder dette Elevator, Foreningen for fangers pårørende, WayBack og Kirkens Sosialtjeneste. Den resterende del av midlene, ca. 4,5 mill kr. i 2007, tildeles flere organisasjoner etter søknad.

Internatet Elevator, som er den organisasjonen som får det største tilskuddet (5 mill kr. i 2007), er en del av Frelsesarmeens virksomhet. Kriminalomsorgen har 20 soningsplasser reservert for straffedømte som kan gjennomføre hele eller deler av straffen i institusjon etter straffegjennomføringslovens § 12. I løpet av soningstiden inviterer institusjonen til økt sosialisering og bidrar til å bygge opp et positivt nettverk for den straffedømte, og motiverer til å utarbeide positive framtidsplaner. Elevator legger vekt på aktivitetstilbudet til de innsatte ved å fokusere på målsettingen for virksomheten. Det legges vekt på å gi de innsatte en kompetanseheving for å møte krav som stilles på det åpne arbeidsmarkedet.

Elevator og andre institusjoner der det gjennomføres straff etter § 12 i straffegjennomføringsloven er et viktig bidrag til å lette «trykket» på de ordinære soningsplassene. På årsbasis utgjør det frigjøring av ordinær soningskapasitet tilsvarende et fengsel på anslagsvis 115 plasser.

Videre er §-12 institusjonene et viktig bidrag i arbeidet med å gi innsatte og domfelte bedre tilgang til tverrfaglig spesialisert behandling og sosiale tjenester under og etter straffegjennomføringen, og behandlingen kan være med på å virke kriminalitetsforebyggende.

En annen organisasjon som mottar tilskudd er Foreningen for Fangers Pårørende (FFP). For 2007 mottok organisasjonen 1,8 mill kroner. Barn rammes svært hardt når en av foreldrene må avsone straff i fengsel. For å bedre barn og andre pårørendes situasjon, legger FFP vekt på informasjon om og tilrettelegging for kontakt mellom pårørende og innsatte.

WayBack og Kirkens Sosialtjeneste er organisasjoner som hver får 2 mill kroner i tilskudd. De arbeider begge inn mot domfelte under straffegjennomføringen ved blant annet å tilrettelegge for fadderordninger, gi tilbud til samfunnsstraffdømte osv.

17.7.2 Politisektoren

Ungdom mot Vold (UmV) arbeider metodisk og målrettet opp mot særskilt vanskeligstilt ungdom i risikozonen i alderen 12–25 år og er et viktig supplement til det eksisterende hjelpeapparatet.

UmV er operativ og driver oppsøkende virksomhet, særlig med henblikk på konfliktløsning mellom unge. I tillegg har organisasjonen oppgaver for friomsorgskontorene. UmV er et lavterskeltilbud, og med lokaler sentralt i Oslo er de lett tilgjengelige for målgruppen. Ungdom som blir fanget opp eller tar kontakt med UmV blir fulgt opp ut i fra behov som konflikthåndtering, adferdsmestring, leksehjelp, råd og veiledning, oppfølging opp mot andre m.m.

Den utadrettede og oppsøkende virksomheten er styrken til Ungdom mot Vold (UmV) og en aktivitet det oppmuntres til fra Justisdepartementet. Det foregår mye frivillig aktivitet på dette feltet i regi av blant annet krisesentre, incestsentre og Alternativ til Vold.

17.7.3 Frivillige organisasjoners rolle i bekjempelse av bostedsløshet

I arbeidet mot bostedsløshet har frivillige organisasjoner vært aktive bidragsyttere først gjennom Prosjekt Bostedsløse (2001–2004), deretter gjennom den nasjonale strategien mot bostedsløshet «På vei til egen bolig» (2005–2007). Regjeringen

legger fortsatt stor vekt på å avskaffe bostedsløshet og fremskaffe flere varige boliger som erstatning for bruk av hospits og andre midlertidige løsninger. De frivillige organisasjonene er viktige samarbeidspartnere for stat og kommune for å nå dette målet. Organisasjonene er med på å skape bredde i tiltakene. Spesielt er dette viktig i overgangen fra midlertidige til varige tiltak, tiltak som retter seg inn mot personer i rehabiliteringsfase og etter barnevern. I arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet har de mest sentrale frivillige organisasjonene vært Kirkens Sosialtjeneste, Kirkens Bymisjon, Blå Kors og Frelsesarmeen. Tjenestene fra organisasjonene gis i hovedsak i midlertidige lavterskel botiltak, slik som natthjem og heldøgnsinstitusjoner, og i behandlingsinstitusjoner. Bruker- og interesseorganisa-

Boks 17.7 «Gode hus for skjeve liv»

«Gode hus for skjeve liv» i Schandorffsgate i Oslo er et lavterskel botilbud for personer med dobbeltdiagnoser som har særlige problemer med å oppnå stabile boforhold. Boligtilbudet drives i et samarbeid mellom Kirkens Bymisjon og Oslo kommune hvor Bydel St. Hanshaugen eier tiltaket, mens Kirkens Bymisjon yter tjenestene. Dette tilbudet viser at «alle kan bo» dersom tjenestene er tilpasset brukeren i tilstrekkelig grad, og det er romslighet og aksept for at liv kan leves på mange måter.

Boligskolen er lokalisert i et nettverkshus sentralt i Oslo og drives som et samarbeid mellom Kirkens Bymisjon og Røde Kors. Boligskolen mottok statens pris for beste bostedsløshetstiltak i 2006. Målgruppen er mennesker som er i ferd med å etablere seg i egen bolig eller har levd ustabilt over lang tid og som skal bygge opp alternative nettverk til rusmiljøene. Tiltaket er forebyggende for personer som trenger kunnskap for å bo. Skolen tilbyr kurs og temadager med bred deltakelse og gir trening i å mestre ferdigheter. Boligskolen utvikles og drives med stor grad av brukerstyring. Delta-kerne/elevne ved Boligskolen jobber også som kursledere og er etterspurte foredragsholdere. Tiltaket baserer seg i stor grad på frivillighet idet boligskolen har en rekke frivillige koplet til virksomheten.

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

Boks 17.6

Alternativ til Vold (ATV) er en privat stiftelse med finansiering både fra det offentlige (stat/kommune), private givere og Stiftelsen Helse- og Rehabilitering. ATV startet i 1987, da som det første behandlingstilbudet i Europa til menn som har volds- eller aggresjonsproblemer mot samlivspartner. ATV er nå et behandlings- og kompetansesenter på vold, med særlig vekt på vold i nære relasjoner.

Kilde: Hjemmesiden til Alternativ til Vold

sjoner som stiftelsen WayBack, Livet Etter Soning, Rusmisbrukernes interesseorganisasjon RIO og Leieboerforeningen har vært pådrivere og

samarbeidspartnere i tiltaksutforming for å redusere bostedsløshet. De har alle fått tilskudd fra Husbanken til ulike prosjekter.

18 Solidaritet og bistand

18.1 Innledning

Regjeringen oppnevnte i 2005 et utvalg (Rattsøutvalget), som har gjennomgått nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet. Utvalget avga rapport i juni 2006. Det vises for øvrig til omtale under kapittel 9 om hovedgrunnene til at bistandsmidler kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner. I dette kapitlet gis derfor en kort oversikt over omfanget av bistanden gjennom norske frivillige organisasjoner for 2006.



Figur 18.1

Foto: Bente Bjercke/Kirkens Nødhjelp

Internasjonale organisasjoner omfatter etter Hopkinsklassifiseringen 1,6 prosent av den frivillige sektorens ansatte, og inkluderer vennskaps- og kulturutvekslingsorganisasjoner, menneskeret-

Boks 18.1 fra utredning fra Rattsøutvalget

Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet, juni 2006.

Giverlandene har økt bruken av bistandsmidler til frivillige organisasjoner de siste 25 årene. Frivillige organisasjoner utfører i dag en betydelig innsats innen katastrofebistanden. I langsiktig bistand er organisasjonene rettet mot å styrke sivilsamfunnet i mottakerlandene, utføre grunnleggende sosiale tjenester og støtte inntektsbringende tiltak for grupper myndighetene ikke ivaretar, og kan fungere som kritisk korrektiv til myndighetene nasjonalt og internasjonalt. Internasjonale givere har svært ulike motivasjon og begrunnelse for økt støtte til frivillige organisasjoner. Enkelte legger vekt på preferanse for tjenesteyting gjennom private kanaler hvor organisasjonene inngår i gjennomføringen av offentlig politikk. Den norske støtten har også lagt vekt på frivillige organisasjoner som redskap for økt demokratisering og menneskerettigheter uavhengig av myndighetene.

Frivillige organisasjoner omfatter både frivillige organisasjoner i giverland, internasjonale sammenslutninger av slike frivillige organisasjoner, og rene internasjonale organisasjoner, noen av dem med et korporativt preg. Internasjonale organisasjoner og organisasjoner i giverlandene opererer i stor grad i samarbeid med organisasjoner i mottakerlandene. De fleste FN-organisasjonene samarbeider med både nasjonale og internasjonale organisasjoner i gjennomføringen av sine programmer, særlig innenfor humanitær bistand.

tighetsorganisasjoner, fredsorganisasjoner, utviklings- og bistandsorganisasjoner. Blant de største på bistandsområdet er Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp¹, Kirkens Nødhjelp, Flyktningehjelpen og Redd Barna. Flere av organisasjonene på bistandsfeltet er i utgangspunktet medlemsorganisasjoner, men en stor del av aktiviteten utføres for Norad og UD og i samarbeid med internasjonale organisasjoner. Dette fører til en todeling mellom den medlemsbaserte, demokratisk styrte aktiviteten og den profesjonelt orienterte og kontraktstyrte internasjonale aktiviteten.

18.2 Bistandsmidler til frivillige organisasjoner

Tabell 18.1 gir oversikt over bistanden gjennom de 25 største norske frivillige organisasjonene som i 2006 utgjorde om lag 2,5 mrd kroner. Til sammenligning ble det tildelt om lag 3 mrd kroner totalt. Andelen til de fem største organisasjonene ligger i 2006 på 61 prosent (inkludert Fredskorpset). Andelen til de ti største bistandsorganisasjonene ligger på om lag 74 prosent. Om lag 190 organisasjoner har mottatt støtte i 2006, som er en økning fra om lag 120 organisasjoner i 1999. Bistand gjennom norske organisasjoner bærer dermed preg av at noen få store organisasjoner mottar en relativt stor andel av midlene, mens det i tillegg er en lang rekke organisasjoner som mottar mindre summer.

Tabell 18.2 viser til sammenligning en oversikt over 29 internasjonale organisasjoner og nettverk som støttes over bistandsbudsjettet. Som det framgår av tabellen, kanaliserer internasjonale og regionale organisasjoner en liten del av norsk bistand gjennom slike organisasjoner.

Tabell 18.1 Største bistandsmottakere blant norske organisasjoner, 2006

Avtalepartner	1000 kr
Kirkens Nødhjelp	466 902
Flyktninghjelpen	434 288
Norsk Folkehjelp	419 392
Norges Røde Kors	417 180
Redd Barna	166 640
Fredskorpset	142 705
Bistandsnemnda	140 799
Atlas-alliansen	75 919
CARE Norge	64 516
Leger uten grenser Norge	64 010
Norwac – Norwegian Aid Committee	51 911
Strømmestiftelsen	49 252
Plan Norge	38 200
FORUT	34 053
Regnskogfondet	33 825
Caritas Norge	33 635
Utviklingsfondet	30 853
LO – Landsorganisasjonen i Norge	28 253
FN-sambandet	24 400
FOKUS – Forum for Women and Development	20 777
WWF Norge	20 049
Christian Relief Network	19 398
SAIH – Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond	18 178
Stiftelsen SOS-Barnebyer	15 229
NHO – Næringslivets hovedorganisasjon	13 932
Total	2 824 295

Kilde: Norad

¹ I denne kategorien kommer den internasjonale aktiviteten til Røde Kors og Norsk Folkehjelp, mens den innenlandske aktiviteten kommer i kategorien for sosiale tjenester. Disse organisasjonene er så store både innenlands og utenlands at de må splittes for å gi et mest mulig riktig bilde av den frivillig sektoren.

Tabell 18.2 Internasjonale organisasjoner støttet av Norad, 2006

Avtalepartner	1000 kr
IPPF – International Planned Parenthood Federation	41 000
IUCN – The World Conservation Union	15 000
IDI – INTOSAI Development Initiative	14 200
Tiri (the governance-access-learning network)	4 561
FAWE – Forum African Women Educationalists	4 000
Global Water Partnership	4 000
Right to Play	4 000
UNION – International Union Against Tuberculosis and Lung Diseases	4 000
IDLO – International Development Law Organization	3 500
WWB – Women's World Banking	3 500
International HIV/AIDS Alliance	3 000
IWGIA – International Work Group for Indigenous Affairs	2 500
Transparency International	2 500
PANOS Institute	2 000
GenØk – Norsk Institutt for Genøkologi	1 500
OECD/DAC – Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee.	1 500
WCRP – World Conference on Religion and Peace	1 500
ICSF – International Collective in Support of Fishworkers	1 021
ADEA – Association for Development of Education in Africa	1 000
BBC World Service Trust	1 000
IPS – Inter Press Service, International Association	1 000
IWHC – International Womens Health Coalition	1 000
WSSCC – Water Supply and Sanitation Collaborative Council	1 000
IISD – International Institute for Sustainable Development	950
CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation	800
HURIDOCs – Human Rights Information and Documentation systems	680
WLUML – Women Living under Muslim Law	621
ICAE – International Council for Adult Education	500
SANDEE – South Asian Network for Development and Environmental Economics	300
I alt	122 133

Kilde: Norad. Tabellen dekker organisasjoner støttet gjennom kap. 160, post 75.

19 Minoritetsorganisasjoner

19.1 Innledning

Kapittel 19 gir en oversikt over minoritetsorganisasjoner. Samer og nasjonale minoriteter omtales, og det redegjøres for organisasjoner på innvandrerfeltet.

19.2 Samer og nasjonale minoriteter

19.2.1 Samisk organisasjonsliv

Framveksten av samiske organisasjoner har i all hovedsak skjedd etter andre verdenskrig. Den første sameforeningen ble imidlertid dannet i 1904 på svensk side, med Elsa Laula Renberg som en sentral person. Selvom fornorskningspresset var sterkt i over hundre år, var det mange samer som prøvde å stå imot, både i nord og i sør. I Midt-Norge ble det stiftet flere sameforeninger i denne perioden: Nordre Trondhjems Amts Lappforening (1906), Søndre Amts Lappforening (1907), Søndre Nordland Amts Lappforening (1907), Brurskanken Samiske Lag (1908), Helgeland «Sameforening» (1908) og Brurskanken Samiske Kvindeforening (1910). I Finnmark stiftes den første sameforening i Karasjok i 1910, så følger Polmak, Tana, Porsanger og Nesseby.

Sammen med Elsa Laula Renberg var Daniel Mortensson drivkraften bak det første samiske landsmøtet i Trondheim 6.-9. februar 1917. Det er dette møtet som er opphavet til Samefolkets dag, 6. februar. Dette var første gang i historien nord- og sørsamer fra flere land samlet seg til ett stort møte for å drøfte og belyse felles saker og problemstillinger. Møtet samlet over hundre deltakere, derav en stor del kvinner.

Fram til 20-tallet ble det gjort store felles anstrengelser, blant annet gjennom flere samekonferanser, for å bedre myndighetenes forståelse overfor samene. Arbeidet lyktes ikke, og det samiske organisasjonsarbeidet stilnet fram til etter 2. verdenskrig.

Norske reindriftssamers landsforbund (NRL), den største næringsorganisasjonen for reindriftssamene i Norge, ble stiftet i 1948. Samme år ble det i Oslo etablert en egen sameforening. Denne foreningen samarbeidet med tilsvarende foreninger på

svensk og finsk side. I 1950 ble det den første samekonferansen avholdt. Her ble samiske nærings- og kulturspørsmål drøftet. Etter hvert ble det etablert flere lokalforeninger i Finnmark på 50- og 60-tallet. Vinteren 1968 samlet representanter fra foreningene i Finnmark og foreningen i Oslo seg og etablerte Norske samers riksforbund (NSR).

Norske Samers Riksforbund ble splittet i 1978/79, og utbryterfraksjonen dannet Samenes Landsforbund. I etterkrigstiden har de samiske hovedorganisasjonene med varierende oppslutning vært Norske Samers Riksforbund, Samenes Folkeforbund (SFF) og Samenes Landsforbund (SLF). Felles for de medlemsbaserte samiske hovedorganisasjonene er at de er landsdekkende, representerer det sivile samiske samfunnet og arbeider aktivt i forhold til hele bredden av samfunnslivet.

Disse organisasjonene har bidratt til etableringen av samiske institusjoner og faste tiltak til samiske formål. Nå har institusjoner som språk- og kultursentra, festivaler og kulturorganisasjoner, i noen grad tatt over en del av det arbeidet som de samiske hovedorganisasjonene og samiske pionerer gjorde tidligere. Arbeidet i sameforeningene og organisasjonene er en kombinasjon av kulturelt og samepolitisk arbeid, både i lokalsamfunnet, i forhold til den enkelte kommune og øvrige myndigheter.

Samisk organisasjonsliv har særlig de siste tiårene blitt svært allsidig. Det er etablert kulturorganisasjoner som Samisk filmforbund, Samisk forfatter- og oversetterforening, Samisk museumslag, samiske kunstnerorganisasjoner, samiske kvinneorganisasjoner og mange flere. Samisk idrett har en sterk identitetsskapende effekt og er en møteplass som er viktig å ta vare på. Sámiid Valáštallanlihttu/Samenes idrettsforbund (SVL) og Sámi Spábbaciekanlihttu/Samisk fotballforbund (SSL) organiserer idrettsaktiviteter for den samiske befolkningen i de områder der samer bor, blant annet ved å organisere ulike samiske mesterskap.

Det er de siste årene også etablert flere samiske næringsorganisasjoner, som arbeider for å ivareta interessene til fiskere og utmarksbrukere. Også duodjiutøvere har organisert seg for å ta vare på gamle håndverkstradisjoner og få til et

bedre næringsgrunnlag. Sametinget og duodjiorganisasjonene har inngått en egen hovedavtale.

Samisk organisasjonsliv har alltid vært preget av samarbeid over landegrensene. Samerådet (stiftet 1956) er en fellessamisk kulturpolitisk og politisk institusjon som er et samarbeidsorgan for samiske organisasjoner i Finland, Norge, Sverige og Russland. Rådets overordnede målsetning er å ivareta samenes interesser som ett folk, styrke samenes samhörighet over grensene og arbeide for at samene også i framtiden erkjennes som ett folk, hvis kulturelle, politiske, økonomiske, og sosiale rettigheter skal sikres dels ved hvert enkelt lands lovstiftning og dels ved avtaler mellom de berørte stater og samenes representative organ. Fra norsk side er Norske Samers Riksforbund/Norgga Sámiid Riikkasearvi (NSR), Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL)/Norgga Boazosápmelaaid Riikkasearvi (NBR) og Samenes Folkeforbund (SFF)/Sámiid Álbmotlihttu (SÁL) med i Samerådet.

Sametinget og samiske organisasjoner

Sametinget er samenes representative organ og regjeringens fremste premissleverandør og dialogpartner i samepolitikken. Det er imidlertid viktig innenfor samiske miljø at man har et sterkt organisasjonsliv som kan knytte personer sammen og som er med på å vedlikeholde felles verdier og kulturell identitet.

Ved opprettelsen av Sametinget i 1989 overførte Kommunaldepartementet forvaltningen av tilskuddet til samiske organisasjoner til Sametinget (i 1990 2,35 mill kroner). Denne ordningen ble tidligere forvaltet av Norsk sameråd.

Etter hvert som samiske organisasjoner har vokst fram har Sametinget etablert egne tilskuddsordninger. Sametinget bevilger i dag driftsmidler til kulturorganisasjoner, næringsorganisasjoner og såkalte hovedorganisasjoner, i 2007 til sammen ca. 8,5 mill kroner.

19.2.2 Nasjonale minoriteter

Norge har ratifisert Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. De nasjonale minoriteter i Norge er jøder, kvener, rom (sigøynere), romanifolket (tatere) og skogfinner.

Det har siden 1999 eksistert en egen tilskuddsordning for nasjonale minoriteter over statsbudsjettet, der organisasjoner med basis i en nasjonal minoritet kan søke om grunnstøtte (organisasjonsstøtte) fra staten. Formålet med ordningen er primært å støtte representative organisasjoner som

fremmer de nasjonale minoritetenes interesser og krav i forhold til myndighetene. Ordningen blir administrert av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Tilskuddsordningen er under evaluering, og rapport ventes innen 31. januar 2008.

Minoritetsgrupper kan stå i en sårbar stilling i et demokrati der det er lagt vekt på flertallsstyrer. Det kan derfor være nødvendig med særlige tiltak for å sikre at minoritetsgruppene også har mulighet til å delta i samfunnet på en effektiv måte, og til å være med på å ta avgjørelser som gjelder dem selv. Artikkel 15 i Rammekonvensjonen slår fast at staten skal «*skape de forutsetninger som er nødvendige for at personer som tilhører nasjonale minoriteter sikres effektiv deltakelse i det kulturelle, sosiale og økonomiske liv og i offentlige anliggender, særlig de som berører dem.*»

Deltakelse i organisasjoner gir mulighet til å være med når viktige avgjørelser skal tas. Organisasjoner knytter personer sammen og er med på å vedlikeholde felles verdier og kulturell identitet. Regjeringen ønsker derfor å stimulere til oppbygging av organisasjoner blant de nasjonale minoritetene.

Kontakten med organisasjonene til de nasjonale minoritetene bygger på demokratiprinsippet, jf. St.meld. nr. 15 (2000–2001) *Nasjonale minoriteter i Norge* og St.meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i den formaliserte kontakten med nasjonale minoriteter primært samarbeide med organisasjoner som kan dokumentere/sannsynliggjøre medlemstall og at styret er valgt ut fra demokratiske prinsipper. Departementet har imidlertid også bilaterale møter med de som ønsker det, uten hensyn til organisasjonsform.

I arbeidet med å forbedre dialogen mellom de nasjonale minoritetene og myndighetene ble *Kontaktforum mellom nasjonale minoriteter og sentrale myndigheter* etablert i 2003. Dette kontaktforumet har møte minst en gang i året. I tillegg har Arbeids- og inkluderingsdepartementet bilaterale møter med de enkelte organisasjonene.

Ulike organisasjoner for den samme minoritetsgruppen har ikke alltid det samme synet på konkrete spørsmål. Det er ingen grunn til å forvente at minoritetsgruppene har et ensartet syn på alle minoritetspolitiske spørsmål. Det er derfor viktig at myndighetene lytter til de ulike synspunktene. Det kan være usikkert hvor mange personer de ulike minoritetsorganisasjonene representerer. Videre har den politiske mobiliseringen kommet relativt kort i noen av gruppene, og prosentdelen som har valgt å gå inn i en organisasjon, er lav.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har likevel valgt å kanalisere dialogen gjennom organisasjonene, siden dette er den mest demokratiske kanalen som foreligger. En utfordring er at medlemslister også vil være lister over etnisk tilknytning, og dermed inneholde sensitiv personinformasjon. Særlig personer med tilknytning til romanifolket/taterne ønsker ikke å stå på slike lister, av frykt for at dette kan bli brukt mot dem av myndighetene, slik det har skjedd før.

19.3 Organisasjoner på innvandrerfeltet

19.3.1 Innledning

Det finnes et lite antall landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet som mottar tilskudd fra det offentlige. I tillegg har det i de siste 15–20 årene vokst fram en rekke lokale organisasjoner over hele landet som organiserer personer med innvandrerbakgrunn – såkalte innvandrerorganisasjoner. I 1979 var det mellom 40 og 50 slike organisasjoner, mens det i dag kan anslås å være cirka ett tusen (Predelli 2006).

Målsettingen med å gi tilskudd til landsdekkende og lokale innvandrerorganisasjoner er å bidra til økt sivil og politisk samfunnsdeltakelse. Tilskuddet støtter ikke organisasjonenes identitetsbygging og aktiviteter som fremmer en felles identitet som innvandrer eller som medlem av en etnisk eller nasjonal gruppe. Når myndighetene støtter lokale innvandrerorganisasjoner som er bygget opp rundt tilhørighet til en etnisk eller nasjonal gruppe, er det fordi det er viktig å ha et ståsted og et fellesskap som støtter opp om deltakelse i det sivile og politiske liv. Frivillige organisasjoner er også viktige møteplasser, der samvær og deltakelse har en egenverdi ut over organisasjonenes primære formål. Organisasjoner gir identitet, tilhørighet og selvtillit. Dette er ofte viktige forutsetninger for en persons deltakelse i samfunnslivet. Ikke minst for nyankomne innvandrere kan slike organisasjoner fungere som støttespillere og døråpnere til det norske samfunn.

19.3.2 Landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet

Med landsdekkende organisasjon menes en organisasjon som arbeider landsomfattende og/eller med problemstillinger av nasjonal karakter. Organisasjonen må som hovedregel representere innvandrernes interesser i Norge *på tvers av nasjonalitet eller etnisk bakgrunn*. Organisasjonen må syn-

liggjøre at den er landsdekkende ved å vise til minst to av følgende punkter:

- hvor i landet henvendelsene til organisasjonen kommer fra
- hvor aktivitetene organisasjonen igangsetter foregår
- hvilke typer problemstillinger organisasjonen tar opp – av lokal eller nasjonal karakter
- hvilke kontakter og samarbeidspartnere organisasjonen har
- organisasjonens struktur – lokallag, sentralisert eller regionale kontorer

I 2007 fikk ti organisasjoner støtte over denne ordningen:

- Antirasistisk senter (ARS)
- Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
- Human Rights Service (HRS)
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
- Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
- MiRA ressurscenter for innvandrer- og flyktningkvinner
- Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
- Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
- SOS Rasisme
- African Youth in Norway

De fleste av disse organisasjonene er stiftelser og er ikke medlemsbasert i tradisjonell forstand.

I en evaluering delte forskeren Svein Ingve Nødland de landsdekkende innvandrerorganisasjonene inn i tre typer (2005:147): Den første gruppa består av *likeverdorganisasjoner* (ARS, MiRA og OMOD). De driver med lobbyvirksomhet og påvirkning av opinionen gjennom media for å påvirke myndighetene når det gjelder aktuelle minoritetspolitiske emner. Den andre gruppen er *hjelpeorganisasjoner* (NOAS og SEIF), som skal gi innvandrere og asylsøkere praktisk hjelp. Den siste gruppen består av *brobyggerorganisasjoner* (KIA, INLO og SOS-rasisme) hvor alle som vil, kan bli medlemmer, uansett etnisk bakgrunn.

I boka *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*, diskuteres implikasjoner som følger av at svært få av de landsdekkende organisasjonene er representative i en demokratisk forstand (Rogstad 2007). I boka pekes det på at disse organisasjonene er å betrakte som saksorienterte og politiske organer, hvor ledelsen representerer seg selv og har legitimitet i kraft av sin ekspertise på et konkret saksområde. Myndighetene er klar over denne problemstillingen. I forbindelse med tildeling av midler til disse organisasjonene, vurderes derfor organisasjonenes aktivite-

ter, og det kreves dokumentasjon av kunnskap og formidlingsevne. Organisasjonenes kompetanse og legitimitet bygges med andre ord opp gjennom aktiviteter, nettverk og arbeid rettet mot konkrete målgrupper.

19.3.3 Lokale innvandrersorganisasjoner

I motsetning til de landsdekkende organisasjonene, er det mer problematisk å få en oversikt over de lokale innvandrersorganisasjonene. Det skyldes at en stor del av den mer eller mindre organiserte virksomheten som er lokalt forankret, ikke kommer inn under tilskuddsordningen for lokale innvandrersorganisasjoner. Jørgen Melve (2003) gjorde en opptelling i 2004, og anslo antallet til å være et sted mellom 350 og 1000 organisasjoner. Det laveste antallet framkommer dersom en avgrenser definisjonen til organisasjoner som mottar offentlig tilskudd.

Hensikten med tilskudd til drift av lokale innvandrersorganisasjoner og frivillig virksomhet er at det skal bidra til deltakelse, dialog og samhandling i lokalsamfunnene. For 2007 er det satt av 14,3 mill kroner. Målsettingen er blant annet å styrke lokal organisering av innvandrere, å bidra til at innvandrere kan fremme felles interesser overfor lokale myndigheter, å fremme toleranse mellom ulike grupper av befolkningen og å motvirke rasisme og diskriminering. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og fylkeskommunen fastsetter tilskuddet ut fra hvor mange med innvandrerbakgrunn som er bosatt i hvert enkelt fylke.¹ I 2006 fikk om lag 450 lokale innvandrersorganisasjoner driftsstøtte eller aktivitetstilskudd over Arbeids- og inkluderingsdepartementets tilskuddsordning, herunder 327 som fikk driftsstøtte.

Nødland (2006) skiller mellom organisasjoner som er orientert mot *identitetsfellesskap* på den ene siden og *aktivitetsfellesskap* på den andre. Hans konklusjon er at den førstnevnte typen har blitt et stadig viktigere grunnlag for lokal organisering. Forankring i fellesskap basert på identitet er trolig enda mer utbredt om en inkluderer organisasjoner som ikke mottar offentlig tilskudd.

International Research Institute of Stavanger (IRIS) og Agderforskning fikk høsten 2006 i oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet å evaluere den statlige tilskuddsordningen til lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt frivillig virke.

Hensikten med evalueringen var blant annet å undersøke om tilskuddet bidro til ønsket måloppnåelse, og om forvaltningen av ordningen er formålstjenlig.

Evalueringen viser at det er stor bredde blant organisasjonene som mottar støtte når det gjelder hvilke nasjonaliteter eller etniske grupper som danner grunnlaget for organisasjonene. Godt over 70 prosent av organisasjonene er basert på tilknytning til et bestemt land eller nasjonalitet/etnisk gruppe, og ca. 40 forskjellige nasjonaliteter er representert blant organisasjonene. De resterende

Tabell 19.1 Organisasjoner med driftsstøtte, land/nasjonalitetstilknytning¹

	Antall	Prosent	Andel av ikke-vestlig innvandrerbefolkning
Sri Lanka	41	12,5	4,7
Somalia	30	9,2	6,8
Vietnam	20	6,1	6,9
Bosnia-Hercegovina	16	4,9	5,6
Pakistan	15	4,6	10,4
Tyrkia	14	4,3	5,3
Filippinene	13	4,0	3,2
India	11	3,4	2,7
Russland	7	2,1	3,9
Etiopia	6	1,8	1,2
Afghanistan	5	1,5	2,4
Liberia	5	1,5	0,3
Eritrea	5	1,5	1,0
Sum	189	57,8	54,4
Kurdisk	20	6,1	-
Andre nasjonaliteter	46	14,1	
Flerkulturelle organisasjoner, regionale organisasjoner og uspesifisert nasjonalitet	72	22,0	
	327	100	

¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) tall er benyttet slik disse fremkommer i oversikt over tilskudd for 2007. Pr 1.1.2006 opererer IMDi med 266 472 innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn.

Kilde: Rapport fra IRIS (2007/064) om «Organisasjoner for identitet og integrering – evaluering av tilskuddsordning for lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt frivillig virke» (Svein Ingve Nødland, Knut Hidle og Gro Kvaale).

¹ Midlene fordeles til fylkeskommunene som forvalter ordningen ut fra antallet utenlandsfødte personer som er fast bosatt i fylket, dvs. som er født utenfor EØS-området, USA, Canada, Australia og New-Zealand, samt deres barn (per 1.1 foregående år).

organisasjonene har en mer flerkulturell base av medlemmer.

Det er ingen store skjevheter i fordelingen mellom kjønn blant organisasjonene. Både kvinner og menn er representert, og det finnes en del helt eller tilnærmet rene kvinneorganisasjoner. Fordelingen av kvinner og menn innad i de ulike organisasjonene med hensyn til for eksempel posisjoner i styrer og blant ledere, er imidlertid ikke undersøkt i denne evalueringen.

Gjennom evalueringen har det kommet fram at det er stor variasjon med hensyn til hvilke aktiviteter organisasjonene har og hvilken motivasjon som ligger bak organiseringen. Aktivitetene varierer fra sosiale aktiviteter som fester, nasjonaldagsmarkeringer og konserter til mer direkte integrerings- og inkluderingstiltak, som fagseminar om ulike tema, leksehjelp og rusfrie aktiviteter for barn og unge. Andre aktiviteter kan være nettverksbygging mellom kvinner eller arrangering av internasjonal dag i lokalsamfunnet. Noen organisasjoner er dannet med grunnlag i å opprettholde egen kultur, og fokuserer mest på å feire nasjonaldager og høytider. Samtidig som det for mange organisasjoner er opprettholdelse av egen kultur som er en viktig motivasjon for organisering, fokuserer de samtidig

på deltakelse på andre arenaer i lokalsamfunnet og i samfunnet generelt. Et slikt fokus kommer til uttrykk ved at man er opptatt av å skape nettverk mellom medlemmene av organisasjoner og andre i lokalsamfunnet, eller at man er opptatt av å fungere som støtte for nyankomne innvandrere eller til de som har behov for bistand i sin kontakt med myndighetene.

Bredden i type organisasjoner og aktivitetsmangfoldet viser variasjonen og mangfoldet i innvandrerbefolkningen. Aktivitetsmangfoldet kan også forstås ut fra at det er den sosiale og kulturelle situasjonen som er det sentrale for organisasjonene, mer enn aktivitetene i seg selv. Det er felles tilhørighet til et land eller en etnisk gruppe som er grunnlaget for å bli medlem i denne type organisasjoner. Samtidig viser evalueringen at dette ikke nødvendigvis går på bekostning av å delta i samfunnet rundt, i og med at mange av aktivitetene som organisasjonene iverksetter, handler om å bli inkludert i samfunnet og å støtte opp om den enkelte og gruppenes muligheter til å delta på ulike samfunnsområder.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil på bakgrunn av evalueringen vurdere eventuelle endringer i ordningens innretning og forvaltning.

20 Politiske partier og interesseorganisasjoner

20.1 Innledning

I dette kapitlet omtales politiske partier og interesseorganisasjoner.

I Hopkinsundersøkelsen omfatter denne kategorien politiske partier, alle typer samfunnsorienterte organisasjoner og interesseorganisasjonene.

Denne kategorien hadde i 1997 ca. 8000 organisasjoner av totalt 115 000 og over en million medlemskap i 2001, jf. kapittel 3. Dette utgjorde 10 prosent av medlemmene og rundt 3 prosent av frivillighetssektorens ansatte. Blant de største organisasjonene i denne kategorien er Landsforeningen for hjerte og lungesyke, Norges Blindforbund, Norges handikapforbund, Norges Astma og Allergiforbund, Norsk Revmatikerforbund og Norges Diabetesforbund. I tillegg er det en stor gruppe mindre organisasjoner for funksjonshemmede, syke, og dessuten organisasjoner for mål-sak, kvinnesak, homofile og lesbiske, avhold, innvandrere og etniske grupper, i tillegg til en håndfull organisasjoner for rettshjelpstjenester. I tillegg kommer de politiske partiene. Vi går ikke inn på enkeltorganisasjoner i særlig grad i denne omtalen, men viser til omtale under respektive kapitler.

20.2 Politiske partier

Oppbyggingen av politiske partier har vært sentral i utviklingen av det representative demokrati. Makt- og demokratiutredningen (jf. St.meld. nr. 17 (2004–2005)) beskriver hvordan de politiske partiene er i ferd med å eldes, ved at det er de middelaldrende og eldre som i størst grad deltar i valg og er partimedlemmer. Siden 1990 har det samlede antallet partimedlemmer blitt halvert. Sosial bakgrunn betyr mindre for valg av parti enn før, og det er lite stabilitet i partivalg over tid. Partiene er ikke lenger enerådende kanaler for bred og langsiktig mobilisering. Reduksjonen i antall partimedlemmer synes å være felles i de europeiske demokratier, og kan i noen grad tilskrives økende individualisering, der individer i økende grad opptrer som konsumenter når det gjelder politiske saker og politiske valg.

Ifølge en egen studie i regi av Makt- og demo-

kratiutredningen «*Hva skjer med partiene?*» (Heidar og Saglie 2002), som drøfter ulike idealer for politiske partier i et demokrati, har idealet i norsk politikk vært massepartiet. Siden 1990 har imidlertid antallet medlemmer gått ned fra 417 000 til om lag 228 000 i 2000. Andelen av antall stemmeberettigede som er partimedlemmer har dermed sunket fra knapt 13 prosent til om lag 6,5 prosent. De gjenværende medlemmene beskrives imidlertid som minst like aktive som partimedlemmene ved begynnelsen av nittitallet. Landsmøtets betydning og det forberedende arbeid knyttet til dette, med innspill til partiarbeid mv., karakteriseres som like viktig som tidligere, men altså basert på færre medlemmer. Partiene beskrives ikke som spesielt topptunge, og de er fortsatt sterkt koblet til organisasjonssamfunnet. Også Demokratifinansieringsutvalget (NOU 2004:25) tegner et lignende bilde av norske partier.

Utvalget understreker at en partifinansieringsordning ikke bør undergave et levende partidemokrati på noe nivå. Med et deltakerdemokratisk utgangspunkt er dette en mer alvorlig bekymring enn med et konkurransedemokratisk utgangspunkt. Etter et deltakerdemokratisk syn er demokrati et system der alle kan delta, direkte eller indirekte, i utformingen av beslutninger som angår dem selv (Cohen 1984, Pateman 1970, Ware 1987). Deltakelsen har en egenverdi for den som deltar, den utvikler innsikt og forståelse for politiske prosesser og gir politiske ferdigheter. Gjennom dette styrkes selvaktelsen. Politisk deltakelse hevdes også å være nødvendig for å kultivere oppfatninger og holdninger (herunder toleranse) som er nødvendige for et stabilt demokrati (Mill 1993, Dworkin 1997, og kritikken i Elster 1983). Hvordan står det så til med det interne demokratiet i de norske partiene?

Forskningen friskmelder langt på vei partienes interndemokrati – til tross for sviktende medlems-tall. Det lar seg ikke påvise at fallet i deltakelsens omfang går sammen med et fall i deltakelsens kvalitet. En stor andel av medlemmene stiller alltid på møter i lokallagene, mens et knapt flertall aldri møter. Medlemmene uteblir ikke fordi møtene er uinteressante, eller fordi laget ikke gir dem innflytelsesmuligheter. Mange ønsker kun å være pas-

sive medlemmer. Andelen partimedlemmer med styreverv er høy og stigende. Medlemmene er fornøyd med sine muligheter for å øve innflytelse, mener ledelsen er lydhør og støtter opp under partienes organisasjonsmodell (et indirekte demokrati). Forslag- og vedtaksaktiviteten på landsmøtet er høy og stigende. Delegatene legger avgjørende vekt på fylkes- og lokallagenes synspunkter i konfliktsaker, og denne tendensen styrkes over tid (Heidar & Saglie 2002). Stortingsrepresentantene har mindre lokalpolitisk erfaring enn på femtitallet, men svekkelsen er liten og starter fra et høyt nivå. Lokalpolitikken fungerer fortsatt som rekrutterings- og opplæringsarena for rikspolitikere (Hansen m fl. 2000).

Ifølge spørreundersøkelser er den viktigste begrunnelsen for å ikke være medlem at folk vil ta stilling fra sak til sak og ikke la seg binde av bestemte politiske synspunkter. Opptil 60 prosent nevner dette som et meget eller nokså viktig motiv for å ikke være partimedlem.

20.3 Interesseorganisasjoner

Mange av interesseorganisasjonene har drevet en virksomhet som har gått langt utover kamp for egeninteresser. Knappt noen av de store folkebevegelsene, som i størst grad har vært med å forme vårt demokrati, arbeidet bare for medlemmenes interesser. De var på samme tid både medlemsorienterte og samfunnsorienterte.

I årene etter krigen har tallet på interesseorganisasjoner vært økende. Bakgrunnen for denne utviklingen var den sterke ekspansjonen i statens ansvar for befolkningens velferd. Mange av organisasjonene oppsto rundt behovene til «usynlige» grupper og kampen for å synliggjøre disse. Landsnemnda for funksjonshemmedes organisasjoner, senere Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, ble dannet i 1950. I årene mellom 1945 og 1980 fant det sted en kraftig vekst i tallet på interesseorganisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne.

Politiske organisasjoner og interesseorganisasjoner har fortsatt fremgang.

Det finnes mange organisasjoner som har et sterkt engasjement i ulike politiske saker. Dette gjelder eksempelvis Bellona i miljøspørsmål, Amnesty International i menneskerettighetsspørsmål, WWF (World Wide Fund for Nature) i spørsmål om dyrevern og LO og NHO i arbeidslivsspørsmål. I Johns Hopkinsundersøkelsen er disse kategorisert under andre organisasjonstyper.

De fleste interesseorganisasjonene har et ønske om å øke den allmenne forståelsen for

«saken» og påvirke og påskynde det offentlige engasjement på organisasjonens interessefelt. Disse organisasjonenes oppmerksomhet har derfor vært rettet inn mot offentlig politikktutforming. Interesseorganisasjonene har vært sentrale pådrivere gjennom å løfte «saksfelt» fra private anliggender for familie og pårørende og inn i det offentlige rom, og der gjøre det til et ansvar for myndighetene.

Økt spesialisering viser til at organisasjonene i større grad enn tidligere retter arbeidet sitt mot avgrensede målgrupper. Her er særlig veksten i selvhjelps- og interesseorganisasjoner tydelige eksempler, viser undersøkelser av lokalt foreningsliv i perioden 1980 til 2000.

I Norge har personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad vært synlige i de tradisjonelle frivillige organisasjonene, og særlig i organisasjoner som tradisjonelt har hatt gjennomslagskraft i politiske prosesser, som politiske partier og fagorganisasjoner.

Det er i flere kommuner opprettet innvandrerråd, kontaktfora og samarbeidsutvalg som har som mål å sikre større innflytelse for innvandrerbefolkningen på lokalt nivå. De ulike foraene fungerer som rådgivende organer, samarbeidspartnere, diskusjonsfora og høringsinstanser for lokale myndigheter. Organiseringen av slike fora varierer. Noen av innvandrerådene er en sammenslutning av innvandrerorganisasjoner i kommunen eller fylket, og er initiert av organisasjonene selv. I enkelte kommuner er det nedsatt kommunale innvandrerråd på initiativ av kommunen og organisasjonene i

Boks 20.1 Norsk Studentunion – en typisk interesseorganisasjon?

NSU er en interesseorganisasjon for omlag 93 000 studenter ved universiteter, kunst- og vitenskapelige høyskoler. I 70 år har vi arbeidet for studentenes faglige, sosiale og økonomiske rettigheter.

NSU arbeider aktivt overfor politikere, byråkrati, media, lånekassen og ledelsen på lærestedene for å bedre forholdene for deg og dine medstudenter.

NSU har medlemslag ved Universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Ås og Tromsø, dessuten ved Handelshøgskolen i Bergen og 6 vitenskapelige høyskoler i Oslo.

Kilde: Tekst hentet fra hmemmesiden til NSU

samarbeid. Andre steder er representanter fra organisasjoner med i samarbeidsutvalg eller lokale kontaktfora, hvor representanter fra myndighetene også er representert. Foraene bidrar til å øke innvandreres innflytelse i lokale beslutningsprosesser, og fungerer også som høringsinstanser i saker hvor det antas at innvandrere bør bli hørt som gruppe.

20.4 Partier, interesseorganisasjoner og demokrati

Det er nære forhold mellom interesseorganisasjoner og politiske partier. Mange ledere i sentrale interesseorganisasjoner er rekruttert fra den politiske arena, samtidig som organisasjonene også er rekrutteringsarenar for personer til politiske verv.

I sitt doktorgradsprosjekt («Parties, Interest Groups and Democracy, Political Parties and their Relationship with Interest Groups in Norway») har Elin Haugsgjerd Allern gjort en sammenlignende studie av de sju største partiene i norsk politikk og deres forbindelser til ulike typer interesseorganisasjoner tidlig på 2000-tallet. Hovedkonklusjonen at norske partier generelt har en rekke forbindelser til interesseorganisasjoner av politisk betydning. Uformell kontakt er den vanligste formen, og forbindelseslinjene går på tvers av politiske skillelinjer. Studien modifierer inntrykket av at partienes rolle som bindeledd til sivilsamfunnet er i ferd med å forvitte.

Norske partier har en rekke forbindelser som sikrer kontakt med interesseorganisasjoner utenfor Stortinget. Det er en vanlig prosedyre i mange partier å invitere et antall organisasjoner til å komme med innspill til programprosessen. Det store flertallet av partienes sentralstyremedlemmer og ansatte på partikontorene har, eller har hatt, verv eller stillinger i andre organisasjoner. Uformell kontakt mellom individer i parti og interesseorganisasjon er utbredt, noe som er i tråd med dagens forventninger om løsere og bredere kontaktnett. Partiene er fortsatt opptatt av å ha kontakt med organisasjonene, selv om graden av kontakt varierer partiene imellom. Det synes ikke å eksistere en såkalt «tidsriktig» måte for partier å forholde seg til interesseorganisasjoner på. Selv om norske partier operer innenfor samme sosiale struktur og institusjonelle rammeverk, finnes det ikke et dominerende mønster i partienes forhold til interesseorganisasjonene, og partiene kan velge å forholde seg forskjellig til interessegrupper. Det stilles spørsmål om hvorfor partienes organisasjonsnettverk er så forskjellige som de er, til tross for at de delvis konkurrerer om de samme velgerne. Partiorganisasjonenes opprinnelse og historiske erfaringer, partiets særegne identitet i ideologisk forstand, og den interne maktstrukturen spiller også inn. Ifølge Haugsgjerd Allern vil man kunne forstå politiske partiers forhold til interesseorganisasjoner bare gjennom en nyansert og historisk forankret tilnærming til tematikken.

21 Beredskapsorganisasjoner

21.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives beredskapsorganisasjonene. De frivillige organisasjonene utgjør et sentralt element og har til sammen 20 000 frivillige.

21.2 Generelt

De frivillige organisasjonene er et sentralt element i redningstjenesten. Det er særlig leteaksjoner i skog og fjellterreng og ved førstehjelpsinnsetts i disse kan stille store lokalkjente styrker til rådighet. I tillegg har vi grupper som er spesialtrente for strandredning, redning i bratt og glatt lende, i grotter, søk med hund og småfly samt sjøredningstjenesten.

De frivillige organisasjonene finnes rundt omkring i lokalsamfunnene over hele landet. Medlemmene gjennomgår planmessig utdanning og trening og har jevnlig kontakt med de ansvarlige redningsmyndigheter. Alle de frivillige er registrert ved hovedredningssentralene og kan ved behov anmodes om innsats.

For staten er den frivillige innsats svært viktig og det er et sentralt ønske om å opprettholde den dugnadsånd som råder blant de frivillige, motivere for videre rekruttering samt beholde gruppenes generelle høye kompetanse og beredskap. Dette arbeidet bidrar også til å styrke beredskapen i dagliglivet. Ved å stimulere frivillige organisasjoner på dette området stimuleres beredskapen i hverdagen (ved økte kunnskaper om førstehjelp, livredning osv.).



Figur 21.1

Foto: Scanpix

Tilgjengelighet på godt trent og motivert personell i de frivillige organisasjoner er av avgjørende betydning for at norsk redningstjeneste fortsatt skal fungere godt og kunne utvikle seg til å møte framtidige utfordringer. For redningstjenesten er det en utfordring å tilse at de frivillige organisasjonene får den oppmerksomhet og de ressurser som er nødvendig for å holde kompetanse og motivasjon oppe.

De viktigste frivillige organisasjonene som bidrar til redningstjenesten ligger under paraplyorganisasjon Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF). FORF består av følgende medlemsorganisasjoner: Kontaktutvalget for de Alpine Redningsgrupper, Norsk Grotteforbund, Norges Røde Kors, Norsk Speiderforbund, Norsk Folkehjelp, Norske Redningshunder, Norsk Aero Klubb, Norsk Radio Relæ Liga, og Redningsselskapets Sjøredningskorps.

Disse organisasjonene utgjør til sammen ca. 20 000 frivillige i redningstjenesten.

Den frivillige innsatsen som organiseres spontant på ulykkesstedet gjennom de frivillige hjelpeorganisasjonene, er særpreget for Norge. Dette er noe vi ønsker å ta vare på, fordi det er verdifullt for oss alle.

Justisdepartementet har tegnet en yrkesskade-forsikring i Statens pensjonskasse for de frivillige. En forsikringsordning vil gi de frivillige en økt trygghet og bidra til å beholde og rekruttere nye frivillig mannskap i redningstjenesten. Forsikringsordningen er et klart signal fra det offentlige om verdien av dette arbeidet.

21.3 Tilskudd til de frivillige organisasjonene

Redningstjenesten er organisert som et samvirke mellom offentlige etater, private og frivillige organisasjoner. Den frivillige innsatsen er svært viktig i redningstjenesten, og i tråd med Soria Moria-erklæringen vil regjeringen legge til rette for det frivillige Norge ved å styrke tilskudd til de frivillige

som er sentrale i samvirkekonseptet. Målsetning er å inspirere organisasjonene til innsats på det redningsfaglige området gjennom tilskudd til kurs, kompetanseutvikling, drift med videre.

Tilskuddene blir tildelt mest mulig objektivt og ut fra kriterier som favner bredere enn antall medlemmer og kurstimer. En del redningsaksjoner krever en spesialkompetanse som kun besittes av mindre spesialenheter. Det er viktig at også de små organisasjonene med stor spisskompetanse ivaretas i redningstjenesten

Fiskeri- og kystdepartementet har ansvar for det statlige tilskuddet til Norsk Selskap til Skibrudnes Redning (NSSR, Redningsselskapet), som er en landsdekkende, humanitær organisasjon som operer redningsskøyter langs hele norskekysten. Gjennom medlemskap i et sjøredningskorps har frivillige mulighet til å gjøre en innsats for sikkerheten til sjøs. Sjøredningskorpssene fungerer som et supplement til den lokale redningsskøyta, og hvert sjøredningskorps har sitt eget fartøy.

World Wildlife Fund (WWF) startet i 2005 prosjektet Ren kyst! for å rekruttere og lære opp frivillig mannskap innen oljevern. Prosjektets målsetning er å gi ny kapasitet og nye ressurser til strandsaneringsaksjoner. Dette er et område hvor det er store utfordringer knyttet til krav til profesjonalitet, utholdenhet og krav til vedlikehold av kompetansen.

Siden WWF startet opp sitt prosjekt Ren Kyst! i 2005 har WWF holdt syv kurs og rekruttert 150 frivillige til strandsoneberedskap. På bakgrunn av søknad fra WWF gav Fiskeri- og kystdepartementet et tilskudd på 80 000 kroner i støtte til Ren Kyst! i 2006, og økte støtten til 200 000 kroner i 2007.

De frivillige organisasjonene gir uttrykk for at det er viktig at frivilligheten kan utvikle seg på egne vilkår, styrt av frivilligheten selv, og at de derfor ønsker å opprettholde mulighetene til en betydelig grad av egenfinansiering. Regjeringen vil slutte seg til dette og understreker at det er viktig at frivillig sektor, for å kunne bevare sin reelle selvstendighet, har en betydelig egenfinansiering.

-

Del IV
Rammebetingelser

22 Skatt og avgift

22.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler skatte- og avgiftspolitikken foruten enkelte andre rammebetingelser for frivillighetens inntektsskapende arbeid. Lotteri og spill omhandles i eget kapittel.

22.2 Skatte- og avgiftspolitikken

Det er en rekke spesialbestemmelser i skatte- og avgiftsregelverket for frivillige organisasjoner. Disse ble i hovedsak innført som oppfølging av St. meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og St.meld. nr. 44 (1997–98) *Tilleggs melding om statens forhold til frivillige organi-*

sasjoner. Bestemmelsene ble innført dels av forenklingshensyn og dels for å bedre rammevilkårene for frivillig virksomhet. Beløpsgrensene ble fastsatt i 1997 og har ikke vært endret siden.

Her gjøres det kort rede for hovedtrekkene i de viktigste reglene.

22.2.1 Begrensninger i skatteplikten for frivillige og ideelle organisasjoner

Hovedregelen er at det er begrensninger av skatteplikt for institusjon eller organisasjon som ikke har erverv til formål, jf. lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 2–32. Inntekter fra andre aktiviteter i organisasjonene kan være skattepliktig. Skatteetaten foretar en helhetsvurdering av organisasjonen for å avgjøre om den fyller kravene til skattefritak. Det er sentralt i en slik vurdering om organisasjonene er opprettet med sikte på å oppnå økonomiske fordeler for seg selv eller andre. Det legges blant annet vekt på at det går fram av vedtektene at organisasjonene har et ideelt formål og om organisasjonen drives i samsvar med vedtektene. Det er også et vesentlig moment om organisasjonens drift hovedsakelig er finansiert ved frivillig innsats, kontingenter, gaver eller donasjoner.

Institusjoner som omfattes av skatteloven § 2–32 er i utgangspunktet fritatt for formues- og inntektsskatt. Skattefrie institusjoners innsamling av penger er for eksempel ikke skattepliktige. En skattefri institusjon kan heller ikke beskattes for inntekt av enkeltstående, tilfeldige aktiviteter. Idrettslag og lignende som leilighetsvis holder basarer, loppemarkeder, oppvisninger eller lignende tilstelninger, skal således ikke skattlegges for disse aktivitetene. Dette gjelder selv om omsetningen fra disse aktivitetene skulle overstige det skattefrie beløp. Slike aktiviteter skal ikke ses i sammenheng med økonomisk virksomhet som medfører skatteplikt. Skattefriheten gjelder også ved kortvarig utleie, for eksempel av idrettshall til messearrangement en helg, under forutsetning av at det er enkeltstående tilfelle og ikke et ledd i kortvarige utleier.

En del aktiviteter kan likevel være skattepliktige. Dette gjelder økonomisk virksomhet som ikke går ut på å gjennomføre institusjonenes ide-



Figur 22.1

Foto: Scanpix

elle formål, som drives i et visst omfang og som har en viss varighet. Her er det ulike beløpsgrenser for ulike typer skattefrie institusjoner: For allmenntilgjengelige og/eller veldedige organisasjoner er grensen kroner 140 000 i inntektsåret, mens den for andre skattefrie organisasjoner er kroner 70 000 i inntektsåret. Er brutto omsetning høyere enn disse grensebeløpene, blir organisasjonene eller enheten skattepliktig for hele overskuddet.

Inntekt av og formue i virksomhet som er et ledd i realiseringen av organisasjonenes ideelle formål, vil ikke omfattes av den begrensede skatteplikten. Dette kan for eksempel gjelde salgsvirksomhet i forbindelse med kultur- og idrettsarrangementer.

22.2.2 Organisasjonene som arbeidsgiver

På enkelte områder er det innført spesielle bestemmelser for organisasjonenes arbeidsgiverplikter, jf. nedenfor. For øvrig gjelder de vanlige reglene for arbeidsgivers plikter og ansvar.

Begrensninger i lønnsoppgaveplikten

Frivillige organisasjoner er fritatt for å levere lønns- og trekkoppgave for:

- lønn, når samlet lønnsutbetaling til en person ikke overstiger kroner 2 000 i inntektsåret
- trekkfri utgiftsgodtgjøring til utgiftsdekning «ved et medlems innsats eller opptreden for organisasjonen» som ikke overstiger kroner 10 000 i løpet av inntektsåret
- trekkfri utgiftsgodtgjøring utbetalt til en person i lønnet stilling i organisasjonen, til dekning av kostnader til transport til og fra arrangementer mv. hvor organisasjonen medvirker, som ikke overstiger kroner 10 000 i løpet av inntektsåret
- godtgjøring etter statens reiseregulativ, til dekning av kostnader til overnatting og kost, utbetalt til en person som ikke har lønnet stilling i organisasjonen, når mottakeren ikke har mer enn 50 reisedøgn eller reisedager i året

Unntak fra plikten til å betale arbeidsgiveravgift

Fra inntektsåret 1998 gjelder det vesentlige lempninger i enkelte frivillige organisasjoners plikt til å svare arbeidsgiveravgift. Veldedige eller allmenntilgjengelige institusjoner eller organisasjoner skal ikke betale arbeidsgiveravgift for lønnet arbeid når lønnsutgiftene ikke er knyttet til institusjonenes eller organisasjonens næringsvirksomhet. Dette

fritaket gjelder bare dersom institusjonenes eller organisasjonenes totale lønnsutgifter er under 300 000 kroner og bare for lønnsutgifter som ikke overstiger kroner 30 000 per ansatt.

Det skal svares arbeidsgiveravgift av hele lønnsutbetalingen til ansatte som får mer enn kroner 30 000. Dersom samlede lønnsutbetalinger er høyere enn kroner 300 000, er hele den samlede lønnsutbetaling arbeidsgiveravgiftspliktig.

Skatteplikt for utøvere og tillitsvalgte fra skattefrie ideelle organisasjoner

Når samlet lønnsutbetaling er under 2000 kroner til en person i løpet av året, er lønnen fritatt for beskatning. Er lønnen over 2000 kroner, er mottakeren skattepliktig for hele beløpet.

Trekkfri utgiftsgodtgjøring til dekning av merkostnader for et medlem er skattefri for inntil kroner 10 000, tilsvarende gjelder for en ansatt i organisasjonene til transportkostnader.

Minstegrensene gjelder utbetalinger fra hver enkelt arbeidsgiver (selvstendig organisert enhet).

22.2.3 Skattefradrag for gaver

Fra inntektsåret 2000 ble det innført en ordning hvor giver kan kreve inntektsfradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner, jf. skattelovens § 6–50. Fradragsretten omfatter gaver til blant annet organisasjoner som driver omsorgs- og helsefremmende arbeid, religiøs virksomhet, utviklings- og katastrofehjelp og arbeid for vern av kultur. Gaven måtte utgjøre minimum 500 kroner per organisasjon i året. Formålet med ordningen har vært å bidra til å gi de frivillige organisasjonene gode og stabile økonomiske betingelser.

I inntektsårene 2000, 2001 og 2002 var øvre grense for fradragsretten 900 kroner, og fradraget var samordnet med fradraget for fagforeningskontingent. For 2003 ble øvre grense økt til 6 000 kroner, og samordningen med fagforeningskontingenten opphørte. Fra 2004 ble Den norske kirke inkludert i ordningen. Fra 2005 ble ordningen utvidet til å inkludere trossamfunn uten nasjonalt omfang, og øvre beløpsgrense ble økt til 12 000 kroner.

Gjennom denne fradragsordningen støttes arbeidet i de frivillige organisasjonene indirekte med ca. 390 mill kroner. Når det gjelder hvilke organisasjoner som nyter godt av ordningen, se vedlegg 4.

22.2.4 Merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner

Det ble innført en tilskuddsordning for å kompensere for merutgifter som de frivillige organisasjonene fikk ved merverdiavgiftsreformen 1. juli 2001. Både utforming av ordningen og forvaltning er endret underveis, senest ved behandlingen av St.prp. nr. 65 (2004–2005) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2005*.

Finansdepartementet har nedsatt et utvalg som skal vurdere merverdiavgiftsregelverket på kultur- og idrettsområdet og på frivillig sektor. Kulturmomsutvalget skal blant annet vurdere dagens modell for momskompensasjon. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om merverdiavgift for frivillig sektor når utredningen fra utvalget foreligger.

Konkluderende merknader

Kultur- og kirkedepartementet ser det som viktig å redusere det administrative arbeidet i frivillig sektor for å gi mer tid til aktivitet.

Regjeringen vil heve nedre grense for de frivillige organisasjonenes plikt til å betale arbeidsgiveravgift. Økningen skal gjelde både for samlet lønnsutbetaling per arbeidsgiver og beløpsgrensen per ansatt. Regjeringen vil også heve beløpsgrensen for fritak for lønnsoppgaveplikt og forskuddstrekk. Dette vil være et viktig bidrag til å forenkle det administrative arbeidet for de frivillige organisasjonene og vil samtidig bedre deres økonomi. Nye beløpsgrenser foreslås i statsbudsjettet for 2008.

Regjeringen vil videreføre ordningen med skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner på dagens nivå.

22.3 Andre rammebetingelser

Regelverket for salg og markedsføring setter viktige rammer for frivillige organisasjoners inntektsmuligheter. Lov av 16. juni 1972 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven) regulerer innhold i og presentasjon av markedsføringstiltak. Bruken av såkalte kjøpsutløsende donasjoner i markedsføring reguleres av markedsføringsloven og har særlig betydning for

frivillige organisasjoner. Barne- og likestillingsdepartementet har ansvaret for markedsføringsloven og forbereder nå en ny markedsføringslov.

Når det gjelder kjøpsutløsende donasjoner, har Markedsrådet gjennom praksis gitt retningslinjer for hvordan slike gode formål kan brukes i markedsføringen. Praksis i Norge har vært restriktiv sammenlignet med praksis i de øvrige nordiske land. Spørsmålet om norsk praksis bør tilpasses de nordiske retningslinjene på dette feltet har vært på høring, og ingen høringsinstanser hadde motforestillinger mot en slik endring.

I forarbeidene til den nye loven vil regjeringen gå innfor at denne praksisen endres. Frivillige organisasjoner kan dermed få økte inntekter fra slike kjøpsutløsende donasjoner.

22.4 Telefonmarkedsføring

De frivillige organisasjonene ser telefonen som en viktig kommunikasjonskanal både for å holde kontakt med registrerte støttespillere og for å skaffe nye medlemmer og nye givere. For mange organisasjoner er telefonhenvendelser blant de viktigste måter å skaffe inntekter på. I forbindelse med ny lov om markedsføring er også reglene om telefonsalg under revisjon.

Regjeringen vil gå inn for ulike tiltak for å effektivisere dagens reservasjonsordning ved telefonmarkedsføring rettet mot forbrukere. Frivillige organisasjoner vil fortsatt kunne henvende seg til personer som ikke har reservert seg mot denne type markedsføringstiltak.

Tiltak

- Regjeringen vil videreføre ordningen med skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner på dagens nivå
- Regjeringen vil heve nedre grense for frivillige organisasjoners plikt til betale arbeidsgiveravgift. Økningen skal gjelde både for samlet lønnsutbetaling per arbeidsgiver og beløpsgrensen per ansatt
- Regjeringen vil heve beløpsgrensen for fritak for lønnsoppgaveplikt og forskuddstrekk
- Regjeringen vil gå inn for at dagens restriktive praksis for kjøpsutløsende donasjoner endres

23 Statlige tilskudd

23.1 Innledning

I kapittel 23 gjøres det rede for ulike typer statlige tilskuddsordninger til frivillig virksomhet. Tilskuddene bevilges over de enkelte departementenes budsjetter og er virkemidler for å realisere målene på vedkommende departements ansvarsområde («sektorpolitikken»). I kapitlet omhandles etablering av Frivillighetsregisteret og her drøftes bruken av prosjektstøtte til frivillig virksomhet. I kapitlet gis det en redegjørelse for Frifondordningen, som skal stimulere til aktivitet og deltakelse i frivillige organisasjoners lokalt baserte arbeid, og for tilskuddsordningen som retter seg mot lokale lag og foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Avslutningsvis omhandles frivillighetspolitikken og forholdet til EØS-avtalen.

23.2 Regelverk for tilskuddsordninger

Statlige tilskuddsordninger er rettet mot et bredt spekter av aktiviteter. Frivillige organisasjoner kan motta tilskudd fra generelle sektorpolitiske tilskuddsordninger. Det er formålet og kriteriene for de statlige tilskuddsordningene som avgjør hvilke organisasjoner som får tilskudd (sektorpolitikk). Det er få tilskuddsordninger der organisasjonene mottar tilskudd fordi de er definert som frivillige og eller ideelle sammenslutninger, som tilfellet er for Frifond eller momskompensasjonsordningen.

Frivillighetspolitikken foregår også innenfor sektorpolitiske rammer. Ulike mål og begrunnelser, og ulik praksis i forvaltningen av tilskudd kan blant annet skyldes tilskuddsordningenes formål, type mottakere og størrelse på tilskuddene. Målet med en tilskuddsordning kan i noen tilfelle være avgrenset til å styrke aktivitetene hos tilskuddsmottakeren. Dette er ofte tilfelle med grunntilskudd til frivillige organisasjoner der støtte til virksomheten blir et mål i seg selv. I andre tilfelle kan tilskuddet være et rent virkemiddel for å nå bestemte sektorpolitiske mål.

23.3 Forenkling av administrative prosedyrer

23.3.1 Bakgrunn

I Soria Moria-erklæringen heter det:

«For å sikre rekruttering av aktive og tillitsvalgte, er det nødvendig å redusere det administrative arbeidet i organisasjonene og frigjøre mer tid til aktivitet.»

Allerede i St.meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* ble det vist til at statens praksis overfor organisasjonene i liten grad er samordnet, og at arbeidet med fordelingskriterier, tildeling og kontroll av ressurser ofte er betydelig.

Frivillige organisasjoner har i ulike sammenhenger pekt på at det er et stort behov for forenklinger i administrasjonen av de statlige tilskuddsordningene for frivillig sektor. Det har vært klaget over byråkrati og skjemavelde i forbindelse med ulike støtteordninger, og organisasjonene har vist til omfattende rapporterings- og søknadskrav. Organisasjonene peker også på at de forskjellige støtteordningene krever fremlagt ulike slags opplysninger, og fordi ordningene forvaltes av ulike organer, kan det være kostbart og tidkrevende for organisasjonene å håndtere de krav om informasjon forvaltningen pålegger dem. Videre viser organisasjonene til at de ofte må sende inn lik eller tilnærmet lik informasjon til ulike offentlige mottakere.

23.3.2 Regelverk for økonomistyring i staten

Regelverk for økonomistyring i staten ligger til grunn for departementenes forvaltning av tilskuddsordninger, herunder for ordninger som er rettet mot frivillige organisasjoner. Regelverket inneholder ingen særskilte regler for tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner. Oppfølging og kontroll av tilskudd skal i henhold til økonomireglementet tilpasses den enkelte tilskuddsordning, vurderes i forhold til formålet med ordningen samt ha et rimelig omfang i forhold til den nytten det gir. Kontroll og oppfølging av tilskudd må vurderes i

Boks 23.1

Stortinget vedtok 26. mai 2005 et nytt bevilgningsreglement på grunnlag av St.prp. nr. 48 (2004-2005) *Om bevilgningsreglementet*. Bevilgningsreglementets § 10 Disponering av gitte bevilgninger stiller krav om at det ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ikke er undergitt statlig kontroll, skal tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene.

Reglementet for økonomistyring i staten ble fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003. Reglement for økonomistyring i staten («reglementet») og bestemmelser om økonomistyring i staten («bestemmelser») trådte i kraft 1. januar 2004. Det er dette som samlet sett refereres til som regelverk for økonomistyring i staten (administrativt regelverk). Det er § 8 Tilskudd og garantier i reglementet som stiller krav om at tilskuddsforval-

ter skal angi formål og vilkår for tilskudd og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementets § 10 annet ledd.

I kapittel 6, Forvaltning av tilskuddsordninger i Bestemmelser om økonomistyring i staten er det stilt mer utfyllende krav til utformingen av tilskuddsordninger og til forvaltningen av tilskudd som krav til rapportering, oppfølging og kontroll, tilskuddsbrev, kunngjøring og saksbehandling mv. Her stilles det blant annet krav til at departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Det vises for øvrig også til Finansdepartementets veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten.

forhold til risiko og vesentlighet, og i tillegg i lys av kostnadene både for tilskuddsforvalter og mottaker. Omfanget av detaljeringen i rapporteringskravene skal fastsettes etter en konkret vurdering av hva som er rimelig sett i forhold til det aktuelle tilskuddets størrelse og karakter. En tilskuddsordning på 3 mrd kroner krever for eksempel et annet styrings- og kontrollopplegg enn en tilskuddsordning på 1 mill kroner.

23.3.3 Frivillighetsregister

I Soria Moria-erklæringen heter det:

«Regjeringen vil formelt gi frivillig virksomhet status som egen sektor gjennom etablering av et frivillighetsregister. Dette vil kunne åpne for et enklere regelverk når det gjelder skatt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift.»

Det vises til Ot.prp. nr. 55 (2006–2007) *Om lov om register for frivillig virksomhet*. Formålet med et frivillighetsregister er å forbedre og forenkle samhandlingen mellom frivillighet og offentlige myndigheter. Dette kan spare både organisasjonene og det offentlige for unødig byråkrati og dobbeltarbeid, blant annet i forbindelse med offentlige tilskuddsordninger til frivillig virksomhet. Et annet mål er å sikre systematisk informasjon som legger til rette for utformingen av det offentliges politikk i

forhold til frivillig sektor og som vil bidra til å synliggjøre sektoren. Slik systematisk informasjon vil også styrke kunnskapen om den frivillige aktiviteten, blant annet fordi et register vil gi økt grunnlag for statistikk og forskning.

Frivillighetsregisteret vil kunne medføre effektivisering og forenkling for både frivillig virksomhet og offentlige etater. Selv om registeret ikke utelukker at det offentlige vil ha behov for å innhente supplerende opplysninger i enkeltsaker, vil frivilligheten oppleve at den i praksis får ett register å forholde seg til, ved at registrering i andre offentlige registre (som Enhetsregisteret, m.fl.) samordnes av registermyndigheten, slik at opplysningene til de ulike registrene inngis i forbindelse med registrering i Frivillighetsregisteret.

En hovedforutsetning for et vellykket register er at registeret reelt sett bidrar til en mer effektiv samhandling mellom frivillige organisasjoner og det offentlige i forhold til offentlige tilskudd, skatt, avgifter mv. Hvor langt man kan lykkes i en slik samordning vil ikke kunne avklares ved etableringen av et frivillighetsregister i seg selv, men vil måtte følges opp blant annet i forhold til de enkelte tilskuddsordninger mv.

Nytten av et frivillighetsregister avhenger av at frivillige virksomheter ser seg tjent med å la seg registrere, og av at det offentlige tar registeret i bruk. En størst mulig grad av registrering vil øke

registerets legitimitet både for det offentlige og for aktørene innen frivillig virksomhet.

23.3.4 Behov for forenkling

Det er viktig å finne en balanse mellom hensynet til å ha rimelig kontroll med at de beløpene Stortinget bevilger brukes etter sitt formål og hensynet til en smidig søknads- og kontrollprosedyre. Det må være en forutsetning at de kontrolloppgavene frivillige organisasjoner påføres av staten står i et rimelig forhold til de støttebeløpene organisasjonene mottar. Resultatet kan ellers bli at mindre enheter både får økte kostnader og problemer med å rekruttere tillitsvalgte til administrative oppgaver.

Det er generelt vanskelig å behandle sektorpolitiske tilskudd til frivillige organisasjoner enhetlig fordi samme tilskuddsordning kan ha andre mottakere enn frivillige organisasjoner. Det vil derfor snarere være behov for differensiert styring og kontroll av tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner sett i lys av de sektorpolitiske målene de er ment å realisere. Det enkelte departement må følgelig vurdere nærmere hvilke konkrete tilskuddsordninger det er behov for å forenkle. Utgangspunktet for dette arbeidet må være at organisasjonenes egenart skal respekteres.

Behovet for forenkling må også balanseres mot statens behov for å sikre at midler som tildeles organisasjoner, tiltak og prosjekter gir eller kan sannsynliggjøre resultater i tråd med intensjonen i den enkelte tilskuddsordning.

Det foreligger ikke forskningsmessig dokumentasjon på rapporterings- og kontrollregimer for statlige tilskudd til frivillig sektor og heller ikke frivillige organisasjoners kostnader i forbindelse med transaksjoner med forvaltningen. Frivillighet Norge, frivillighetens samarbeidsorgan, har gjennomført en enkel kartlegging av de frivillige virksomhetenes arbeidsbelastning som følge av kontakt med, og pålegg fra, det offentlige. Denne foreløpige kartleggingen viser at det er stor variasjon i hvor mye ressurser virksomhetene bruker på slik kontakt. Kartleggingen er kun knyttet til sentralleddet. Virksomhetene oppgir imidlertid at mange frivillige medlemmer og støttespillere bruker mye tid på oppgaver generert av kontakt med, og pålegg fra det offentlige, i lokale lag og foreninger. Frivillighet Norge peker på at det er vanskelig å motivere frivillige til å påta seg disse oppgavene fordi de opplever dem som fjernt fra formålet med den frivillige sektoren. Frivillighet Norge har anmodet om at det gjennomføres undersøkelser og

analyser med sikte på å forenkle blant annet søknads- og rapporteringsrutiner.

23.4 Ulike typer tilskudd til frivillig virksomhet

Fra Soria Moria-erklæringen:

«Regjeringen vil respektere organisasjonenes egenart ved å redusere bruken av prosjektmidler. En større andel av tilskuddmidlene skal tildeles i form av frie midler.»

Fra frivillig sektor har det blitt fremmet ønske om mindre prosjektstøtte og mer generell støtte, fordi prosjektstøtte kan virke unødig førende på organisasjonenes virksomhet. Frivillighet Norge har vist til at mange organisasjoner i dag må forholde seg til prosjektstøtteordninger som finansieringskilde, og at dette krever en profesjonalisering som særlig er uheldig for mindre organisasjoner med begrensede ressurser. Videre vises det til at resultat- og rapporteringskrav har blitt skjerpet, og at denne innskjerpingen har byråkratisert forholdet mellom det offentlige og det frivillige. Frivillighet Norge viser videre til at prosjektstøtte dessuten kan true organisasjonenes autonomi siden midlene blir styrt til områder som kan være utenfor organisasjonenes primærvirkeområde.

St.meld. nr. 27 (1996–1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* deler inn statlige tilskudd i tre hovedkategorier: Grunntilskudd, aktivitets/prosjektilskudd og produksjons-/driftstilskudd.

Grunntilskudd til organisasjoner kan betegnes som ubundne midler til organisasjonenes drift og aktiviteter fordi organisasjonene finnes og fordi organisasjonene i kraft av sin eksistens bidrar til samfunnsutviklingen. Midlene styres her gjennom generelle dokumentasjonskrav og krav til rapportering om organisasjonenes rolle og aktiviteter, supplert med evalueringer. Som hovedregel gir grunnstøtteordningene organisasjonene vide fullmakter til å utfolde egenart uten omfattende statlige mål og føringer. Ofte vil hensikten med tilskuddet være å gi generell støtte til formålet.

St.meld. nr. 27 (1996–1997) benevner tilskuddskategorien *driftstilskudd* som finansiering av frivillige organisasjoners og tiltaks tjenestetilbud for befolkningen. Dette er en utbredt finansieringsform for ulike organisasjonseide institusjoner

Prosjektstøtte er rettet mot en avgrenset oppgave som kan bidra til å oppfylle overordnede politiske målsettinger knyttet til et vidt spekter av samfunnsområder. Midlene styres gjennom konkrete

føringer for støtten gjennom tildelingskriterier og krav til rapportering om oppnådde resultater. Ved å gi tilskudd i form av prosjektstøtte kan myndighetene sette strengere krav til måloppnåelse. Prosjektstøtte er ofte avgrenset i tid og knyttet til bestemte tiltak.

I St. meld. nr. 27 (1996–97) er grunnstøtten koblet til frivillige organisasjoners medlemsbaserte virke for å realisere mål som deltakelse, demokrati og stimulere til lokal aktivitet. Grunntilskudd skal støtte opp om organisasjonenes primæraktiviteter og ikke true deres autonomi. I ovennevnte melding framheves en demokratisk organisasjonsstruktur som et avgjørende kriterium for å kunne motta grunnstøtte. I tillegg til demokratibegrunnelsene er også organisasjonenes formål og samfunnsnytte framhevet som viktige for å utløse grunnstøtte. En slik avgrensing av hvilke organisasjoner som kan motta grunnstøtte utelukker i utgangspunktet alle organisasjoner som ikke bygger på individuelle medlemskap og har en demokratisk styringsstruktur.

En gjennomgang av departementenes tilskuddsordninger viser imidlertid at begrepene grunnstøtte, prosjektstøtte og drifts-/produksjonsstøtte ikke benyttes på en ensartet måte. I flere departementer brukes for eksempel betegnelsen driftsstøtte om generell støtte til drift og gjennomføring av sentrale virksomhetsområder. Det er også ofte uklare skillelinjer mellom prosjektstøtte og drifts-/produksjonsstøtte. Alle departementene har blitt bedt om å utarbeide et anslag over andelen av den samlede tilskuddsporteføljen som utgjør prosjektstøtte. Til sammen har disse departementene 4,2 milliarder kroner i samlet tilskudd. Prosjektstøtte utgjør 2,6 milliarder av dette beløpet, hvorav om lag 2,5 milliarder kroner utgjør UD's bistandsmidler som nærmest i sin helhet utbetales som prosjektstøtte. Det alt vesentlige av de øvrige departementenes tilskuddsmidler til frivillige organisasjoner gis som driftstilskudd. Flere av departementene viser til at det i mange tilfelle er organisasjonene selv som søker om prosjektstøtte til et konkret prosjekt. Det understrekes imidlertid at tallene er beheftet med usikkerhet blant annet fordi vi ikke har en ensartet begrepsbruk.

Frivillighet Norge er opptatt av at en større andel av de statlige tilskuddene til frivillig virksomhet skal gis i form av frie midler. Dette vil gjøre at frivillige organisasjoner får større frihet til å disponere midlene til egne prioriterte formål. Det er behov for en mer grundig kartlegging av prosjektstøtten i den statlige tilskuddspolitikken for å kunne gi et mer presist anslag av omfanget. Dette

utredningsarbeidet vil gjennomføres i samarbeid med Frivillighet Norge.

En slik utredning bør også omfatte en vurdering av begrepsbruken av støtte i St.meld. nr. 27 (1996–97), herunder om også andre typer organisasjoner enn de medlemsbaserte skal kunne motta det som i daværende melding ble benevnt som grunnstøtte. Det kan være gode argumenter for at staten ønsker å støtte opp om for eksempel en allmennnyttig stiftelses formål og primære arbeidsoppgaver, uten å legge detaljerte føringer for anvendelsen av tilskuddet.

Dersom organisasjoner som ikke er medlemsbaserte skal tildeles grunnstøtte, må andre begrunnelser enn å stimulere til deltakelse, demokrati og lokalt foreningsliv ligge til grunn. Det kan være at også andre organisasjoner enn de medlemsbaserte artikulere interesser på vegne av bestemte grupper eller arbeidere for saker av stor allmenn interesse. Organisasjonene kan også være viktige som opinionsdannere eller korrektiv til statlig politikk. Det er derfor ikke formålstjenlig kun å forbeholde grunnstøtte til medlemsbaserte og demokratiske organisasjoner.

Utredningen vil også gjennomgå hvordan regelverk og tilskuddsordninger kan tilpasses dagens organisasjonsstruktur, formål, aktivitet for å inkludere nye organisasjoner, organisasjonsformer og ad-hoc engasjement, jf. Soria Moria-erklæringen:

«Regjeringen vil tilpasse regelverk og tilskuddsordninger til dagens organisasjonsstruktur for å inkludere nye organisasjoner, organisasjonsformer og ad hoc engasjement.»

23.5 Frifond

23.5.1 Forvaltning og finansiering

Frifondordningen ble etablert i 2000. Bakgrunnen var St.meld.nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og St.meld. nr. 44 (1997–1998) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Ordningen er innrettet mot barn og unge, og formålet er å stimulere til aktivitet og deltakelse i frivillige organisasjoners lokalt baserte arbeid. Da ordningen ble opprettet, ble det understreket at den skulle nå ut til det store mangfold av organisasjoner som arbeider for og med barn og unge, og det ikke var ønskelig å etablere et entydig innhold for aktivitetsbegrepet. Støtteordningen skulle også være rettet mot andre enn organisasjonenes egne medlemmer.

Ved starten ble ordningen finansiert av statstilskudd fra Kultur- og kirkedepartementet og fra Barne- og familiedepartementet. Etter endringen i lov om pengespill i 2002 får Frifondordningen om lag 30 prosent av den tredjedel av spillemidlene som fordeles av Kongen til kulturformål. Fra 2005 er bevilgningen til Frifond over statsbudsjettet samlet under Kultur- og kirkedepartementets budsjett. Departementet har også ansvaret for tildeling av spillemidler til Frifond.

For 2007 er det bevilget 25,6 mill kroner over statsbudsjettet, og tilskuddet fra spillemidler utgjør 125 mill kr.

Tilskudd til idrettens lokale lag og foreninger omfattes ikke av Frifondordningen. Det er opprettet en egen tilskuddsordning for idretten, også denne ble etablert som oppfølging av de to stortingsmeldingene og finansieres over spillemidlene.

Da Frifondordningen ble opprettet, var det uenighet om hvordan ordningen skulle forvaltes. Et alternativ var å legge forvaltningen til kommunene. Ved behandlingen av stortingsmeldingene om frivillighet 11. mai 1999 ba Stortinget regjeringen iverksette en tildelingsmodell for den nye tilskuddsordningen hvor midlene kanaliseres gjennom organisasjonenes sentralledd. Stortinget forutsatte at det legges nødvendige føringer som sikrer at midlene når fram til grunnplanet i samsvarende med målsettingene for ordningen.

I St.prp. nr. 61 (1999–2000) *Om prioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000* ble det lagt til grunn at forvaltning og fordeling av midlene skulle skje gjennom tre paraplyorganisasjoner, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Norsk musikkråd og Norsk amatørteatteråd. Hver av de tre paraplyorganisasjonene skulle bli tildelt midlene som rundsum-tilskudd. Det er paraplyorganisasjonenes ansvar å fordele midlene videre, behandle eventuelle klager samt å rapportere til departementet om bruken av midlene på lokalt nivå. Fra statens side ville det ikke bli fastsatt detaljerte kriterier for den videre fordelingen av midlene utover de generelle føringene som gis i de årlige tildelingsbrevene. Kontroll og oppfølging av tilskuddsordningen fra statens side gjelder paraplyorganisasjonenes forvaltning av midlene.

Frifond er ikke et fond i tradisjonell forstand. Det var paraplyorganisasjonene som valgte betegnelsen «Frifond» for den nye ordningen.

23.5.2 Innhold

Ordningen går i 2007 i korte trekk ut på følgende:

- 69 prosent av tilskuddsmidlene forvaltes av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU).

Tilskuddet fordeles til lokallag gjennom sentralledd (anslagsvis 70–95 prosent av midlene) og til lokallag og grupper uten sentralledd (anslagsvis 5–30 prosent av midlene)

- 25,5 prosent av tilskuddsmidlene forvaltes av Norsk musikkråd (NMR). Tilskuddet fordeles til lokallag gjennom sentralledd (anslagsvis 70–95 prosent av midlene) og til lokallag og grupper uten sentralledd (anslagsvis 5–30 prosent av midlene)
- 5,5 prosent av tilskuddsmidlene forvaltes av Norsk teatteråd. Midlene fordeles til lokale lag med amatørteateraktivitet

Den prosentvise fordelingen mellom de tre paraplyorganisasjonene fastsettes av departementet etter forslag fra organisasjonene og er basert på årlige erfaringstall. Samme fordelingsprosent gjelder både for tilskudd fra statsbudsjettet og fra spillemidlene.

Tilskudd kan altså gis både i form av generell grunnstøtte til lokal virksomhet og til lokale aktiviteter og prosjekter. De tre organisasjonene har ansvaret for fem delordninger som til sammen utgjør Frifondordningen.

23.5.3 Evalueringer og gjennomgang av ordningen

Frifondordningen har vært evaluert og gjennomgått i ulike sammenhenger.

Kultur- og kirkedepartementet og det daværende Barne- og familiedepartementet engasjerte Rogalandsforskning til å evaluere Frifondordningen, og rapporten ble avgitt i desember 2002: *Hørt om Frifond?* I rapporten konstateres det at Frifond er

«en statlig støtteordning som i hvert fall umiddelbart synes å ha stor frihetsgrad med få statlige bindinger. Det gjelder både med definisjon av målgruppen, bruken av midlene og kontroll. En hovedintensjon fra politikerne har slik sett vært å etablere en ordning som innebærer stor grad av frihet for mottakerne.»

Rogalandsforskning viste til at forvaltningen av Frifond i hovedsak fungerte bra. Hovedutfordringen var forholdet til de frittstående lagene, og det ble foreslått noen justeringer av ordningen. Barne- og familiedepartementet engasjerte Agenda utredning og utvikling til å evaluere statlige tilskuddsordninger for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, her inngikk også den delen av Fri-

fondordningen som administreres av LNU og som da hørte inn under Barne- og familiedepartementet. Rapporten ble avgitt i august 2004, og Agenda foreslo endringer i ordningen for å dreie midlene bedre mot aktivitet.

I St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014* redegjorde Kultur- og kirkedepartementet for rapporten fra Rogalandsforskning. I meldingen ble det vist til at det ville være store fordeler med en modell som legger til rette for bedre lokal forankring og en helhetlig politikk overfor barn og unge ved å gi kommunene en sentral plass i Frifondordningen. Under behandlingen i Stortinget viste komiteen til at kanalisering gjennom organisasjonene fungerer på en effektiv måte med liten administrativ kostnad og at ordningen med fordeling av Frifondsmidlene gjennom organisasjonene burde videreføres. Stortinget vedtok å be regjeringen å samle bevilgningene til Frifond i ett departement fra og med 2005.

I antegnelse til statsregnskapet for 2003, Dokument nr. 1 (2004–2005) tok Riksrevisjonen opp tilskuddsforvaltning under Barne- og familiedepartementet, herunder Frifondordningen. Riksrevisjonen identifiserte svakheter og mangler ved forvaltningen av ordningen og pekte blant annet på at det bør være en klar strategi for oppfølging og kontroll som innarbeides tydelig i alle ledd, med for eksempel stikkprøvekontroller og etterprøving av innrapportert informasjon.

Kultur- og kirkedepartementet har nylig foretatt en gjennomgang av rutiner, regelverk og system for forvaltningen av Frifond. Dokumentasjonskrav for lag og frie grupper som mottar midler fra Frifond vurderes i tilknytning til denne gjennomgangen.

Kultur- og kirkedepartementet tar sikte på å styrke ordningen og samtidig gjennomføre en ny evaluering av ordningen. Den gjennomgangen som ble foretatt av Rogalandsforskning i 2002, skjedde kort tid etter at ordningen ble etablert. Det er behov for å evaluere ordningen med bakgrunn i de erfaringer som nå er gjort. En slik evaluering vil gi grunnlag for å vurdere om det er behov for å målrette ordningen enda bedre.

Kultur- og kirkedepartementet ønsker å stimulere til økt innsats i arbeidet med inkludering og integrering. Det er viktig at dette synliggjøres både i Frifondordningen og i ordningen med tilskudd til lokale lag og foreninger jf. punkt 23.6. Departementet vil drøfte hvordan dette skal gjennomføres med paraplyorganisasjonene.

23.5.4 NOU 2006:13 Fritid med mening

I juni 2006 avgav et offentlig utvalg sin utredning til Barne- og likestillingsdepartementet om den statlige støtte-politikken for de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene, NOU 2006:13 *Fritid med mening*. Utvalget flertall foreslo at forvaltningen av grunntilskuddsordningen for lokal aktivitet i de nasjonale barne- og ungdomsorganisasjonene, Frifond organisasjon, overføres fra Norsk musikkråd og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner til Barne- og likestillingsdepartementets grunntilskuddsordning for de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Flertallet ønsket en likebehandling av organisasjoner også i forvaltningen av Frifond organisasjon og mente det best kan ivaretas ved en samlet forvaltning av ordningen gjennom en samlet grunntilskuddsordning. Flertallet viste blant annet til at dette ville gi en samordning av dokumentasjonskrav, utmålingskriterier og rapporteringskrav for organisasjonene. Utvalgets mindretall foreslo at forvaltningen av Frifondordningen forblir i Kultur- og kirkedepartementet. Mindretallet foreslo videre at tilskuddsordningen Frifond organisasjon forvaltes av Norsk musikkråd og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner.

Administrasjonen av Frifond ble samlet under Kultur- og kirkedepartementet fra 1. januar 2005, og det er ikke hensiktsmessig nå på nytt å splitte opp ordningen. Ordningen skal fortsatt administreres av Kultur- og kirkedepartementet.

23.6 Tilskudd til lokale lag og foreninger – idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom

Parallelt med Frifondordningen ble det opprettet en egen tilskuddsordning under Kultur- og kirkedepartementet som retter seg mot lokale lag og foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Også denne ordningen ble etablert i 2000 som oppfølging av stortingsmeldingene om statens forhold til frivillige organisasjoner.

Målet for tilskuddsordningen er å bidra til aktivitet og deltakelse i medlemsbaserte foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og ungdom. Det er lagenes primæraktivitet som skal støttes, og det er et mål at ordningen skal understøtte den frivillige innsatsen i lagene. Det skal også tas hensyn til likestilling og til utøvere med spesielle behov når midlene skal fordeles.

Kultur- og kirkedepartementet har lagt opp til at tilskuddsordningen skal utformes slik at den ikke medfører store administrative konsekvenser for mottakerne. Idrettsrådene har ansvaret for å fordele midlene til idrettslagene i sine respektive kommuner. Det er antallet innbyggere i alderen 6–19 år som avgjør størrelsen på tilskuddet. Idrettsrådene skal følge departementets generelle retningslinjer ved fordelingen og ivareta lokale behov. I tillegg kan Norges Idrettsforbund komme med anbefalinger om hvordan fordelingen kan gjøres. Utbetalinger skjer fra Norges Idrettsforbund, som også har ansvaret for å rapportere til Kultur- og kirkedepartementet. Rapporten skal blant annet gi en vurdering av hvordan tilskuddet fungerer i forhold til formålet og gi en oversikt over hvilke lag som har mottatt midler. Ordningen finansieres av idrettens andel av spillemidlene, og i 2007 er det avsatt 125 mill kroner til formålet.

Ordningen ble evaluert av Rogalandsforskning i 2005, og evalueringen viste at måloppnåelsen hadde vært god.

23.7 Frivillighetspolitikken og forholdet til EØS-avtalen

EØS-avtalen nedfeller en hovedregel om et forbud mot offentlig støtte til næringslivet.

Forbudet mot offentlig støtte følger av EØS-avtalen artikkel 61 (1). Det er forbudt å gi støtte av offentlige midler «som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer». Forbudet omfatter også støtte til produksjon av tjenesteytelser. Artikkel 61 oppstiller selv unntak fra forbudet i andre ledd, og åpner i tredje ledd for at statstøtte etter en skjønnsmessig vurdering kan anses forenlig med EØS-avtalen. Statsstøtteregelen kan i visse tilfeller ha betydning for de frivillige organisasjonene.

Forbudet mot offentlig støtte gjelder støtte fra alle offentlige midler, dvs. støtte fra stat, kommune og fylkeskommune. Reglene gjelder også for midler gitt av offentlige institusjoner og offentlige foretak.

Som støtte anses ytelser av enhver art som innebærer direkte eller indirekte økonomiske fordeler for mottakeren. Både direkte subsidier og fordeler som følge av en reduksjon av skatter eller avgifter kan omfattes av forbudet. De fleste større frivillige organisasjoner mottar støtte fra det offentlige, gjennom skattefritaksordningen, momskompensasjon og offentlige tilskudd eller lignende. Slik støtte til frivillige organisasjoner vil bare være i

strid med forbudet i EØS-avtalen art. 61 (1) dersom den er selektiv på den måten at frivillige organisasjoner som får støtte er i økonomisk konkurranse med aktører/bransjer som ikke kan få slik støtte. Kommersielle næringsaktører er potensielle konkurrenter som kan tilsi at eventuell støtte er selektiv.

Det er videre kun offentlig støtte til foretak som er forbudt iht. til EØS-avtalen. Støtte til privatpersoner og til offentlig myndighetsutøvelse faller utenfor forbudet. EF-domstolens praksis tilsier at enhver enhet som reelt sett utøver økonomisk aktivitet må regnes som foretak i forhold til forbudet, uansett rettslig status og finansieringsmåte. Det stilles ikke krav om at foretaket må ha profitt som formål. Også deler av virksomheter kan anses for mottaker av offentlig støtte dersom den delen av virksomheten tilbyr varer og tjenester i et marked.

En frivillig organisasjon vil anses som et foretak i henhold til EØS-avtalen art. 61 når organisasjonen tilbyr varer eller tjenester i konkurranse med private i et marked. Organisasjoner som alene ivaretar sosiale eller kulturelle funksjoner vil som regel ikke anses for å drive økonomisk aktivitet, og kan da motta støtte uten å komme i strid med EØS-avtalen. Dette gjelder for eksempel en organisasjon som driver et lokalt aktivitetssenter for barn og unge.

Selv om en idrettsorganisasjon eller sosial/kulturell organisasjon i utgangspunktet ikke driver økonomisk virksomhet som sitt kjerneområde, kan det ikke utelukkes at de i enkelte tilfeller driver økonomisk aktivitet. Dersom for eksempel en frivillig organisasjon også driver med utleie av næringslokaler for å finansiere sin virksomhet, vil organisasjonens utleievirksomhet fort anses for å drive økonomisk aktivitet. Offentlig støtte, for eksempel gjennom direkte tilskudd eller billig/gratis tomt, som også kommer utleievirksomheten til gode, kan derfor være i strid med EØS-avtalen, såfremt de øvrige vilkårene er oppfylt. En rekke frivillige organisasjoner utøver til tider økonomisk aktivitet, både gjennom aktivt inntektsskapende arbeid og gjennom ideell formidling av varer og tjenester. Noen eksempler som under visse omstendigheter kan anses som økonomisk aktivitet, er vareproduksjon i form av kafedrift, oppføring av bygg og anlegg, produksjon av lotterigevinster og julekort for salg osv.

Forbudet mot statsstøtte gjelder kun støtte som begunstiger foretak eller bransjer på en måte som vrir eller truer med å vri konkurransen på bekostning av andre konkurrerende enheter eller bransjer. Det vil si at støtten kan gripe inn i og påvirke et eksisterende eller potensielt konkurransefor-

hold mellom foretak eller bransjer. Dette vil for eksempel kunne være tilfelle for støtte til frivillige organisasjoner som tilbyr helse- eller rehabiliteringstjenester, dersom tilsvarende tjenester også tilbys av private helseinstitusjoner.

Selv om støtten vrir eller truer med å vri konkurransen er den likevel ikke i strid med art. 61 i EØS-avtalen med mindre støtten påvirker samhandelen mellom landene i EØS-området. Dersom støtten kun har virkninger lokalt og internt i Norge påvirkes ikke samhandelen. Terskelen for når samhandelen anses påvirket er i praksis lav fordi det indre markedet utvikler seg i retning av stadig mer grenseoverskridende handel.

Unntak fra forbudet mot offentlig støtte

Selv om forbudet mot offentlig støtte i utgangspunktet kommer til anvendelse, er mulighetene til å gi såkalt bagatellmessig støtte et praktisk unntak fra dette. Reglene om bagatellmessig støtte innebærer at myndighetene kan tildele mindre beløp til foretak uten å komme i strid med forbudet. Hver organisasjon, selskap, forening mv. som driver økonomisk aktivitet kan motta opp til 200 000 euro i en periode på tre regnskapsår. Det finnes noen prosedyrekrav som må respekteres ved tildeling av bagatellmessig støtte.

Der en frivillig organisasjon som mottar støtte fra det offentlige tilbyr tjenester i konkurranse med andre private foretak, kan det foreligge risiko for kryssubsidiering mellom den ikke-økonomiske driften og den konkurranseutsatte driften. Kryssubsidiering fra ikke-økonomisk aktivitet til konkurranseutsatt aktivitet kan være i strid med reglene om offentlig støtte, dersom den konkurranseutsatte delen av virksomheten får økonomiske fordeler fra offentlige midler. Den frivillige organisasjonen må iverksette tiltak for å unngå slik

kryssubsidiering mellom konkurranseutsatt og ikke-konkurranseutsatt del av virksomheten, som for eksempel å innføre regnskapsmessig eller organisatorisk skille mellom aktivitetene.

Tiltak – det vil bli gjennomført et prosjekt som vil:

- Foreta en systematisk kartlegging av hvilke krav til rapportering og informasjon som pålegges frivillige organisasjoner, og på denne bakgrunn komme med forslag til forenklinger, blant annet ved en gjennomgang av tilskuddsbrev. Prosjektet skal også foreslå hvor forenkling kan skje gjennom bruk av Frivillighetsregisteret. For å gjennomføre prosjektet vil Kultur- og kirkedepartementet nedsette en arbeidsgruppe med et sekretariat. Prosjektet vil bli gjennomført i nært samarbeid med sektoren selv
- Kartlegge og vurdere bruken av prosjektstøtte i den statlige tilskuddspolitikken
- Kartlegge og vurdere tilpasning av statlige tilskudd til ny organisasjonsstruktur
- Vurdere en samordning mellom departementene i dialog med frivillig sektor når det gjelder begrepsbruk
- Frifondordningen skal fortsatt administreres av Kultur- og kirkedepartementet. Regjeringen vil styrke Frifondordningen, blant annet med sikte på å stimulere til økt innsats i arbeidet med integrering og inkludering
- Regjeringen vil gjennomføre en evaluering av Frifondordningen for å vurdere om det er behov for å målrette ordningen ytterligere.
- Retningslinjene for tilskudd til lokale lag og foreninger som driver idrett og fysisk aktivitet for barn og unge skal stimulere til økt innsats i arbeidet med integrering og inkludering

24 Studieforbundene – kompetanseutvikling i frivillige organisasjoner

24.1 Innledning

I dette kapitlet gjøres det rede for studieforbundene og kompetanseutviklingen i frivillige organisasjoner, samt for de statlige tilskuddsordningene.

Regjeringen legger til grunn et bredt syn på kunnskap i arbeidet med å videreutvikle kompetansepolitikken. Kunnskap og kompetanse blir tillegnet på mange måter, og er et resultat av erfaring og læring både innenfor og utenfor det formelle utdanningssystemet, på arbeidsplassen og i kultur- og organisasjonsliv. Regjeringen vil bidra til læring på alle disse arenaene.

24.2 Bakgrunn og lovfesting

Opplysningsorganisasjonene oppstod som folkelige breddeorganisasjoner fra slutten av 1800-årene, for eksempel ble Noregs Ungdomslag stiftet i 1896. De skulle bidra til opplæring for demokrati og samfunnsdeltakelse samt gi mulighet for mer generell opplæring ut over allmennskolen, for de som ønsket det.

Lov om voksenopplæring kom i 1976 som den første i verden i sitt slag, og innebar et betydelig skille i det frivillige studiearbeidet i Norge. Loven innførte regler om godkjenning av tilskuddsberettigede opplysningsorganisasjoner. Med en ambisiøs målformulering om å skulle hjelpe mennesker til et meningsfylt liv åpnet loven et stort og utfordrende perspektiv for det frivillige studiearbeidet som en del av voksenopplæringen. Muligheten til å arbeide med opplæringstilbud som er ubundet av pensum og eksamen, og samtidig være et supplement til det offentlige utdanningssystemet, gav en frihet med store muligheter – og kanskje også etter hvert noen litt problematiske gråsoner.

I 1992 ble det innført krav i loven om at organisasjonene måtte være medlemmer i et godkjent studieforbund for å få statstilskudd til å drive studieaktivitet.

På de ca. 30 år som har gått siden lov om voksenopplæring kom, har det skjedd store endringer

i utdannings- og opplæringslandskapet i Norge. I § 1 om lovens formål heter det:

«Formålet med voksenopplæring er å hjelpe den enkelte til et mer meningsfylt liv. Denne lov skal bidra til å gi mennesker i voksen alder likestilling i adgang til kunnskap, innsikt og ferdigheter som fremmer den enkeltes verdiorientering og personlige utvikling og styrker grunnlaget for selstendig innsats og samarbeid med andre i yrker og samfunnsliv».

Lov om voksenopplæring er i dag primært en tilskuddslov som regulerer organisasjonsstrukturen i organisasjoner med oppgaver innenfor voksenopplæring – studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner.

24.3 Studieforbundene

Det er i dag 20 offentlig godkjente studieforbund i Norge med mer enn 400 medlemsorganisasjoner, herunder de politiske partiene, de fleste arbeidstakerorganisasjonene og ulike kultur-, livssyns- og interesseorganisasjoner.

Lov om voksenopplæring § 10 og forskriftene gitt i medhold av denne legger følgende kriterier til grunn for godkjenning:

- Studieforbundene skal ha en demokratisk organisering med et valgt styre og minimum 2 medlemsorganisasjoner
- Studieforbundet skal ha aktiviteter i minst 10 fylker og minimum 20 000 rapporterte undervisningstimer i året

Studieforbundenes hovedoppgave er å tilby voksenopplæring ubundet av bestemte pensum og eksamener. Som regel har opplæringen form av studieringer og kurs av kortere varighet.

Studieforbundene tilbyr oftest opplæring som kan karakteriseres som kultur- og demokratilæring og folkeopplysning, men noen tilbyr også voksenopplæring med paralleller til skoleverket, fagopplæring og høyere utdanning, og med mulighet

for privatisteksamen. Det er til dels store variasjoner i opplæringstilbudet mellom de ulike studieforbundene.

Tabell 24.1 Studieforbund. Kurs, deltakere og kurstimer. 2000–2006

Studieforbund	Kurs i alt		Deltakere			Kurstimer	
		I alt	Menn	Kvinner	I alt	Med lærer	Uten lærer
2000	60 326	666 729	296 472	370 257	1 831 222	1 469 244	361 978
2001	54 530	614 356	273 145	341 211	1 681 367	1 315 084	366 283
2002	52 181	667 727	292 123	375 604	1 729 920	1 351 963	377 957
2003	50 083	735 162	354 793	380 369	1 657 221	1 324 129	333 092
2004	46 925	632 993	283 100	349 893	1 584 185	1 262 972	321 213
2005	42 800	594 459	258 165	336 294	1 471 834	1 208 453	263 381
2006 i alt	39 088	505 813	219 415	286 398	1 398 152	1 146 856	251 296
Arbeidernes Opplysningsforbund i Norge	3 878	43 260	20 626	22 634	189 027	132 025	57 002
Bygdefolkets Studieforbund	1 788	16 233	10 330	5 903	36 078	28 582	7 496
Frikirkelig studieforbund	999	10 492	4 418	6 074	29 831	27 600	2 231
Høyres Studieforbund	600	5 441	1 539	3 902	23 390	23 390	0
Kristelig Folkepartis Studieforbund	18	272	128	144	446	103	343
Populus – studieforbundet folkeopplysning	1 901	13 628	3 428	10 200	52 335	46 443	5 892
Idrettens Studieforbund	1 706	19 805	12 950	6 855	32 541	32 081	460
Musikkens Studieforbund	3 498	47 727	20 868	26 859	168 585	108 358	60 227
Norsk Kristelig Studieråd	2 085	22 441	8 777	13 664	50 894	29 049	21 845
Samisk Studieutvalg/Sàmi Oahppolávdegoddi	106	484	107	377	10 889	9 067	1 822
Senterpartiets Studieforbund	125	778	448	330	1 671	1 168	503
Sosialistisk Opplysningsforbund	424	3 890	1 057	2 833	17 252	12 739	4 513
Studieforbundet Folkeuniversitetet	12 394	186 596	79 340	107 256	559 614	509 540	50 074
Studieforbundet natur og miljø	1 680	16 122	8 782	7 340	36 553	33 195	3 358
Venstres Opplysningsforbund	145	1 024	585	439	2 914	1 057	1 857
Akademisk Studieforbund	1 433	59 979	28 504	31 475	30 372	29 398	974
Funksjonshemmedes Studieforbund	3 293	31 429	9 728	21 701	67 012	48 292	18 720
Folkekulturforbundet	2 762	22 626	5 417	17 209	84 326	70 740	13 586
Fremskrittspartiets Studieforbund	240	3 498	2 333	1 165	3 087	3 079	8
Sjøsamisk Studieforbund	13	88	50	38	1 335	950	385

24.4 Statstilskudd – forvaltning og regelverk for studieforbundene

Etter lov om voksenopplæring (vol) er det et vilkår for rett til statstilskudd at organisasjonen er godkjent. De sentrale tilskuddsbestemmelsene finnes i § 19 (studieforbund). § 24 har regler om særlige tilskudd utover de ordinære støtteordninger, herunder tiltak for særlige målgrupper.

Målet med tilskuddsordningen til studieforbundene er å medvirke til at studieforbundene og medlemsorganisasjonene deres kan tilby opplæring for voksne og at kostnadene ikke skal være til hinder for at alle skal kunne delta (jf. vol §§ 19 og 24).

Studietimer gjennomført etter tilskuddsregelverket og innrapportert til SSB er beregningsgrunnlaget for statstilskudd til studieforbundene. Statstilskudd fordeles årlig som ramme per studieforbund beregnet etter gjennomsnittet av innrapporterte timer de siste tre år.

Tilskudd fordeles til sentralleddene i studieforbundene og skal nyttes til:

- Studieringer – ut fra gjennomsnittlig innrapportert timetall de siste tre år. Timer rapportert med lærer teller 1,5 timer uten lærer
- Administrasjon – på grunnlag av gjennomsnittlig innrapportert timetall de siste tre år
- Særlige målgrupper – ut fra gjennomsnittlig deltakertimetall de siste tre år
- Studieringer på høyere nivå – hvert tiltak skal være faglig godkjent av en offentlig høyskole eller universitet
- Pedagogiske utviklingsmidler og utvikling av opplæringstiltak for særlige målgrupper – tildeles etter søknad

Tilskuddsordningen til studieringer er ikke målrettet mot bestemte kurstilbud/temaer og studieforbundene står fritt til å fastsette deltakeravgift for kursene. For at studieringen skal kunne gi grunnlag for statstilskudd gjelder følgende kriterier:

- Opplæringen skal være åpen for alle og må være offentliggjort ved annonsering, oppslag, kurskatalog eller på annen tilfredsstillende måte ut fra lokale forhold.
- Studietiltak på mindre enn 12 studietimer gis ikke tilskudd.
- Minst 5 deltakere må fullføre studietiltaket for å kunne motta statstilskudd. Med fullføring menes at den enkelte deltaker må ha vært tilstede minst 75 prosent av tiden.
- Studietimer der det er en lærer/instruktør som har det faglige ansvar for gjennomføringen, skal rapporteres som timer med lærer.

- Deltakelsen skal dokumenteres med nøyaktig ført fremmøteliste. Det skal oppgis navn, bostedsadresse og fødselsår for deltakerne. Minstealder for deltakere er 14 år ved kursstart.

I tillegg gjelder også at det for alle studieringer skal det foreligge en studieplan og planen skal godkjennes før opplæringen settes i gang. Tiltaket skal være en pedagogisk planlagt prosess hvor det angis mål og beskrives hvordan opplæringen skal legges opp for å nå dette målet. Tilskudd til det frivillige studiearbeidet skal ikke anvendes på områder der det offentlige har ansvar. Voksenopplæring som blir drevet innenfor det offentliges ansvarsområde, finansieres på vanlig måte av kommunesektoren. Midler tildelt etter denne tilskuddsordningen skal heller ikke benyttes der trygde-, sosial- og helseetaten eller andre offentlige etater har ansvar.

Etter voksenopplæringsloven § 21 skal offentlige undervisningslokaler stilles gratis til disposisjon for studieforbundenes virksomhet. På bakgrunn av denne bestemmelsen er det ikke lagt inn noen kostnadsfaktor for lokaler til opplæring (husleie) i tilskuddsordningen for studieforbund.

Kunnskapsdepartementets underliggende etat, Vox forvalter alle tilskuddsordningene for studieforbundene.

Voksenopplæringsforbundet (Vofo) er paraplyorganisasjon for studieforbundene og de aller fleste studieforbund er medlem i Vofo. Vofo har organisasjonsledd i alle fylker.

24.5 Offentlig utredning om studieforbundene

Regjeringen vil videreutvikle og styrke studieforbundenes rolle som utdannings- og opplæringsaktører og bidragsyttere i det frivillige Norge. Kunnskapsdepartementet har oppnevnt et utvalg som skal vurdere hvilken rolle forbundene har for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet.

Utvalget skal blant annet sammenligne den norske modellen for studieforbund med andre nordiske land, samt komme med anbefalinger om forbundenes oppgaver og rolle i et bredt perspektiv knyttet til kultur, folkeopplysning, likeverd, deltakelse, demokrati, integrering og inkludering. Det vil også vurdere og gi anbefalinger om styring, organisering og finansiering.

Rapport fra utvalget vil bli overlevert til Kunnskapsdepartementet primo september 2007.

25 Pengespill

25.1 Innledning

Kapittelet omhandler pengespill. Det gjøres rede for det politiske og rettslige grunnlaget for pengespillpolitikken og for dagens pengespilltilbud. Det gis en oversikt over regjeringens spillpolitikk og om bidraget fra spillemidler til frivillig arbeid.

25.2 Det politiske grunnlaget for pengespillpolitikken

Det er særlig to forhold som gjør det viktig med et bevisst forhold til statens pengespillpolitikk. For det første har pengespill til alle tider forårsaket problemer for enkeltpersoner og for samfunnet i form av spilleavhengighet og kriminalitet. Dette gjør det nødvendig å regulere pengespill for å avgjøre hvilke spill som skal tillates og hvordan spillvirksomheten bør kontrolleres. For det andre har pengespill alltid hatt en stor tiltrekningskraft på mennesket. Et ansvarlig spilltilbud er derfor bedre enn totalforbud. Derfor er det nødvendig å regulere hvem som får tilby pengespill og hvem som skal ha det økonomiske overskuddet.

I Norge er det bestemt at overskuddet fra de lotterier og pengespill som tillates skal gå til frivillig virksomhet. Tilsvarende regler finnes i en rekke andre land. Bakgrunnen for dette er et ønske om at overskuddet fra pengespill og lotterier verken skal gå til staten eller til de kommersielle profittinteressene. Tanken er at de frivillige organisasjonene i praksis vil gi mindre press mot å optimalisere overskuddet fra pengespilldriften enn staten og de kommersielle profittinteresser. Når overskuddet fra pengespillene går til frivillig virksomhet, vil dette sikre en mer moderat utvikling av pengespilltilbudet, og dermed mindre samfunnsmessige problemer i tilknytningen til spillvirksomheten.

En moderat utvikling av pengespillene forutsetter imidlertid en god offentlig kontroll med de spill som tilbys. Best direkte kontroll med spilltilbudet vil det offentlige ha dersom staten selv er direkte ansvarlig for spilltilbudet. Siden midten av forrige århundre har Norsk Tipping blitt bygd opp som hovedredskapet i norsk pengespillpolitikk. Fra

1993 har Norsk Tipping vært et heleid statlig selskap. Overskuddet fra spillevirksomheten i selskapet går imidlertid ikke til staten, men fordeles til idretts- og kulturformål.

Alle store pengespill har etter hvert blitt lagt inn under Norsk Tippings spillvirksomhet for å sikre direkte politisk styring med hva som tillates og hvordan spillvirksomheten drives. Unntaket er hesteveddeløpene som drives av stiftelsen Norsk Rikstoto, til inntekt for hestesporten og norsk hesteavl. Erfaringen med Norsk Tipping siden selskapet ble stiftet i 1946 er at de spill som selskapet har utviklet i svært liten grad har ført til spillavhengighet. Samtidig har utviklingen av Norsk Tippings spilltilbud hindret at illegale og ukontrollerte pengespill har fått utvikle seg. I tillegg har slik organisering vist seg å gi en svært rasjonell drift av pengespillene, til fordel for de som mottar overskuddet fra spillvirksomheten.

Ved siden av Norsk Tipping og Norsk Rikstotos virksomhet kan de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene selv drive bingo og andre mindre lotteritilbud til inntekt for egen virksomhet, med hjemmel i lov om lotterier fra 24. februar 1995.

Parallelt med Norsk Tippings og Norsk Rikstotos spillvirksomhet, utviklet det seg siden midten av 1990-tallet et stadig mer offensivt pengespilltilbud på utbetalingsautomater. Disse automatene har vært regulert i lotteriloven, og har i denne peri-



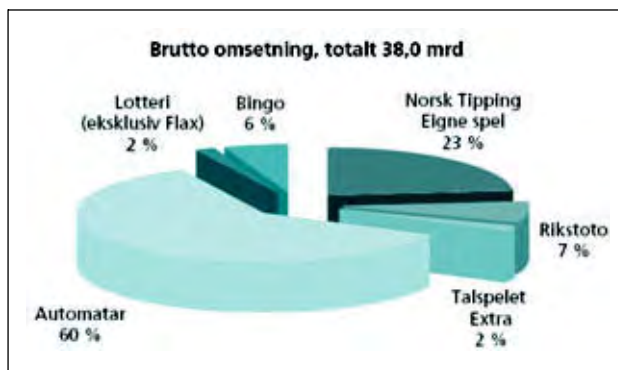
Figur 25.1

Foto: Samfoto

oden i stor grad vært eid og drevet av private automateroperatører på vegne av frivillige og samfunnsnyttige organisasjoner. Omsetningen på slike automater steg fra under 5 mrd kroner i 1994 til om lag 28 mrd kr i 2005. Samtidig utviklet stadig flere spillere et avhengighetsforhold til spillene på automatene, i et omfang som tidligere har vært helt ukjent i Norge.

Til tross for forsøk på å regulere automatene slik at de ikke skulle inneholde spill som forårsaket problemer, viste det seg at et økende antall av de automater som ble oppstilt hadde en funksjonsmåte som var i strid med myndighetenes forutsetninger. Det manglende samsvaret mellom myndighetenes forutsetninger og automatenes reelle funksjonsmåte er bakgrunnen for at utbetalingsautomatene de siste årene har hatt en dominerende posisjon i det norske pengespillmarkedet. Automatenes dominerende posisjon framgår av figuren nedenfor, som viser det økonomiske omfanget av de ulike lotterier og pengespill som var tillatt i Norge i 2006.

Den voldsomme veksten i omsetningen av pengespill på automater og kraftige økningen i spilleproblemer forårsaket av automatene, var bakgrunnen for at Stortinget i 2003 vedtok at spill på utbetalingsautomater også skulle være et spilltilbud som kun Norsk Tippings skulle kunne tilby. Etter rettslig tvist mellom staten og de private automateroperatørene om hvorvidt Stortingets vedtak i 2003 var i strid med EØS-avtalen, ga EFTA-domstolen i mars 2007 staten medhold i at Stortingets vedtak kunne gjennomføres. Høyesterett kom i dom 26.6.2007 til samme resultat. Fra 1. juli 2007 ble hjemmelen for å drive de tidligere utbetalingsautomatene opphevet. Norsk Tippings spilleterminaldrift vil bli iverksatt i løpet av 2008.



Figur 25.2 Brutto omsetning, totalt 38,0 mrd.

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet

25.3 Det rettslige grunnlaget for pengespillpolitikken

Utgangspunktet etter norsk rett er at alle former for pengespill er forbudt, med mindre det foreligger tillatelse til å drive dette, med hjemmel i lov. Etter straffeloven av 1902 §§ 298 og 299 straffes enhver form for «lykkespill» som ikke ved særskilt lov er tillatt. Som «lykkespill» regnes alle former for veddemål, og andre pengespill der vinningselementet er sentralt. Dette prinsippet er meget gammelt, og har sin bakgrunn i ønsket om å beskytte borgerne mot «lykkespillenes fordervelighet».

Fra det generelle forbudet har det lenge vært lovfestede unntak. I dag er disse unntakene nedfelt i tre lover, som på nærmere vilkår åpner for at visse aktører kan få tillatelse. Dette er lov av 1. juli 1927 nr 3 om veddemål med totalisator (hesteveddeløp), lov av 28. august 1992 nr 103 om pengespill m.v. (som hjemler Norsk Tippings spill), og lov av 24. februar 1995 nr 11 om lotterier m.v som regulerer de mindre lotteriene som frivillige organisasjoner selv kan tilby. Til sammen utgjør disse tre lovene en sammenhengende og uttømmende regulering av alle de former for lotteri og pengespill som er tillatt i Norge.

EFTA-domstolen aksepterte i en dom avsagt 14. mars 2007 at Norsk Tipping kan gis enerett til drift av utbetalingsautomater. Høyesterett kom 26. juni 2007 til at Norsk Tippings enerett til drift av utbetalingsautomater ikke er i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser. Dommene er en klar EØS-rettslig aksept av de rettslige prinsipper for norsk pengespillpolitikk. Domstolen har akseptert Norsk Tippings virksomhet og prinsippet om statlige eneretter som et hovedredskap i statens utforming av en ansvarlig pengespillpolitikk.

Det samme er lagt til grunn i EFTA-domstolens uttalelse 30. mai 2007 til Oslo tingrett i den pågående sak mellom spillleselskapet Ladbrokes og den norske stat. Ladbrokes har i sitt søksmål for Oslo tingrett påstått at norsk lotteri- og pengespillregulering er i strid med EØS-avtalen. EFTA-domstolen konkluderer i sin uttalelse med at begrensninger av hvem som kan tilby lotterier og pengespill i Norge ikke er i strid med EØS-avtalen så lenge begrensningene ivaretar legitime hensyn slik som bekjempelse av spilleavhengighet og beskyttelse av samfunnsordenen. Men de legitime hensynene må ivaretas på en egnet og sammenhengende måte, og lovgivningen må ikke gå ut over det som er nødvendig for å nå de aktuelle målene.

Når det skal vurderes om begrensningene i lovgivningen ikke går lenger enn det som er nødvendig for å ivareta de legitime hensyn, forutsetter

EFTA-domstolen i sin uttalelse i Ladbrokessaken at reguleringene av de enkelte spill som tilbys må vurderes hver for seg, i forhold til om det valgte beskyttelsesnivå kan oppnås på en mindre inngripende måte.

Etter departementets vurdering er det imidlertid viktig å holde fast på at de enkelte spill som tilates normalt vil inngå som en del av en samlet og helhetlig politikk. I en slik helhetlig sammenheng vil enkelte spill som i seg selv ikke innebærer vesentlig risiko for spilleavhengighet, likevel kunne være sentrale for å unngå at vernet mot spilleavhengighet og samfunnets øvrige beskyttelsesbehov blir skadelidende. Erfaringene fra norsk pengespillpolitikk de siste 60 år tyder på at en effektiv kanalisering av spillelyst fra uregulerte og illegale spilltilbud inn mot forsvarlige og moderate spill, forutsetter et sammensatt tilbud av ulike typer spill, hvor staten selv har full kontroll med de spill som gis større omfang, selv om enkelte av disse i seg selv ikke innebærer risiko for problemer.

Det må uansett forventes at pengespillpolitikken i alle europeiske land vil bli fulgt tett i årene framover fra Kommisjonen i forhold til EU-landene og fra ESA i forhold til EFTA-landene.

Det er i den sammenheng viktig å understreke at det mål å sikre inntekter til den frivillige virksomhet ikke i seg selv kan forsvare dagens organisering av pengespillvirksomheten ut fra en EØS-rettslig vurdering. Dagens eneretter på pengespillområdet kan kun tillates hvis formålet er å begrense kriminalitet og spilleavhengighet, eller beskytte andre særlig viktige samfunnsmessige interesser. Når det fremtidige overskuddet fra den lotteri- og pengespillvirksomhet som tillates i

Norge skal drøftes og anslås, er det derfor viktig å være klar over at dagens overskuddsordning forutsetter at Norsk Tippings drift av pengespill innrettes slik at den best mulig bidrar til å begrense pengespillproblemene i samfunnet knyttet til avhengighet og kriminalitet.

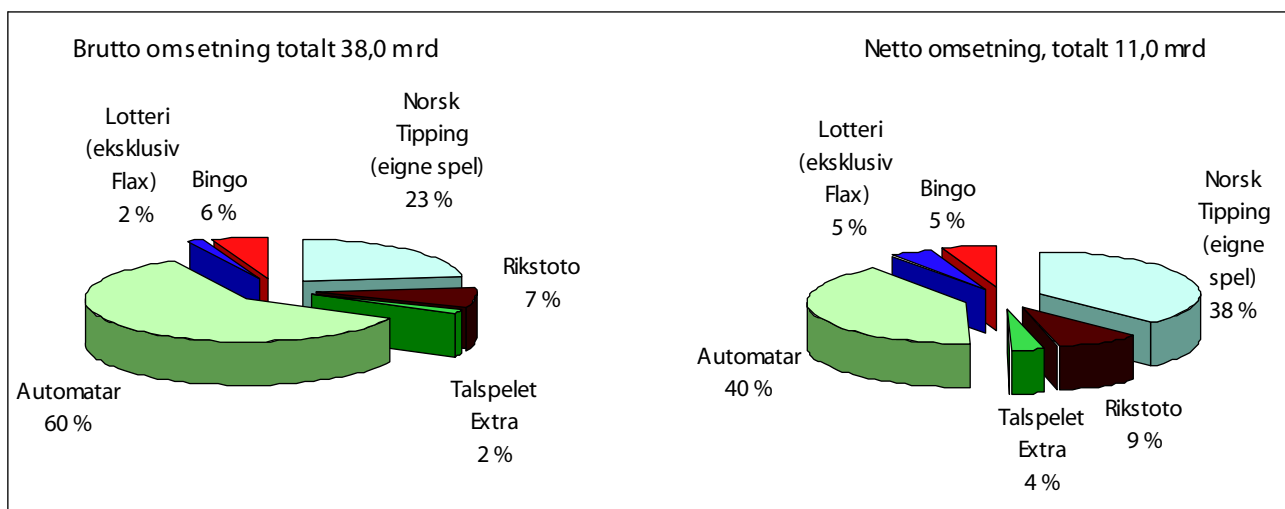
Hovedmålet med pengespillene som utvikles og tilbys gjennom Norsk Tipping er at:

1. spillene skal være utformet slik at spillerne ikke mister kontrollen over sin spillelyst
2. at spillene samtidig er så attraktive at folk flest velger Norsk Tippings spill i stedet for illegale spilltilbud i ulovlige spilleklubber eller på Internett

Dette er en vanskelig balansegang. Denne balansegangen har blitt vanskeligere etter at pengespill som Norsk Tipping i utgangspunktet ikke ønsker å tilby er blitt mer tilgjengelige fra utlandet via Internett.

25.4 Pengespillmarkedet

Utbetalingsautomatene har de siste årene vært det mest dominerende pengespilltilbud i Norge både i forhold til omsetning, problemer og medieoppmærksomhet. I forhold til problemene som pengespill kan føre til, viser statistikk for 2006 fra telefon-tjenesten til Hjelpelinjen for spilleavhengige at automatene ble nevnt i 78 prosent av alle samtaler. I samtaler med innringere som ringte for første gang ble automatene nevnt i 82 prosent av samtalene. Det pengespill som ble nest oftest nevnt i samtalen var poker, med henholdsvis 13 prosent og 15 prosent. Poker som pengespill er ikke tillatt i



Figur 25.3 Omsetningen for pengespill og lotterier i 2006 – i prosent

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet

Tabell 25.1 Omsetningen for pengespill og lotterier i 2006 – i kroner

	Millioner NOK		
	Brutto oms.	Netto oms.	Overskudd til ideell virks.
Norsk Tipping (egne spill)	8 846	4 131	2 400
Rikstoto	2 779	944	472
Tallspillet Extra	773	386	188
Automater ¹	22 900	4 400	1 760
Lotterier (eksklusiv Flax) ¹	600	500	200
Bingo ¹	2 100	600	168
Totalt	38 000	11 000	5 188
Per innbygger (avrundet) ^{Per capita}	8 200	2 400	1 129

¹ Estimert omsetning, i NOK rundet av til nærmeste 100 million.

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet

Norge, men er bl.a. tilgjengelig via Internett fra utlandet.

Av de spilltyper Norsk Tipping tilbyr, ble oddsspillet oftest nevnt, med hhv. 7 prosent og 8 prosent. Her inngår imidlertid også internasjonale oddsspill som er tilgjengelig via Internett fra utlandet i statistikkgrunnlaget.

I 2006 ble det puttet 22,9 mrd kroner på utbetalingsautomatene. Dette utgjorde 60 prosent av hele omsetningen blant de lovlige pengespilltilbudene i Norge. Når man ser på pengespillomsetningen etter at de ulike gevinstene er betalt ut (netto omsetning) utgjorde utbetalingsautomatene 40 prosent av pengespillomsetningen. Norsk Tippings spill utgjorde i 2006 om lag 23 prosent av brutto omsetning og 38 prosent av netto omsetning.

I den senere tid har bildet over problemspill endret seg noe ved at tallene fra Hjelpelinjen for første halvår 2007 viser en økning i samtaler der poker nevnes som problemspill. Poker ble nevnt i hhv. 19 prosent og 22 prosent av samtalene. Færre oppgir automatspill som årsak til spilleproblemer. Automatene ble nevnt i hhv. 69 prosent og 70 prosent av samtalene. Reduksjonen har trolig sammenheng med innføringen av seddelforbud og nattestengning på gevinstautomatene. Lotteritilsynet har estimert brutto omsetning på gevinstautomater til å være om lag 8 900 mill kr for første halvår 2007.

Fra 1. juli 2007 er gevinstautomatene fjernet fra markedet. Gevinstautomatene vil erstattes med spillterminaler fra Norsk Tipping fra 1. januar 2008.

Tabell 25.2 Samlet overskudd fra pengespill og lotterier fra 2000 til 2006 Alle tall i mill kroner

År	Tippemidler til kultur og idrett	Automatoverskudd	Overskudd fra andre lotterier
2000	1 606	813	526
2001	1 648	876	503
2002	1 716	1 224	553
2003	2 100	1 691	543
2004	2 400	2 008	526
2005	2 400	2 207	539
2006	2 400	1 760 ¹	550 ¹
Totalt	14 270	10 579	3 740

¹ Basert på anslag

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet

Norsk Tippings brutto omsetning i 2006 var på 9,6 mrd. kroner når tallspillet Extra også regnes med. Av dette ble det fordelt 2,5 mrd. kroner til kultur og idrett, samt ca 200 mill. kr til Stiftelsen Helse og Rehabilitering. Automatometningen på 22,9 mrd. kroner ga anslagsvis 1,8 mrd. kroner i overskudd til ideell virksomhet.

Samlet sett har pengespill og lotterier i perioden 2000 til 2006 gitt i underkant av 30 mrd kroner i inntekter til kultur, idrett og andre frivillige organisasjoner. Til tross for den voldsomme omsetningsøkningen for automatene i denne perioden, har det hele tiden vært Norsk Tippings spill som har gitt det største overskuddet. Da omsetningen på automatene i 2005 var på sitt høyeste (27,8 mrd kroner) ga dette 2,2 mrd i overskudd til de frivillige organisasjonen. Samme år var omsetningen i Norsk Tipping 8,4 mrd kr (ekskl. Extra). Dette ga 2,4 mrd i overskudd til kultur og idrett. Samlet har Norsk Tipping i denne perioden gitt 14,2 mrd i overskudd til kultur og idrett. Frivillige organisasjoners overskudd fra automatene har vært på 10,6 mrd kr, mens øvrige lotterier (inkl Extra) har gitt organisasjonene ca 3,6 mrd kroner. Norsk Rikstos overskudd er ikke tatt med i oversikten.

25.5 Regjeringens spillpolitikk

De tidligere utbetalingsautomatene ble forbudt fra 1. juli 2007. Dette innebar umiddelbar avvikling av 12 000 automater, og er det mest omfattende enkelttiltaket i norsk pengespillpolitikk noen sinne. Med denne avvikingen ble hovedlinjene i norsk pengespillpolitikk gjenopprettet i samsvar med den tradisjonen som har vært fulgt siden 1940-tallet.

Regjeringens spillpolitikk innebærer at det skal være strenge nasjonale regler for pengespill, og at det skal være forbud mot spill som skaper den type problemer som de tidligere utbetalingsautomatene har medført. Dette betyr at nye spilltilbud som skal utvikles av Norsk Tipping for å tilbys gjennom utplasserte spilleterminaler, vil være begrenset og kontrollert gjennom strenge regler for hvordan spillene kan utformes og hvor terminalene skal kunne utplasseres. Både Norsk Tipping og Lotteri- og stiftelsestilsynet vil fortløpende følge bruken av de spill som tilbys for å påse at det ikke utvikler seg uheldig spilleadfærd i forhold til de nye spilltilbudene, som vil bli gradvis utplassert fra 1. januar 2008. Dersom uheldige konsekvenser likevel oppstår fra spill som tilbys, vil spillene raskt justeres eller fjernes. Norsk Tippings spill er forhåndskontrollert av Lotteritilsynet og skal evalueres løpende av Norsk Tipping og tilsynsmyndigheten.

Det etableres i tillegg en årlig konsultasjonsordning med KS om Norsk Tippings spillterminaler, ev. om dette kan innarbeides i den eksisterende konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS. Første kontakt vil skje før regelverket for Norsk Tippings terminaler fastsettes høsten 2007. Samtidig skal Lotteri- og stiftelsestilsynet bruke kommunene som samarbeidspartner i arbeidet med tilsyn av Norsk Tippings terminaler.

Det vil samtidig bli vurdert nye tiltak mot den økende spilleaktiviteten på internett og andre elektroniske kanaler. Dette skjer også i andre land. En mest mulig felles tilnærming til disse nye spilltilbudene som ofte formidles på tvers av landegrensene uten kontroll fra ansvarlige myndigheter i de enkelte mottakerland, vil være positivt. Departementet har bedt Lotteri- og stiftelsestilsynet være mer offensive i sin håndheving av det eksisterende regelverket i lotteri- og pengespilloven for å hindre utbredelsen av de mange pengespill som er tilgjengelige via internett. I tillegg vil det i løpet av året bli sendt på høring et forslag om restriksjoner i forhold til å formidle betaling av innskudd og premier i pengespill som ikke er godkjent i Norge. Restriksjonene vil rette seg mot betalingsinstitusjonene.

Regjeringen vil også opprettholde den økte beredskapen i forhold til spilleavhengighet som har utviklet seg de senere år. Dette betyr fortsatt støtte til forskning og utvikling av nye tiltak knyttet til behandling. Det etablerte tilbudet med en egen hjelpetelefon for spilleavhengige og deres pårørende vil bli opprettholdt.

25.6 Bidrag fra spillemidler – ny fordelingsnøkkel

Etter pengespilloven § 10 skal overskuddet fra Norsk Tippings spill fordeles med 50 prosent til idrett og 50 prosent til kulturformål. Denne bestemmelsen er det som i dag kalles tippenøkkel. Før fordelingen skjer skal det avsettes en andel av overskuddet til tiltak mot pengespillproblemer på inntil 0,5 prosent.

Når Norsk Tippings nye spillterminaler er utplassert, vil inntektene fra disse inngå sammen med de øvrige spillinntekter til Norsk Tipping. I de første årene vil inntektene fra terminalspillene være svært moderate. Samtidig vil nok Norsk Tipping generelle omsetning gå noe opp når automatene nå er borte.

I henhold til Stortingets lovvedtak fra 2003 skal det iverksettes en ny fordelingsregel etter § 10 i pengespilloven når automatene er borte. Den nye tippenøkkel vil gjøre at også samfunnsnyttige og

humanitære organisasjoner skal få inntekter fra Norsk Tippings overskudd for å kompensere noe av bortfallet av automatinntektene. Det er forutsatt at den nye tippenøkkelen skal iverksettes når Norsk Tippings nye spilltilbud er etablert.

I dag fordeles tippeoverskuddet med 50 prosent til idrett og 50 prosent til kultur. Ved innføringen av ny tippenøkkel er forutsetningen at idretten skal få 45,5 prosent, kultur 36,5 prosent og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner skal få 18 prosent.

25.7 Frivillighetsmilliard

Regjeringen legger opp til at den nye tippenøkkelen vil bli innført fra 1. januar 2009 og bli lagt til grunn ved fordelingen til formålene i 2009.

I perioden 1/7-07 til 31/12-08 har de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene som hadde automatinntekter, verken inntekter fra automater eller fra Norsk Tipping. For å sikre organisasjonene inntekter også i 2008, samt opprettholde inntektsnivået til de eksisterende overskuddsmottakerne, tas det sikte på dele ut 1 milliard kroner ekstra i årene 2008 og 2009. Av dette beløpet vil om lag 350 mill kroner bli utbetalt i 2008 til de organisasjonene som hadde automatinntekter i 2001, mens om lag 650 mill kroner vil bli utbetalt organisasjonene i 2009. I tillegg vil det i 2008, utover beløpet på 350 mill kroner, bli tilført organisasjonene et beløp som skal tilsvare veksten fra 2006 til 2007 i det ordinære spilleoverskuddet til utdeling fra Norsk Tipping. Basert på foreliggende overskuddsprognoser vil dette utgjøre et beløp i størrelsesorden 150 mill kroner. Dette innebærer at samlet utbetaling i 2008 til de organisasjonene som tidligere hadde automatinntekter vil utgjøre et beløp i størrelsesorden 500 mill kroner. Fordelingen vil bli foretatt i samsvar med de retningslinjer som ble trukket opp i Ot.prp.nr. 44 (2002–2003), med en relativ fordeling organisasjonene imellom som ligger til grunn i den nye tippenøkkelen. Departementet vil fremme nødvendige lovendringer for å gjennomføre dette.

Måltallet for samlet utdeling over tippenøkkelen i 2009 og årene framover vil ligge i størrelsesorden 3,4 milliard kroner per år, noe som vil sikre at eksisterende overskuddsmottakere opprettholder sine tilskudd, samtidig som de nye overskuddsmottakerne fra 2009 får full kompensasjon. I 2009 vil hele beløpet utbetales over den nye tippenøkkelen.

Frivillighetsmilliarden vil bli finansiert over Norsk Tippings investeringsfond. Dette fondet

utgjør pr dato om lag 1,4 milliard kroner. Til nye investeringer blant annet i de nye spilleterminalene må det anvendes 400 mill kroner, slik at 1 milliard kroner kan benyttes til utdeling til formålene. Norsk Tippings behov for fremtidige investeringer som eventuelt ikke kan dekkes innenfor resterende avsetning på investeringsfondet, vil bli dekket innenfor Norsk Tippings løpende drift.

25.8 Nærmere om fordelingen for de nye overskuddsmottakerne

De frivillige organisasjoner som ikke tilhører idretten, og som i 2002 hadde automatinntekter, skal etter den nye tippenøkkelen dele 18 prosent av Norsk Tippings overskudd. Fordelingen vil skje i henhold til regler som vil bli fastsatt i forskrift, og vil være basert på fordelingen av automatinntektene slik den var i 2001. Lotteri- og stiftelsestilsynet vil stå for arbeidet med å fordele denne delen av overskuddet, basert på organisasjonenes egen dokumentasjon av de automatinntekter de hadde i 2001.

Ved fordelingen vil forutsetningene i Ot.prp. nr. 44 (2002–2003), samt Stortingets behandling av denne, bli lagt til grunn. Dette innebærer følgende fordeling av denne delen av Norsk Tippings overskudd; jf også tabell 4.2 i proposisjonen:

Røde Kors	34,9 %
Redningsselskapet	21,5 %
Handikapforbundet	3,2 %
Kreftforeningen	10,8 %
LHL	2,3 %
Blindeforbundet	2,1 %
Flyktningerådet	1,6 %
Redd Barna	2,3 %
Norsk Folkehjelp	2,4 %
Nasjonalforeningen for folkehelsen	1,1 %

Den delen av overskuddet som ikke er øremerket, tilsvarende 17,8 prosent av overskuddet, vil bli fordelt til andre organisasjoner som hadde automatinntekter i 2001.

25.9 Grasrotandelen

De siste årene har Norsk Tippings markedsføring og utvikling av nye spill vært holdt tilbake på grunn av det opphetede automatmarkedet. Dette har gjort at omsetningen i Norsk Tipping reelt sett

har gått ned. Norsk Tippings funksjon som redskap til å kanalisere spillelyst inn mot ufarlige spill er dermed blitt svekket. Etter at driften av utbetalingsautomater omsider ble avviklet sommeren 2007, bør Norsk Tippings tradisjonelle spill fornyes i større grad enn det som har vært gjort de siste år.

Regjeringen vil at de som deltar i Norsk Tippings spill skal kunne bestemme at deler av innsatsen skal gå direkte til et lokalt klubbslag, forening, organisasjon eller lignende. At spillerne kan spille direkte til inntekt for et bestemt lokallag eller klubb vil synliggjøre sammenhengen mellom Norsk Tippings moderate og forsvarlige spilltilbud og frivilligheten i motsetning til de mange gamblingtilbudene som er tilgjengelig fra utlandet via internett. En slik ordning skal ikke endre hovedfordelingen mellom dagens overskuddsmottakere, men kanalisere en del av overskuddet direkte til lokalnivået.

Den nye ordningen vil innebære at 5 prosent av innsatsen vil kanaliseres til spillerens forhåndsbestemte formål.

Endringen krever at ordlyden i pengespilloven § 10 (tippenøkkelen) endres noe. Departementet tar sikte på å fremme forslag om dette i løpet av høsten 2007.

Organisasjoner som ikke hadde automatinntekter i 2002 og som derved i første omgang ikke vil motta midler fra organisasjonenes andel av Norsk Tippings spilleoverskudd, vil bli inkludert i og kunne få midler fra den planlagte «grasrotandelen».

Det er viktig at nye lotteritilbud som utvikles med hjemmel i lotteriloven beholdes innenfor forsvarlige rammer og under god kontroll. Erfaringen med de

tidligere utbetalingsautomatene viser at tillatelser som gis etter lotteriloven kan ha store og uforutsette konsekvenser både i forhold til spilleavhengighet og i forhold til fordelingen av det økonomiske overskuddet fra de lotterier og pengespill som tillates.

Det er samtidig viktig å sikre at Norsk Tippings spill oppdateres nok til å tiltrekke seg og avlede spilleinteressen i det norske folk, slik at det ikke skapes grunnlag for ulovlige eller problemskapende pengespill.

Regjeringen tar sikte på å lette rammevilkårene for drift av lotterier. Regjeringen vil følge opp dette i det videre arbeidet med lotterisøknader.

Tiltak

- Felles strenge nasjonale regler for pengespill
- Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal ha ansvar for driften av de mest omfattende spilltilbudene, under direkte statlig tilsyn
- Tiltak mot pengespill som skaper problemer
- Nye strenge regler for pengespill på Norsk Tippings terminaler
- Godt tilsyn og rask endring av eventuelle problemspill
- Opprettholdelse av hjelpelinje for spilleavhengige
- Jevnlig gjennomgang av spillpolitikken for å høste ny erfaring
- Vurdere tiltak mot nettspill
- Gradvis innføring av Norsk Tippings spillterminaler fra 1. januar 2008
- Ny tippenøkkel innføres fra 1. januar 2009
- 1 milliard kroner ekstra til organisasjonene i årene 2008 og 2009
- Bedre rammevilkår for drift av lotterier

26 Kommuner og frivillig sektor

26.1 Innledning

I kapittel 26 omhandles frivillig sektor og kommunene. Her drøftes frivillige organisasjoners rolle i lokaldemokratiet og frivillig sektors bidrag til kommunen som samfunnsutvikler. Det gis en beskrivelse av kommunenes forhold til ulike typer frivillig innsats, basert på en undersøkelse foretatt for Kommunal- og regionaldepartementet. Det gis en omtale av arbeidet i KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) med problemstillinger på frivillighetsfeltet.

26.2 Kommunenes samhandling med frivillig sektor

Kommunal- og regionaldepartementet har fått utarbeidet en rapport om kommunenes forhold til ulike typer av frivillig innsats. Formålet med undersøkelsen har vært å fremskaffe oversikt over og kunnskap om kommunenes samarbeid og samhandling med frivillig sektor. Det er blant annet gjennomført en kartlegging av samhandlingsmønstret i vel halvparten av alle norske kommuner.

Utredningen *Kommunenes samhandling med frivillig sektor* er gjennomført av IRIS (International Research Institute of Stavanger AS). Omtalen under dette pkt. baserer seg i hovedsak på denne undersøkelsen. IRIS har gjennomført en spørreundersøkelse der det fremkommer at de fleste kommuner legger stor vekt på relasjonene til frivillig sektor. Majoriteten av de som svarte, 86 prosent, mener at kommunepolitikerne legger stor eller nokså stor vekt på å holde kontakt med frivillig sektor. Nær fjerdepartene 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 respondentene sier at det finnes en sentral kommunal enhet eller stilling med ansvar for å koordinere kommunens relasjoner til frivillig sektor. Videre sier mer enn halvparten at dette ansvaret er plassert på tjenestemannsnivå der dette er aktuelt.

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. Langt de fleste virksomhetene som besvarte undersøkelsen har kontakt med frivillig sektor, og ca. halvparten hadde slik kontakt månedlig eller oftere. Kulturområdet har tettest kontakt med frivillig sektor. Ca. tredjeparten av kulturvirksomhetene som er i kontakt med frivillig sektor har utarbeidet en egen politikk for denne samhandlingen.

Samarbeidsnettverket mellom kommunale virksomheter og frivillig sektor er omfattende og variert, og det er til dels betydelige forskjeller mellom de ulike typer virksomheter. 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 og idrettslag/idrettsråd samarbeider nesten alle kommuner, mens samarbeidsprosenten med andre typer frivillig innsats, slik som selvhjelpsgrupper og ad hoc aksjoner/lokale mobiliseringsinitiativ er betydelig lavere. Grunnskolen samarbeider i betydelig grad med mange typer av frivillig innsats, blant annet med kultur, idrett og vokseninnsats for barn og

Boks 26.1

Fet kommune har formulert sin visjon – *sammen skaper vi trivsel og utvikling*. For å realisere visjonen gjennomføres i løpet av 2007 en rekke dialogmøter med frivillige og kommunale aktører med siktemål å finne nye og bedre former for samhandling og informasjonsutveksling mellom kommunen og frivillig sektor. Ett av tiltakene som drøftes er opprettelse av en nærmiljøsentral etter modell av frivillighetssentralene. Med denne prosessen håper kommunen å kunne legge til rette for å realisere samfunnsdelen i kommuneplanen, og ønsker samtidig å vitalisere lokaldemokratiet og øke interessen for årets kommunevalg.

Kilde: Hjemmesiden til Fet kommune

ungdom (som for eksempel leksehjelp) og barnehager drevet i frivillig regi.

Kontaktmønsteret for de kommunale virksomhetene har en profil som henger naturlig sammen med deres arbeidsområde. Sosialektoren har eksempelvis mye kontakt med selvhjelpsgrupper og helse- og omsorgsinstitusjoner drevet i frivillig regi samt mye samarbeid med humanitære og sosiale organisasjoner, samt livssyns- og innvandrerorganisasjoner.

Kommunenenes samarbeidsformer med lag og organisasjoner er langvarige og til dels institusjonaliserte. For øvrig kommer initiativ til samarbeid fra både kommunal og frivillig side. Av virksomhetskategorier er det særlig innen sosial, næring og kultur at kommunen relativt sett er mest aktiv når det gjelder å ta initiativ overfor frivillig sektor. Innen teknisk sektor er det i hovedsak frivillig sektor som er den mest aktive part.

Den mest utbredte samarbeidsformen er ad hoc og uformelt enkeltsakssamarbeid overfor ulike typer av frivillig innsats, samtidig som mer varige samarbeidsformer forekommer i betydelig grad. Det frivillige engasjement i forhold til kommunene synes i stor grad å omfatte enkelthendelser, for eksempel gjennomføring av en konsert.

Undersøkelsen viser at kommunene i særlig grad er involvert med mange av de mest tradisjonelle organisasjonstypene fra områder som kultur, idrett, humanitære og sosiale organisasjoner og velforeninger, bygdelag o.l. Dette er områder hvor ca. 85 prosent eller flere av kommunene som deltok i undersøkelsen oppgir at de har samarbeidsrelasjoner. Idretten ligger høyest når det gjelder involvering med kommunene på de fleste områder. 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 knyttet til politikk og opplysning, friluft- og miljøinteresser, livssynsorganisasjoner og hobbyforeninger. Videre må frivillighetssentralene antas å spille en viktig rolle.

Man finner i denne mellomkategorien også en rekke eksempler på samhandling med til dels nyere former for frivillighet, så som prosjektbaserte festivalorganisasjoner.

Barn og unge er viktige i kommunens frivillighetsorientering, både når det gjelder tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjoner og samarbeid med mindre formaliserte grupperinger av barn og ungdom.

I den kategorien der det er lavest samarbeidsomfang finner man samarbeid med institusjoner innen helse og omsorg eller barnehage og SFO samt selvhjelpsgrupper og mindre formaliserte fri-

Boks 26.2

Bergen kommune har utarbeidet en frivillighetsmelding for Bergen som de har kalt «La de tusen blomster blomstre». Meldingen setter fokus på betydningen av frivilligheten i Bergen, å samle kunnskapen om frivillighetsfeltet og legge bedre til rette for å stimulere frivillig sektor. Meldingen omtaler utfordringer og strategier som kan forbedre samarbeidet mellom Bergen kommune og frivillig sektor. Her omtales blant annet lederutvikling i frivillige organisasjoner, tilskuddsordninger, samspill mellom kommunen og de frivillige organisasjonene og møteplasser og arenaer.

Kilde: Hjemmesiden til Bergen kommune

tids- og aktivitetsorienterte voksegrupper. Prosentandelen av kommunene som oppgir at de samarbeider med innvandrergrupper er også lav.

Frivillig sektor mottar tilskudd fra kommunene, både prosjekttilskudd og grunn- og driftstilskudd. Idrett og kultur er særlig fremtredende som tilskuddsmottakere. Også humanitære og sosiale organisasjoner mottar betydelig økonomisk støtte. Mindre formaliserte organisasjoner er som hovedregel mindre fremtredende i denne sammenheng.

Store kommuner og kommuner med relativt lite frie inntekter per capita tenderer å samarbeide med frivillig sektor om drifts- og utviklingsoppgaver. Mindre kommuner og kommuner med mer romslighet når det gjelder frie inntekter synes i

Boks 26.3 FrivilligBørs Bærum

FrivilligBørs er en arbeidsmetode som handler om å lage prosesser og en årlig markeds plass/møteplass på et par timers varighet (en form for «speed-dating») mellom næringslivet, frivillige organisasjoner og kommunale tjenestesteder. Her kobles partene sammen, og det lages sosiale og forpliktende samarbeidsavtaler. Arbeidsmodellen i Bærum utvikles med inspirasjon fra den nederlandske «Marketplace-modellen» – som nå er etablert i nærmere 40 nederlandske byer. Motto for Børsen er at kontakt mellom aktører skaper resultater.

Kilde: Hjemmesiden til Bærum kommune

Boks 26.4 Fritiden min

Fritiden min er et nettsted som gir oversikt over aktiviteter og arrangement innen kultur, fritid og lignende i Trondheim. I tillegg gir det lag, organisasjoner, foreninger osv mulighet til å registrere seg og sine aktiviteter og arrangement. Lag og organisasjoner får muligheten til å profilere seg med en egen gratis hjemmeside med opplysninger om seg og sitt, billedgalleri og egen gjestebok.

Kilde: Hjemmesiden til Trondheim kommune

henhold til undersøkelsen å trekke frivillig sektor mer inn i deltakelse og beslutninger. Videre viser undersøkelsen at de kommunene som har mest fokus på frivillig sektor og frivillighetspolitikk, er de som oftest trekker frivillig sektor med i sammenheng med koordinering, mål- og planarbeid.

IRIS-undersøkelsen konkluderer med at det er en bred kommunal interesse for å samhandle med frivillig sektor gjennom et bredt og variert samarbeid og et mangfold av samarbeidsformer. Alle kommunale virksomheter samarbeider med frivillig virksomhet, særlig gjelder dette kultur og til dels grunnskole, sosial og næring. Ad hoc og samarbeid om enkeltsaker er en viktig samarbeidsform, men fastere former for samarbeid er også mye utbredt. Dette gjelder særlig medvirkning i planprosesser, deltakelse i kommunale utviklingsprosjekter, deltakelse i utvalg, styrer og råd samt ansvar for eller supplement til driftsoppgaver.

Det ser også ut til at de nye formene av mer uformell frivillighet er i ferd med å vinne noe større plass, særlig på feltene omsorg, barn og ungdom.

26.3 Lokaldemokrati

Frivillig sektor er en naturlig og nødvendig del av alle norske lokalsamfunn. Frivillig sektor er betydningsfull både for demokratiet, velferden og den generelle samfunnsutviklingen, blant annet fordi frivillige lag og organisasjoner fungerer som verdiformidlere og kulturformidlere og skaper identitet, fellesskap og sosial kapital mellom mennesker i lokalmiljøet. Det er derfor av avgjørende betydning at kommunene tar et ansvar for å tilrettelegge for frivillig aktivitet. I denne sammenhengen er det viktig å utvikle gode modeller for samhandling og

samspill mellom frivilligheten og kommunesektoren. Utviklingen av lokaldemokratiet og velferdsamfunnet bygger på et enestående og aktivt samspill mellom frivillig og offentlig sektor. Frivillig innsats utfyller den offentlige velferdsstat lokalt.

I NOU 2006:7 *Det lokale folkestyre i endring* vises det til at mange frivillige organisasjoner er sentrale for lokaldemokratiet. Frivillige organisasjoner støtter opp om et lokalt samfunnsengasjement og skaper arenaer for deltaking i det lokale samfunnslivet. De vil ofte være med på å bygge opp under demokratiske verdier. I kommunen kan de være viktige byggesteiner i nærdemokratiet, både gjennom den praksis medlemmene skaffer seg i organisasjonsdemokrati og ved å fungere som tale- og for ulike grupper.

Når kommunene legger opp til et tett samarbeid med lokale organisasjoner for å trekke innbyggerne med i kommunale avgjørelsesprosesser, blir organisasjonene også arenaer for lokaldemokrati og kan sikre deltakelse fra underkommunalt nivå. Et annet og ikke mindre viktig demokratiargument er at frivillige organisasjoner i mange tilfeller representerer en motkraft til statlige og kommunale organisasjoner. Mange organisasjoner er opprettet fordi medlemmene ønsker et alternativ til statlige og kommunale løsninger, fordi de ønsker å ivareta enkeltpersoners eller gruppers interesser eller fordi de ønsker en alternativ kanal for innflytelse. Dermed bidrar organisasjonene til mangfold i samfunnet. Dette aspektet er viktig å ta hensyn til når man utformer kjøreregler for dialog og samhandling mellom det offentlige og frivillige organisasjoner.

Regjeringen oppfatter frivillige organisasjoner som en viktig byggestein for lokaldemokratiet. De støtter opp om et lokalt samfunnsengasjement og skaper arenaer for deltaking i det lokale samfunnslivet. Regjeringen mener at kommunene gjennom samarbeid med frivillige organisasjoner kan bidra til å legge bedre til rette for mobilisering av frivillig innsats til beste for den enkelte og fellesskapet.

Regjeringen deler Lokaldemokratikommisjonens syn på at det i stor grad må være opp til kommunene å vurdere hvordan de skal trekke på lokale organisasjoner i utviklingen av lokaldemokratiet. For mange kommuner vil frivillige organisasjoner og lag fungere som bindeledd mellom kommunen og det sivile samfunn, og det vil være naturlig å trekke dem inn som deltakere i kommunale beslutningsprosesser. Dersom en kommune ønsker å bidra til en demokratiutvikling basert på å stimulere til frivillig aktivitet og bruk av frivillige organisasjoner, er det viktig at det blir lagt til rette for dette gjennom formelle strukturer og økono-

miske stimuli. Kommuner som vektlegger samhandling med frivillige organisasjoner bør ha en bevisst politikk for hvordan dette forholdet skal organiseres og formaliseres, blant annet hvordan man skal ivareta hensynet til frivillig sektors integritet og uavhengighet.

26.4 Kommunen og frivillig sektor som samfunnsutviklere

Samfunnsutvikling dreier seg om planlegging, næringsutvikling og miljø i videste betydning. Samfunnsutvikling handler blant annet om kommunenes ansvar for å utvikle gode nærmiljø. Å realisere «det gode liv», sikre gode levekår og bidra til å bygge en kommunal identitet er en del av oppgaven som samfunnsutvikler. Utvikling av lokalsamfunn utfordrer kommuner og lokalpolitikere til å være tilretteleggere, samtidig som innbyggerne blir utfordret til å opptre ikke bare i rollen som tjenstemottakere eller betalere, men også som borgere, der den enkelte tar del i arbeidet for å utvikle det lokale fellesskapet til beste for alle.

For å ivareta denne rollen, må kommunen evne å være en arenabygger og samarbeidspartner for frivillig sektor, næringslivet og innbyggerne. Kommunen må være åpen for ulike samarbeidsløsninger som kan bidra til å utvikle lokalsamfunnet og arbeide bevisst og utadrettet i forhold til alle aktuelle aktører lokalt. Partnerskap mellom de ulike aktørene kan skape nye løsninger og gi resultat som det ikke ville være mulig å oppnå uten samarbeid.

Mange kommuner har tradisjon for å arbeide tett opp mot frivillige krefter i lokalsamfunnet. Det kan likevel virke som om kommunesektoren har et uutnyttet potensial for en mer utadvendt og strategisk virksomhet når det gjelder frivillig sektor.

En organisasjonstype som har svært stor utbredelse i Norge er velforeninger og andre typer områdeforeninger. Disse finnes spredt over hele landet, og til sammen 2500 lokallag er organisert i Norges Velforbund.

Av Velforbundets vedtekter går det fram at organisasjonen har til formål å styrke initiativ og innsats av lokalbefolkningen i by- og bygdeområder, blant annet ved å arbeide for å få vedtatt rutiner i de ulike forvaltningsnivåene slik at saker og planleggingsspørsmål blir forelagt de berørte foreninger til uttalelse – på et så tidlig tidspunkt at disse får reell innflytelse. Videre at man skal støtte og stimulere kulturlivet, og påvirke det offentlige til å legge vekt på gode oppvekstvilkår.

Boks 26.5 Hvem er Norges velforbund?

Norges Velforbund er en partipolitisk nøytral organisasjon for beboerforeninger i Norge, basert på frivillig innsats og demokratisk styring.

Formålet er å støtte opp om initiativ og innsats for beboere i by og bygd. Velforeninger, beboerforeninger, bygdelag, grendelag, borettslag og andre foreninger som organiserer beboere, kan bli medlem av Norges Velforbund.

Norges Velforbunds formål understøttes blant annet ved at forbundet formidler erfaringer og informasjon, foruten å yte medlemsservice ut fra sine medlemmers behov. Som talerør for velbevogelsen som en av landets største frivillige bevegelser, utøver Norges Velforbund en betydelig kontakt mot offentlige myndigheter.

Norges Velforbund ble stiftet i 1974, og har i dag ca. 2500 medlemsforeninger.

I dag er ca. 1 million personer med i velbevogelsen.

Kilde: Hentet fra Norges Velforbunds hjemmeside

I mange kommuner er de lokale områdeforeninger både en viktig pådriver og samarbeidspart.

26.5 Frivillig sektors rammebetingelser og utvikling

Kommunene kan være viktige for frivillig sektors rammebetingelser på mange måter. De økonomiske bidrag i form av tilskudd eller betaling for tjenester er et viktig utgangspunkt. For frivillig sektor er det imidlertid også helt sentralt at kommunen bidrar med å stille til disposisjon lokaler eller anlegg for lokalt foreningsliv, idretts- og kulturaktiviteter, og at frivillig sektor involveres i arbeidet med kommunale planer eller gjennom ulike partnerskapsprosjekt.

Frivillige organisasjoner kan på sin side bidra på viktige områder, som for eksempel i arbeidet med barns og unges oppvekstvilkår og fritidsaktiviteter, forebyggende virksomhet, integrering av ulike grupper og med et rikt og variert kulturliv. Videre er det mange enkeltindivider som ønsker å bidra med sin innsats, for eksempel gjennom besøkstjenesten for eldre, gjennom dugnader eller som instruktører og trenere. Frivillig arbeid gir

Boks 26.6 Ungdom & Fritid

Ungdom & Fritid er en demokratisk barne- og ungdomsorganisasjon for brukere, ansatte og frivillige i kommunale og kommunalt støttede fritidsklubber, ungdomshus og lignende tiltak som ble stiftet i 1978. Nærmere 600 fritidsklubber, ungdomshus, fritidssenter, aktivitetshus og lignende tiltak over hele landet fra Nordkapp til Lindesnes er medlemmer i foreningen.

Kilde: Hjemmesiden til Ungdom & Fritid

innbyggerne anledning til å bruke sitt engasjement og på den måten delta i sosiale fellesskap.

Regjeringen vil oppfordre kommunene og frivillige lag og organisasjoner til å være bevisste på dette og sammen jobbe utadrettet og inkluderende overfor aktører som ønsker å bidra.

Utviklingen på kulturområdet kan illustrere enkelte sider av utviklingen av den lokale frivilligheten. Det har vokst fram nye koplinger mellom ulike aktører. Organisering og arbeidsformer har endret seg, og skillet mellom offentlig og privat kulturvirksomhet har blitt mer utydelig. Tidsavgrensede prosjekt og flyktig nettverksorganisering har blitt mer vanlig. En rekke tiltak, ikke minst et hundretalls festivaler, har vokst fram på lokale premisser, ofte med sterk lokal forankring og stor frivillig innsats. En del får også bidrag fra privat næringsliv og blir sett i nær sammenheng med en bærekraftig lokal og regional utvikling. I St.meld. nr. 21 (2005 – 2006) *Hjarte for heile landet Om distrikts- og regionalpolitikken* legges det opp til en økt satsing på kulturbasert næringsutvikling og økt verdiskapning i kulturnæringene, med særlig fokus på å etablere bedrifter og arbeidsplasser. I en videreføring av en målrettet innsats for kulturbasert næringsutvikling vil en forsterke innsatsen og se dette mer i sammenheng med de nasjonale småsamfunnssatsingene. Det er i mange tilfelle etablert nettverk i og mellom regioner og opprettet kontakter med internasjonalt kulturliv.

26.6 En helhetlig frivillighetspolitikk

Frivillighet Norge viser til at det er en mangel på samlet frivillighetspolitikk i kommunene og også manglende forståelse for hvilken rolle frivillige virksomheter kan og bør spille i kommunene. Frivillighet Norge viser videre til at hovedproblemet synes å være mangel på koordinering, rutiner og

informasjonsflyt internt i flere kommuner. I noen tilfelle fører dette til økt arbeid lokalt og i organisasjonene.

KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjonen har utviklet en veileder som skal gi tips og inspirasjon til kommunene for å utvikle en lokal frivillighetspolitikk. Denne er sendt alle kommuner og fylkeskommuner med en oppfordring om å utvikle en frivillighetspolitikk i den enkelte kommune. KS har også opprettet et forum for kommuner som arbeider aktivt med en frivillighetspolitikk.

KS har vedtatt å ta initiativ til utvikling av et charter for samspill mellom det offentlige og det frivillige Norge. KS viser til at et slikt charter vil kunne danne et verdigrunnlag for en enhetlig frivillighetspolitikk, og fastsette prinsipper for hva en frivillighetspolitikk skal baseres på. Ideen til et slikt charter kommer fra Danmark. Et charter vil synliggjøre og tydeliggjøre den betydning som frivillig sektor har i samfunnet. Hovedformålet vil være å klargjøre og fastsette hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for samspill og samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor.

Regjeringen vil legge til rette for å styrke samhandlingen mellom kommunal og frivillig sektor. Det er satt i gang et pilotprosjekt i Dovre kommune for å finne fram til lokale strategier for å bedre samarbeidet mellom kommunen og frivillig sektor. Gjennom at folk deltar og er aktive i frivillig arbeid etableres viktige nettverk og sterkere tillit mellom mennesker. Dette kan sees på som viktige byggesteiner for å skape robuste og levedyktige lokalsamfunn. En sterk dugnadsånd har i mange tilfeller vist seg som en meget viktig faktor i arbeidet for å hindre fraflytting, utvikle entreprenørskap og arbeidsplasser.

Miljøene i mindre distriktskommuner er ofte små, og det er lettere å se nødvendigheten av at

Boks 26.7 Erklæring om frivillige organisasjoners område på kulturvernområdet

«Declaration on the role of voluntary organizations in the field of Cultural Heritage» (Portoroz-erklæringen) ble vedtatt av Europarådet i 2001. Her omtales prinsippene for forholdet mellom myndighetene og de frivillige organisasjonene på kulturminnevernområdet.

Kilde: Europarådets hjemmeside

alle må bidra for en positiv utvikling. Kommunal- og regionaldepartementet gjennomfører en nasjonal småsamfunnssatsing der en støtter opp om lokale og regionale utviklingsprosjekter. Målsettingen er å stimulere til vekst og utvikling i de minste distriktssamfunnene. I mange av disse prosjektene, som favner lokal samfunnsutvikling i bred forstand, er frivillig sektor en sentral aktør.

Frivillighet Norge har pekt på at det er behov for en gjennomgang av hva skal være kommunens rolle og hva som er frivillige organisasjoners rolle. Noen oppgaver egner seg bedre til å utføres av frivillige, mens andre bør ivaretas av ansatte i kommunen.

Regjeringen vil understreke at den enkelte kommune bør utvikle en lokal frivillighetspolitikk. Det er videre viktig at en kommunal frivillighetspolitikk setter frivilligheten i sentrum, slik at den enkelte kommune legger til rette for at frivilligheten kan utvikle seg på sine egne premisser. Lokale dugnadsfond kan være et tiltak for å stimulere den lokale frivilligheten.

Det er dessuten viktig å understreke betydningen av at kommunene aktivt bruker frivillig sektor i sin utarbeidelse av planverk for de ulike politikkområdene. Som eksempel kan nevnes at kommunene i sin drøfting av en helhetlig rusmiddelpolitikk og under utarbeidelsen av kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplaner bør inkorporere frivillig sektor, jf. også veileder for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan som Sosial- og helsedirektoratet har utarbeidet.

Tiltak

- Årlig kontaktmøte mellom regjeringen og KS, der også frivillig sektor ved Frivillighet Norge er representert
- Støtte lokale pilotprosjekt for å finne fram til ulike lokale strategier for å bedre samarbeidet mellom kommunene og frivillig sektor
- Formidle gode eksempler på hvordan kontaktpunkter mellom frivillige organisasjoner og kommunene kan etableres og vedlikeholdes

27 Møteplasser for frivilligheten

27.1 Innledning

I kapittel 27 er det en beskrivelse av eksempler på møteplasser for frivilligheten. Her gjennomgås bakgrunn for og erfaringene med frivillighetssentraler, og det er redegjort for en kartlegging av eierskapet i frivillighetssentralene. Det gis en kort beskrivelse av idrettsanlegg, lokale og regionale kulturbygg, kirker, privateide kirkebygg og skoler.

Det gode samfunn har mange møteplasser. Folk trenger arenaer for å møte hverandre, dele opplevelser, meninger og erfaringer. I mange kommuner er kultur- og foreningsliv den viktigste møteplassen utenom jobb og skole. Det er der fritiden tilbringes sammen med andre som deler felles engasjement og interesser. Samvær og deltakelse har en egenverdi ut over organisasjonenes primære formål. Å delta gir kontakter og nettverk eller sosial kapital som forskerne kaller det. Det handler om ressurser og omgangsformer, normer, tillit og sosiale nettverk. Lokalt foreningsliv er en viktig trivselsfaktor og en kanal for påvirkning og innflytelse.

Ikke alle organisasjoner er fysiske og lokale møtestedet i tradisjonell forstand. Nedenfor omtales ulike eksempler på møteplasser.

Sven Mollekleiv, styreleder i Frivillighet Norge, uttalte i sitt innlegg på Norges Musikkråds konferanse på Fornebu oktober 2006:

«Vi må aldri glemme at frivillighetens absolutt største verdi ligger i betydningen organisasjonene har for de involverte.»

27.2 Frivillighetssentraler

27.2.1 Forsøksordning med frivillighetssentraler

Sosialdepartementet arrangerte i 1990 en idéugnad der de frivillige organisasjonene på det sosiale og humanitære feltet ble invitert til å komme med ideer til hvordan frivillige organisasjoner kunne bidra til å løse framtidens omsorgsoppgaver. På seminaret ble ideen om frivillighetssentraler lansert, og ideen vakte interesse. Stortinget bevilget 30 mill kroner i 1991 for lokale forsøk for mobilise-

ring av lokal, frivillig innsats. Våren 1991 ble den statlige støtteordningen lyst ut i dagspressen med følgende tekst:

«Staten har bevilget 30 millioner kroner til frivillighetssentraler for 1991 til forsøk med utprøving av praktiske modeller for mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren.

En frivillighetssentral kan være et formidlingskontor for frivillig innsats i nærmiljøet og et bindeledd og kontaktpunkt mellom de som ønsker å yte en frivillig innsats, frivillige organisasjoner og de som ønsker å få utført en oppgave av frivillige.

Midlene skal brukes som lønn til stillinger for koordinering av den frivillige innsatsen; ledere for frivillighetssentralene. Midlene skal ikke brukes til driftsstøtte til organisasjoner og skal øremerkes ny virksomhet.

Sentralene kan drives av en eller flere organisasjoner, kirken, en kommune eller av andre.»

Bevilgningen ble brukt til å støtte etablering av 95 frivillighetssentraler i kommuner spredt over hele landet. Ordningen skulle evalueres etter to år.

27.2.2 Erfaringer fra forsøksperioden – veien videre

I St.meld. nr. 16 (1993–94) *Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler* gav Stortinget en tilbakemelding om virksomheten knyttet til de 95 sentralene som hadde drevet forsøk. Erfaringene fra forsøksperioden ble oppsummert som grunnlag for videre arbeid. Forsøksprogrammet viste at frivillighetssentralene var et godt virkemiddel for å utløse frivillig innsats. Sentralenes videreutvikling som møteplass mellom mennesker og organisasjoner som ønsker å gjøre en frivillig innsats og mennesker som har behov for bistand ble trukket frem. Frivillighetssentralen kan stimulere til lokal aktivitet og forsterke sosiale nettverk. Her kan ressurser tas i bruk og behov støttes, uavhengig av deltakerens alder og status. Slik kan sentralene fungere som en «grasrotbørs» i lokalsamfunnet.

I meldingen ble det også foreslått å opprette Frivillighetens samarbeidsorgan FRISAM. FRI-

SAM skulle ha som hovedoppgave å stimulere, samordne og videreutvikle bredden i det frivillige sosiale, humanitære og nærmiljørettede arbeidet. Det skulle også legges til rette for bedre samspill i frivillig sektor og mellom frivillige aktører og det offentlige. FRISAM ble opprettet 1. januar 1995 og ble administrativt lagt under det daværende Helse- og sosialdepartementet. FRISAM skulle ha mest mulig fri stilling, styrt av representanter fra frivillighetsfeltet. FRISAMs styre ble oppnevnt av departementet. FRISAM skulle bestå av tre ledd; et bredt kontaktorgan, et senter og et styre for sentret.

Ansvar for utbetaling av statstilskudd og kompetanseutvikling til frivillighetssentraler ble lagt til FRISAM senter.

27.2.3 Fast tilskudd til frivillighetssentralene

Evalueringsrapporten *Ansvar for andre, Frivillighetssentralen i norsk velferdspolitik* (H. Lorentzen m.fl., 1995) ble omtalt i St.meld. nr. 35 (1994–95) *Velferdsmeldingen*. I denne meldingen ble det vist til at sentralene i vesentlig større grad trakk til seg mennesker utenfor arbeidsmarkedet enn det frivillige organisasjoner gjorde. 32 prosent av de frivillige ved sentralene var yrkesaktive, mot 67 prosent i humanitære og sosiale organisasjoner. 38 prosent var menn, 62 prosent var kvinner. En ny og framtidig finansieringsordning for frivillighetssentralene ble lansert i meldingen. En finansieringsordning med et statlig tilskudd og en lokal egenandel skulle ivareta hensynet til at frivillighetssentralene burde ha en klar lokal hovedforankring både organisatorisk og økonomisk. Velferdsmeldingen trakk også opp muligheten for å vurdere om det ville være hensiktsmessig at statstilskuddet skulle kanaliseres gjennom kommunene, for å markere det lokale ansvar.

Kultur- og kirkedepartementet fikk et koordinerende ansvar for frivillighet fra 1. januar 2005 (St.prp. nr. 1 (2004–2005) Kultur- og kirkedepartementet). Hensikten var å bedre samordningen av den statlige frivillighetspolitikken og øke oppmerksomheten om frivillighetens betydning. Samtidig ble ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen til frivillighetssentralene overført fra Sosial- og helsedirektoratet til Kultur- og kirkedepartementet.

Nye retningslinjer for frivillighetssentralene ble vedtatt i september 2005. Samtidig som sekretariatstjenestene for den interessenpolitiske virksomheten for frivillige organisasjoner ble skilt ut fra statsforvaltningen ble FRISAM nedlagt.

Frivillighetssentralens eier/styre må hvert år søke Kultur- og kirkedepartementet om midler til

videre drift innen 1. november. Rammene for tilskuddet fastsettes i statsbudsjettet, og midlene skal brukes til å dekke deler av lønnskostnadene til daglig leder. I 2007 er tilskuddet på kroner 255 000 i maksimalt tilskudd forutsatt daglig leder ansatt i 100 prosent stilling og krav om minimum 40 prosent lokal finansiering av driften.

27.2.4 Frivillighetssentralene – lokale møteplasser for frivillig innsats

I dag er det omlag 300 frivillighetssentraler spredt over hele landet, eid av ulike lokale foreninger, andelslag, stiftelser og kommuner.

Frivillighetssentralene har som mål å styrke deltakelsen og bredden i lokalt frivillig virke. Frivillighetssentralene er møteplasser for frivillig innsats, deltakelse og tilhørighet i nærmiljøet.

Frivillighetssentralene har gjort det enklere for flere å delta i frivillig arbeid. Sentralene har gått nye veier for å engasjere folk til lokal frivillig innsats. En aktiv og inviterende holdning kombinert med konkrete oppgaver knyttet til frivilliges ønsker og interesser har gitt resultater. Det er flere hjemmeværende, trygdede og arbeidsledige i fri-

Boks 27.1 Skedsmokorset Kulturforum 2007

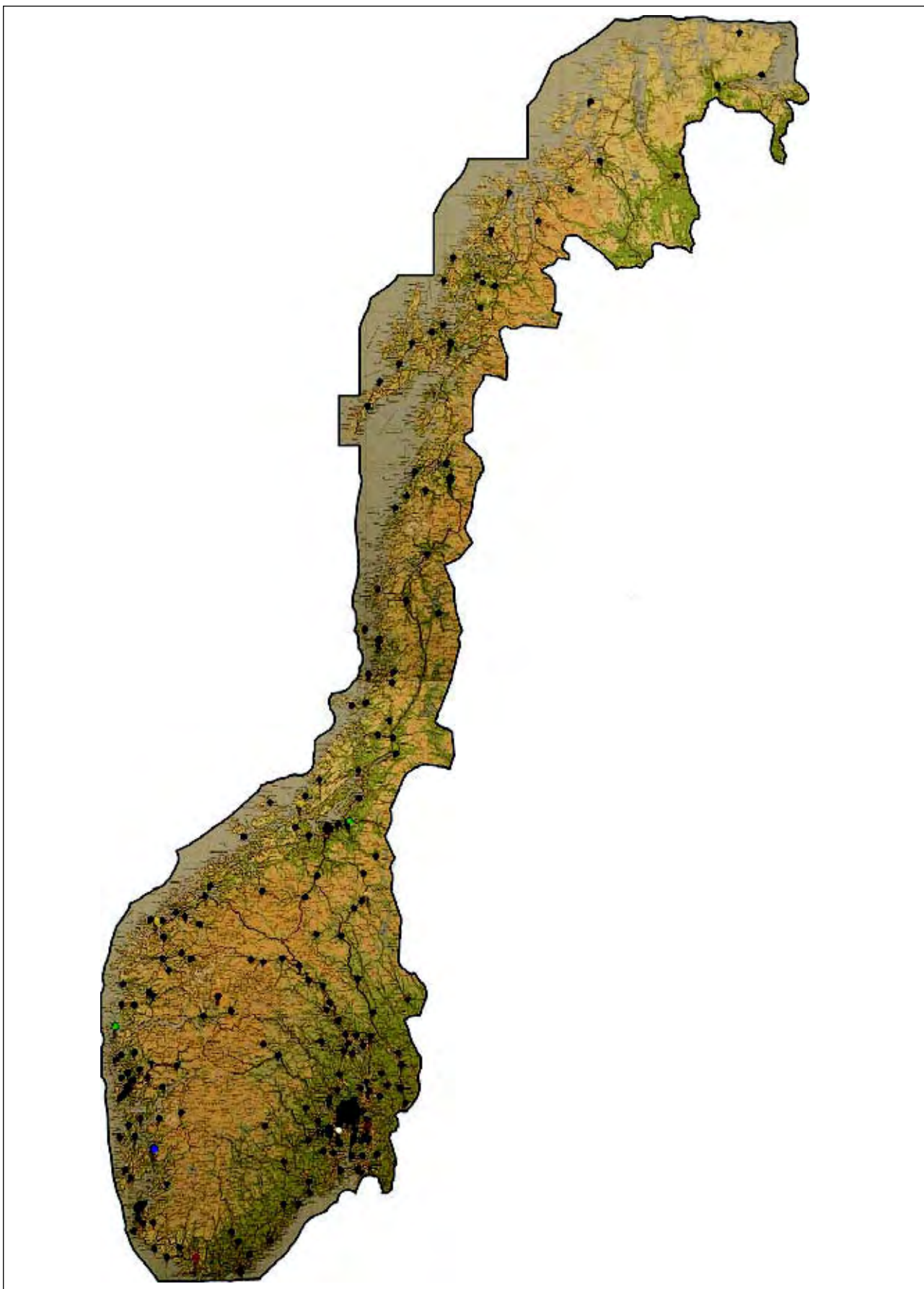
Skedsmokorset Kulturforum er et ideelt samarbeids- og serviceforum for organisasjonslivet på Skedsmokorset og dets naturlige omegn. Forumet skal bidra til å styrke og koordinere aktiviteter i området. Ethvert arbeid og engasjement skjer på tvers av generasjoner, livssyn og yrkesinteresser. Forumet skal være partipolitisk nøytralt.

Forumet har p.t. 50 medlemmer fra idrett, musikk, borettslag, humanitære organisasjoner, menighetsråd etc. og er definert som frivillighetssentral med servicefunksjoner til nærmiljøets organisasjonsliv.

Befolkningsøkningen har avdekket et skrikende behov for identitetsskapende møteplasser, særlig for den store andel barn og unge som bor på Skedsmokorset.

Sentralt i området ligger imidlertid Huseby gård med en ca. 100 år gammel låve, som Skedsmo kommune har stilt til disposisjon for Skedsmokorset Kulturforum og Huseby gårds venner gjennom en samarbeidsavtale.

Kilde: Skedsmokorset Kulturforum



Figur 27.1 Frivillighetssentraler 2006

villighetssentralene enn i de tradisjonelle frivillige organisasjonene.

Frivillighetssentralene samarbeider med ulike lag og foreninger, menigheter, offentlige myndigheter og enkeltpersoner.

Utviklingstrekk og aktivitetsprofiler

I forskningsrapporten fra Institutt for samfunnsforskning: *Frivillighetssentralen: Resultater, erfaringer, forandringer* er en framstilling av resultater, erfaringer og forandringer fra de norske frivillighetssentralene i perioden 1993–2003. Rapporten viser at sentralene har rekruttert nye frivillige og er et verktøy for lokal frivillighet. Resultatene viser at sentralene har utviklet seg til møteplasser med en bredere nærmiljøorientering og at de langt fleste sentralene befinner seg her.

Fra starten av var sosiale tiltak i helse- og sosialsektorens virkefelt grunnpilaren i sentralenes arbeid. I siste del av 1990 årene skjedde det et skifte fra omsorgsorientering til en bredere nærmiljøorientering. Frivillighetssentralene ble i rapporten delt inn i tre aktivitetsprofiler:

Hjelpesentralen har en relativ smal orientering mot praktisk hjelp og sosiale tiltak. Sentralen er brukerorientert og har som hovedoppgave å koordinere hjelpetrengende og frivillige. Hjelpetrengende er brukergrupper som eldre, personer med nedsatt funksjonsevne, rusmisbrukere og folk med psykiske problem. Denne type sentral konsentrerte seg i hovedsak om «én – til – én» tjenester.

Møteplassentralen kjennetegnes av stor bredde i sosiale omsorgstiltak, så vel som i fritids- og nærmiljøaktiviteter. Sentralen kjennetegnes ved at den har bredere aktivitetsprofil enn de brukerorienterte sentralene. De ser på seg selv som nettverksbyggende, et sted hvor folk kan bli kjent gjennom egenaktivisering og hjelp til selvhjelp. I denne type sentral vektlegges gjensidighet og likeverd. For møteplassentralene har lokalisering og tilgjengelighet betydning, og de organiserer aktiviteter både i egen regi og sammen med andre.

Nærmiljøsentralen ser sentralen som en drivkraft for å skape levende lokalmiljø, og retter innsatsen mot hele lokalbefolkningen. Denne sentralen skiller ikke mellom frivillig og bruker, men ser hele lokalbefolkningen som deltakere i prosjekter til lokalsamfunnets beste. Målsettingen er å skape levende lokalmiljøer og på den måten bedre folks livskvalitet. Det organiseres sosiale og kulturelle tiltak i tillegg til dugnader rettet mot det fysiske miljøet. Motivasjonen er deltakelse sammen med likesinnede for egen og andres trivsel.

Frivillige i frivillighetssentralene

Hva frivillighetssentralene står for gjenspeiles ikke bare i aktivitetstilbud og målgrupper, men også i hvem de frivillige er. Et viktig kjennetegn ved sentralene er at de ikke bygger på medlemskap. I sentralene er den frivillige innsats ofte begrunnet i ønske om å gjøre en avgrenset, praktisk innsats eller aktivitet. Mangfoldet av aktiviteter uttrykker forskjellige former for frivillig engasjement. Noen har en spesiell målgruppe de brenner for, andre har en interesse de vil dele med andre, mens noen er med sporadisk alt etter hva som engasjerer dem i nærmiljøet. Den frivillige innsatsen kan være å gi en håndsrekning til de som trenger hjelp eller å være med på dugnadsarbeid. Dugnadsarbeidet i en frivillighetssentral kan være alt fra å være med å bygge en kirke til å selge billetter på kulturarrangementer. Det handler ofte om å gjøre noe sammen med andre, en hobbyaktivitet, selvhjelpsgrupper, natteravner, flyktningeguideprosjekt, felles trilletter, trim- og dansegrupper, besøksvenn med mer.

Økt rekruttering av grupper med lav deltakelse i de tradisjonelle organisasjonene

Mye av arbeidet som utføres er praktisk, utadrettet innsats. Frivillighetssentralene har en større andel eldre som er frivillige enn de tradisjonelle organisasjonene. Det er en overvekt av frivillige over 60 år i sentralene. Mange av frivillighetssentralens aktiviteter foregår på dagen, og de som bidrar må ha tid til overs på denne tiden av døgnet. Dette virker inn på rekrutteringen av frivillige. Hjemmeværende, trygdede og arbeidsledige er blant de grup-



Figur 27.2 Natteravner

Foto: Scanpix

pene som gjør en frivillig innsats i sentralene. Det ser derfor ut som at grupper som er mindre representert i organisasjonene oftere er å finne i frivillighetssentralene, både blant brukerne, deltakerne og de frivillige.

27.2.5 Kompetanseutvikling – nettverk og erfaringsformidling

Helt fra starten av ble det satt i gang kompetanseutvikling for frivillighetssentralens daglige ledere. Hensikten var å skape et forum for daglige ledere av frivillighetssentraler der utfordringer i det daglige arbeidet kunne diskuteres. Nettverksledere fikk opplæring og ansvar for kollegaveiledning. Det ble opprettet nettverksgrupper (38 grupper i 2007), ledet av en trent nettverksleder. Nettverksgruppene møtes 4–6 ganger i året og utveksling av ideer, erfaringer og kollegaveiledning er tema.

Sentralene er delt inn i fire regioner, og nettverkslederne i hver region utgjør en basisgruppe. Basisgruppene samles fire ganger i året, og det blir lagt vekt på gruppedynamikk, veiledningsverktøy og refleksjon. Basisgruppene er også en møteplass mellom nettverkslederne og departementet.

Basisgruppene har også ansvar for en årlig regionskonferanse for alle daglige ledere og styreledere i sin region. Dette er samlinger med 100–150 deltakere fra frivillighetssentraler i små og store lokalsamfunn.

Nettverksgruppene og regionskonferansene bidrar til utveksling av erfaringer og ideer, inspirasjon, utvikling av lokal og regional kunnskap, kontakter og nettverk og utvikling av en felles identitet.



Figur 27.3

Foto: Stor-Elvdal frivillighetssentral

Et samarbeid mellom Høgskolen i Volda og departementet førte i 2005 til igangsettelse av nettstudiet «Frivillig og offentlig». Studiet består av fire selvstendige undervisningsemner hver på 15 studiepoeng.

27.2.6 Utvikling av nærmiljøsentraler

Veksten i antall frivillighetssentraler og den årlige søkermassen viser at det fortsatt er et ønske om å skape lokale sentraler. I de 16 årene som har gått siden oppstarten, har sentralene blitt et begrep innen norsk frivillighet og en møteplass for ulike aktiviteter og sammenslutninger. Evalueringsresultater viser at sentralene har utviklet seg til møteplasser med en bredere nærmiljøorientering og at de langt fleste sentralene befinner seg her. Disse sentralene kjennetegnes av stor bredde i fritids- og nærmiljøaktiviteter så vel som sosiale omsorgstiltak. Mangfoldet av aktiviteter uttrykker forskjellige former for frivillig engasjement. Jo større mangfold jo større nedslagsfelt for nye frivillige og nye samarbeidsrelasjoner med et bredt spekter av lokale frivillige lag og foreninger. Dette er hovedtanken bak å utvide virkefeltet til sentralene og rekrutteringen av frivillige. Frivillighetssentralene har funnet en form som det er viktig å støtte opp under, fordi de rekrutterer nye grupper og nye mennesker til meningsfull frivillig innsats for enkeltmennesker og fellesskapet. Samtidig fremmer sentralene samarbeid mellom de positive kreftene som finnes lokalt, ulike foreninger og lag, menigheter og kommunal forvaltning.

Regjeringens mål er å utvikle sektorovergripende nærmiljøsentraler. Den største utfordringen videre vil være sentralenes evne til fortsatt å motivere og engasjere folk til dugnadsinnsats for å skape gode og levende lokalmiljø. I en travelt hverdag skal folk prioritere sin fritid og frivilligheten kommer mer og mer i konkurranse med tilbud fra kommersielle krefter. For å få til dette kreves det en bevissthet rundt samarbeid og samhandling. Et hvert lokalsamfunn har mange lag og foreninger som arbeider ut fra sine mål og verdier, men de fleste har samme overordnede målsettingen om å skape gode samfunn hvor innbyggerne kan være aktive og ha innflytelse. Frivillighetssentralene bør her se sin rolle som et koordinerende ledd mellom frivillige lag og organisasjoner og mellom det frivillige og det offentlige. En slik koordinerende rolle innebærer ikke at frivillighetssentralene skal overta ordinære administrative oppgaver for lag og foreninger, men ivareta rollen som pådriver og samarbeidspartner for lokalt frivillig engasjement og samspill mellom frivillig og offentlig virke. For

eksempel kan frivillighetssentraler bistå med informasjon og kunnskap til frivillige lag. På denne måten kan frivillighetssentralene være med å bygge opp under de frivillige organisasjonene, og de frivillige kan bruke tiden sin til formålstjenlig frivillighet direkte rettet mot sitt interessefelt.

Antall søknader om etablering av nye sentraler viser at interessen for nye sentraler fortsatt er stor. Frivillighetssentralenes resultater kombinert med stor interesse for nyetableringer er bakgrunnen for at regjeringen fortsatt vil legge til rette for utvikling av sentralene og for etablering av nye sentraler.

27.2.7 Eierskap i frivillighetssentraler

Spørsmålet om eierskap til frivillighetssentralene har vært gjenstand for diskusjon og evalueringer flere ganger. Kommunens rolle som eier av frivillighetssentraler har vært og er den eiermodellen som har vært mest omdiskutert. En sentral forklaring er å finne i at det er i de frivillige lag og foreninger de frivillige tradisjonelt hører hjemme. Kommunale frivillighetssentraler beveger seg inn på den klassiske, frivillige handlingsarenaen. Frivillig er noe man er innenfor rammen av en frivillig organisasjon, og ikke underlagt et offentlig organ som man verken kan være medlem av eller ha direkte innflytelse på. I så måte er de organisasjonseide sentralene velegnede modeller for videreutvikling av frivillighetssentraler til sektorovergripende nærmiljøsentraler.

Rapporten *Hvem bør eie frivillighetssentralene?* (Rapport 98:14, H. Lorentzen og T. Røkeberg, ISF) undersøkte hva eierskapet betydde for innholdet og driften av sentralene. Hovedfunnet var at eierskap var av underordnet betydning for drift, orga-

nisering og omfang av virksomheten ved sentralene.

Frivillighetssentralenes eierformer ble på nytt kartlagt i 2007. (Sivile eierformer, Line Dugstad og Håkon Lorentzen, ISF, mars 2007). I 2006 hadde de 274 frivillighetssentralene en blanding av sivile og offentlige eierformer. Nærmere 60 prosent av sentralene hadde en sivil eierform mens knappe 40 prosent var kommunale. Av de sivile sentralene oppga 14 prosent å være andelslag, 19 prosent stiftelser og 22 prosent foreninger, mens 4 prosent hadde andre eierformer.

Tabell 27.1 tar utgangspunkt i selvrapporterte eierformer i 2006. Nedenfor har disse blitt sammenliknet med eierstrukturen for sentraler ved oppstart i 1991/92 og i 1997.

Tabellen viser at både andelen av stiftelser og andelslag har økt gjennom de om lag 15 årene frivillighetssentralene har eksistert. I 2006 hadde en tredjedel – 33 prosent – av sentralene disse to eierformene, mot fire prosent ved oppstart i 1991. Tallet på foreningssentraler har i samme tidsrom sunket, fra 39 til 22 prosent. De kommunale sentralene har sunket med syv prosent fra 1997 til 2006. Også innslaget av menighetsbaserte sentraler har vært synkende. Etter 1997 har ingen nye menighetssentraler kommet til.

Regjeringen vil fortsatt gi støtte til kommunalt eide frivillighetssentraler. Det legges vekt på tidligere undersøkelser som viser at type eierskap er av underordnet betydning for aktiviteten lokalt. Det er likevel en utfordring for kommunale sentraler å være bevisst på at de driver frivillig virke innenfor kommunale strukturer. Det er spesielt viktig å være tydelig på hva som faller innenfor det offentliges ansvar, og aktivt understøtte og stimulere lokal frivillig innsats og samarbeid med lokale foreninger og lag.

Tabell 27.1 Frivillighetssentralene: Selvrapporterte eierformer, 1991/92, 1997 og 2006. Totale tall (Prosent i parentes)

	1991/92	1997	2006
Andelslag/BA	–	16 (10)	37 (14)
Stiftelser	4 (4)	24 (14)	52 (19)
Forening	37 (39)	38 (23)	59 (22)
Menighet eller annen religiøs organisasjon	20 (21)	15 (9)	15 (5)
Kommunal	35 (36)	73 (44)	101 (37)
Annet/Udefinert			10 (4)
Totalt	96	166	274

Kilde: Sivile eierformer, Line Dugstad og Håkon Lorentzen, ISF, mars 2006

Det er avgjørende at de kommunalt eide sentralene også i fortsettelsen ikke hemmer lokal frivillig virksomhet, men understøtter og stimulerer frivillig virksomhet lokalt.

27.3 Idrettsanlegg

Anlegg for idrett og fysisk aktivitet

Tilskudd til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg er det mest sentrale virkemiddelet i den statlige idrettspolitikken. Gjennom dette bidrar staten til at det etableres stadig flere arenaer for å drive fysisk aktivitet. Tidsriktige anlegg som er hensiktsmessig utformet stimulerer til aktivitet, og tilskuddsordningen er derfor av stor betydning for å oppnå visjonen i statlig idrettspolitikk om «idrett og fysisk aktivitet for alle».

Den statlige tilskuddsordningen har vært av stor betydning for den samlede anleggsutbyggingen i landet. Ordningen fungerer slik at spillemidler utgjør en del av finansieringen, mens kommunale egenandeler og frivillig dugnadsinnsats er andre vesentlige finansieringsbidrag. Kombinasjonen av kommunale egenandeler, statlige tilskudd og frivillig innsats har vært en vellykket ordning som har medført at det i 2007 finnes om lag 50000 anleggsenheter i Norge.

Tilskudd til investeringer i idrettsanlegg utgjør den største posten på den årlige hovedfordelingen fra spillemidlene til idrettsformål. I 2007 gis det 636 mill kroner til idrettsanlegg i kommunene, noe som er den største tildelingen noen gang. Det statlige tilskuddet for 2007 bidrar til en anleggsutbygging i størrelsesorden 3 mrd kroner.

De primære målgruppene for den statlige idrettspolitikken er barn (6–12 år) og ungdom (13–19 år). Hovedtyngden av spillemidlene går til flerbrukshaller, fotballanlegg og svømmebasseng – anleggstyper som kommer de sentrale målgruppene til gode. Dette er i tråd med signaler om prioritering av anleggstyper i St.meld. nr. 14 (1999–2000).

Brukerundersøkelser viser at de nevnte anleggstypene er viktige for den organiserte medlemsbaserte idretten, og at anleggene i utstrakt grad brukes av barn og ungdom. Barn og ungdom er i all hovedsak fornøyd med kvaliteten på de idrettsanleggene de bruker (MMI 2007).

Et idrettsanlegg er mer enn et areal for utfoldelse av idrettslig aktivitet. Det skal være en møteplass for de aktive, men også legge til rette for at familie og venner kan involveres i miljøet. De statlige tilskuddene til anleggsutbygging stiller derfor krav til universell utforming, det vil si at alle som

ønsker det skal kunne delta og ha tilgang til anlegget. Eventuelle funksjonshemminger skal ikke hindre verken aktive, trenere, foreldre, venner eller andre fra å være en del av den sosiale møteplassen et idrettsanlegg representerer.

Av samme årsak gis det også mulighet for ekstra tilskudd til utbygging av sosiale rom i idrettsanlegg. Formålet med sosiale rom er å gi de aktive muligheter til sosial utfoldelse før og etter trening, i tillegg til å skape forutsetninger for et best mulig helhetlig sosialt miljø som inkluderer familie, venner og støtteapparat.

Den statlige idrettspolitikken på anleggsområdet bidrar på denne måten til å styrke det frivillige, lokale idrettsarbeidet. Tilgang på idrettsanlegg er av avgjørende betydning for at lokale idrettslag kan drive sine aktiviteter, og derigjennom tilby barn og ungdom viktige sosiale møteplasser i lokalmiljøet.

27.4 Kulturhus og regionale møteplasser

Av overskuddet fra Norsk Tipping AS fordeler Kultur- og kirkedepartementet midler til investeringer i kulturbygg lokalt og regionalt gjennom tilskuddsordningene «Desentralisert ordning for tilskudd til kulturhus» og «Ordning for tilskudd til regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur». Disse tilskuddsordningene er viktige for å sikre infrastruktur på kulturområdet i hele landet. Kulturbyggene som finansieres gjennom tilskuddsordningene utgjør viktige møteplasser og arenaer for blant annet frivillige organisasjoners aktivitet.

Tilskuddene har vist seg å være helt nødvendige for å sikre at alle deler av landet har mulighet til å bygge infrastruktur på kulturområdet som er tilpasset lokale forhold. Tilskuddene bidrar til at betydelige midler fra andre kilder, herunder kommunale og fylkeskommunale tilskudd, blir brukt til kulturhus og regionale møteplasser. De lokale kulturbygningene tjener først og fremst amatørkulturens behov og betyr mye for lokalt og regionalt kulturliv. I tillegg er bygningene viktig for formidlingen av kunst og kultur. De to tilskuddsordningene er nærmere omtalt under kapittel 14.

27.5 Kirkebygg

I hvert av de ca. 1 300 soknene i landet er det minst en kirke. Til sammen har Den norske kirke omtrent 1 620 kirkebygg. Kirken er gjerne selve stedsmarkøren i bygda. For et flertall av innbyggerne danner kirken og kirkegården en naturlig

ramme om de store begivenhetene i livet. Kirken er et samlingspunkt i fest og hverdag, sorg og glede, og den symboliserer kontinuitet for den enkelte, for slektene og for samfunnet.

Kirken er langt mer enn et seremonilokale. Moderne kirkebygg er ofte utformet som arbeidskirker, tilpasset mange behov og med vekt på fleksible løsninger. Der det ikke er arbeidskirke, har menighetshus, kirkestue eller andre lokaler tilknyttet menigheten denne funksjonen. Aktivitetene som foregår i kirken, involverer ulike grupper mennesker og gjenspeiler lokalsamfunnet. Å gå inn i frivillig arbeid vil for mange være en måte å engasjere seg i både kirkens og lokalsamfunnets liv.

Kultur- og kirkedepartementet forvalter en tilskuddsordning for privateide kirkebygg. Formålet med ordningen er å gi trossamfunn utenfor Den norske kirke og private stiftelser og frivillige organisasjoner innenfor Den norske kirke mulighet til å bygge eller kjøpe kirkebygg til lavere egenfinansiering.

Med kirkebygg menes bygg, eller deler av bygg, som benyttes av et trossamfunn til utøvelse av sin religiøse tro. Til kjøp eller bygging av slike arealer gis det et tilskudd på 825 kroner per kvadratmeter. Dette tilskuddet er for mange trossamfunn et viktig supplement til egeninnsats, dugnad, donasjoner og lån. Byggene for religiøs utøvelse som omfattes av denne ordningen huser som regel mange aktiviteter for ulike aldersgrupper, alt fra gudstjenester til barnekor, søndagsskole, koranskole, studiegrupper, ungdomstreff, konserter og kulturelle aktiviteter av forskjellige slag.

27.6 Skolen som møteplass

I en rekke kommuner er skolen en viktig møteplass for lag og foreninger. Skolene rår over store bygningsmasser og mye utstyr. Mange skoler stiller sine lokaler til disposisjon på kveldstid ved å leie eller låne ut lokaler til frivillige lag og organisasjoner.

Etter voksenopplæringsloven § 21 skal offentlige undervisningslokaler stilles gratis til disposisjon for arrangører som driver voksenopplæring med godkjenning og tilskudd til slik virksomhet. I forskrift til voksenopplæringsloven av 28.02.1992 er det gitt nærmere regler. Voksenopplæring favner vidt, og det er derfor mulig for organisasjoner å avholde kurs i for eksempel organisasjonsarbeid, ledertrening, mediarbeid og politisk skolering for medlemmer innenfor rammen av denne bestem-

melsen, samtidig som arrangementskostnadene holdes nede. Formålet med bestemmelsen i voksenopplæringsloven § 21 er å bidra til sambruk av offentlig finansierte opplæringslokaler.

I St.meld. nr. 39 (2001–2002) *Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge* pekes det på at det er viktig at kommunen legger til rette for gode rammevilkår for å skape fysiske møteplasser:

«Det er viktig at lokale myndigheter er bevisst den verdi frivillig og humanitært arbeid har for lokalsamfunnet. Den lokale barne- og ungdomspolitikken må derfor legge til rette for at den frivillige aktiviteten kan utvikle seg med gode rammevilkår, blant annet gjennom tilgang på gratis lokaler.»

27.7 Eksempler på andre møteplasser

Frivillig virksomhet har utallige små og store møteplasser. Inge Carlén, styremedlem i Hyperion Norsk Forbund for Fantastiske Fritidsinteresser, uttalte i sitt innlegg på Frivillighet Norges topplederkonferanse 9. januar 2007:

«Ungdomskultur er ikke lenger bundet til fysiske møter og aktiviteter. Norge har et av verdens største datamiljøer for ungdom og den digitale ungdomskulturen vil vokse.»

Hyperion - Norsk Forbund for Fantastiske Fritidsinteresser ble stiftet i 2002 og er en sammenlutning av en rekke eksisterende interesse og hobbyforeninger for data, science fiction og ulike typer spill. Forbundet er mer som en paraply- og støtteorganisasjon for andre foreninger som organiserer slike aktiviteter. Hyperion arbeider for å aktivisere og engasjere medlemmene via arrangementer, kurs og foredrag arrangert av medlemsforeningene og forbundet sentralt samt bidrar med økonomiske, administrative og menneskelige ressurser til medlemsforeningene. Hyperion skal også tilstrebe samarbeid med lignende organisasjoner i andre land, med spesielt fokus på Norden og Europa.

Andre gode møteplasser for ungdom er fritidsklubbene. Her skjer det mye frivillig aktivitet.

En annen type møteplass er velforeninger og andre typer områdeforeninger. Slike foreninger finnes spredt over hele landet og 2 500 lokallag er organisert i Norges Velforbund, jf. omtale under 26.4.

Boligbyggelag, borettslag, grendelag og grunneierlag er også gode møteplasser.

27.8 Forsøk og utvikling

Regjeringen vil gjennomføre forsøk med utvikling av lokale møteplasser. Hovedmålet med møteplassene er at alle som ønsker det skal gis mulighet til å finne egenstyrke ved deltakelse i kulturbaserte og naturrelaterte aktiviteter. Intensjonen med møteplassene er å øke deltakelsen i kultur og frivillig baserte aktiviteter for å fremme trivsel, livskvalitet og helse. Deltakelse i slike møteplasser må sees i sammenheng med ulike tiltak og innfallsvinkler for å redusere sosial ulikhet i helse, jf. St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*. Det legges opp til forsøk med etablering av møteplasser blant annet i regi av NaKuHel. NaKuHel ønsker å bidra til økt livskvalitet gjennom å tilrettelegge for en inkluderende møteplass med et mangfoldig tilbud av natur- og kulturaktiviteter og et godt, sosialt fellesskap. Dette gjøres først og fremst gjennom NaKuHel-grupper og samarbeidsprosjekter. Et NaKuHel-senter legger vekt på aktivisering, deltakelse, kreativitet og vitalitet. Det er en møteplass, med natur-

nær beliggenhet og med gode muligheter for å skape og å være. Et NaKuHel-senter skal være tilgjengelig for alle. Disse sentrene skal gi mulighet for inkluderende fellesskap og rom for mangfold. Det legges vekt på samarbeid uavhengig av etnisk bakgrunn, religion og politisk ståsted og med tverrfaglige aktiviteter innenfor flere områder. Videre forutsettes det lave deltakerkostnader. Helsefremmende arbeid er det sentrale målet for disse møteplassene.

Tiltak

- Regjeringen vil legge til rette for fortsatt utvikling av frivillighetssentralene til sektorovergripende nærmiljøsentraler
- Regjeringen vil fortsatt legge til rette for etablering av nye frivillighetssentraler
- Regjeringen vil fortsatt støtte kommunalt eide sentraler
- Regjeringen vil gjennomføre forsøk med utvikling av lokale møteplasser, blant annet i regi av NaKuHel

28 Frivillighet og media

28.1 Innledning

Frivillige organisasjoner i Norge utgjør en viktig del av aktørene på flere medieplattformer. Foruten tidsskrifter og publikasjoner organisasjonene selv publiserer, er flere frivillige organisasjoner direkte eller indirekte involvert i lokalradiobransjen, enten gjennom eierskap eller gjennom å bidra med økonomisk støtte til drift av kanaler.

I det digitale bakkenettet for fjernsyn som nå er under etablering, har myndighetene lagt til rette for at frivillige organisasjoner skal få ytterligere muligheter til å komme til orde i det offentlige rom. Stortinget har lagt til grunn at det skal settes av kapasitet i bakkenettet til en åpen kanal, der frivillige organisasjoner, livssynsorganisasjoner og andre ikke-kommersielle virksomheter kan få sendetid. Norges televisjon AS (NTV), som har konsesjon for utbygging og drift av bakkenettet, er gjennom konsesjonen pålagt å stille en avgrenset kapasitet til rådighet til en åpen kanal. Formålet med en åpen kanal er å sikre at ikke-kommersielle tilbud kan slippe til i et mediebilde som for en stor del er dominert av kommersielle krefter, og bidra til å fremme ytringsfriheten og de reelle ytringsmuligheter.

28.2 Lokalradio

28.2.1 Kort om lokalradiobransjen

For inneværende konsesjonsperiode ble det tildelt 274 konsesjoner til å drive lokalradio, fordelt på 141 konsesjonsområder. Fram til utløpet av 2006 ble antall konsesjonærer redusert til 243 radioer som følge av at noen av konsesjonene ikke ble tatt i bruk, samt fusjoner, avvikling og konsesjonsinn-dragning. Inneværende konsesjonsperiode er forlenget med halvannet år til 1. juli 2008 som følge av behov for utredning av rammevilkårene, regelendringer og tilrettelegging for ny konsesjonsutlysning.

28.2.2 Frivillige organisasjoners rolle i lokalradio

Lokalradiolandskapet er preget av stor variasjon og bredde. Frivillighet som innsatsfaktor og frivil-

lige organisasjoners tilstedeværelse i lokalradio har vært av stor betydning for lokalradioens framvekst. Idealistisk drevne konsesjonsradioer var et av de viktigste utgangspunktene for etableringen av lokalradio, og denne type radio har siden tidlig på 1980-tallet gitt ytringsmuligheter for et bredt spekter av ulike lokale interesser.

Frivillige organisasjoner, foreninger og lag stod ved utgangen av 2006 som eiere av drøye 80 av de totalt omkring 240 lokalradiostasjonene. Det har vært en liten nedgang de siste årene, fra omkring 100 i 2000.

Mange organisasjoner driver flere lokalradioer. Dette gjør antallet unike organisasjoner på eiersiden betydelig lavere enn antallet lokalradiostasjoner. Utviklingen mot mer konsentrert eierskap er for øvrig en utvikling som har preget hele lokalradiobransjen de siste årene.

Omfanget av frivillige organisasjoner som driver lokalradio har etter en nokså kraftig nedgang på 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet holdt seg relativt stabilt. Dette skyldes i hovedsak at disse lokalradioene stort sett er drevet på ikke-kommersiell basis, og følgelig har vært mindre sensitive overfor økende konkurranse og svingninger i økonomien. Det er spesielt *nisjeradio* (livssynsradio og etnisk- og språklig minoritetsbaserte lokalradioer) i storbyene som har vist seg levedyktige over tid. Større lyttergrunnlag og bedre frekvenstilgang i og omkring storbyene er hovedforklaringer på dette.

Ulike typer *byggeradio* ivaretar også den opprinnelige lokalradiobegrunnelsen om mangfold, ytringsmulighet og demokratihensyn. Disse har et spredt fokus på blant annet kultur, lokalpolitikk og lokale forhold. Denne type lokalradio inkluderer ofte i stor grad ulike konsesjonsinteresser og frivillige medarbeidere.

En viktig forutsetning for frivillige organisasjoners evne til å drive bærekraftig lokalradio er tilstrekkelig rekruttering av frivillige medarbeidere. Det har tradisjonelt vært mange frivillige medarbeidere i lokalradiobransjen generelt, og spesielt innenfor *nisjeradio*. Antallet frivillige medarbeidere totalt er imidlertid blitt sterkt redusert, fra om lag 10000 frivillige i 1988 til om lag 3500 i 2006. Dette har først og fremst sammenheng med en til-

Tabell 28.1 Frivillige medarbeidere i lokalradio

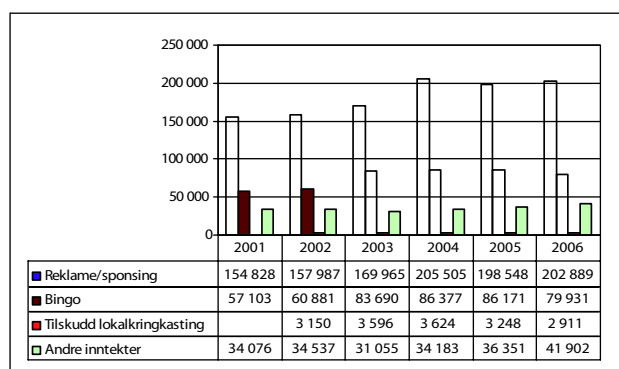
Årstall	Antall frivillige medarbeider i lokalradio-bransjen totalt
1998	4600
1999	4300
2002	3800
2003	3600
2006	3500

Kilde: Medietilsynet

takende tendens til profesjonalisering og kommersialisering av deler av lokalradiobransjen.

Ikke-kommersielle radioer defineres som radioer med mer enn 50 prosent av inntektene (ekskl. tilskudd til lokalkringkasting) fra sponning, bingo og frivillige bidrag.¹ Om lag 60 prosent av lokalradioene lever i hovedsak av bingoinntekter og frivillige bidrag. Blant ikke-kommersielle radioer finnes en rekke ulike former for allmenne radioer i tillegg til livssynsradio, organisasjonsradio og radio for etniske språkgrupper mv.

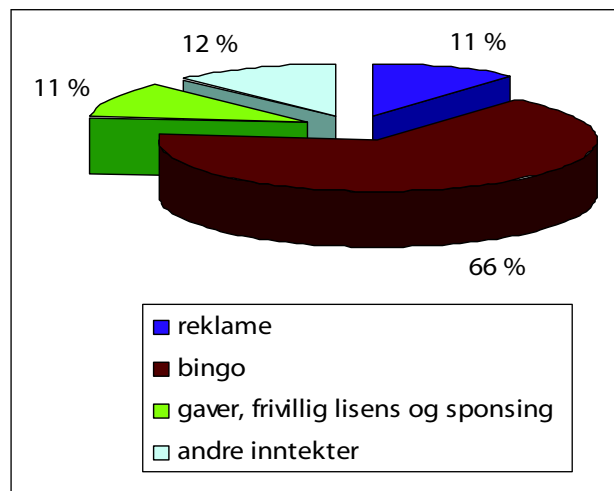
Lokalradiobransjen har gjennomgått en utvikling de senere år i retning av kjededannelser, fusjoner og mer profesjonelle aktører. Det har også vært en utvikling mot mer musikkinnhold rettet mot yngre målgrupper. Videre har de store mediekonsernene fått en mer sentral rolle som direkte eller indirekte eiere av lokalradioer. Til tross for denne utviklingen er det fortsatt et betydelig antall ikke-kommersielle radioer.



Figur 28.1 Fordeling av lokalradioenes inntektskilder (2001–2006) i 1000 kr

Kilde: Medietilsynet

¹ Til og med 2005 ble kommersielle radioer definert som radioer med mer enn 50 prosent av inntektene fra reklame og sponning. Dette førte til at enkelte ikke-kommersielle radioer med sponsorer som viktigste inntektskilde ble klassifisert som kommersielle. Reklassiferingen berører ifølge Medietilsynet om lag ti konsesjonærer.



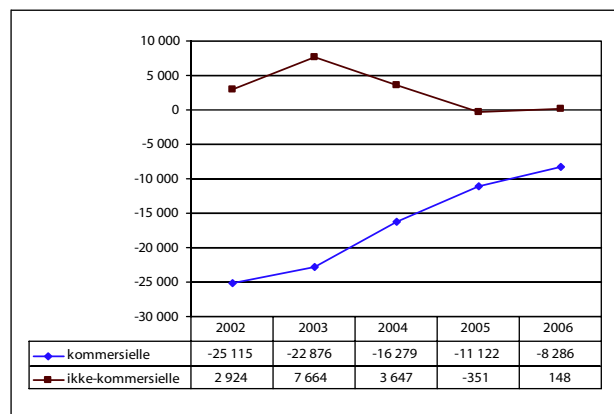
Figur 28.2 Inntekter for ikke-kommersielle lokalradioer (2006)

Kilde: Medietilsynet

28.2.3 Økonomien i lokalradiobransjen

Økonomien i ikke-kommersielle lokalradioer

De ikke-kommersielle radioene hadde 113 mill kroner i inntekter og 112 mill kroner i driftskostnader i 2006. Radioene styrket driftsresultatet med om lag en halv mill kroner og hadde samlet sett et lite overskudd i 2006. Samlede inntekter økte med 1,3 mill kroner fra 2005 til 2006. Reklameinntektene var på 12 mill kroner, vel tre mill kroner mer enn i 2005. Bingoinntektene var på 74 mill kroner, en reduksjon på 3,5 mill kroner fra 2005. Frivillig lisens, gaver og sponning økte med 1,1 mill kroner i 2006 til totalt 13,5 mill kroner.



Figur 28.3 Utviklingen i driftsresultat i lokalradioene (2002–2006) i 1000 kr

Kilde: Medietilsynet

Økonomien i lokalradioene generelt

Økonomien i lokalradiobransjen er samlet sett relativt svak med et samlet underskudd på rundt 10 mill kroner i 2006. Tallene for 2006 viser likevel at økonomien er i tydelig bedring, med en styrking på vel 2,5 mill kroner fra året før. Samlede driftsinntekter var 327 mill kroner, en økning på vel tre mill kroner. Samlede driftsutgifter var 336 mill kroner, en halv mill kroner mer enn året før. De ikke-kommersielle radioene har gått med overskudd i nesten hele perioden fra 2002 til 2006, mens de kommersielle radioene som gruppe stort sett har gått med underskudd. De to radiotypene nærmer seg nå hverandre resultatmessig. Grunnen til dette kan være at de kommersielle radioene har gjennomgått en investerings- og omstrukturingsfase.

28.2.4 Ny konsesjonsperiode for lokalradio

Konsesjonsordningen skal bidra til å oppnå sentrale mediepolitiske mål som mediemangfold, ytringsadgang og lokal tilknytning. Lokalradio utfyller medietilbudet og ytringsmulighetene både for lokalt innhold og innhold for smalere grupper basert på livssyn, minoritetsspråk, ideelle organisasjoner mv. Andre viktige målsettinger for den nye konsesjonsperioden for lokalradio er at lokalradioene sikres et godt driftsgrunnlag og forutsigbare rammevilkår, og at tildeling av konsesjoner skjer på et objektivt og ikke-diskriminerende grunnlag.

Etter mandat fra departementet har Medietilsynet i samarbeid med Post- og teletilsynet utarbeidet et forslag til ny konsesjonsordning for den kommende konsesjonsperioden. Medietilsynet legger blant annet opp til at det innføres tre ulike konsesjonstyper. Hensikten med en slik inndeling er å legge til rette for lokalt mediemangfold samtidig som rammevilkårene forbedres og tilpasses lokalradioer av ulik karakter. De tre konsesjonstypene som foreslås innført er:

- *Allmennradio*: I hovedsak tilrettelagt for aktører som ønsker å sende et variert innhold mot brede lyttergrupper i konsesjonsområdet. Slike konsesjoner vil gi rett til lange, sammenhengende sendeflater. Disse vil bli hovedkonsesjonærer på delte sendernett, men vil til gjengjeld bli pålagt visse forpliktelser om å sende lokalt innhold.
- *Nisjeradio*: I hovedsak tilrettelagt for aktører som har særskilte lyttergrupper i konsesjonsområdet som målgrupper, basert på et ikke-kommersielt, idealistisk grunnlag. Konsesjonærene vil ikke bli pålagt krav om å sende

lokalt programinnhold. De vil ha stor frihet til å definere radioens profil, men vil være forpliktet til å forholde seg til den overordnede profilen som framgår av konsesjonssøknaden. Adgangen til å hente inn sponsor- og reklameinntekter vil være underlagt begrensninger for denne konsesjonstypen.

- *Storby 24/7*: Tilrettelagt for aktører i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger som i stor grad konkurrerer med riksdekkende radio. Konsesjonærene vil få tilgang til egne sendernett 24 timer i døgnet. Medietilsynet har, i tråd med departementets mandat, foreslått at det må betales vederlag for slike konsesjoner.

I forslaget legges det opp til ulikheter med hensyn til plassering på sendernett og tilgang til sendetid for de tre konsesjonstypene. Fordelingen av sendetid vil også avhenge av antallet sendernett i konsesjonsområdet.

Konsesjonskravene og tildelingskriteriene vil etter forslaget også variere, avhengig av konsesjonstypen. Allmennradiokonsesjonærene vil bli pålagt minstekrav om lokalt innhold. Nisjeradioene vil være forpliktet til å holde seg innenfor den overordnede profilen konsesjonssøknaden baserer seg på, men er ment å ha stor frihet i utformingen av profilen. Storby 24/7-konsesjonene vil ikke være pålagt innholds krav.

Medietilsynet foreslår at *konsesjoner til allmennradio og nisjeradio* blir tildelt med utgangspunkt i en konkurranse der det skal legges særlig vekt på faglige og økonomiske forutsetninger for forsvarlig drift og hensynet til lokalt mediemangfold, men med visse forskjeller og ulik vektlegging for den enkelte konsesjonstype. For *storby-24/7-konsesjonene* har Medietilsynet skissert et forslag til en ordning med konsesjonsvederlag med bakgrunn i at konsesjonærene får sende døgnskntinuerlig på eget nett og ikke er pålagt innholds krav. I forslaget skisseres to alternativer for tildeling av disse konsesjonene; enten ved en konkurranse eller på grunnlag av auksjon, der den som har det høyeste budet får konsesjonen.

Det foreslås at lokalradiokonsesjoner tildeles for en periode på sju år. Utvidelsen av perioden er begrunnet i hensynet til langsiktige og mer stabile driftsvilkår for aktørene.

Medietilsynet har sendt konsesjonsopplegget på høring. Når resultatet av høringen foreligger vil departementet ta endelig stilling til rammene for den kommende konsesjonsperioden. For øvrig er forslaget til ny konsesjonsperiode for lokalradio

også nærmere omtalt i St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid*.

28.3 Skriftlige publikasjoner

Mange frivillige organisasjoner utgir skriftlige publikasjoner. Ofte fungerer disse som interne informasjonskanaler og debattfora for organisasjonens medlemmer. I en del tilfeller fungerer de også som talerør rettet mot en bredere offentlighet. Etter det departementet kjenner til finnes det per i dag ingen samlet oversikt over omfanget av slike trykksaker.

28.3.1 Tilskuddsordninger

Selv om det ikke er etablert tilskuddsordninger rettet direkte inn mot publikasjoner utgitt av eller i samarbeid med frivillige organisasjoner, vil en del slike publikasjoner kunne nyte godt av de generelle særordningene som gjelder for trykt presse. Støtteordninger og øvrige virkemidler overfor mediene er basert på ideen om at pressefrihet og godt fungerende medier er en forutsetning for ytringsfrihet, rettssikkerhet og et levende demokrati. I dag slår Grunnloven § 100 uttrykkelig fast at staten har et ansvar for å «[...] legge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale».

Mange publikasjoner utgitt av eller for frivillige organisasjoner vil være omfattet av ordningen med nullsats i merverdiavgiftssystemet. Etter gjeldende regler skal det blant annet ikke betales merverdiavgift på «[...] tidsskrifter som hovedsakelig omsettes til faste abonnenter eller hovedsakelig deles ut til foreningsmedlemmer og tidsskrifter med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold», jf. merverdiavgiftsloven § 16 første ledd nr. 7 og 8. Virksomheter som dekkes av disse bestemmelsene regnes i utgangspunktet som avgiftspliktige subjekter og har fradragsrett for inngående merverdiavgift. Fritaket innebærer imidlertid at de ikke skal beregne utgående merverdiavgift på virksomhetens omsetning. Dette er såkalte nullsatsede områder. Gjennom fradragsretten for inngående merverdiavgift unngår slike virksomheter merverdiavgiftsbelastningen på sine anskaffelser. Slike virksomheter befinner seg derfor i en gunstigere stilling enn virksomheter som omsetter tjenester som er unntatt fra merverdiavgiftsområdet.

Publikasjoner utgitt av frivillige organisasjoner vil i konkrete tilfeller også kunne søke om tilskudd gjennom en eller flere av ordningene med direkte

pressestøtte. Et eksempel er tilskuddet til «ymse publikasjoner» som fra og med 2007 forvaltes av Norsk kulturråd. Formålet med ordningen skal være å ivareta publikasjoner med ulik kulturell og samfunnsmessig betydning, og som ikke ivaretas gjennom den ordinære pressestøtten. Tilskuddet utgjør 12,3 mill kroner i 2007.

Gjennom Norsk kulturråds tilskuddsordning for «allmenne kulturtidsskrift» gis det tilskudd til «[...] tidsskrift som vil nå et allment publikum med informasjon om og refleksjon over kultur- og samfunnsspørsmål, eller som gir plass for presentasjon og analyse av kunstartene og kulturvernet, og som har hovedvekt på artikler, tekster av essaykarakter og kunstneriske innslag». Formålet med tilskuddsordningen er å sikre et bredt tilbud av kulturtidsskrift med informasjon om og refleksjon over kultur- og samfunnsspørsmål, eller som presenterer og analyserer kunstartene og kulturvernet.

Et annet eksempel er tilskuddsordningen for minoritetsspråklige publikasjoner som forvaltes av Medietilsynet. Formålet med denne ordningen er å bidra til fremvekst av publikasjoner for språklige minoriteter og til utvikling av redaksjonell kvalitet i disse publikasjonene. Gjennom informasjon om norske samfunnsforhold og opprinnelig hjemland på eget språk, skal publikasjonene fremme mulighetene for samfunnsdeltakelse og kulturell utfoldelse hos personer med minoritetsbakgrunn. Tilskuddet utgjør 1,5 mill kroner i 2007.

28.3.2 Stiftelsen Fritt ord

I kraft av sin eierandel på 10,1 prosent i A-pressen har stiftelsen Fritt Ord en betydningsfull posisjon i norsk mediebransje, en posisjon som brukes aktivt for å fremme organisasjonens formål. Gjennom A-pressen har stiftelsen indirekte eierinteresser i 52 aviser og i TV 2, som på sin side har eierskap i Kanal 24 og Norges televisjon (NTV). Fritt Ord eier også 30,5 prosent av Morgenbladet. Ifølge vedtektene har stiftelsen som formål å «[...] verne om og styrke ytringsfriheten og dens vilkår i Norge, særlig ved å stimulere den levende debatt og den uredde bruk av det frie ord». Fritt Ord forvalter midler til prosjekter innenfor programområdene Medier og demokrati, Informasjon og offentlig debatt, Stipend og undervisning og Kunst og kultur. Stiftelsen gir også stipend til studenter ved journalist- og medieutdanningene på høyskoler og ved medie-, menneskerettighets- og samfunnsfag på universiteter. Siden 1976 har stiftelsen årlig delt ut Fritt Ord-prisen, som er institusjonens høyeste utmerkelse.

28.4 Ikke-kommersiell kringkasting i det digitale bakkenettet for fjernsyn

28.4.1 Tilrettelegging for ikke-kommersiell kringkasting i det digitale bakkenettet for fjernsyn

Under behandlet av St.meld. nr. 44 (2002–2003) *Om digitalt bakkenett for fjernsyn*, understreket flertallet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, jf. Innst.S. nr. 128 (2003–2004), at det skulle settes av kapasitet til en åpen kanal i det digitale bakkenettet for fjernsyn. Målet var at frivillige organisasjoner, livssynsorganisasjoner og andre ikke-kommersielle virksomheter skulle få sendetid på rimelige vilkår. Etter flertallets vurdering var det viktig i en tid med sterk kommersiell dominans i mediebildet å sikre at ikke-kommersielle tilbud kan slippe til, og at man søker å finne finansielle løsninger som gjør at dette tilbudet også blir reelt. Det ble også framhevet som viktig at dette ble organisert mest mulig ubyråkratisk og med størst mulig egenstyring for organisasjonene selv.

Regjeringen har fulgt opp dette i forbindelse med tildelingen av konsesjon for utbygging og drift av det digitale bakkenettet for fjernsyn i 2006. Konsesjonæren Norges televisjon AS (NTV) er gjennom konsesjonen pålagt å stille en avgrenset kapasitet til rådighet til en åpen kanal. Dette kravet framgår av konsesjonens § 3-4 om formidlingsplikt:

En mindre del av kapasiteten, inntil 2 Mbit/s, skal stilles til rådighet på rimelige vilkår for en ikke-kommersiell kringkaster eller såkalt åpen kanal. Formidlingsplikten vil kunne omfatte én eller flere ikke-kommersielle interessenter som opererer innenfor samme reklamefrie kanal.²

28.4.2 Ikke-kommersiell kringkasting i andre land

Sverige

Det er i dag ca. 30 kanaler som fungerer som åpne kanaler i Sverige, og omtrent halvparten av disse er organisert i *Riksförbundet för öppna kanaler* i Sverige. Kanalene opererer på lokal- og regionalnivå. Finansieringen av disse skjer via sponsing, medlemsavgifter, offentlig støtte og produksjonsoppdrag. Innholdsmessig er kanalene kun begrenset av ytringsfrihetslovgivningen og radio- og tv-lovgivningen. Når det gjelder det redaksjonelle

ansvaret er hver medlemsforening/produzent juridisk ansvarlig for sine programmer. Åpen kanalordningen i Sverige går i kabel, men enkelte av kanalene har planer om å begynne å sende i det digitale bakkenettet, slik at alle husholdninger innen den respektive region kan nås av den åpne kanalen.

Tyskland

Åpen kanalordningen i Tyskland kom i stand etter en politisk avgjørelse for over 20 år siden om å opprette åpne kanaler. Ordningen er nedfelt i medielovgivningen, hvor det blant annet framgår hvordan man skal få tilgang til sendetid mv. Finansieringen skjer i sin helhet ved hjelp av lisensmidler. Det varierer hvor mye som gis til de åpne kanalene i de ulike delstatene, men inntil 2 prosent av lisensmidlene i den enkelte delstat går til å finansiere åpne kanaler. Reklame på de åpne kanalene er ikke tillatt.

I praksis innebærer dette at staten kjøper kapasitet og lar aktuelle aktører kringkaste vederlagsfritt i de åpne kanalene. Selve «kanaladministrasjonen» for den enkelte åpne kanal fungerer som et organisatorisk mellomledd mellom innholdsprodusenter og distributører. Det organisatoriske mellomledet har kun et organisatorisk ansvar, og skal i prinsippet ikke utøve forhåndsgodkjenning av programmer siden det redaksjonelle ansvaret hviler på produsenten. Fordelingen av sendetid foregår etter førstemann til mølla-prinsippet. Det er ingen avgift forbundet med å få sine programmer kringkastet på de åpne kanalene. De åpne kanalene sender i kabelnettet, men det har vært diskutert om disse kanalene skal gå inn i det digitale bakkenettet siden mange seere skifter til denne plattformen.

USA

I USA har man i mange år hatt et stort antall lokale kringkastere som opererer på ikke-kommersiell basis som såkalte public access-kanaler. Disse opererer på kabel, og finansieres av kabel-tv-selskaper gjennom abonnementsinntekter, i tillegg til bidrag fra private aktører og enkeltpersoner. Amerikanske kabelselskaper ble i 1984 pålagt ved lov³ å finansiere lokale organisasjoner for å sørge for opplæring og tilgang til medieteknologi og kabel-distribusjon over det lokale kabelnettet. Loven sik-

² NTVs konsesjon er tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/andre/Konsesjoner/2006/Konsesjon-for-opprettning-og-drift-av-dig.html?id=417415>

³ Gjennom «The 1984 Cable Franchise Policy and Communications Act».

ret lokale myndigheter rett til å kreve PEG-kanaler⁴, og hindret kabeloperatørene fra å utøve redaksjonell kontroll med innholdet i PEG-kanalene, samt fritok dem for det redaksjonelle ansvaret.

Public access-kanaler kan drives av offentlige grasrotbevegelser eller enkeltpersoner, private non-profit-aktører eller byorganisasjoner, og kanalene reguleres av deres egne vedtekter og lokale reguleringer. Tjenestene som tilbys av Public access-organisasjoner er ofte lavt priset eller gratis, og fordelingen av sendetid foregår etter førstemann til mølla-prinsippet, uavhengig av innhold. Mange PEG-kanaler videresender for øvrig programmer fra satellitt.

28.4.3 Etableringen av «Frikanalen»

Frivillighet Norge har tatt initiativ til å samle de ulike grupperingene og koordinere aktørenes arbeid med en åpen kanal. I løpet av vinteren 2006–2007 nedsatte Frivillighet Norge en arbeidsgruppe med representanter for Frivillighet Norges medlemsorganisasjoner og andre relevante aktører. Arbeidsgruppen utredet de frivillige organisasjonenes ønsker og muligheter for å produsere ikke-kommersielt fjernsyn med sikte på distribusjon i den åpne kanalen i det digitale bakkenettet. En annen utfordring for arbeidsgruppen var å komme fram til en plan for hvordan dette prosjektet kan realiseres på en måte som er realistisk og i tråd med de politiske intensjonene for ordningen.

Arbeidsgruppen kom fram til at det burde etableres en egen forening som skal etablere og drive «Frikanalen» i det digitale bakkenettet. Foreningen Frikanalen ble formelt stiftet 14. juni 2007.

Ifølge kringkastingsloven § 2-1 kreves det konsesjon for å drive kringkasting for alle andre enn NRK. Aktører som ønsker å sende i den åpne kanalen vil følgelig også måtte ha konsesjon. Medietilsynet har fått mandat fra departementet til å utarbeide et konsesjonsopplegg for ikke-kommersielle kringkastere i det digitale bakkenettet. Konsesjonsopplegget vil utgjøre det formelle grunnlaget for at Frikanalen og eventuelle andre aktører kan få tildelt kapasitet til å sende i det digitale bakkenettet for fjernsyn. Konsesjonen vil bli utlyst i 2007.

NTVs søsterselskap RiksTV skal stå for betal-tv-operasjonen på plattformen. RiksTV har lagt opp til at det ikke-kommersielle tilbudet i bakkenettet skal distribueres som en enkeltkanal utenfor selskapets betal-tv-pakke. Kanalen vil gå som et grastilbud til seerne og vil dele sendeflate med lokal-

tv. Det er lagt opp til at de ikke-kommersielle aktørene i første omgang skal ha sendetid i perioden kl. 12 til kl. 17.30. Tilbudet vil bli sendt kryptert, men RiksTV vil påta seg å dekke alle utgifter for kundene (seerne), dvs. at programkortet seerne må ha for å kunne ta inn de krypterte sendingene vil være gratis i dette tilfellet. RiksTV vil også dekke distribuskostnadene for den åpne kanalen. Alle disse avtalene vil gjelde fram til midten av 2010.

28.5 Gjeldende politikk

De frivillige, ikke-kommersielle organisasjonenes bidrag til medietilbudet er en viktig komponent for å oppnå sentrale mediepolitiske mål om mediemangfold og ytringsmuligheter. I St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid*, som ble lagt fram 11. mai 2007, har regjeringen gjort rede for sin politikk på området. I meldingen viser regjeringen til at den vil legge til rette for at frivillige, ikke-kommersielle aktører i enda større grad kan komme til orde i det offentlige rom gjennom mediene, både i lokalradio og skriftlige publikasjoner. I tillegg vil disse aktørenes tilgang til mediene bli utvidet i at det legges til rette for at en åpen kanal for ikke-kommersiell kringkasting i det digitale bakkenettet blir realisert.

I meldingen legges det stor vekt på at rammene for den kommende konsesjonsperiode for lokalradio er utformet på en måte som ivaretar interessene til de frivillige, ikke-kommersielle delene av bransjen. Som omtalt tidligere vil Kultur- og kirkedepartementet først ta stilling til det endelige opplegget for konsesjonsrunden etter at resultatene fra Medietilsynets høring er klare. For en nærmere omtale av lokalradiosektoren vises det til vurderingene i St.meld. nr. 30 (2006–2007). Her blir det blant annet varslet at det kan bli aktuelt å komme tilbake til Stortinget med en nærmere omtale av spesifikke problemstillinger blant annet knyttet til fordelingen av sendetid mellom ulike kategorier av radioer.

Gjennom NTVs konsesjonsvilkår er det lagt et fundament for at ikke-kommersielle aktører kan kringkaste i det digitale bakkenettet for fjernsyn, og Frikanalen er nå etablert. Dette vil være et viktig tilskudd til mediemangfoldet.

Departementet har i 2007 gitt økonomisk støtte til etablering av Frikanalen, og vil vurdere om det skal gis ytterligere etableringsstøtte.

Medietilsynet har etter oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet igangsatt arbeidet med et konsesjonsopplegg for ikke-kommersiell kringkasting

⁴ Public access-kanalene kalles gjerne PEG-kanaler, som står for Public, Educational og Governmental.

i det digitale bakkenettet. Dette vil etter planen være klart i løpet av høsten 2007.

- Departementet vil legge til rette for at frivillige, ikke-kommersielle aktører synliggjøres i det offentlige rom gjennom fjernsyn, lokalradio og skriftlige publikasjoner
- Det vil i den nye konsesjonsperioden for lokalradio bli lagt til rette for lokalradio på ikke-kommersielt, idealistisk grunnlag
- Det legges til rette for etablering av en åpen kanal i det digitale bakkenettet for fjernsyn for ikke-kommersielle aktører



Figur 28.4

Foto: Stor-Elvdal frivillighetssentral

29 Administrative og økonomiske konsekvenser

Det er besluttet å opprette et eget frivillighetsregister; jf. Ot.prp. nr. 55 (2006–2007) *Om lov om register for frivillig virksomhet*. Det nye registeret har som ett av sine formål å forenkle samhandlingen mellom organisasjonene og offentlige myndigheter og derved redusere det administrative arbeidet i organisasjonene. I meldingen er det lagt til grunn, og understreket, viktigheten av at det nye registeret aktivt blir benyttet i arbeidet med å forenkle samhandlingen mellom organisasjonene og det offentlige. Det foreslås også i meldingen at departementet og organisasjonene i fellesskap gjennomgår ulike krav fra offentlige myndigheter til rapportering og informasjon og kommer med forslag til forenklinger.

Når det spesielt gjelder skatte- og avgiftsregelverket, er det i meldingen foreslått at grensen for plikt til å levere lønns- og trekkoppgave heves. Det er også foreslått å øke nedre grense for organisasjonenes plikt til å betale arbeidsgiveravgift, både for samlet lønnsutbetaling per arbeidsgiver og beløpsgrensen per ansatt. Dette vil medføre åpenbare forenklinger i organisasjonenes administrative arbeid overfor skattemyndighetene. Det er i de ulike kapitlene i meldingen foreslått en rekke tiltak, fra etablering av et eget forskningsprogram for frivillig sektor i kapittel 3, til å legge til rette for å etablere en egen kanal, Frikanalen, i det digitale bakkenettet for fjernsyn i kapittel 28. I den grad tiltakene medfører økte utgifter for det offentlige vil

dette bli dekket innenfor Kultur- og kirkedepartementets gjeldende utgiftsrammer. Når det spesielt gjelder fordelingen av spilleoverskuddet til Norsk Tipping, foreslås det i meldingen at den nye såkalte tippenøkkelen som Stortinget tidligere har vedtatt innført, iverksettes med virkning fra 1. januar 2009. Stortingets tidligere vedtak innebærer at et nytt tredje formål, samfunnsnyttige og humanitære formål, tas inn som overskuddsmottaker i tillegg til idretts- og kulturformål. Det nye formålet vil motta 18 prosent av Norsk Tippings overskudd. Det er i Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) *Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen*, samt i kapittel 25, gitt en nærmere redegjørelse for hvilke organisasjoner som vil falle inn under det nye formålet, herunder de administrative konsekvensene av den nye fordelingsnøkkelen. Det foreslås å tilføre organisasjonene 1 milliard kroner ekstra i årene 2008 og 2009. Beløpet vil bli finansiert over Norsk Tippings investeringsfond.

Kultur- og kirkedepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 10. august 2007 om Frivillighet for alle blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Rapport 2006:9 Frivillige organisasjoner

En kommentert biografi 2006

Iselin Theien, Rolf K. Andersen, Ole Alexander Opdalshei og Håkon Lorentzen

Iselin Theien, Rolf K. Andersen, Ole
Alexander Opdalshei og Håkon Lorentzen

Frivillige organisasjoner

En kommentert bibliografi 2006

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2007

Figur 1.1

© ISF 2007

Rapport 2006:9

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31

Postboks 3233 Elisenberg

0208 Oslo

www.samfunnsforskning.no

ISBN: 82-7763-231-2

ISSN: 0333-3671

Finansiert av Kultur- og kirkedepartementet (KKD).

Innhold

Innledning	5
A) Teoretiske perspektiver og komparasjoner	7
B) Frivillige sammenslutningers omfang, utbredelse, medlemstall. 15	
C) Historiske arbeider	19
D) Forholdet mellom stat/kommuner og frivillige organisasjoner ..	23
E) Styring, ledelse og juridiske forhold	29
F) Folkebevegelser og demokrati	35
G) Frivillig innsats og deltakelse	39
H) Selvhjelps- og egenorganisering	43
I) Idrett	47
J) Miljø, nærmiljø og lokalsamfunn	51
K) Barn og ungdom	55
L) Helse- og sosialfeltet	59
M) Kirke, diakoni, misjon og livssyn	63

Figur 1.3

Innledning

I denne bibliografien har vi samlet arbeider som er rettet inn mot temaet frivillige organisasjoner. Vår avgrensning av «frivillige organisasjoner» faller sammen med den som vanligvis legges til grunn i Norge. Her inngår medlems-sammenslutninger med et ideelt eller allmennyttig formål. Utenfor definisjonen faller næringsorganisasjoner, fagforeninger og andre yrkesorganisasjoner, bransjesammenslutninger og andre organisasjoner knyttet til arbeidslivet.

Oversikten inneholder først og fremst forskningsbaserte arbeider. Dette betyr at organisasjonenes egne fremstillinger av seg selv i hovedsak er holdt utenfor. Vi har brukt allmenn tilgjengelighet som et kriterium for å komme med. Det innebærer bl.a. at studentarbeider som ikke er tilgjengelige gjennom institusjonens bibliotek, er falt ut. Også ikke-publiserte seminarinnlegg er utelatt.

Internasjonalt er forskning om frivillige organisasjoner et omfattende felt. Det ville være ugjørlig (og heller ikke særlig hensiktsmessig) å trekke inn all denne litteraturen. Vi har derfor lagt hovedvekten på å få med litteratur av relevans for norske forhold. I tillegg har vi søkt å få med nordisk litteratur. Utenfor de nordiske landene har vi tatt med et begrenset utvalg av engelsk-språklige arbeider.

Vi har søkt å organisere arbeidene etter to prinsipper. Først etter tema. Her har vi tatt utgangspunkt i de vanligste problemstillingene eller temaene i arbeidene. Disse er delt i:

- a) teoretiske perspektiver og komparasjoner
- b) omfang og utbredelse
- c) historiske arbeider
- d) forholdet til stat og kommuner
- e) styring, ledelse og juridiske forhold
- f) folkebevegelser og demokrati

g) frivillig innsats og deltakelse

Litteratur som ikke har latt seg plassere i disse kategoriene er ordnet under den organisasjonstypen som tas opp. Her har vi foretatt en inndeling etter sammenslutningenes formål:

h) selvhjelps- og egenorganisering

i) idrett

j) miljø, nærmiljø og lokalsamfunn

k) barn og ungdom

l) helse- og sosialfeltet

m) kirke, diakoni, misjon og livssyn

Skillet mellom disse to klassifikasjonskriteriene er langt fra entydig. Den som leter etter relevant litteratur bør derfor benytte begge kriteriene. Det kan forekomme at referanser er tatt med begge steder. Heller ikke formål er noe entydig kriterium. Mange sammenslutninger har ulike målsettinger og arbeidsoppgaver. For den som f.eks. leter etter forskning om diakonale organisasjoner kan det også være nyttig å lete under «helse- og sosialfeltet».

Bibliografien er ikke uttømmende. Våre viktigste kilder har vært litteraturreferanser i vitenskapelige arbeider og andre bibliografiske oversikter. Det kan derfor vel tenkes at relevant, men lite referert litteratur er falt ut.

Denne bibliografien er en oppdatering av en bibliografi først utgitt i 1996. Det er en relativt utbredt oppfatning om at interessen rundt den tredje sektor og frivillige organisasjoner har økt de siste 10-15 år, både fra politisk og fra faglig hold, og de mest sentrale arbeidene fra denne perioden er forsøkt inkorporert i denne oppdaterte bibliografien. For å fremme oversiktighet er den eldre litteraturen fra 1996-bibliografien utelatt, og den foreliggende bibliografien konsentrerer seg om litteratur utgitt i perioden 1980-2006. Av samme årsak er det kun et begrenset antall studentarbeider som er tatt med. For en mer utførlig oversikt over litteraturen i perioden frem til 1996, henvises det til Andersen, Rolf K., Ole Alexander Opdalshei og Håkon Lorentzen (1996), *Frivillige organisasjoner: en kommentert bibliografi*. Oslo: Frisam.

A

Teoretiske perspektiver og komparasjoner

Teoretisk benyttes ulike begreper for å beskrive de frivillige sammenslutningene. De vanligste termene er «frivillig sektor», «tredjesektor», «non-profit sektor» og «den ideelle sektor». Ofte, men ikke alltid, fanger disse termene inn ulike sider ved sammenslutningers virke. Mens «non-profit» gjerne viser til økonomiske aspekter ved virksomheten, er det ofte det ubetalte og amatøristiske som står sentralt når «frivillig» og «ideell» benyttes. Termen «tredje sektor» er en utbredt samlebetegnelse som står i kontrast med «stat» og «marked».

Etter 1990 har også termen «sivilsamfunnet» blitt tatt i bruk for å ringe inn virksomhet som befinner seg mellom stat og marked. Imidlertid har EU påpekt det som et problem at det fortsatt ikke finnes noen felles definisjon, ei heller legal, av hva som utgjør en sivilsamfunnsorganisasjon. I EU-sammenheng har organisasjoner som spenner fra arbeidsmarkedsaktører («sosiale partnere») til NGOs (non-governmental organisations) og CBOs (community-based organisations) blitt inkludert i forståelsen av det sivile samfunnets organisasjoner.¹ Når det gjelder NGOs, har EU gitt en beskrivelse (igjen snarere enn en legal definisjon) som omfatter organisasjoner i) som ikke distribuerer profitt ii) som er dannet på frivillig grunnlag og som oftest innebærer et element av frivillig deltakelse iii) som har et element av institusjonell formalisering iv) som er uavhengige av regjeringsapparatet, av politiske partier og av kommersielle organisasjoner v) som er dannet for å fremme samfunnsformål, ikke snevre medlemsinteresser.²

Innen FN-systemet benyttes en arbeidsdefinisjon av non-profit sektoren som omfatter enheter som er i) organisasjoner ii) som ikke distribuerer profitt iii) som er institusjonelt atskilt fra regjeringsapparatet iv) som styrer seg selv

1. Se «General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission» COM(2002) 704.

2. Se «Promoting the Role of Voluntary organisations and Foundations in Europe» COM(1997) 0241.

og v) som er basert på frivillig medlemskap.³ Denne definisjonen sammenfaller med den som dannet grunnlaget for det mest omfattende internasjonale forskningsprosjektet på området i de siste år, Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (se referanse 23 og 24 under).

Nedenfor har vi gjengitt noen sentrale nasjonale og internasjonale arbeider som nærmer seg dette brede feltet av non-profit sektoren/ NGOs/ sivilsamfunnet/ den tredje sektor fra ulike, teoretiske perspektiver. Det dreier seg her om arbeider som er sentrale innen et teorifelt, sammenlikninger mellom flere land, klassiske artikler som det ofte refereres til, og artikkelsamlinger som til sammen kan vise bredden på feltet. Vi har her samlet oss om arbeider med sektorovergrepene ambisjoner, dvs. litteratur som ikke bare tar opp forholdene på ett enkelt felt.

1. Amnå, Erik, red. (1999), *Civilsamhället. Demokratiutredningens forskarvolym VIII*. Stockholm: Fakta Info Direkt

Dette tverrfaglige verket søker å klargjøre definisjonen og omfanget av sivilsamfunnet i Sverige, og inngår i den svenske demokratiutredningen.

2. Anheier, Helmut K. (2005), *Nonprofit organizations: theory, management, policy*. London: Routledge.

Bred teoretisk introduksjon til feltet i lærebok beregnet på studenter.

3. Anheier, Helmut K. og Wolfgang Seibel (eds.) (1990), *The Third sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin and New York: Walter de Gruyter.

Dette er oversiktsbok med bidrag fra mange land og flere sektorer.

4. Arvidsson, Håkan, Lennart Berntson og Lars Dencik (1994), *Modernisering och välfärd. Om stat, individ och sivilt samhälle i Sverige*. Stockholm: City University Press.

En historisk og filosofisk orientert analyse av sivilsamfunnets framvekst.

3. Se «Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts», Series F, No.91, UN 2003.

5. Centre for Voluntary Organisation (1990), *Towards the 21st Century: Challenges for the Voluntary Sector*. Proceedings of the 1990 Conference of the Association of Voluntary Action Scholars, vol 1 og 2. London: London School of Economics.

Dette er en samling av konferansebidrag. Den inneholder ca. 60 papers med varierende innhold og kvalitet.

6. Dekker, Paul og Andries van den Broek (1998), «Civil Society in Comparative Perspective: Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe». *Voluntas*, 9(1):10-38.

En introduksjonsartikkel til komparativ forskning på frivillige organisasjoner.

7. Diani, M. og Doug McAdam, red. (2003), *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: OUP.

Frivillige organisasjoner og sosiale bevegelser sett gjennom en sosial nettverks-tilnærming.

8. DiMaggio, Paul J. og Helmut K. Anheier (1990), «The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors». *Annual Review of Sociology*, 16(16):137-159.

En teoretisk drøfting av ikke-fortjenestebaserte aktiviteter, og et forsøk på å stile opp en teori om disse.

9. Etzioni, Amitai (1993), *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers.

Et sentralt arbeid i den amerikanske «kommunitaristiske» tradisjonen. Her vektlegges enkeltmenneskets forpliktelser overfor lokalsamfunn og fellesskap.

10. Gidron, Benjamin, Ralph Kramer, og Lester Salamon (red.) (1992), *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Artikkelsamling med vekt på forholdet stat-organisasjoner.

11. Gundelach, Peter (1988), *Sociale bevægelser og samfundssænderinger*. Århus: Politica.

Historisk og teoretisk preget arbeid, med vekt på folkebevegelsesperspektivet.

12. Hall, Peter Dopkin (1992), *«Inventing the Nonprofit Sector» and other Essays on Philanthropy, Voluntarism, and Nonprofit Organizations*. Baltimore og London: Johns Hopkins University Press.

Historisk preget artikkelsamling som dreier seg om relasjoner mellom organisasjoner og politisk/økonomiske grupper, med vekt på forholdene i USA.

13. Henriksen, Lars Skov og Bjarne Ibsen, red. (2001), *Frivilligheds udfordringer*. Odense: Odense Universitetsforlag.

En nordisk antologi som åpner for en kritisk diskusjon av frivillige organisasjoners rolle innen de nordiske samfunn.

14. Janoski, Thomas (1998), *Citizenship and civil society. A framework of rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

En historisk fundert teoretisk diskusjon av medborgerskap og det sivile samfunn, som bygger på T.H. Marshalls klassiske teori om utviklingen av rettigheter.

15. Kramer, Ralph M. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.

Et klassisk komparativt arbeid som belyser frivillige organisasjoner for funksjonshemmede, og deres roller som velferdsprodusenter i tre land.

16. Lorentzen, Håkon (2004), *Fellesskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax.

En diskusjon av utviklingstrekk som truer de formene for sivil deltakelse som kirkelige, humanitære og sosiale organisasjoner tradisjonelt har benyttet i Norge.

17. Lundström, Tommy og Filip Wijkström (1997), *The Nonprofit Sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press.

En helhetlig analyse av den tredje sektor i Sverige, med grundig behandling av historiske og juridiske aspekter.

18. Kuhnle, Stein og Per Selle (eds.) (1992), *Government and Voluntary Organizations. A Relational Perspective*. Aldershot: Avebury.

Artikkelsamling med vekt på forholdet stat - organisasjoner.

19. Matthies, Aila-Leena, red. (2006), *Nordic civic society organisations and the future of welfare services – a model for Europe?* TemaNord 2006:517. Copenhagen: Nordic Council of Ministers

Oversiktsverk om forskningsstatus på frivillige organisasjoner innen helse-og sosialfeltet (vidt definert) i Norden.

20. Micheletti, Michele (1994), *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Fritzes.

Historisk framstilling av folkebevegelsenes framvekst i det svenske samfunn.

21. Powell, Walter W., red. (1987), *The Nonprofit Sector: a research handbook*. New Haven: Yale University Press.

Sentral artikkelsamling, med omfattende og grundige innlegg som dokumenterer organisasjonenes rolle, utbredelse og økonomi i USA.

22. Rothstein, Bo og Dietlind Stolle (2003), «Introduction: Social Capital in Scandinavia». *Scandinavian Political Studies*, 26(1):1-26.

En introduksjonsartikkel til spesialnummer om sosial kapital i Skandinavia, der deltakelsen i frivillige organisasjoner settes i sammenheng med andre mål på tilknytning mellom individer og samfunn.

23. Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski & Associates, red. (2004), *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector, Volume II*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

Referanse 23 og 24 gir til sammen de viktigste resultatene fra det store, komparative «Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project», som omfatter forskning på omfanget, sammensetningen og finansieringen av sivilsammfunnssektoren i 36 land, inklusive Norge.

24. Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski og Regina List (2003), *Global Civil Society: An Overview*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

25. Salamon, Lester M. (1987), «Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations». I: Walter Powell (red.), *The Nonprofit Sector*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Salamon presenterer her en teori om framveksten av offentlige velferdstilbud som et resultat av svikt i de frivillige organisasjonenes virksomhet.

26. Selznick, Philip (1992), *The Moral Commonwealth. Social Theory and the Promise of Community*. Berkeley: University of California Press.

Teoretisk preget arbeid innen den «kommunitaristiske» tradisjonen, med vekt på moralske spørsmål.

27. Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle og Dag Wollebæk (2002), *The Voluntary Sector in Norway - Composition, Changes, and Causes*. ISF Report 2002:2. Oslo: Institute for Social Research.

En rapport tilknyttet Maktutredningen innen området organisasjoner og aksjoner, med presentasjon av begreper, teori og historisk utvikling i den frivillige sektor.

28. Skocpol, Theda (2003), *Diminished democracy: from membership to management in American civic life*. Norman, Okla.: University of Oklahoma Press.

En historisk fundert studie av årsaker til nedgang i deltakelse i frivillige organisasjoner i USA, med vide teoretiske implikasjoner.

29. Streeck, Wolfgang og Philippe C. Schmitter (red.) (1985), *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London & Beverly Hills: Sage.

Organisasjonene som økonomiske aktører i samspill med det offentlige.

30. Ware, Alan (1989), *Between Profit and State. Intermediate Organizations in Britain and the United States*. London: Polity Press.

En bok som tar for seg de nye samarbeidsformene mellom organisasjoner og forvaltning.

31. Weisbrod, Burton A. (ed.) (1977), *The Voluntary Nonprofit Sector*. Lexington: Lexington Books.

Et klassisk arbeid om organisasjonene som økonomiske aktører, og deres komparative fortrinn i forholdet til stat og marked.

32. Wollebæk, Dag og Per Selle (2002), *Det nye organisasjonssamfunnet - Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.

En oversiktlig norsk introduksjon til koblingen mellom frivillige organisasjoner og demokratiutvikling, med teoretiske og historiske perspektiver.

B

Frivillige sammenslutningers omfang, utbredelse, medlemstall

I dette avsnittet har vi søkt å samle arbeider som i hovedsak presenterer statistisk informasjon om de frivillige sammenslutningenes oppslutning og virke. Her er også tatt med komparative studier, som gir sammenliknende opplysninger om organisasjoner i ulike land. Den mest omfattende undersøkelsen av nyere dato på dette området er å finne referert i avsnittet over (A 23 og A 24) fra den internasjonale Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, som også inneholder data fra Norge. Statistisk informasjon finnes også i arbeider som er klassifisert under andre punkt. Når det gjelder omfanget av frivillig, ubetalt arbeid, er dette også tatt med under pkt. H.

For skandinaviske forhold er det flere arbeider som gir god oversikt over organisasjonenes medlemstall og utbredelse (5, 10, 22, 23). For den som er interessert i navneregistre og statistiske opplysninger om enkeltorganisasjoner i Norge finnes det flere oversiktsarbeider (2, 13, 14, 17, 18, 24, 29). Informasjon om organisasjoners utbredelse finnes også i sektor- relaterte offentlige utredninger (innen feltene idrett, kultur, barn/ungdom, nærmiljø m.v.).

1. Curtis, James, Douglas Baer og Edward Grabb (2001), «Nations of Joiners: Explaining Voluntary Association Membership in Democratic Societies». *American Sociological Review*, 66(6):783-805.
2. Hallenstvedt, Abraham (1993), *Norske organisasjoner*. Oslo: Tanum-Norli.
3. Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (2004), *Frivillig sektor - verdiskapning og utfordringer*. Oslo: ECON analyse.
4. Helander, Voitto og Karl Henrik Sivesind (2001), «Frivilligsektorns betydelse i Norden». I: Lars Skov Henriksen og Bjarne Ibsen, red., *Frivillighedens utfordringer*, s. 49–66. Odense: Odense Universi-

tetsforlag.

5. Ibsen, Bjarne og Ulla Habermann (2005), *Definition af den frivillige sektor i Danmark*. København: Center for frivilligt socialt arbejde.
6. James, Estelle (red.)(1989), *The Nonprofit Sector in International Perspective*. New York, Oxford University Press.
7. Jeppsson Grassman, E. (1993), «Frivilliga insatser i Sverige - en befolkningsstudie». I: SOU 1993:82 *Frivilligt socialt arbete Kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Fritzes.
8. Lorentzen, Håkon og Per Selle (2000), *Norway: Defining the Voluntary Sector*. ISF Report 2000:14. Oslo: Institute for Social Research.
9. Kramer, Ralph M. (1992), «The roles of voluntary social service organizations in four European states: policies and trends in England, The Netherlands, Italy and Norway». I: Kuhnle, Stein og Per Selle (red), *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury.
10. NOU (1988), *Frivillige organisasjoner*. NOU 1988:17. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
11. NOU (2006), *Frivillighetsregister*. NOU 2006:15. Oslo: Kultur- og kirke departementet.
12. Nøhr, Øyvind (1988), *Servicesentre for eldre i Norge. Landsoversikt 1982*. Oslo: Norsk Gerontologisk Institutt, rapport 7.
13. Pettersen, Bente og Per Selle (1987), *Organisasjonane i Finnmark 1986/87*. Finnmark Fylkeskommune-FFD.
14. Pettersen, Bente og Per Selle (1988), *Organisasjonane i Buskerud 1986/87*. LOS-Rapport 88/5, LOS-Senteret, Bergen.
15. Rasmussen, Åse m. flere. (1987), *De frivillige organisasjoners plass i helse- og sosialsektoren i Harstad kommune*. Studentarbeid - Høgskolesenteret i Nordland.
16. Selle, Per (1992), «Voluntary Organizations and the Welfare State: the Case of Norway» *Voluntas*, 4(1):1-15.

Figur 1.14

17. Selle, Per og Kurt Klaudi Klausen (1995), *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: TANO; København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
18. Selle, Per og Bjarne Øymyr (1989), *Frivillige organisasjoner i Hordaland 1987/88*. LOS-Rapport 89/1, LOS-Senteret, Bergen.
19. Selle, Per og Per Arne Hestetun (1990), *Fylkes- og krinsnivået i organisasjonssamfunnet*. Oslo: TANO.
20. Sivesind, Karl Henrik (2005), *Seniorers deltakelse i frivillig arbeid. Betydningen av alder og livssituasjon*. Dokumentasjonsrapport. AR 2005:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
21. Sivesind, Karl Henrik (2002), «Sysselsetting i frivillig sektor». *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 19(2):147-155.
22. Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle, Dag Wollebæk, S. Wojciech Sokolowski og Lester M. Salamon (2004), «Norway». I: Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski & Associates, red., *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector, Volume II*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
23. SOU 1993:82, *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*.
24. Steen, O. (1992), *Utvalgte oversikter basert på innsamlet materiale fra 10 norske private organisasjoner*. Bergen: Senter for utviklingsstudier.
25. Strømsnes, Kristin (2003), *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltakelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.
26. Vogel, Joachim (2003), *Föreningslivet i Sverige: välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
27. Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats*. Bergen: Fagbokforlaget.
28. Wollebæk, Dag og Per Selle (2001), «Svekket kvinnemakt? Frivillige organisasjoner i endring 1980-2000». I: Per Selle og Nina Ber-ven, red., *Svekket kvinnemakt?*, s. 216-250. Oslo: Gyldendal.

Figur 1.15

29. Wollebæk, Dag og Per Selle (2000), *Organisasjonssamfunnet i Hordaland ved årtusenskiftet*. Bergen: Arbeidsnotat fra LOS-senteret.
30. Aarønæs, Lars og Frivillighetens samarbeidsorgan (2004), *Fanfare for Frisam: frivillighetens samarbeidsorgan 1995-2005*. Oslo: Frisam: Aneholmen forl.

C

Historiske arbeider

Historiske arbeider lar seg ikke alltid like lett inkludere i denne bibliografiens tematiske katalogisering som de samfunnsvitenskapelige arbeidene, ettersom denne litteraturen tradisjonelt heller har fokusert på historien til en bestemt organisasjon enn til frivillige organisasjoner som overordnet tema. Videre har frivillige organisasjoner/NGOs generelt vært overskygget av fagbevegelsen og parti-politiske bevegelser i norsk som i mye annen av europeisk historio-grafi. Det er også, som for mange mer samfunnsvitenskapelige tilnærminger, et skille mellom forskning som omhandler den frivillige sektor i Vesten, og forskning på frivillige organisasjoner, da oftest omtalt som NGOs, i utviklingsland.

En del relevant historisk litteratur finnes det likevel, som fra ulike metodologiske og tematiske innfallsvinkler bidrar til å belyse frivillige organisasjoner som overordnet tema. Det dreier seg her om studier av ulike enkeltstående organisasjoner, som for eksempel humanitære og filantropiske organisasjoner (7, 15), religiøse/livssynsorganisasjoner (3, 5, 11), selvhjelpsgrupper (6), kvinneforeninger (12, 13) forbrukerbevegelse (18), idrettsbevegelse (14, 19). Det finnes også ansatser til mer generelle historiske fremstillinger av den frivillige sektoren i Skandinavia (8, 16, 20). Dette er også et forskningsfelt i vekst internasjonalt, og noen nyere engelskspråklige historiske arbeider er tatt med her for å belyse hvordan dette feltet utvikles innenfor historiefaget (1, 2, 9, 17).

1. Eley, Geoff (2002), *Forging democracy: the history of the Left in Europe, 1850-2000*. Oxford: Oxford University Press.
2. Forsythe, David P. (2005), *The humanitarians: the International Committee of the Red Cross*. Cambridge: Cambridge University Press.
3. Gundersen, Bjarne Riiser, Guri Dahl og Bjørn Gabrielsen (2004), *Elevator: Fretex i 100 år*. Oslo: Forl. Press.

4. Hall, Peter D. (1987), «A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector». I: Walter Powell (red.), *The Nonprofit Sector*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
5. Hamran, Olav, Elmer Laahne og Arne Olav Lunde Hageberg (2006), *Himmel og jord i bevegelse: Blå kors i hundre*. Oslo: Press.
6. Bergmark, Karin Helmersson (1995), *Anonyma alkoholister i Sverige*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
7. Bundesen, Peter, Lars Skov Henriksen og Anja Joergensen (2001), *Filantropi, selvhjelp og interesseorganisering. Frivillige organisationer i dansk socialpolitik 1849-1990'erne*. Odense: Odense Universitetsforlag.
8. Johansson, Hilding (1980), *Folkrörelserna i Sverige*. Stockholm: Sober.
9. Hilton, Matthew (2003), *Consumerism in twentieth-century Britain: the search for a historical movement*. Cambridge: Cambridge University Press.
10. Jernsletten, Regnor (1998), *Samebevegelsen i Norge: idé og strategi 1900-1940*. Tromsø: Senter for samiske studier, Universitetet i Tromsø.
11. Knutsen, Paul og Terje Emberland (2006), *Livet før døden: Humanistisk forbund 1956-2006*. Oslo: Humanist forlag.
12. Lønnå, Elisabeth (1996), *Stolthet og kvinnekamp: Norsk kvinnesaksforenings historie fra 1913*. Oslo: Gyldendal.
13. Melby, Kari (1997), *Kvinnelighetens strategier: Norges husmorforbund 1915-1940 og Norges lærerinneforbund 1912-1940*. Dragvoll: Senter for kvinneforskning, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
14. Olstad, Finn (1987), *Norsk Idrettshistorie. Forsvar, sport, klassekamp 1861-1939*. Oslo: Aschehoug.
15. Qvarsell, Roger «Välgörenhet, filantropi och frivilligt socialt arbete: En historisk skiss», I: *Frivilligt socialt arbete: Kartläggning och kunskapsöversikt*, SOU 1993:82.

Figur 1.18

16. Selle, Per og Bjarne Øymyr (1994), *Frå verdiorientering til tilbodsorientering. Det frivillige organisasjonssamfunnet i endring 1940-1990*. Oslo: Samlaget.
17. Tarrow, Sidney (1998), *Power in movement: social movements and contentious politics*. 2. utg. Cambridge: Cambridge University Press.
18. Theien, Iselin og Even Lange, red. (2004), *Affluence and activism: organised consumers in the post-war era*. Oslo: Unipub forlag - Oslo Academic Press.
19. Tønnesson, S. og Finn Olstad (1986), *Norsk idretts historie. Folkehelse, trim, stjerner 1939-1986*. Oslo: Aschehoug.
20. Wijkström, Filip og Tommy Lundström (2002), *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober Förlag.

D

Forholdet mellom stat/kommuner og frivillige organisasjoner

Et hovedtema innen frivillighetsforskningen er organisasjonenes forhold til offentlige myndigheter. Det finnes ulike inntak til dette temaet. Noen er opptatt av det mer grunnleggende forholdet mellom stat og organisasjoner (4, 5, 16, 24, 26, 28, 29, 39, 44). Andre beskriver samarbeidsrelasjoner på mer avgrensede områder; for idrettsorganisasjoner (10, 11, 19) helse- og sosiale organisasjoner (12, 13, 22, 31, 37, 41), eller miljø (42). En del studier har kommunen eller lokalsamfunnet som referanseramme for samarbeidet (32, 34, 47). Noen ser på omfanget av offentlige overføringer fra myndighetene til organisasjonene, og bruker dette som indikator på samarbeid, sammenvevning eller avhengighet (1, 3, 9, 20, 27, 30).

Et teoretisk perspektiv som fortsatt gjør seg gjeldende innen dette feltet er det *korporative*. Her er spørsmålet hvilken rolle frivillige sammenslutninger spiller i utformingen av politikken, og hvilke samarbeidsorgan som knytter forvaltningen og organisasjonene sammen. Det korporative perspektivet er her presentert med noen få arbeider (7, 17, 23, 25, 43, 46).

1. Albinson, Folke og Eva Åhlström (1991), *Solidaritet med statsbidrag - Översyn av biståndet genom enskilda organisationer*. Stockholm, SIDA.
2. Allern, Elin Haugsgjerd og Hilde Lorentzen (2002), *New forms of civic participation in Norwegian government administration. An exploratory study*. English edition of NIBR-notat no. 2002:113. Oslo: NIBR.
3. Bergmark, Åke (1994), *Från bidrag till ersättning. Om kommunernas stöd til de frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn*. Stockholm: Sköndalsinstitutets skriftserie.

4. Boli, Jon (1992), «The ties that bind: The nonprofit sector and the state in Sweden». I: Kathleen D. McCarthy et al.: *The non profit sector in the global community*. San Francisco: Jossey-Bass.
5. Buksti, Jacob A. (1980), «Organisationene, den politiske proses og samspillet med samfunnsutviklingen». I: Jacob A. Buksti (red.): *Organisationer under forandring. Studier i organisationssystemet i Danmark*, s. 9-33. Århus: Politica.
6. Buksti, Jacob A. (1980), *Organisationer under forandring*. Århus: Politica.
7. Buksti, Jacob A. (1983), «Organisationer og offentlig politik», *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 64(2):191-212.
8. DsFi (1985), *Frivillige organisationer - alternativ till den offentliga sektorn?* Rapport udgivet af den svenske regering. Stockholm: 1985:6.
9. Dulsrud, Arne (1988), *Frivillighet og tvang. En analyse av frivillige organisasjoners forhold til offentlig støtte*. Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi, Magistergradsavhandling.
10. Enjolras, Bernard (2004), *Idrett mellom statlig styring og selvbestemmelse. Idrettens bruk av spillemidler*. ISF-rapport 2004:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
11. Goksøyr, Matti (1992), *Staten og idretten 1861-1991*. Oslo: Kulturdepartementet, Idrettsavdelingen.
12. Haberman, Ulla (1995), *Kommune profiler - En undersøgelse af det frivillige sociale arbejde i seks danske kommuner med særlig vægt på samarbejdsrelationerne til det offentlige*. Odense: Center for frivilligt socialt arbejde.
13. Habermann, Ulla (1986), *Kontrapunkt- om nogle af modsætningerne i debatten om det private og det frivillige sociale arbejde*. Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Socialministeriet.
14. Vestrheim, Dag og Jarleiv Hauge (1988), *Når det offentlige ikke gjør jobben åleine. Organisering og leing av lokal problemløsning*. NIBR-rapport 1988:7, Oslo.

15. Hegland, Tore Jacob (1991), «Forskningserfaringer om grænser for samarbejdet». I: *Brug og missbrug af frivilligt arbejde*. København: Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Socialministeriet.
16. Henriksen, Lars Skov og Peter Bundesen (2004), «The moving frontier in Denmark: Voluntary-state relationships since 1850». *Journal of Social Policy*, 33(4):605–625.
17. Hood, Christopher og Gunnar Folke Schuppert (1990), «Para-Government Organizations in the Provision of Public Services: Three Explanations». I: Anheier, Helmut K. and Wolfgang Seibel (eds.), *The Third sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin and New York: Walter de Gruyter.
18. Hurnlesjö, I. (1993), «Kvinnor, filantropi, välfärdsstat och sedan? Rapport från ett symposium». *Häftet för Kritiska Studier*, 26(1-2):136-139.
19. Ibsen, Bjarne (1993), «The Voluntary, the Private and the Public Sectors. Different roles and perspectives». I: Council of Europe, Danish State Institute of Physical Education and Idrætsforsk: *Sport and Space. New Challenges to Planning and Architecture*. Copenhagen.
20. Johansson, Staffan (2005), *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer. Omfattning, utveckling och former*. Stockholm: Socialstyrelsen.
21. Kobbeltvedt, Sissel (1996), *Stat og organisasjon: En studie av forholdet mellom staten og de frivillige organisasjonene på bistandsfeltet 1962-1992*. Bergen: LOS-senteret.
22. Kogstad, Ragnfrid (1988), *Formalisert samordning på lokalplan. Belyst ved uttalelser fra 120 yrkes- og interesseorganisasjoner i helse- og sosialsektoren*. Bodø: Høgskolesenteret i Nordland.
23. Klausen, Kurt Klaudi (1994), «Normative vektorer. Stat, marked og civilt samfund som organisatoriske ordningsformer». *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, 58(1):31-42.
24. Klausen, Kurt Klaudi (1989), «Den tredje sektor - Frivillige organisationer mellom stat og marked». I: Klausen, Kurt Klaudi og Torben Hviid Nielsen (red.): *Stat og marked*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Figur 1.22

25. Klausen, Kurt Klaudi (1994), «Paragovernmental Organizations, the Extension of the Welfare State - voluntary and nonprofit centers for women in Denmark». I: Perlmutter, Felice Davidson (Ed.): *Women and Social Change: Cross-Cultural Case Studies of Nonprofit organizations*, Washington, D.C.: NASW Press.
26. Klausen, Kurt Klaudi og Per Selle (1995) (red.): *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: TANO.
27. Knapp, Martin, Eileen Robertson og Corinne Thomason (1990): «Public Money, Voluntary Action: Whose Welfare?». I: Anheier, Helmut K. og Wolfgang Seibel (red.): *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. 183-218. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
28. Kuhnle, Stein og Per Selle (red.)(1990), *Frivillig organisert velferd: alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater.
29. Kuhnle, Stein og Per Selle, red. (1992), *Government and Voluntary Organizations. A Relational Perspective*. London: Avebury.
30. Kvalvåg, Marianne Iselin (1995), *Statlige overføringer til frivillige organisasjoner*. Oslo: Statskonsult, rapport 1995:3.
31. Lorentzen, Håkon (1994), *Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsprodusentene*, Oslo: Universitetsforlaget.
32. Nordahl, Berit og Yngve Carlsson (1999), *Lokale utvalg og deltakerdemokrati. Evaluering av SAM-programmets forsøk med formalisert samarbeid mellom kommune og innbyggere*. Oslo: NIBR/Norges byggforskningsinstitutt.
33. Nordhaug, Odd (1990), «Voluntary Organizations and Public Incentive Systems. A Norwegian Case». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 19(3): 237-250.
34. Norlin, Lena og Lars-Erik Olsson (2000), *Partner sökes. Samverkan mellan kommuner och frivilliga organisationer*. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
35. Olson, Hans Erik (1992), *Staten och ungdomens fritid. Kontroll eller autonomi?* Avhandlingsserie nr. 40. Lund: Arkiv.

Figur 1.23

36. Onarheim, Gunnar (1991), *Forholdet mellom det offentlige og frivillige organisasjoner - ei større utfordring i 1990-åra*. Bergen: LOS-senter notat: 91/5.
37. Repstad, Pål, red. (1998), *Den lokale velferdsblanding: når offentlige og frivillige skal samarbeide*. Oslo: Universitetsforlaget.
38. Riiskjær, Søren (1989), *The Voluntary Sector and the State*. Slagelse: Idrætsforsk, Gerlev Idræthøjskole.
39. Røiseland, Asbjørn (2006), «Demokratiets infrastruktur i forfall?». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 47: 427-437
40. Salamon, Lester M. og Helmut K. Anheier (1998), «Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally». *Voluntas*, 9(3):213-248.
41. Stenius, Kerstin (1999), *Privat och offentligt i svensk alkoholistvård. Arbetsfördelning, samverkan och styrning*. Lund: Arkiv förlag.
42. Taugbøl, Trond (1994), *Miljøvernssamarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund/Kommuneforlaget.
43. Torsteinsen, H. (1992), «Lokale organisasjoners innflytelse i kommunepolitikken: Finnes det en lokal korporatisme?» *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, 8(2):113-132.
44. Tranvik, Tommy og Per Selle (2005), «State and citizens in Norway: Organisational society and state – municipal relations». *West European Politics*, 28: 852-871.
45. Vestrheim, Dag, (1988), *Når det offentlege ikkje gjer jobben aleine*, NIBR-rapport 1988:7, Oslo.
46. Winai, Peter (1989), *Gränsorganisationer: egenskaper, problem och utvecklingsmöjligheter hos organisationer i gränslandet mellan privat och offentlig sektor*. Avh.(doktorgrad), Stockholms universitet.
47. Wislie, Anne og Odd H. Guntvedt (1988), *Frivillige organisasjoner og kommune i samarbeid. Erfaringer fra et forsøksprogram*. Rapport 1/88. Oslo: Norsk Gerontologisk Institutt.

E

Styring, ledelse og juridiske forhold

I internasjonal litteratur er styring og ledelse i non-profit sektoren blitt et stort forskningsfelt (4, 7, 8, 26, 32, 33, 55). Det er også flere skandinaviske studier som omhandler ledelse av frivillige organisasjoner (1, 6, 22, 28, 29, 30). I tillegg er det i Skandinavia en del litteratur på idrettsfeltet som tar opp ledelsesspørsmål (10, 16, 17, 19, 24, 25, 35, 38).

I dette avsnittet har vi også tatt med forskning som omhandler de frivillige sammenslutningenes skattemessige (12, 13, 14, 20, 36, 37,) og juridiske (23, 52, 53) status. Gjennom skatte- og avgiftspolitikken setter myndighetene de økonomiske rammebetingelsene for frivillig virke. Dette er et tema som er lite omhandlet i skandinavisk litteratur. Det finnes imidlertid noen unntak. I internasjonal, spesielt amerikansk litteratur er dette et sentralt tema. Her sammenholdes gjerne rammebetingelsene for organisasjonene med tilsvarende vilkår for fortjenestebaserte markedsaktører.

1. Ahrne, Göran og Apostolis Papakostas (2002) *Organisationer, samhälle och globalisering: tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsettningar*. Lund: Studentlitteratur.
2. Abhay, Krisna (1993), «Leadership Challenges Facing Mutual Assistance Associations: Helping Immigrants Move into the Mainstream». I: Young, Dennis R., Robert M. Hollister and Virginia A. Hodgkinson (eds.) *Governing, Leading, and Managing Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
3. Busk, Svein Georg, Morten Skjørshammer og Georg Landsvik (1995), *Råd og tips om drift av frivillighetssentraler: Studiehefte*. Oslo: Diakonhjemmets høgskolesenter, Senter for frivillig innsats.
4. Butler, Richard J. og David C. Wilson (1990), *Voluntary Organizations in Action: Strategy in the Voluntary Sector*. London: Routledge

5. Bø, Ingar og Peter F. Drucker (2004), *Leadership of volunteer workers: a comparison and discussion of Walt Kallestad's leadership in Community Church of Joy with Peter F. Drucker's theory on managing the non-profit organisation*. Oslo: I. Bø.
6. Cedstrand, Sofie (2005), *Idealism till salu? Om ideella organisationers strategival och dess demokratiska betydelse*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
7. Cornforth, Chris (2003), *The Governance of public and non-profit organisations: what do boards do?* London: Routledge.
8. Dym, Barry og Harry Hutson (2005), *Leadership in nonprofit organizations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
9. Eriksson, Sten (1985), *Idrottens ledarutbildning - historisk och nulägsanalyser*. Idrottspedagogiska rapporter 17 (Akademisk avhandling). Mölndal: Institutionen för pedagogik, Göteborgs Universitet.
10. Eriksson, Sten (1986), *Idrottsföreningarna och tränarutbildningen*. Idrottspedagogiska rapporter 21. Göteborg: Göteborgs Universitet
11. Eriksson, Sten (1983), *Utvärdering af idrottsledarutbildning. Bakgrund, teoretiska utgångspunkter och undersøkningsupplægning*. Idrottspedagogiska rapporter 8. Mölndal: Institut för praktisk pedagogik, Göteborgs Universitet.
12. Gjems-Onstad, Ole (1993), «Value added taxation and the third sector». *Voluntas* 4(3):372-394.
13. Gjems-Onstad, Ole (1988), «Frivillige organisasjoner og skatte- og avgiftslovgivningen». I: *NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner*, side 356-412.
14. Gjems-Onstad, Ole (1989), *Skatt, avgift og allmennyttige institusjoner*. Oslo: Dyade Fagbøker.
15. Goa, Jane Synnøve og Berit Lyngøy (1995), *Hvordan blir økonomisk styring brukt i 2 kristelige organisasjoner for å nå overordnede mål*. HIBU, Ringerike, studentarbeid.

16. Gotvassli, Kjell (1991), *Idrettslederen - leder eller administrator? En rapport om nord- og sørtrønderske idrettsledere*. NTF-rapport 1991:12, Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
17. Granström, Per-Olof og Eva Olofsson (1984), *Forskning om idrottsledare - en litteraturstudie av nordisk forskning om manliga och kvinnliga idrottsledare*. Arbetsrapporten från pedagogiska institutionen. Pedagogiskan Institutionen, Umeå Universitet.
18. Habermann, Ulla og Ingrid Parsby (1987), *Myter og realiteter i det frivillige sociale arbejde - en undersøgelse af frivillige organisationers ressourcer*. København: Socialministeriet.
19. Hansen, Jørn og Klausen, Kurt Klaudi (1989), *Mellem kald og viden-skab. Ledelse og uddannelse i idrætten. Idrætshistorisk årbog 1989*. Bogforlaget DUO.
20. Hansen, Kenneth (2003), *Ideelle organisasjoner i nasjonalregnskapet*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, Avdeling for økonomisk statistikk/Seksjon for nasjonalregnskap.
21. Heinilä, Kalevi (1972), «Survey of the value orientations of Finnish sport leader», *International Review of Sport Sociology*, 7: 111-117.
22. Heitmann, Jan H. (1991), «Vanskeligere enn valget. Prinsippielle dilemmaer ved styring og ledelse av frivillige organisasjoner». I: Selle (red): *Organisasjonssamfunnet i en brytningstid*. Bergen: Alma Mater.
23. Hemström, Carl (1988), *Organisationernas rättsliga ställning*, 4. uppl. Stockholm: Norstedts.
24. Holberg, Vigdis og Hans Arne Westberg Gjersøe (1987), *Frivillighet og profesjonalitet blant idrettsledere*. Tønsberg: Studium i administrasjon og ledelse.
25. Holm, Kjell (1989), *Idrettsadministrativ belastning i norske idrettslag*. Telemark distriktshøgskole.
26. Hulme, David og Michael Edwards (1996), *Beyond the magic bullet : NGO performance and accountability in the post-cold war world*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

Figur 1.27

27. Ibsen, Bjarne (1988), *Det frivillige og ulønnede lederarbejde*. København: Danmarks Højskole for Legemsøvelser.
28. Jonsson, Christer (1995), *Ledning i folkrörelseorganisationer – den interaktiva ledningslogiken*. Lund: Lund University Press.
29. Klausen, Kurt Klaudi (1990), *Organisatorisk inert i og mikrodynamiske processer. Ledelsesmæssige og organisatoriske processer i frivillige organisationer*. (Ph.d. serie/Handelshøjskolen i København, 2, 90). København: Samfundslitteratur.
30. Knudtzon, Lillin Cathrine (1997), *Tillitsverv og lønnet arbeid : hvordan tillitsvalgte i frivillige organisasjoner kombinerer verv og lønnet arbeid*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
31. NOU 1990:4, *Utviklingen på lotterimarkedet*
32. Nutt, Paul C. og Robert W. Backhoff (1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*. San Francisco: Jossey Bass.
33. Paton, Rob og Carolyn Hooker (1990), «Managers and their development in voluntary organizations: trends and issues in the UK». I: *Towards the 21st Century: Challenges for the Voluntary Sector. Proceedings of the 1990 Conference of the Association of Voluntary Action Scholars*, vol 1 og 2. London: Centre for Voluntary Organisation, London School of Economics.
34. Pundsnes, Kristin (1993), *Økonomiske styrings- og kontrollsystemer i nonprofit organisasjoner. Utredning i regnskap og økonomisk styring*. Bergen: Norges Handelshøyskole.
35. Seippel, Ørnulf (2003), *Norske idrettslag 2002: kunnskap, ledelse og styring*. ISF-rapport 2003:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
36. Simon, John G. (1987), «The Tax Treatment of Nonprofit Organizations: A Review of Federal and State Policies». I: Walter Powell (red.), *The Nonprofit Sector*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
37. Skattedirektoratet (1995), *Skatt for ideelle organisasjoner og institusjoner*.

38. Skirstad, Berit (1992), *Norske Idrettsledere. Rapport 2*. Rapport nr. 102, Oslo: Norges Idrettshøgskole.
39. Skirstad, Berit (1983), *Er kvinnene underrepresentert i norsk idrettsledelse?* Oslo: Norges Idrettshøgskole.
40. Skirstad, Berit (1983), *Norsk idrettsledere. Rekruttering til styrehverv i norsk idrett*. Oslo: Norges Idrettshøgskole.
41. Skirstad, Berit (1982), *Norske Idrettsledere. Rapport 1*. Rapport nr. 68, Oslo: Norges Idrettshøgskole.
42. Smith, Steven R. og Michael Lipsky (1993), *Nonprofits for hire. The welfare state in the age of contracting*. London: Harvard University Press.
43. Statskonsult (1995), *Statlige overføringer til frivillige organisasjoner*. Rapport 1995:3. Oslo: Statskonsult.
44. SOU 1993:71, *Organisationernas bidrag*.
45. Statskonsult (1996), *Statlig støttepolitikk og endringer i det frivillige organisasjonslivet*. Rapport 1996:4. Oslo: Statskonsult.
46. Statskontoret (1991:6), *Statligt föreningsstöd*. Stockholm.
47. Steinberg, Richard (1987), «Nonprofit Organizations and the Market»: I: Walter Powell (red.), *The Nonprofit Sector*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
48. Støkken, Anne Marie og Børre Nylehn (1991), *Monopol eller konkurranse i velferdskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget.
49. Sørholt, Susanne (1990), *Ildsjel - en ny profesjon: prosjektlederrollen i BOM-forsøk*, Rapport, Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt.
50. Täckenström, Hans (1989), *Nya mål: praktisk marknadsföring för föreningar och ideella organisationer*. Stockholm: Utbildningförlaget Brevskolan.
51. Useem, Michael (1987), «Corporate Philanthropy». I: Walter Powell (red.), *The Nonprofit Sector*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

52. Woxholth, Geir (1998), *Nonprofit law in Norway*. ISF report 1998:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning/Institute for Social Research.
53. Woxholth, G. (1990), *Foreningsrett*. Oslo: Juridisk Forlag.
54. Young, Dennis R. (1987), «Executive Leadership in Nonprofit Organizations». I: Walter Powell (red.), *The Nonprofit Sector*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
55. Young, Dennis R., Robert M. Hollister og Virginia A. Hodgkinson (eds) (1993), *Governing, Leading, and Managing Nonprofit Organizations. New Insights from Research and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

F

Folkebevegelser og demokrati

Historisk har frivillige initiativ ofte vært beskrevet som folkebevegelser. I Sverige spesielt utgjør «folkrörelsene» et etablert begrep og forskningsfelt (2, 6, 12, 17). Folkebevegelsene knyttes gjerne til tre elementer. For det første det *folkelige*, dvs. organiseringen av kultur, tradisjoner, holdninger, meninger og livssyn. For det annet knyttes gjerne uttrykket *bevegelse* til organisasjonsformer som er løsere enn de man finner i frivillige organisasjoner. Folkebevegelsene har også blitt sett på som *meningsbærere*, som uttrykk for tanker, idéstrøminger som enda ikke har fått noe fast parlamentariske uttrykk.

Folkebevegelsesforskningen grenser opp mot et perspektiv på frivillige organisasjonene der disse sees som demokratiske aktører og som bærere av idealer om medbestemmelse og innflytelse, og mot forskningen på sosiale bevegelser (3, 11, 15, 16). Det finnes også arbeider som problematiserer folkebevegelsenes særstilling som demokratimodell (1, 19, 21).

1. Andreassen, Tone Alm (2006), «Truet frivillighet og forvitrede folkebevegelser? En diskusjon av hva perspektiver fra studier av sosiale bevegelser kan tilføre forskningen om frivillige organisasjoner». *Sosiologisk tidsskrift*, 14(2):147-170.
2. Blomdahl, Ulf (1990), *Folkrörelserna och folket*. Stockholm: Institutionen för framtidsstudier og Carlsson Bokförlag.
3. Boström, Magnus (2004), *Den Organiserade frivilligheten*. Lund: Liber.
4. Bøje, Claus (1990), «Foreningen som det folkelige arbejdes modstander». I: Høgh, Kim og Knud Munck, *Fantasi, folkelighed og forening*. København: Københavns Amts Idræts- og Ungdomsforening.

5. Dahl, Robert A. (1994), «A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation». *Political Science Quarterly*, 109(1):23-34.
6. Friberg, Mats og Johan Galtung (1984), *Rörelserna*. Stockholm: Akademilitteratur.
7. Gulli, Brita (1982), «Likeverd, likestilling, frigjøring. En interesseanalyse av de eldre kvinneorganisasjonene». I: Harriet Holter (red.), *Kvinner i fellesskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
8. Gundelach, Peter (1988), *Sociale bevægelser og samfundsændringer. Nye sociale grupperinger og deres organisationsformer ved overgangen til ændrede samfundstyper*. Århus: Politica.
9. Hegland, Tore Jacob (1984), *Privatisering og folkeligt engagement*. København: Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Socialministeriet.
10. Hegland, Tore Jacob (1994), *Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling*. Aalborg: Alfuff.
11. Herrmann, Eberhard (1992), «Vad är det för värdefullt med folkrörelser - avslutande reflexioner». I: Sigbert Axelsson og Thorleif Pettersson, *Mot denna framtid. Folkrörelser och folk om framtiden*. Stockholm: Carlsson Bokförlag i samarbeid med Institutet för Framtidsstudier.
12. Johansson, Hilding (1980), *Folkrörelserna i Sverige*. Stockholm: Sober Förlag.
13. Mikkelsen, Flemming (2002), *Bevægelser i demokrati : foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
14. Nielsen, Henrik Kaare (1991), *Demokrati i bevægelse. Sammenlignende studier i politisk kultur og nye sociale bevægelser i Vesttyskland og Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
15. Oberschall, Anthony (1993), *Social Movements*. New Brunswick Transaction Publishers.
16. Seippel, Ørnulf (2003), «Sosiale bevegelser: Innføring, oversikt, utfordringer». *Sosiologisk tidsskrift*, 11(2):181–202.

Figur 1.32

17. SOU 1988:39, *Folkrörelseutredningen. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet.*
18. Statens Ungdomsråd (1980), *Massor i rörelse - föreningarna i Sverige.*
19. Strømsnes, Kristin (2001), *Demokrati i bevegelse.* Bergen: Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
20. Stræde, Johs. (1990), *Folkelighed & fremtid.* København: Poul Kristensens Forlag.
21. Trägårdh, Lars (2006), «The 'Civil Society' Debate in Sweden: The Welfare State Challenged». I: Lars Trägårdh, red., *State and Civil Society in Northern Europe: The Swedish Model Reconsidered.* New York: Berghan Books.

G

Frivillig innsats og deltakelse

I forskningen om frivillige organisasjoner danner de frivillige og deres ubetalte innsats et viktig fokuseringspunkt (1, 10, 27, 34). I engelskspråklig litteratur brukes betegnelsen «volunteering» om den ubetalte arbeidsinnsatsen. I Norge brukes ofte «likemannsarbeid» om ubetalt innsats mellom mennesker i samme livssituasjon eller med samme handicap innen organisasjonene for funksjonshemmede (16, 25). Denne termen er dermed smalere enn «frivillig arbeid»/ «volunteering».

En vesentlig del av forskningen innen dette feltet tar opp spørsmålet om omfanget av den ubetalte innsatsen (3, 4, 9, 13, 31). Andre arbeider setter søke-lyset på samarbeidsrelasjoner mellom fagfolk/kommersielle aktører/offentlig fovaltning på den ene siden, og de frivillige på den annen (8, 12, 17, 30). Et viktig spørsmål innen denne forskningen er hva som motiverer frivillige til ulønnet innsats (2, 7, 14, 19, 20, 23). Et annet, sentralt tema for forskningen på dette feltet i de senere år, dreier seg om forholdet mellom deltakelse i frivillige organisasjoner og «sosial kapital» (26, 28, 32, 33).

1. Amnå, Erik (2000), *Three Essays on Volunteerism and Voluntary Organisations*. Stockholm: Sköndalsinstitutets arbeidsrapportserie.
2. Andersen, Rolf K. (1996), *Motiver for frivillig innsats i Norges Røde Kors*. ISF-Rapport 1996:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
3. Anker, Jørgen og Inger Koch Nielsen (1995), *Det frivillige arbejde*. København: Socialforskningsinstituttet 95:3.
4. Bjertnæs, Øyvind Andresen (1999), *Organisasjonsdeltakelse i Norge fra 1983 til 1997*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
5. Boolsen, Merete Watt (1988), *Frivillige i socialt arbejde - hvem, hvad og hvorfor*. København: Socialforskningsinstituttet.

6. Brochmann, Grete og Jon Rogstad (2004), «På sidelinjen? Vilkår for deltakelse i politikk og organisasjonsliv i Norge». I: Bo Bengtsson, red., *Föreningsliv, makt och integration*, Vol. 2004:49:315–341. Stockholm: Departementsserien.
7. Clary, Gil E., Mark Snyder, og Robert Ridge (1992), «Volunteers' Motivation: a functional strategy for the recruitment, placement and retention of volunteers», *Nonprofit Management & Leadership*. 2(4):333-350.
8. Clifford, Graham og Torill Tjelflaat (2002), *Frivillig på heltid: fem frivillige organisasjoner i endring*. Trondheim: ALLFORSK.
9. Clifford, Graham (2001), *Egeninnsats og fellesskap: beretninger fra aktive i frivillige organisasjoner og lag*. Trondheim: Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge.
10. Dekker, Paul og Loek Halman (2003), *The Values of volunteering: cross-cultural perspectives*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
11. Ellis, Susan J. og Katherine H. Noyes (1990), *By the People. A History of Americans as Volunteers*. Rev. Ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
12. Enjolras, Bernard (2002), «Does the Commercialization of Voluntary Organizations 'Crowd out' Voluntary Work?». *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(3):375–398.
13. Farner, Asle (1988), *Usynlig arbeid og skjulte ressurser*, SNU-rapport nr. 7, NIBR-rapport 1988:15. Oslo: SNU/NIBR
14. Habermann, Ulla (2001), *En postmoderne helgen? - om motiver til frivillighet*. Socialhögskolan i Lund, Lund Universitet.
15. Habermann, Ulla (1987), *Det tredje netværk - en grundbog om frivilligt socialt arbejde*. Viborg: Akademisk Forlag.
16. Halvorsen, Rune (2005), «The emergence of social movements by social security claimants». I: Joergen Paul Andersen, Anne-Marie Guillemard, Per H. Jensen og Birgit Pfau-Effinger, (red.), *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective.*, s. 239-254. Bristol: Policy Press.

17. Imer, Tove (1992), *Ansatt og frivillig*. Aalborg: Alfuff.
18. Jeppsson Grassman, E (1994), *Third age volunteering in Sweden*. Sköndal: Sköndalsinst. skriftserie.
19. Koch-Nielsen, Inger Clausen og Jacob Dalsgaard (2002), «Værdierne i det frivillige arbejde». I: Peter Gundelach, red., *Danskernes Værdier*, s. 232-259. København: Hans Reitzels Forlag.
20. Koht, Kirsten (1995), *Motivasjon og belønningssystemer for frivillige virksomheter: studiehefte*. Oslo: Diakonhjemmets høyskolesenter, Senter for frivillig innsats.
21. Lohmann, Roger A. (1992), *The Commons. New Perspectives on Nonprofit Organizations and Voluntary Action*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
22. Lorentzen, Håkon og Ole Alexander Opdalshei (1997), *Integrasjon gjennom frivillige organisasjoner*. ISF-rapport 1997:19. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
23. Lorentzen, Håkon og Jon Rogstad (1994), *Hvorfor frivillig? Begrunnelser for frivillig sosialt arbeid*, ISF-Rapport 1994:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
24. Murnighan, Keith, J., Jae Wook Kim og Richard A. Metzger (1993), «The Volunteer Dilemma», *Administrative Science Quarterly*, 38(4):515-538
25. Olsen, Bennedichte C. Rappana og Marit Opsahl Grefberg (2006), *Å være i samme båt: likemannsarbeid i funksjonshemmedes organisasjon: en veileder*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
26. Putnam, Robert D. (2002), *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
27. Pearce, Jone L. (1993), *Volunteers. The organizational behavior of unpaid workers*. London: Routledge.

Figur 1.36

28. Seippel, Ørnulf (2006), «Sport and Social Capital». *Acta Sociologica*, 49(2):169–183.
29. Seippel, Ørnulf (2004), «The World According to Voluntary Sport Organizations: Voluntarism, Economy and Facilities». *International Review for the Sociology of Sport*, 39(2):223–232.
30. Seippel, Ørnulf (2002), «Volunteers and professionals in Norwegian sport organizations». *Voluntas*, 13(3):253–270.
31. Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle, Dag Wollebæk, S. Wojciech Sokolowski og Lester M. Salamon (2004), «Norway». I: Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski & Associates, red., *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector, Volume II*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
32. Wollebæk, Dag og Per Selle (2003), «Participation and Social Capital Formation: Norway in a Comparative Perspective». *Scandinavian Political Studies*, 26(1):67–91.
33. Wollebæk, Dag og Per Selle (2002), «Does Participation in Voluntary Associations Contribute to Social Capital? The Importance of Intensity, Scope and Type». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1):32–61.
34. Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000), *Frivillig innsats*. Bergen: Fagbokforlaget.
35. Wuthnow, R. (1991), *Acts of Compassion*. Princeton, Princeton University Press.

H

Selvhjelps- og egenorganisering

Forskning om selvhjelp og egenorganisering har skutt fart i årene etter 1980. En del arbeider har et anvendt preg og er utformet som håndbøker eller gode råd til de som vil starte og drive slike grupper, og er utelatt her. Andre arbeider er av allmenn art og beskriver mer generelle prosesser i selvhjelpsgrupper (1, 4, 7, 12, 13). Noen få arbeider gir mer empiriske opplysninger om omfang og utbredelse (14, 16, 19, 21), mens mange dreier seg om enkeltbeskrivelser av selvhjelpsordninger i en organisasjon eller overfor et problem (2, 5, 6, 8, 10, 15, 25, 26). Det finnes også forskningsarbeider av nyere dato som tar opp forholdet mellom selvhjelps-/ egenorganiseringsgrupper og relevante statlige/lokale myndigheter, tilknyttet spørsmål om brukarmedvirkning (3, 24).

Som en spesiell undergruppe av egenorganisering er det her også tatt med noen referanser til kooperativ litteratur. På grunn av sin økonomiske karakter vil de store landbruks- og forbrukersamvirkene gjerne falle utenfor definisjonen av frivillige organisasjoner, mens mindre grupperinger organisert etter kooperative «hjelp til selvhjelps»- prinsipper lettere lar seg inkludere (11, 20, 22, 23, 27, 28, 29).

1. Abrahamsen, Kirsten (1995), *Felles skjebne - felles løft. Om sosiale nettverk, selvhjelp og livskvalitet*. Oslo: Universitetsforlaget.
2. Amundsen, Ivar m. fl. (1993), *Selvhjelp – kan det fungere ved livskriser? en evaluering av «Landsorganisasjonen leve videre»*. FOU-rapport 127/93. Kristiansand: Agderforskning.
3. Andreassen, Tone Alm (2004), *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat*. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie 13. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
4. Diemer, Anne. og Else Stenbak (1992), *Selvhjelpsgrupper*. København: UCSF.

5. Felberg, Rigmor Elisabeth og Marit Skavlem (1989), *Selvhjelpsgrupper - hjelp til selvhjelp? En spørreskjemaundersøkelse blant deltakere i angstgrupper fra Oslo og Bergen*. Universitetet i Bergen, Institutt for psykologi, hovedfagsoppgave.
6. Follesø, Reidun (2004), *Bruker eller brukt? Landsforeningen for barnevernsbarn. Analyse av en interesseorganisasjon i møte med dagens barnevern*. Trondheim: Institutt for sosialt arbeid og helsefag, NTNU.
7. Gartner, Alan og Frank Riessman (1984), *The selfhelp revolution*. New York: Human Sciences Press.
8. Granerud, Arild (1994), «Kontakt mellom mennesker»: evaluering av selvhjelpsgrupper i regi av Nasjonalforeningen for folkehelsen. Nasjonalforeningen for folkehelsen, Hedmark fylkeslag.
9. Habermann, Ulla (1989), *Oppfordring til selvhjelp*. København: Socialpolitisk Forlag.
10. Halvorsen, Rune (2002), *The paradox of self-organisation among disadvantaged people. A study of marginal citizenship*. Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU.
11. Hansson, Jan-Håkan og Filip Wijkström (2001), *Civilt samhälle, social ekonomi eller nonprofit? Fallet Basta Arbetskooperativ*. Sköndal: Sköndalsinstitutets forskningsavdelning.
12. Hjemdal, Ole K., Sigrun Nilsen og Sissel Seim (1998), *Selvhjelp. Kunsten å løfte seg etter håret*. Oslo: Cappelen.
13. Hjelmtveit, Vidar (1984), «Om interesse- og selvhjelpsorganisasjonenes sosialpolitiske rolle». I: Lorentzen (red.), *Privat eller offentlig velferd?* Oslo: Universitetsforlaget.
14. Høgsbro, Kjeld (1992), *Sociale problemer og selvorganiseret selvhjelp i Danmark*. Frederiksberg: Samfundslitteratur
15. Jonassen, Wenche, Kari Stefansen og Kompetansesenter for voldsofferarbeid (2003), *Ideologi eller profesjonstenkning? En statusrapport om krisesentrene*. Oslo: Høgskolen i Oslo, Kompetansesenter for voldsofferarbeid.

Figur 1.39

16. Karlsson, Magnus (1997), *Självhjälpsgrupper i Sverige. En introduktion*. Sköndal: Sköndalsinstitutet.
17. Mehlbye, Jill og Mogens Nygaard Christoffersen (1992), *Selvhjælpsgrupper - omfang, karakter og erfaringar*. København: AKF Forlaget.
18. Nervik, Jon Arve, (1989), *Fra sosialhjelp til selvhjelp?* ISF-rapport 1989:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
19. Nilsen, Sigrun og Solbjørg Talseth (red.)(1995), *Selvhjelp på norsk*. NotaBene, Ø.K.S. rapport nr 95:6. Oslo: Høgskolen i Oslo, Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag.
20. NOU 1988:30, *Samvirke på nye områder - Fornyelse, selvhjelp og demokrati*.
21. Nylund, Marianne (2000), *Varieties of mutual Support and Voluntary Action. A Study of Finnish Self-Help Groups and Volunteers*. Helsinki: The Finnish Federation for Social Welfare and Health.
22. Pestoff, Victor (1991), «Social service i kooperativ regi». I: *Kooperativ årsbok 1991*. Stockholm: Föreningen Kooperativa Studier
23. Pestoff, Victor A. (1992), «Third Sector and Co-Operative Services – An Alternative to Privatization». *Journal of Consumer Policy*, 15(1):21-45.
24. Sandbæk, Mona (2001), *Fra mottaker til aktør: brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning*. Oslo: Gyldendal akademisk.
25. Seim, Sissel (2006), *Egenorganisering blant fattige. En studie av initiativ, mobilisering og betydning av Fattighuset*. Göteborg: Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
26. Seim, Sissel, Sigrun Nilsen og Ole K. Hjemdal (1997), *Selvhjelp blant marginale grupper. Alternative strategier*. Oslo: Høgskolen i Oslo.
27. Sundell, K. Linderöth, E. Ek Lundström, U. og Ståhle, Y. (1991), *Det våras för föräldrakooperativen. En studie av Stockholms föräldrakooperativa daghem*. FoU-rapport 1991:4. Stockholm: Stockholms socialtjänsts forsknings- og Utvecklingsbyrå.

28. Trygged, Sven (2000), *Från fristugan till friskolan. Ett föräldrakoo-
perativ i förändring*. Working paper No 16. Stockholm: Sköndal
Institute.
29. Wijkstrøm, Filip (1994), «Den ideella sektorns roll». I: Alex, P. et al
(red.), *Kooperation & Velfärd*. Stockholm: Föreningen Kooperativa
Studier.

I

Idrett

Under dette punktet har vi samlet samfunnsvitenskapelig idrettsforskning som ikke er plassert under temaene foran. Referansene her får dermed et preg av å være et oppsamlingsheat, fellesnevneren er at de dreier seg om idrett i en eller annen form. Vi har utelatt den mer prestasjonsorienterte idrettsforskningen. Også medisinsk orientert forskning er holdt utenfor.

Den samfunnsvitenskapelige idrettsforskningen springer i liten grad ut av forskning om frivillige organisasjoner. Noen arbeider dreier seg om idrettens økonomiske vilkår (4, 5, 17, 19). Andre tar opp idrettets samfunnsmessige betydning, som sosialt arbeid (1, 11, 15) eller som fritidsbeskjeftigelse (3, 26, 28). Det finnes også mer helhetlige oversikter om idrett, organisering og samfunn (6, 7, 12, 22, 27).

1. Alrø Olesen, Lars (1989), *Idræt og socialt arbejde i samspil*. København: Idrætsforsk og Socialstyrelsen.
2. Danielsen, Øivind (1987), *Den nye breddeidretten*. 3. delrapport fra prosjektet «Idrett, fritid og levekår». Oslo: FAFO.
3. Dølvik, Jon Erik, Øivind Danielsen og Gudmund Hernes (1988), *Kluss i vekslinga. Fritid, idrett og organisering*. Oslo: FAFO.
4. Enjolras, Bernard (2002), «The Commercialization of Voluntary Sport Organizations in Norway». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(1):352–376.
5. Enjolras, Bernard (2001), *Community-based economy, marked and democracy. The case of Norwegian voluntary sport organisations*. ISF-rapport 2001:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
6. Enjolras, Bernard, Ørnulf Seippel og Ragnhild Holmen Waldahl (2005), *Norsk idrett. Organisering, fellesskap og politikk*. Oslo: Akilles.

7. Enjolras, Bernard og Ørnulf Seippel (2001), *Norske idrettslag 2000: struktur, økonomi og frivillig innsats*. ISF rapport 2001:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
8. Fasting, Kari og Mari-Kristin Sisjord (1986), «Gender, verbal behavior and power in sports organizations». *Scandinavian Journal of Sports Sciences*. 8(2):81-85
9. Hansen, Jørn (1988), «Idrættens og samfundets krise». I: Michael Andersen (red.), *Splinter af dansk idræt*. Ringkøbing: Odense Universitetsforlag.
10. Hansen, Jørn (1990), «Sport» og «dansk idræt». I: *Kropskultur og idræt regionalt, nationalt og internationalt*. Idrætshistorisk Årbog, 6. årgang. Odense: Universitetsforlaget.
11. Heinilä, Kalevi (1989), «The Sports Club as a Social Organization in Finland», *International Review for Sociology of Sport*, 24(3):225-248
12. Ibsen, Bjarne et. al. (1991), *Idræt i bevægelse*. København: Gads Forlag.
13. Klausen, Kurt Klaudi (1988), «Den danske idrætsforening». I: Andersen, Michael et al. *Splinter af dansk idræt*. Ringkøbing: Odense Universitetsforlag.
14. Kulturministeriet (1987), *Betænkning om breddeidrætten i Danmark*. Bind I, II og III. København: Betænkning nr. 1094.
15. Kaarhus, Randi, (1990), *Ungdom og fritidsklubb i idrettsmiljø*. Oslo: Kirke- og kulturdept./Ungdoms- og idrettsavd.
16. Kulturdepartementet (1997), *Idretten - folkebevegelse og folkeforlystelse?* Oslo: Kulturdepartementet.
17. Nielsen, Klaus og Riiskjær, Søren (1987), «Financial Dependence and Organizational Autonomy: The Economy of Voluntary Sport in Denmark». *International Review for Sociology of Sport*, 22(3): 193-208
18. Olofsson, E. (1989), *Har kvinnorna en sportslig chans? Den svenska idrottsrörelsen och kvinnorna under 1900-talet*. Umeå: Umeå Universitet.

Figur 1.43

19. Olson, Hans-Erik (1991), «Idrotts- og friluftslivets politiska ekonomi». I: Andersson, Johnny (red.). *Turbulens i rörelsen. Sju perspektiv på idrottens framtid*. Stockholm: SISU:Sveriges riksidsrottsförbund.
20. Seippel, Ørnulf (2005), «Sport, Civil Society and Social Integration». *Journal of Civil Society*, 1(3):247-265
21. Seippel, Ørnulf (2004), «The World According to Voluntary Sport Organizations: Voluntarism, Economy and Facilities». *International Review for the Sociology of Sport*, 39(2):223–232.
22. Seippel, Ørnulf, red. (2002), *Idrettens bevegelser. Sosiologiske studier av idrett i et moderne samfunn*. Oslo: Novus Forlag.
23. Skaset, Hans B. (1991), «Norsk idrett mot år 2000: Enhet eller splittelse?». I: Selle, Per (red.), *Organisasjonssamfunnet i ei brytningstid. Utfordringer i 90-åra*. Bergen: Alma Mater Forlag.
24. Slack, Trevor (1985), «The Bureaucratization of a Voluntary Sport Organization». *International review for sociology of sport*, 20(3): 145-166.
25. Stensaasen, Svein (1982), «A coordinated, comparative study of sports involvement among Scandinavian youngsters». *Scandinavian Journal of Sports Sciences*. 4(1): 17-25
26. Stortingsmelding nr. 41 (1992), *Om idretten - Folkebevegelse og folkeforlystelse*. Oslo: Kulturdepartementet.
27. Eikrem, Yngve, Ingrid Tollånes, Geir Johannessen og Norges idrettsforbund og olympiske komité (2002), *Tilstandsrapport for norsk idrett: Medlemskap, aktivitet, frivillighet, demokrati, anlegg, økonomi, voksenopplæring, dopingprøver, OL-medaljer*. Oslo: Norges idrettsforbund og olympiske komité.
28. Ulseth, Anne-Lene Bakken (2004), «Social Integration in Modern Sport. Commercial Fitness Centres and Voluntary Sports Clubs». *European Sport Management Quarterly*, 4(2):95-115.

J

Miljø, nærmiljø og lokalsamfunn

En viktig gren av forskningen om frivillige sammenslutninger dreier seg om deres forankring i, og betydning for lokalsamfunn og nærmiljø. I Norge har den betegnelser som nærmiljøarbeid, utviklingsarbeid, i Danmark refereres gjerne til grasrot- eller borgerinitiativ. En stor del av den nordiske forskningen på dette feltet består i vurderinger og evalueringer av offentlige initiativ. Blant arbeidene er det noen som gir teoretiske, generaliserte eller allmene syn på nærmiljøarbeidet (5, 10, 13, 16, 18). Andre omhandler mer spesifikt lokale samarbeidsrelasjoner mellom myndigheter og organisasjoner (6, 11, 12, 29). Noen arbeider dreier seg om forsøkene med frivillighetssentraler (4, 15, 25).

I tillegg har vi under dette avsnittet tatt med referanser til sentrale arbeider innen den voksende litteraturen om frivillig organisering rundt miljøspørsmål, der forholdet til de fysiske omgivelsene står i fokus (2, 3, 20, 23, 24, 28).

1. Arntsen, Dag og Borgås, Johan (1987), *Lokalt utviklingsarbeid i utkantstrøk*, SNU-rapport nr. 5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
2. Bortne, Øystein, Gunnar Grendstad, Per Selle og Kristin Strømsnes (2001), *Norsk miljøvernorganisering mellom stat og lokalsamfunn*. Oslo: Samlaget.
3. Boström, Magnus (2001), *Miljörörelsens mångfald*. Lund: Arkiv förlag.
4. Brekke, Jan-Paul (1994), *Frivillighet og lokalsamfunn. En studie av to frivillighetssentralers omgivelser*. ISF-rapport 1994:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
5. Bøgh, Charlotte og Claus B. Olsen (1989), *Lokalsamfundsforskning - tendenser og perspektiver*. København: Sikon.

6. Carlsson, Yngve og Randi Kaarhus (1990), *Strategier i nærmiljøarbeidet: Fra Fase I til fase II i Statens nærmiljøforsøk*. NIBR-rapport 1990:15. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
7. Caulkins, D. Douglas (1983), «Community, Subculture, and organizational Network in Western Norway». I: David Horton Smith og Jon Van Til (eds.): *International Perspectives on Voluntary Action Research*. Washington: University Press of America.
8. Gullestad, Marianne (1985), *Livstil og likhet. Om nærmiljøet i byer*. Oslo: Universitetsforlaget.
9. Gundelach, Peter (1980), *Græsrødder er seje!* Århus: Politica.
10. Hansen, Tore og K. Newton (1985), «Voluntary Organizations and Community Politics: Norwegian and British Comparisons». *Scandinavian Political Studies*, 8(1-2):1-21.
11. Hauge, Jarleiv (1986), *Fra interesseorganisasjon til lokalforvaltning: En undersøkelse av en frivillig organisasjon med planleggingsoppgaver*. Hovedfagoppgave i administrasjons- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
12. Holte, Bente (1982), *Tiltak i nærmiljøet. Erfaringer fra statlige tilskottsordninger*. Stipendiatrapport, Miljøverndepartementet.
13. Kaul, Sigrun, (1982), *Nærmiljø og nærmiljøverdier: forsøk på en definisjon*. NIBR-notat 107. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
14. Kaarhus, Randi (1991), *Norske nærmiljøforsøk*. NIBR-Rapport 8. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
15. Kloster, Elizabeth, Hilde Lidén og Håkon Lorentzen (2003), *Frivillighetssentralen: resultater, erfaringer, forandringer*. ISF-rapport 2003:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
16. Milofsky, Carl (1987), «Neighborhood-Based Organizations: A Market Analogy». I: Walter Powell (red.), *The Nonprofit Sector*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

17. Rasch, Bjørn Erik og Rune J. Sørensen (1984), «Geografisk mobilitet, naboskapsintegrasjon og frivillig organisering i lokalsamfunn», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 25(1):55-77.
18. Røiseland, Asbjørn (1999), «Lokalsamfunn og demokrati - teoretiske og metodiske aspekter ved begrepet 'sosial kapital'». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 15(2):184-201.
19. Schiefloe, Per M. (1985), *Nærmiljø i bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
20. Göksen, Fatos et al. (red.) (2003), *Integrating and Articulating Environments. A Challenge for Northern and Southern Europe* Lisse: Swets & Zleitlinger Publishers.
21. Seippel, Ørnulf (2001), «From Mobilization to Institutionalization? The Case of Norwegian Environmentalism». *Acta Sociologica*, 44(2):123–138.
22. Seippel, Ørnulf (2000), *Modernitet, politikk og miljø*. ISF-rapport ISF-rapport 2000:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
23. Seippel, Ørnulf (1998), *Miljøbevegelsens ideologi i et moderne samfunn*. Oslo: Prosus.
24. Skogen, Ketil (1996), *De skal arve jorden: ungdom og miljøvern i 90-årene*. Oslo: Program for ungdomsforskning, Norges forskningsråd.
25. St.meld. 16 (1993-94), *Lat ikke graset gro att mellom grannar. Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
26. Sæterdal, Anne (1988), *Oppgaver for lokale fellesskap*. Rapport fra Statens Nærmiljøutvalg, nr. 1, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
27. Søholt, Susanne (1988), *Erfaringer fra forsøk med felleshus*. SNU-rapport nr. 2, Oslo: NIBR.
28. Taugbøl, Trond (1994), *Miljøvernsamarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund/Kommuneforlaget.

Figur 1.47

29. Thuen, Trond og Cato Wadel (1981), *Lokale samfunn og offentlig planlegging*. Tromsø: Universitetsforlaget.

K

Barn og ungdom

Det kan synes å være mindre forskning på spesifikke barne- og ungdomsorganisasjoner enn det store tilfanget av frivillig organisering og deltakelse på dette feltet skulle tilsi. Noen av de forskningsarbeidene som finnes, dreier seg om virkningene av offentlig politikk og tilskuddsordninger på organisasjonene (6, 11, 12, 14, 22, 27). Andre dreier seg om deltakelsen i barne- og ungdomsorganisasjoner (1, 4, 7, 18, 20, 24, 26). En tredje kategori tar for seg frivillige organisasjoners rolle for skolefritidsordninger og annet barne- og ungdomsarbeid (2, 10, 13, 15, 19).

1. Dahlgren, Anita (1989), *Ungdomarna och föreningslivet*. Stockholm: Statens ungdomsråd.
2. Dansk Ungdoms Fællesråd (1987), *Sådan gik det - skolefritidsordninger med foreningsinddragelse*. København: Dansk Ungdoms Fællesråd.
3. Endal, Dag (1991), «Mennesket vil fortsatt være menneske. Ungdomsorganisasjonenes situasjon». I: Selle, Per (red.), *Organisasjons-samfunnet i ei brytningstid. Utfordringer i 90 åra*. Bergen: Alma Mater Forlag.
4. Europakommisjonen. Generaldirektorat XXII Uddannelse og Ungdomsanliggender (1999), *European voluntary service for young people*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
5. Fortun, Unni (1988), *Ein god nr. 2. Frivillig barne- og ungdomsarbeid på lokalplanet*. Oslo: Universitetsforlaget.
6. Frandsen, Lars (1980), «Dansk Ungdoms Fællesråd - foreninger og offentlige tilskud». I: Buksti, Jacob (red.), *Organisationer under forandring*. Århus: Politica

7. Grue, Lars (1985), *Bedre enn sitt rykte. En undersøkelse av ungdoms fritidsbruk*. Oslo: STUI.
8. Kulturforum: *Samordnet musikkopplæring/skolefritidsordning: samarbeidsarena for frivillige organisasjoner, musikkskolen og grunnskolen på lokalt plan*. Rapport fra programområde 1: Musikklivet i kommunene. Norges sang- og musikkråds handlingsprogram 1991-93. Oslo: Norges sang- og musikkråd.
9. Kaarhus, Randi, (1990), *Ungdom og fritidsklubb i idrettsmiljø*. Oslo: Kirke- og kulturdepartementet/Ungdoms- og idrettsavd.
10. Lidén, Hilde (1995), *De frivillige organisasjonenes deltakelse i skolefritidsordningen*. Rapport nr. 38. Trondheim: Norsk senter for barneforskning.
11. Lorentzen, Håkon og Krister Andreas Clausen Hoaas (2000), *Offentlig styring av frivillige organisasjoner. Med barne og ungdomsorganisasjonene som case*. ISF-rapport 2000:13. Oslo/Bergen: Institutt for samfunnsforskning/LOS-senteret.
12. Moshuus, Geir (1996), *Små beløp - Stor innsats. Om økonomien i barne- og ungdomsorganisasjonene lokalt, regionalt og sentralt fra 1980 til 1993*. Rapport 4/96. Oslo: UNGforsk.
13. Nilsen, Bernt (1996), *Frivillige organisasjoner i skolefritidsordninger*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
14. Olson, Hans Erik (1992), *Staten och ungdomens fritid. Kontroll eller autonomi?* Lund: Arkiv.
15. Sandvig, Anders (1991) *Ungdom i gråsonen: om samarbeid mellom frivillige organisasjoner, skole og Tyrilikollektivet*. Rapport 91:3, Norges kommunal- og sosialhøgskole, Oslo.
16. Skogen, Ketil (1993), *Ungdom, friluftsliv og organisasjoner*. Rapport 2/93. Oslo: NAVFs program for ungdomsforskning
17. Stafseng, Ola (1992), *Youth and youth movements towards year 2000*. Rapport 1/92. Oslo: UNGforsk.

18. Teige, Kirsten Helene (2005), *Unge medborgere? En kvalitativ analyse av demokratisk opplæring, medborgerskap og politisk engasjement hos medlemmer i norske ungdomsråd*. Masteroppgave i statsvitenskap, NTNU.
19. Tein, Kristen (1991), *Skolefritidsordninger og frivillige organisasjoner: 10 bud m/forklaring*. Oslo: Landsrådet for norske ungdomsorganisasjoner.
20. Tjelflaat, Torill og Graham Clifford (1999), *Ansvar eller egeninteresse? Unge voksnes forhold til frivillig aktivitet*. Trondheim: Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge.
21. Ullberget, Aslak A. (1995), *Seksuelle overgrep: utfordringer for frivillige og ansatte i lag og organisasjoner*. Oslo: Barne- og Familiedepartementet.
22. Vestby, Guri Mette og Moen, Bjørn (1989), *Lokale tiltak for barn og unge. Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. NIBR-rapport 1989:13. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
23. Vestel, Viggo, Guro Ødegård og Tormod Øia (2003): «*Veien til makt og «det gode liv»? Evaluering av medvirkningsarbeid blant unge i Porsgrunn kommune*». Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
24. Wollebæk, Dag (2001), «Moderniseringen av organisasjonssamfunnet i et generasjonsperspektiv». *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 1(1):69-87.
25. Wærdahl, Randi (1993), *Aktivitet og fritid. Kommunale ungdomsundersøkelser i perioden 1988-93*. Rapport 6/93. Oslo: UNGforsk.
26. Ødegård, Guro (2006), «Troløs Ungdom. Endringer i ungdoms deltakelse i frivillige organisasjoner fra 1992 til 2002». I: Åse Strandbu og Tormod Øya, (red.), *Nye ungdomsliv. Skole, fritid og ungdomskultur*. Oslo: Pax.
27. Ødegård, Guro og Barne- og likestillingsdepartementet (2006), *Fritid med mening: statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner: utredning fra et offentlig utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. september 2005: avgitt til Barne- og likestillingsdepar-*

Figur 1.51

- tementet 29. juni 2006*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
28. Ødegård, Guro, Fredrik Engelstad og Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 (2003), *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal akademisk.
29. Øia, Tormod (1994), *Norske ungdomskulturer*. Vallset: Oplandske Bokforlag.
30. Øia, Tormod og Ungforsk (1996), *Ung på 90-tallet*. Oslo: Cappelen akademisk forlag: Ungforsk.

L

Helse- og sosialfeltet

Helse- og sosialfeltet utgjør et omfattende tema for forskning omkring frivillig organisering. Feltet kan brytes ned i ulike delområder, og på hvert av disse finner man et varierende omfang av forsknings- og utredningsarbeider. De viktigste delområdene er funksjonshemmede (23, 26, 27), eldre (13), alkohol- og narkotika (1, 29), tiltak for mishandlede kvinner (14) og hjelp til fattige og hjemløse (9, 22).

Hovedtyngden av forskningen på frivillige organisasjoner innen helse- og sosialfeltet dreier seg om det som gjerne betegnes som frivillig, sosialt arbeid (2, 5, 6, 7, 21, 28). Betegnelsen er dels en videreføring av sosionomiens forståelse av (faglig) sosialt arbeid, dels er den en generell betegnelse på ubetalt innsats mot vanskeligstilte i samfunnet. En viktig del av denne forskningen dreier seg om det frivillige, sosiale arbeidet på velferdspolitikken område (3, 15, 16, 17, 18, 20, 25).

Relevant litteratur for dette feltet finnes også under punkt G og H i denne oversikten. Det henvises videre til en samlet nordisk oversikt over forskning på feltet redigert av A.-L. Matthies, se referanse (19) under.

1. Angell, Olav Helge (1994) *Misjon eller terapi i rusmiddelomsorga? Tradisjon og modernitet i religiøse behandlingsinstitusjoner*. Diakonhjemmets høgskolesenter, Forskningsavdelingen. Dr.philos avhandling.
2. Berven, Nina (2001), «Sanitetsforeningen og Nasjonalforeningen - både gjenoppdaget og marginalisert». I: Nina Berven og Per Selle, (red.), *Svekket kvinnemakt? De frivillige organisasjonene og velferdsstaten*, s. 84-109. Oslo: Gyldendal.
3. Berven, Nina (2000), *Fra legitimitet til gammeldagshet: En analyse av det skiftende politiske rommet for brede helse- og velferdsorganisasjoner*. LOS-senterrapport R0005. Bergen: LOS-senteret.

4. Berven, Nina og Per Selle (red.) (2001), *Svekket kvinnemakt? De frivillige organisasjonene og velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
5. Berentsen, Gustav (1991), «Kan vi komme framtiden i forkjøpet? Privat institusjonsbasert frivillig innsats». I: Selle, Per (red.) *Organisasjonssamfunnet i ei brytningstid. Utfordringer i 90-åra*. Bergen: Alma Mater Forlag.
6. Chartrand, Sébastien (2004), *Work in voluntary welfare organizations. A sociological study of voluntary welfare organizations in Sweden*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
7. Daatland, Sven Olav (1981), «Frivillighet i sosialetoren». *Sosialt Forum*, bd.2, 1981.
8. *Den tredje sektor som ressurs og utfordring i sosialt arbeid*. Diakonhjemmets Høgskolesenter, rapport fra Nordisk sosialhøgskolekonferanse 13-17 august 1993.
9. Gautun, Heidi, Tone Fløtten og Jon Anders Drøpping (2005), *Når nøden er størst: en analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til fattige*. FAFO-rapport, bind 476. Oslo: FAFO.
10. Grassman Eva Jeppsson (1994), *Third Age Volunteering in Sweden*. Stockholm: Sköndals institutets skriftserie, no 2.
11. Jakobsen, Liselotte og Jan Ch. Karlsson, (1995), «Obetalda tjenester. Frivilliga insatser, hemarbete och reciproka tjänster». I: Svensson, Lennart G og Pál Orbán (red.): *Människan i tjänstesamhället*, s. 260-285. Lund: Studentlitteratur.
12. Jeppesen, Kirsten Just og Dorte Høeg, (1987), *Private hjelpeorganisationer - på det sociale område*. København: Socialforskningsinstituttet.
13. Johansson, Lennarth (1991), *Caring for the next of kin. On Informal care of the elderly in Sweden*. Uppsala: Uppsala Universitet.
14. Klausen Kurt Klaudi (1994), «From fringe to paragovernmental organizations - the institutionalization of Danish centers for women». I: F. Davidson Perlmutter (red.) (1994): *Women and Social Change: Non profits and Social Policy*. Washington DC: Nasw Press.

15. Kramer, Ralph M. et al. (1993), *Privatization in Four European Countries. Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships*. New York: M. E. Sharpe.
16. Larsson Stig (red.) (1996), *Frivilligt välfärdsarbete & offentlig ansvar*. Göteborg: Nordiska utbildningsprogrammet för utveckling av social service (NOPUS).
17. Lorentzen, Håkon et al. (1995), *Ansvar for andre. Frivillighetssentralen i norsk velferdspolitik*. Oslo: Universitetsforlaget.
18. Lundström, Tommy og Lars Svedberg (2003), «The voluntary sector in the social democratic welfare state». *Journal of Social Policy*, 32(2): 217-238.
19. Matthies, Aila-Leena, red. (2006), *Nordic civic society organisations and the future of welfare services – a model for Europe?* Vol. 2006:517. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
20. Morken, Kristin og Per Selle (1994), «Being a Alternative Movement in a 'Statefriendly' Society» I: Perlmutter, Felice D. (Ed.): *Women and Social Change: Cross-Cultural Case Studies of NonProfit Organizations*, Washington, D.C.: NASW Press.
21. Nerjord, Ragnhild og Frivillighetens samarbeidsorgan (1997), *Vennlig hilsen det frivillige Norge*. Oslo: FRISAM
22. Nordfeldt, Marie (2000), «De frivilliga organisationernas roll för de hemlösa». I: Weddig Runquist og Hans Swärd, red., *Hemlöshet. Om olika perspektiv och förklaringsmodeller*, 151-167. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
23. Olsen, Bennedichte C. Rappana (1994), *Mangfold og muligheter? En brukerstudie av funksjonshemmedes organisasjoner*. NKSH-rapport 5. Oslo: Norges kommunal- og sosialhøgskole.
24. Olsen, Bennedichte C. Rappana (1989), *Omsorg mot år 2000: frivillige organisasjoners rolle i omsorgsarbeidet*. Oslo: Norges Røde kors.

Figur 1.55

25. Repstad, Pål (2004), *Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.
26. Ravneberg, Bodil og Per Solvang (1995), *Funksjonshemmedes organisasjoner og personlig assistanse: skandinaviske utviklingstrekk*. Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
27. Sellerberg, Ann-Mari (1993), *Handikapp och organisering. En sociologisk tolkning*. Lund: Lunds Universitet.
28. SOU 1993:82: *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*.
29. Villadsen, Kaspar (2000), «Frivillige organisationers rolle på alkohol- og narkotikaområdet - rummer disse organisationer en særlig rationalitet og særlige arbeidsmetoder?». *Sosiologisk tidsskrift*, 8(3):159-186.

M

Kirke, diakoni, misjon og livssyn

Det finnes en relativt rikholdig litteratur om det livssynsbaserte frivillige arbeidet i skandinaviske land, mange med historisk tilsnitt (se også punkt C). De arbeidene som er tatt med her, er i hovedsak av samtidskarakter. Flere arbeider fokuserer på frivillig organisering innen religiøse organisasjoner generelt (1, 3, 11, 12, 13, 16, 18). Noen arbeider har preg av å være vurderinger av de problemene som livssynsbaserte organisasjoner står overfor i dagens samfunn (2, 7, 9). Det er også endel litteratur som omhandler frivillig sosialt arbeid utført av religiøse organisasjoner (6, 10, 14, 19, 20. Se også punkt L).

1. Amnå, E. og Johannesson, L. (1993), *Tro mot tradition. Om frikyrklig identitet*. Stockholm: Carlssons.
2. Bondevik, O. (1991), «Er misjonsorganisasjonene i stand til å omstille seg?». I: Selle, Per (red.): *Organisasjonssamfunnet i ei brytningstid. Utfordringer i 90-åra*. Bergen: Alma Mater.
3. Borgen, Peder og Brynjar Haraldsø (red)(1993), *Kristne kirker og trossamfunn*. Trondheim: Tapir.
4. Biddle, Jeff E. (1992), «Religious Organizations». I: Clotfelter, Charles T. (red.): *Who Benefits from the Nonprofit Sector?* s. 92-133 Chicago: The University of Chicago Press.
5. Dokumentasjonsinstitutt for Næringsliv og Organisasjoner (DINO) (1989), *Kristelige organisasjoner. Arkivene og forskningen*, DINOaktuelle, nr.1/1989, Stavanger: DINO.
6. Duckert, Fanny og Mona Duckert (red.) (1984), *Behandling av rusmiddelbruk - er profesjon og livssyn på kollisjonskurs?* Oslo: Statens institutt for alkoholforskning.

7. Dørum, Odd Einar (1991), «Utfordringer i 90-årene for helse- og sosialinstitusjoner: Kirkens Bymisjon». I: Selle, Per (red.) *Organisasjonssamfunnet i ei brytningstid. Utfordringer i 90-åra*. Bergen: Alma Mater Forlag.
8. Goa, Jane Synnøve og Berit Lyngøy (1995), *Hvordan blir økonomisk styring brukt i 2 kristelige organisasjoner for å nå overordnede mål*. Studentarbeid, Høgskolen i Buskerud, Ringerike.
9. Hallaråker, K.J. (1991), «Utfordringer for misjonsorganisasjonane i 90-åra. Tilpasningsproblem og indre spenningar». I: Selle, Per (red.), *Organisasjonssamfunnet i ei brytningstid. Utfordringer i 90-åra*. Bergen: Alma Mater
10. Haugland, Bergit (1992) *Det profesjonelle medmenneske. En analyse av frivillig arbeid i Kirkens SOS*. Hovedoppgave, Institutt for Sosio-logi, Universitetet i Oslo.
11. Hegstad, Harald (2005), «Trossamfunnenes autonomi i Norge». *Kirke og Kultur*, 110(2):243-253.
12. Jørgensen, Tor Berger (1996), «Omstilling i organisasjonene». *Årbok for den norske kirke*, 45:104-105.
13. Kleppa, Johannes og Alf Henry Rasmussen (2003), *Reise i bedehusland: bedehusene i Rogaland*. Bergen: Sambåndet forl.
14. Lindberg, E. (1993), *Det goda arvet: Om diakoni och fivilligt socialt arbete: Medmänsklig omsorg - fivilligt eller samhälleligt ansvar?* Stockholm: Broderskaps förlag.
15. NOU 1979:15, *Diakonitjenesten i lokalsamfunnet*.
16. Repstad, Pål og Jan-Olav Henriksen (2005), *Mykere kristendom? Sørlandsreligion i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
17. Repstad, Pål og Tone Lund-Olsen (2003), *Forankring eller frikopling? Kulturperspektiver på religiøst liv i dag*. Kristiansand: Program for kulturstudier: Høyskoleforlaget
18. Repstad, Pål (1991), «Ideologisk opprustning og strukturell trimming». I: Selle, Per (red.) *Organisasjonssamfunnet i ei brytningstid. Utfordringer i 90-åra*. Bergen: Alma Mater Forlag.

19. Rotvold, Gunn-Hilde, (1995), *Forpliktende frivillighet: en studie av det frivillige fellesskapet i Tromsø Bymisjon*. Hovedoppgave i samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
20. Yeung, Anne Birgitta (2004), *Individually together. Volunteering in late modernity: social work in the Finnish church*. Helsinki: The Finnish Federation for Social Welfare and Health

Figur 1.59

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2006:9

<p><i>Forfatter/Author</i> Iselin Theien, Rolf K. Andersen, Ole Alexander Opdalshei og Håkon Lorentzen</p>
<p><i>Tittel/Title</i> Frivillige organisasjoner En kommentert bibliografi 2006</p>
<p><i>Sammendrag</i> Begrepet «sivilsamfunn» dekker sammenslutninger mellom stat, marked og familie. Feltet rommer frivillige organisasjoner, stiftelser, selvhjelpsgrupper, fagforeninger og andre verdi- og interessesammenslutninger.</p> <p>Dette er en bibliografi over forskningsbasert litteratur knyttet til deler av dette feltet. Hovedtyngden av litteraturen er utgitt i perioden 1980 til 2006, med vekt på Norge og Skandinavia. Bibliografien dekker sammenslutninger med ideelt eller allmenntilgjengelig formål, og utelater næringsorganisasjoner, fagforeninger og andre organisasjoner knyttet til arbeidslivet.</p> <p>Skriftene er ordnet etter tema/ problemstilling, samt organisasjonstype i 13 kategorier totalt, med en kort innledning for hver kategori.</p>
<p><i>Emneord</i> Frivillige organisasjoner. Sivilsamfunn. Tredje sektor.</p>
<p><i>Summary</i> The term «civil society» covers associations and activities between state, market and family. The field includes voluntary organisations, foundations, self-help groups, trade unions and other value- and special interest groups.</p> <p>This report presents a bibliographic overview of research-based literature, particularly related to voluntary associations, mainly published in the years between 1980 and 2006. Most publications cover Norway and Scandinavia, but important works from other European countries are also included. The bibliography covers membership-based organisations pursuing altruistic and social aims, excluding professional associations, trade unions and other organisations related to the economic sphere.</p> <p>The literature is divided into thirteen categories in total, according to theme or type of organisation, with a short introduction to each category.</p>
<p><i>Index terms</i> Voluntary organisations. Civil society. Third sector.</p>

Figur 1.60

Vedlegg 2**Litteratur og bakgrunnsmateriale**

Agenda Utredning og Utvikling (2004): «For og med barn og unge? Evaluering av tilskuddsordninger for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner». Oslo.

Allern, Elin Haugsgjerd, (2007): «Parties, Interest Groups and Democracy, Political Parties and their Relationship with Interest Groups in Norway». Oslo: Unipub.

Andersen, Jørgen Goul (2004): «Et ganske levende demokrati». Århus: Århus universitetsforlag.

Andersson, Mette m.fl. (2006): «Transnasjonale nettverk – nasjonale demokratier Politisk mobilisering og engasjement blant unge med innvandrerbakgrunn». Upublisert skisse til Norges forskningsråd. IMER.

Bengtsson, Bo (2004): «Föreningsliv, makt och integration». Stockholm: Justisdepartementet.

Berg, Christin, Svein Ingve Nødland og Ståle Opedal (2002): «Hørt om Frifond!? – evaluering av ny støtteordning for lokalt frivillig virke blant barn og unge». Stavanger: Rapport RF, Rogalandsforskning 2002/355.

Berven, Nina og Per Selle (red) (2001): «Sveket kvinnemakt? De frivillige organisasjonene og velferdsstaten». Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bjørklund, Tor og Johannes Bergh (2003): «The political representation of immigrants in Oslo and Copenhagen. A study of electoral systems and voting behaviour» I: Grete Brochmann (red.), «The Multicultural Challenge. Comparative Social Research». Oxford: Elsevier Science.

Boje, Thomas P., Torben Fridberg & Bjarne Ibsen (2006): «Den frivillige sektor i Danmark. Omfang og betydning». Rapport 06:19. København: Socialforskningsinstituttet.

Boli, John (1991): «Sweden: Is there a viable third sector?» I: Robert Wuthnow, red., «Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective», s. 95–124. Princeton: Princeton University Press.

Brathaug, Ann Lisbet, Erling Joar Fløttum, Tore Halvorsen, Knut Sørensen & Steinar Tødsen

(2006): «Reviderte nasjonalregnskapstall 1970–2005». Økonomiske analyser: 25–37.

Brochmann Grete, Tordis Borchgrevink, Jon Rogstad (red.) (2002): «Sand i maskineriet: makt og demokrati i det flerkulturelle Norge. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003». Oslo: Gyldendal Akademisk.

Daatland, Svein Olav, Odd H Guntvedt og Britt Slagsvold (red) (2000): «Eldresenteret nå og framover». NOVA-rapport 17/00. Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

ECON analyse Rapport 2004–057 «Frivillig sektor – verdiskaping og utfordringer». Oslo.

Festervoll, Åse Vigdis. (2007): «Mytenes sannhet og sannhetenes myter. Vet vi nok om frivillig kulturarbeid og lokal kultursatsing?».

Festervoll, Åse Vigdis. (2005): «Frivillige organisasjoner, voksenopplæring, samfunnsutvikling», Folkekulturforbundet.

Friberg, Jon Horgen og Heidi Gautun (2007): «Inkludering av etniske minoriteter i frivillige organisasjoner og fotballag for barn og ungdom i Oslo». Oslo: Fafo-rapport 2007:16.

Friberg, Jon Horgen (2005): «Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo». Oslo: Fafo-notat 2005:16.

Goul Andersen, Jørgen (2004): «Et ganske levende demokrati». Århus: Aarhus universitetsforlag.

Gulbrandsen, Therese & Aina Holmøy (2004): «Omnibusundersøkelsen april/mai 2004 : dokumentasjonsrapport». Oslo: Statistisk sentralbyrå Avdeling for personstatistikk/Seksjon for intervjuundersøkelser.

Handlingsplan (2007): «Kultur og næring». Oslo: Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kultur- og kirkedepartementet.

Heidar, Knut og Jo Saglie (2002): «Hva skjer med partiene?». Oslo: Gyldendal Akademisk.

Hrafnisdóttir, Steinunn (2006): «The Icelandic Voluntary Sector. Development of Research». I: Aila-Leena Matthies, red., «Nordic civic society

organisations and the future of welfare services – a model for Europe?», Vol. TemaNord 2006:517. Copenhagen: The Nordic Council of Ministers.

Janoski, Thomas & John Wilson (1995), «Pathways to Voluntarism: Family Socialization and Status Transmission Models». *Social Forces*, 74:271–292.

Koch-Nielsen, Inger, Lars Skov Henriksen, Torben Fridberg & David Rosendahl (2005): «Frivilligt arbejde – Den frivillige indsats i Danmark». Rapport 05:20. København: Socialforskningsinstituttet.

Koordineringsutvalget for departementenes forhold til frivillige organisasjoner – rapport (2004): «Forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner. Kartlegging, vurdering og utviklingsområder». Oslo: Kultur- og kirkedepartementet

KS (2005): «På sporet av en frivillighetspolitikk?». Rapport. Oslo.

KS (2005): «Sammen om det gode liv – En veileder for utvikling av lokal frivillighetspolitikk. Oslo: Kommuneforlaget

Lorentzen, Håkon (2006): «Frivillig innsats – dyd av nødvendighet?». *Horisont* nr. 1/2006

Lorentzen, Håkon og Toril Røkeberg (Rapport 98:14, ISF): «Hvem bør eie frivillighetssentrene?». Oslo: Institutt for samfunnsvitenskap.

Melve, Jørgen (2003): «Innvandrerorganisasjoner i Norge», i *Innvandrerorganisasjoner i Norden*. Tema Nord. København: Nordisk ministerråd.

Melve, Jørgen (2002): «Innverknad i lokale avgjerdsprosessar – lokale dialogfora som grunnlag for innverknad for minoritetar og deira organisasjonar». IMER Norge/Bergen Rapport 30/02.

Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne og Sosial- og helsedepartementet (2006): «Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001–2006». Oslo: Rapport.

Nordahl, Berit & Yngve Carlsson (1999): «Lokale utvalg og deltakerdemokrati. Evaluering av SAM-programmets forsøk med formalisert samarbeid mellom kommune og innbyggere». Samarbeidsrapport. Oslo: NIBR / Norges byggforskningsinstitutt.

Nordhaug, Ragnhild Daas: «Norge nest best på frivillighet». Artikkell i *Vårt Land* 25. oktober 2004.

Nordisk Ministerråd (2004): «Demokrati i Norden». København.

NOU 2006:15 «Frivillighetsregister». Oslo: Kultur- og kirkedepartementet, 2006.

NOU 2006:13 «Fritid med mening. Statlig støttopolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner». Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet, 2006.

NOU 2006: 7 «Det lokale folkestyret i endring? Om deltakelse og engasjement i lokalpolitikken». Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2006.

NOU 2004:25 «Penger teller, men stemmer avgjør. Om partifinansiering, åpenhet og partipolitisk fjernsynsreklame». Oslo: Moderniseringsdepartementet. 2004.

NOU 2001:22 «Fra bruker til borger». Oslo: Sosial- og helsedepartementet, 2001.

NOU 1997:1 «Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner». Oslo: Barne- og familiedepartementet, 1997.

NOU 1988:17 «Frivillige organisasjoner». Oslo: Finans- og tolldepartementet, 1988.

Nødland, Svein Ingve, Nils Asle Bergsgard, Anett Bjelland og Einar Leknes (2007): «Kommunenes samhandling med frivillig sektor». Rapport IRIS-2007/047. Stavanger.

Nødland, Sven Ingve, Kirsten Allred, Christin Berg og Ståle Opedal (2005): «Skal alle gjøre alt? – evaluering av landsdekkendeorganisasjoner på innvandrerfeltet». Rapport RF-2005/61. Stavanger: Rogalandsforskning.

Olsson, Lars-Erik, Lars Svedberg & Eva Jeppson Grassman (2006): «Medborgarnas insatser och engagemang i civilsamhället – några grundläggande uppgifter från en ny befolkningsstudie». Arbetsrapportserie nr 39. Sköndal: Sköndalsinstitutet.

Ot.prp. nr. 55 (2006–2007): «Om lov om register for frivillig virksomhet». Oslo: Kultur- og kirkedepartementet, 2007.

Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) «Om lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)». Oslo: Kultur- og kirkedepartementet. 2007.

Ot.prp. nr. 47 (2006–2007) «Om lov om registrering av innsamlinger». Oslo: Kultur- og kirkedepartementet. 2007.

Ot .prp.nr. 44 (2002–2003) «Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen». Oslo: Kultur- og kirkedepartementet. 2003.

Predelli, Line Nyhagen (2006): (NIBR-rapport 2006:14): «Innvandrerorganisasjoner i Norge. Utforming, aktiviteter og politisk deltakelse». Oslo.

Putman Robert D.: (2000), «Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community». New York: Simon & Schuster.

Putnam, Robert D. (1993), «Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy». New Jersey: Princeton University Press.

Rogstad, Jon. (2007): «Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering». Universitetsforlaget, Oslo.

Rothstein, Bo og Dietlind Stolle (2003): «Introduction: Social Capital in Scandinavia». *Scandinavian Political Studies*, 26(1).

Ruud, Morten og Geir Ulfstein (2002): «Innføring i Folkerett». Oslo: Universitetsforlaget.

Røiseland, Asbjørn (2006): «Demokratiets infrastruktur i forfall?». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 47.

Salamon, Lester M, Helmut K. Anheier (1998): «Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationality». *Voluntas*, 9 (3) 213–248.

Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski & Associates, red. (2004): «Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector», Volume II. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech (1999): «Global civil society. Dimensions of the nonprofit sector», Volume I. Sokolowski & Associates, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier (1998): «Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally». *Voluntas*, 9:213–248.

Selle, Per og Bjarne Øymyr (1995): «Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrer seg 1940–1990». Oslo: Samlaget

Selle, Per & Kristin Strømsnes (1997): «Medlemskap og demokrati: Må vi ta passivt medlemskap på alvor?». *Politica*, 1:31–48.

Selle, Per og Dag Wollebæk (2005): «Hvorfor studere sosial kapital i Norge?». *Tidsskrift fra samfunnsforskning*, 2005 nr.2.

Sivesind, Karl Henrik (2007): «Frivillig sektor i Norge 1997–2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi». Rapport 2007:010. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Sivesind, Karl Henrik (2006a): «Endringer i barne- og ungdomsorganisasjonene». Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Sivesind, Karl Henrik (2006b): «Frivillig arbeid i Norge». *Nopus-Nytt* nr 4–2006.

Sivesind, Karl Henrik (2005): «Seniorers deltakelse i frivillig arbeid. Betydningen av alder og livssituasjon». Dokumentasjonsrapport. ISF paper 2005:001. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle, Dag Wollebæk, S. Wojciech Sokolowski & Lester M. Salamon (2004), «Norway». I: Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski & Associates, red., *Global civil society: «Dimensions of the non-*

profit sector», Volume II. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

Sivesind, Karl Henrik og Guro Ødegård (2003). «Makt i de frivillige hender», i Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård (red.). «Ungdom, makt og mening». Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle & Dag Wollebæk (2002): «The Voluntary Sector in Norway – Composition, Changes, and Causes». Report 2. Oslo: Institute for Social Research.

Sosial- og helsedirektoratet, Deltasenteret og Statens råd for funksjonshemmede (2003): «Universell utforming over alt. Planlegging og utforming av uteområder, bygninger, transport og produkter for alle». Oslo.

Statskonsult Rapport nr. 2006:6: «Evaluerer av tilskudd til frivillige organisasjoner på forsvarsområdet». Oslo, 2006.

St.meld. nr. 30 (2006–2007) «Kringkasting i en digital fremtid». Oslo: Kultur- og kirke departementet. 2007.

St.meld. nr. 20 (2006–2007) «Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller». Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2007.

St. meld. nr. 12 (2006–2007) «Regionale fortrinn – regional framtid». Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2006.

St.meld. nr. 25 (2005–2006) «Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer». Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2006.

St.meld. nr. 23 (2005–2006) «Om gjennomføring av europapolitikken», Oslo: Utenriksdepartementet, 2006.

St. melding nr. 21 (2005–2006) «Hjerte for heile landet Om distrikts- og regionalpolitikken». Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2006.

St.meld. nr. 17 (2005–2006) «2008 som markeringsår for kulturelt mangfold». Oslo: Kultur- og kirke departementet, 2006.

St.meld. nr. 17 (2004–2005) «Makt og demokrati». Oslo: Statsministerens kontor, 2005.

St.meld. nr. 49 (2003–2004) «Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet». Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2004.

St.meld. nr. 35 (2003 – 2004) «Felles kamp mot fattigdom En helhetlig utviklingspolitikk» Oslo: Utenriksdepartementet, 2004.

St.meld. nr. 48 (2002–2003) «Kulturpolitikk fram mot 2014». Oslo: Kultur- og kirke departementet. 2003.

St.meld. nr. 44 (2002–2003) «Om digitalt bakke-nett for fjernsyn». Oslo: Kultur- og kirke departementet. 2003.

St.meld. nr. 40 (2002–2003) «Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne». Oslo: Sosialdepartementet, 2003.

St.meld. nr 39 (2001 – 2002) «Oppvekst og levekår for barn og unge i Norge». Oslo: Barne- og familiedepartementet, 2002.

St.meld. nr. 15 (2000–2001) «Nasjonale minoriteter i Norge Om statleg politikk overfor jødar, kvenner, rom, romanifolket og skogfinnar». Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2000.

St.meld. nr.14 (1999–2000) «Idrettslivet i endring, om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet. Oslo: Kultur- og kirkedepartementet, 1999.

St.meld. nr. 2 (1990–91) Revidert nasjonalbudsjett 1991. Oslo: Finansdepartementet, 1991.

St.meld. nr. 4 (1988–89) Langtidsprogrammet 1990–93. Oslo: Finansdepartementet, 1989.

St.meld. nr. 44 (1997–98) «Tilleggs melding om statens forhold til frivillige organisasjoner». Oslo: Kulturdepartementet, 1998.

St.meld. nr 32 (1996 – 1997) «Om tilskuddsregler for barne- og ungdomsorganisasjonene». Oslo: Barne- og familiedepartementet, 1997.

St.meld. nr. 27 (1996 – 1997) «Om statens forhold til frivillige organisasjoner». Oslo: Kulturdepartementet, 1997.

St.meld. nr.16 (1993–94) «Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler». Oslo: Sosial- og helsedepartementet, 1993.

St.meld. nr. 2 (1990–91) «Revidert nasjonalbudsjett 2000». Oslo: Finansdepartementet, 2000.

St.prp. nr 61 (1999–2000) «Om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000». Oslo: Finansdepartementet, 2000.

Strandbu, Åse (2006): «Idrett, kjønn, kropp og kultur. Minoritetsjenters møte med norsk idrett». NOVA Rapport 10/06.

Tall- og statistikkmateriale fra Fordelingsutvalget for barne- og ungdomsorganisasjoner.

Tranvik, Tommy og Per Selle (2003): «Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene». Oslo: Gyldendal Akademisk.

Wijkström, Filip & Torbjörn Einarsson (2006): «Från nationalstat til näringsliv. Det civila samhällets organisationsliv i förändring». Rapport. Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutet, Handelshögskolan i Stockholm.

Wollebæk, Dag & Per Selle (2002): «Det nye organisasjonssamfunnet – Demokrati i omforming». Bergen: Fagbokforlaget.

Wollebæk, D. & Selle, P. (2002): «Does Participation in Voluntary Associations Contribute to Social Capital? The Importance of Intensity, Scope and Type». Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 31, 32–61.

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000). «Frivillig innsats, demokrati og økonomi». Oslo: Fagbokforlaget.

Ødegård, Guro (2006). «Ungdom og demokratiskolering» i NOU 2006:13 «Fritid med mening». Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): «Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen», Oslo: Gyldendal akademisk.

Vedlegg 3

Kategoriseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

Tabell 3.1 Kategoriseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

ICNPO	Engelsk ICNPO-kategori	Norsk ICNPO-kategori	Norske eksempler
1	<i>CULTURE & RECREATION</i>	<i>Kultur og rekreasjon</i>	
1 100	Culture and Arts	Kunst og kultur	Musikk, teater og dans, Kunst, brukskunst og arkitektur, Historie, litteratur og språk, Museer, samlinger og bibliotek, Tidsskrifter og medier, Andre kulturelle og kunstneriske aktiviteter
1 200	Sports	Idrett	Alle typer idrett, sport og trim, også skytterlag, bedriftsidrett og idrett for personer med nedsatt funksjonsevne
1 300	Other Recreation & Service Clubs	Rekreasjon og sosiale foreninger	Friluftsliv og speideren, Motor og båtforening, Dyreeierklubber, Pensjonistlag, Studentsamfunn, Sosiale klubber (Rotary, Lions etc.), Andre hobby- og fritidsaktiviteter
2	<i>EDUCATION & RESEARCH</i>	<i>Utdanning og forskning</i>	
2 100	Primary & Secondary Education	Grunn og videregående utdanning	Barne- og ungdomsskoler, Videregående skoler, Folkehøgskoler, Universitet og høyskoler, Yrkesrettet/teknisk utdanning, Voksenopplæring og videreutdanning, forskning
2 200	Higher Education	Høgskole og universitet	
2 300	Other Education	Annen utdanning	
2 400	Research	Forskning og utvikling	
3	<i>HEALTH</i>	<i>Helse</i>	
3 100	Hospitals & Rehabilitation	Sykehus og rehabilitering	Sykehus, Rehabilitering, Pleie- og aldershjem, Psykiatriske institusjoner, Polikliniske helsetjenester, Alternativ medisin, Redningsarbeid og ambulansetjenester
3 200	Nursing Homes	Sykehjem	
3 300	Mental Health	Psykiatriske institusjoner	
3 400	Other Health Service	Andre helsetjenester	

Tabell 3.1 Kategoriseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

ICNPO	Engelsk ICNPO-kategori	Norsk ICNPO-kategori	Norske eksempler
4	<i>SOCIAL SERVICES</i>	<i>Sosiale tjenester</i>	Barnehager, Familierådgivning, Krisesentre og -telefoner, Tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne, Tjenester for eldre, Selvhjelp, Materiell hjelp til tren- gende, Barnevern, Tiltak for rusmiddelmisbrukere
4 100	Social Services	Sosiale tjenester	
4 200	Emergency & Relief	Krisehjelp og støttearbeid	
4 300	Income Support & Maintenance	Økonomisk og materiell støtte	
5	<i>ENVIRONMENT</i>	<i>Natur- og miljøvern</i>	
5 100	Environment	Natur- og miljøvern	Områdevern og områdeforvaltning,
5 200	Animals	Dyrevern	
6	<i>DEVELOPMENT & HOUSING</i>	<i>Bolig- og lokalmiljø</i>	Grendelag, Forsamlingshus, Huseierforening, Borettslag
6 100	Community Development	Lokalsamfunns-utvikling	
6 200	Housing	Bolig- og lokalmiljø	
6 300	Employment & Training	Arbeidsopplæring	
7	<i>CIVIC & ADVOCACY</i>	<i>Politiske- og interesseorganisasjoner</i>	Personer med nedsatt funksjonsevne og syke, Kvinnesak, Mållag, Avhold, Etniske minoriteter, Rettighets- og støttearbeid for svake og utsatte grupper (innsatte, fattige m.v.), Kampanjer og lobbyvirksomhet, Juridisk bistand, Forbrukerorganisasjoner, Politiske partier
7 100	Civic & Advocacy Organizations	Interesseorganisasjoner	
7 200	Law & Legal Services	Juridisk rådgivning	
7 300	Political Organizations	Politiske organisasjoner	
8	<i>PHILANTHROPY</i>	<i>Legater og fremme av frivillighet</i>	
8 100	Grant-making foundations		Pengeutdelende stiftelser
8 200	Other philanthropic intermediaries		Frivillighetssentraler
9	<i>INTERN'L ACTIVITIES</i>	<i>Internasjonale organisasjoner</i>	Internasjonale vennskaps- og utvekslingsprogrammer, Internasjonalt nødhjelp- og bistandsarbeid, Menneskerettighets- og fredsarbeid
9 100	International activities		

Tabell 3.1 Kategoriseringsmal fra The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

ICNPO	Engelsk ICNPO-kategori	Norsk ICNPO-kate- gori	Norske eksempler
10	<i>RELIGIOUS CONGREGA- TIONS</i>	<i>Tros- og livssyns- organisasjoner</i>	Organisasjoner tilknyttet Den norske kirke , Misjon, Protestantisk frikirke, Andre religioner, Livssynsorganisasjoner
10 100	Religious congregations and associations		
11	<i>PROFESSIONAL ASSOCIATIONS</i>	<i>Yrkes-, bransje- og fagforeninger</i>	Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, Bransje- og næringssammenslutninger, Produsentkooperativer, Elev- og studentorganisasjoner
11 100	Business associations	Næringslivs- og arbeidsgiver- organisasjoner	
11 200	Professional associations	Yrkessammen- slutninger	
11 300	Unions	Arbeidstaker- organisasjoner	
12	<i>NOT ELSEWHERE CLASSIFIED</i>	<i>Andre</i>	
12 100	n.e.c		

Vedlegg 4**Gaver til frivillige organisasjoner – godkjente organisasjoner***Liste over godkjente frivillige organisasjoner*

Skattytere kan kreve fradrag for gave til visse frivillige organisasjoner. Gaven må være pengebeløp og minst 500 kr samlet i løpet av inntektsåret. Maksimale fradrag er 12 000 kroner. For at gaven skal være fradragsberettiget må organisasjonen som mottar gaven godkjennes av likningsmyndighetene etter visse kriterier, se *skatteloven § 6–50*. Et annet vilkår for at giveren skal få fradrag i selvangivelsen, er at organisasjonen leverer oppgaver til skatteetaten over hvem som har gitt gaver og hvor mye hver har gitt. De godkjente organisasjonene må levere *oppgaver elektronisk* til Skattedirektoratet over hvem som har gitt gaver til organisasjonen, se *forkrift* om levering av likningsoppgaver.

Organisasjonene må selv søke *fylkesskattekontoret* (for Oslo: Oslo likningskontor) om godkjenning.

Oppdatert liste over godkjente organisasjoner:

ACTA – Barn og Unge i Normisjon
Actis – rusfeltets samarbeidsorgan
ADHD Norge
Adina stiftelsen
Adopsjonsforum
ADRA Norge
Afasiforbundet i Norge
Afghanistankomiteén i Norge
AFS Norge Internasjonal Utveksling
Agder-Telemark Aksjonen
Aglow International Norge
Ahead
Aksjon Slett U-Landsgjelda
Aktiv Barnehjelp
Albatrossen Ettervernsenter
American Lutheran Congregation, The
Ammehjelpen
Amnesty International Norge
Antroposofisk Selskap i Norge
Arc-Aid Foundation
Areopagos Norge
Art of Living Foundation – Norge

AsiaLink
Atlas-alliansen
Attføringssenteret i Rauland
Autismeforeningen i Norge
Barnas Brobygger
Bergen Hindu Sabha
Blekkulfs Miljødetektiver
Blå Kors Norge
Buddhistforbundet
Bykirken
Care Norge
Caritas Norge
Central Jam-e-Mosque World Islamic Mission Norway
Cerebral Parese-foreningen
Children at Risk Foundation
Christian Relief Network
CISV Norge Internasjonale Barneleire
Cubaforeningen i Norge
De Frie Evangeliske Forsamlinger Misjons og Hjemmeutvalget
De Norske Pinsemenigheters Ytremisjon
Den Evangeliske Forsamling
Den Evangelisk Lutherske Frikirke Felleskassen
Den indre Sjømannsmisjon
Den Kristelige Menighet
Den Lutherske Forsamling Avaldsnes
Den nordisk katolske kirke i Norge
Den Norske Bevegelsen Ordet og Israel
Den Norske Helsingforskomité
Den Norske Israelmisjon
Den norske kirke
Den Norske Misjonsallianse
Den Norske Tibetmisjon
Den Norske Turistforening
Den ortodokse kirke i Norge – Hellige Nikolai menighet
Det Almindelige Samfund
Det Evangelisk-Lutherske Kirkesamfunn
Det Frivillige Skyttervesen
Det Hvite Bånd, Norske Kvinners Kristne Avholdsforbund

Det Islamske Kultursenter Samfunn I Norge-Dik-sin	Guds Menighet Vegårdshei
Det Mosaiske Trossamfunn	Guds Menighet Ørsnes
Det Norske Baptistsamfunn	Hei Verden
Det Norske Hedningsamfunn	Hedmark Misjonssenter
Det Norske Misjonsforbund	Hindu Santan Mandir
Det Norske Misjonsforbunds Ungdom	Hindu trossamfunn i Rogaland
Det Norske Misjonsselskap	Hjelp Jødene Hjem
Det Norske Totalavholdsselskap	Hjelp til flomrammede tamiler
Det Serbiske Ortodokse Kirkesamfunn i Norge	Hope of the future
Det Vietnamesiske Buddhist & Kultursenter i Øst-fold	Hope Oslo Kristne Menighet
Domkirkens sykehjem (stiftelse)	Human-Etisk Forbund
Dyrebeskyttelsen Norge	Human Rights Service
Dyrebeskyttelsen Oslo & Omegn Dyrenes hus	Hørselshemmedes Landsforbund
Dyrevernalliansen	Hånd i hånd Uganda
Ebo Towns Venner	IKS – Interessegruppa for Kvinner med Spiseforstyrrelser
Eelam Tamilar Sangam	Indremisjonsforbundet
Elihu-menigheten	Inor Adopt
Euromission	Internasjonal Kvinneliga for Fred og Frihet (IKFF)
Evangelisk Orientmisjon	Internasjonale Kristne Ambassade Jerusalem
Exodus Nord	International Gospel Mission
Fadderbarnas Framtid	IOGT Norge
Familie og Medier Kristent Medieforum KKL	IOS Islamske opplæringssenter
Farmasøyter uten grenser Norge	Islamsk Råd Norge
Feiringklinikken AS	Jesu Kristi Kirke av Siste Dagers Hellige
Flyktningehjelpen	Jesus Alive Scandinavia
Folkereisning mot krig	Josva Kirken
Fontenhuset Stavanger	Juvente
For Bibel og Bekjennelse	Jødisk Nasjonal Fond
Forbundet Kysten	KABA – Kristent Arbeid Blant Arabere
Forbundet Mot Rusgift	Kfuk-Kfum Global
Foreningen for blødere i Norge	Kimerud Stiftelse
Foreningen for brystkrefteropererte	Kirken av Guds Nåde
Foreningen for Fragilt-X Syndrom	Kirken i Dalen
Foreningen for Hjertesyke Barn	Kirkens Familievern
Foreningen for Muskelsyke	Kirkens fengselsarbeid
Foreningen Forebyggende Mot Narkotika	Kirkens Nødhjelp
Foreningen !les	Kirkens SOS i Norge
Foreningen Kristen Riksradio	Kongsberg Bibelsenter
Foreningen Norges Døveblinde	Kreftforeningen
Foreningen til Ski-Idrettens Fremme	Kristen Muslimmisjon
Foreningen 2 Foreldre	Kristensamfunnet
Foreningen Våre Rovdyr	Kristent Arbeid Blant Blinde og svaksynte (KABB)
Foreningen Windjammer	Kristent Befals Samfunn
Fortidsminneforeningen	Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
FORUT Solidaritetsaksjon for utvikling	Kristent Nettverk
Foursquare Norge	Kristent Pedagogisk Forbund
Framtiden i våre hender	Kristi Forsamling
Frelsesarmeen	KRIK-Kristen Idrettskontakt
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon i Akershus	Landsforbundet for kombinert Syns- og Hørselshemmede/Døveblinde
Grenlandsaksjonen	Landsforbundet for synshemmede
Grønn Hverdag	Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
Guds Menighet i Flakstad	Landsforeningen for Huntingtons Sykdom (LHS)

Landsforeningen for nyrepasienter og transplan-
 terte
 Landsforeningen for pårørende innen psykiatri
 Landsforeningen for trafikkskadde
 Landsforbundet mot stoffmisbruk
 Landsforeningen Ny Musikk
 Landsforeningen uventet barnedød
 Landslaget for Lokalhistorie
 Landslaget for spelemenn
 Latin-Amerikagruppene i Norge
 Latin-Amerika helsefond
 Leger Uten Grenser
 Leppe-/Ganespalteforeningen
 LEVE
 Levende Ord Bibelsenter Bergen
 Lukas Stiftelsen
 Maran Ata Norge
 Marborg
 Marys Venner
 Menigheten Arken
 Menigheten Framtid og Håp
 Menigheten Karisma Senter
 Menigheten Samfundet
 Menigheten Sion Blomsterdalen
 Menneskeverd
 Mental Helse Norge
 Metodistkirken i Norge
 Miljøstiftelsen Bellona
 Misjon Uten Grenser
 Misjonsforeningen Nordlys
 Misjonsselskapet ETUF
 Mission Aviation Fellowship
 Modum Bad - Gordon Johnsens stiftelse
 Moss bibelsenter
 Multippel Skleroseforbundet
 Musikkens Venners Landsforbund
 Namibiaforeningen
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Nasjonalt Åndelig Råd for Bahai'er i Norge
 Natteravnene
 Natur og Ungdom
 Naturvernforbundet Hordaland
 Nei til Atomvåpen
 Nettverkskirken
 New Life Community
 New Life Mission
 Nord-Norges Diakonstiftelse
 Nordic Harvest Mission
 Nordisk Humanitærhjelp
 Norea Mediemisjon
 Noregs Mållag
 Noregs Ungdomslag
 Norge – Moldova. Livskvalitet og utvikling
 Norges Astma- og Allergiforbund
 Norges Blindeforbund

Norges Diabetesforbund
 Norges Døveforbund
 Norges Forsvarsforening
 Norges Fredslag
 Norges Fredsråd
 Norges Handikapforbund
 Norges Husflidslag
 Norges Idrettsforbund og Olympiske Komite
 Norges Korforbund
 Norges Kristelige Legeforening
 Norges kristelige student- og skoleungdomslag
 Norges KFUK-KFUM
 Norges KFUK-KFUM Speidere
 Norges Kristne Råd
 Norges Kvinne- Og Familieforbund
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Myalgisk Encefalopati Forening
 Norges Musikkorps Forbund
 Norges Naturvernforbund
 Norges Parkinsonforbund
 Norges Røde Kors
 Norges Samemisjon
 Norges speiderforbund
 Norges Unge Katolikker
 Norilco
 Normisjon
 Norske Bangladesh Fadderforening
 Norsk Barnehjelp
 Norsk Cøliakiforening
 Norsk Epilepsiforbund
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede
 Norsk Forening for Fartøyvern
 Norsk forening mot Støy
 Norsk Fosterhjemsforening
 Norsk Gideon Bibelmisjon
 Norsk Jernbaneklubb
 Norsk Luthersk Lekmannsmisjon
 Norsk Luthersk Misjonssamband
 Norsk Misjon i øst
 Norsk Montessoriforbund
 Norsk Målungdom
 Norsk Nødhjelp
 Norsk Ornitologisk Forening
 Norsk Psoriasisforbund
 Norsk Revmatikerforbund
 Norsk Rotary Forum
 Norsk Søndagsskoleforbund
 Norsk Thyroideaforbund
 Norsk Tourette Forening
 Norske 4H
 Norske Kvinners Sanitetsforening/Norsk Osteo-
 porose forbund
 Norske Leger mot Atomvåpen
 Norske Redningshunder

Norwegian Disable Care Foundation	Stiftelsen Frihetens Ord
Ny Generasjon	Stiftelsen Fullriggeren «Sørlandet»
Oasen Bibelsenter	Stiftelsen Godthaab
Operasjon Mobilisering	Stiftelsen Haydoms Venner
Oppdal Kristne Senter	Stiftelsen Health & Development International Norway (HDI)
Organisasjonen Voksne for Barn	Stiftelsen Hestmanden
Oslo Katolske Bispedømme	Stiftelsen Hjertegod
Oslo Kristne Senter	Stiftelsen Karmel-Instituttet
Palestinakomiteen i Norge	Stiftelsen Kirkens Bymisjon Bergen
Pinsebevegelsens Sentralregistrering av Gaver med skattefradrag (PSGS)	Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo
Pinsevennenes Barne- og Ungdomsutvalg	Stiftelsen Kirkens Sosialtjeneste
Plan Norge	Stiftelsen KRAFT
Prison Fellowship Norge	Stiftelsen Krisesenteret i Stavanger
Professor Thorolf Raftos Stiftelse for Menneskets Rettigheter	Stiftelsen Kristen Tjeneste
Redd Barna	Stiftelsen Livets Senter
Redningsselskapet	Stiftelsen Max Havelaar Norge
Refugee Norge	Stiftelsen Menighetssøsterhjemmet
Regnskogfondet	Stiftelsen Mercy Ships
Retinitis Pigmentosa Foreningen i Norge	Stiftelsen Motormuseet på Strømmen Storsenter
Ridderrennets Venner	Stiftelsen Natur-Kultur-Helse Asker
Right To Play	Stiftelsen Navigatørene Norge
Riksmålsforbundet	Stiftelsen Norsk Luftambulanse
Rusfri, Kristenforlkets Edruskapsråd	Stiftelsen Open Heart Trosbudbringeren
Rådet for Psykisk Helse	Stiftelsen Organdonasjon
Salten Bibelsenter	Stiftelsen Pinsevennenes Evangeliesenter
Senterkirken Eiker	Stiftelsen Positiv Oppvekst
Sentrumkirka Betel	Stiftelsen Senteret
Sentrumkirken	Stiftelsen Signo
Sentrumkirken Ringerike	Stiftelsen Skoleskipet Christian Radich
Shuva Israel / Norge	Stiftelsen SOS-Barnebyer Norge
Sjømannskirken – Norsk kirke i utlandet	Stiftelsen Termik
Skandinavisk Barnemisjon	Stiftelsen Tro Håp og Kjærlighet (THK)
Skeiv Ungdom	Stiftelsen Ung Agenda 21
Skjærgårdskirka	Stiftelsen Valnesfjord Helsesportssenter
SLIMG Child Care	Stiftelsen Yme
Socorro Nicaragua	Stine Sofies Stiftelse
SOS Rasisme	Strømmestiftelsen
St. Edmunds' Church	Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond (SAIH)
Star of Hope	Støtteforeningen for Kreftsyke Barn
Stiftelsen Amatheia	Syvendedags Adventistsamfunnet Den Norske Union
Stiftelsen Arken	Sørlandskirken
Stiftelsen Arkivet	Tano Trust
Stiftelsen Areopagos	Transparency International Norge
Stiftelsen Barn og Krig	Troens Bevis Verdens Evangelisering
Stiftelsen Bergen Diakonissehjem	Troens Fellesskap
Stiftelsen Det Norske Bibelselskap	Troens Liv Bibelsenter
Stiftelsen Det Norske Diakonhjem	Tromsø Mineskadesenter
Stiftelsen Dilsdalen Feriekoloni	Trosgnisten Misjon
Stiftelsen Europa i Fokus	Trossamfunnet Jehovas vitner
Stiftelsen Flyhistorisk museum Sola	U-landsforeningen Svalene
Stiftelsen Fontene	U-landshjelp fra Folk til Folk
Stiftelsen Fontenehuset Hønefoss	Ulsteinvik Bibelsenter
Stiftelsen Fransiskushjelpen	

Ung Kirkesang
Ungdom i Oppdrag
Ungdom mot narkotik (UMN)
Ungdomsgruppen i Kreftforeningen
Unicef Norge
Utviklingsfondet
Vekkelsessenteret
Velferdsalliansen
Vennenenes Samfunn Kvekerne
Venner av Uganda
Vestlandske Blindforbund
Verdens Barn
Viken senter for psykiatri og sjelesorg

Vineyard Norge
Vineyard Norge
WayBack – Stiftelsen Livet Etter Soning
WWF-Norges Medlemsforening
Wycliffe Bibeloversettere i Norge
Youth For Understanding
Zoe kirken
Zoèkirka
Ønskebrønnen
Øyane sykehjem stiftelse
Ålesund Kristne Senter
Åpne Dører

Vedlegg 5

Mandat til utvalget som skal gå gjennom merverdiavgiftsregelverket på kultur- og idrettsområdet samt frivillig sektor

1. Bakgrunn

Det er ved flere anledninger varslet overfor Stortinget at regelverket for merverdiavgift på kulturområdet bør gjennomgås. Problemstillingen ble bl.a. omtalt i Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) i forbindelse med innføringen av merverdiavgift for kino- og filmbransjen og i St.meld. nr. 22 (2004–2005) Kultur og næring.

Regjeringen Bondevik II varslet en gjennomgang av merverdiavgift på kulturområdet i forbindelse med budsjettet for 2006, og Regjeringen Stoltenberg foreslo ingen endringer av dette.

2. Gjeldende rett

Merverdiavgiftsreformen av 1. juni 2001 innførte en generell plikt til å beregne og betale merverdiavgift ved omsetning og uttak av tjenester. Reformen medførte at Norge fikk et regelverk som i oppbygning er likt det som praktiseres i andre land i EØS-området.

Det er imidlertid merverdiavgift på færre tjenester i Norge enn i EU-landene. På kultur- og idrettsområdet har Norge omfattende unntak fra merverdiavgiftsplikten. Det er f.eks. unntak ved salg av inngangsbilletter til forestillinger og arrangementer som teater og konserter, idrettsarrangementer, utstillinger i gallerier og museer o.l. og ved adgang til fornøylesparker, opplevelsessentre og dansetilstelninger med levende musikk, jf. merverdiavgiftsloven § 5 b første ledd nr. 5. Videre er det unntak ved salg av rett til å utøve idrettsaktiviteter, for eksempel inngangsbilletter i svømmehaller, treningsavgift til treningsstudio o.l., jf. § 5 b første ledd nr. 12. Kunstneres fremføring av egne åndsverk er også unntatt, jf. § 5 b første ledd nr. 14. Eksempelvis skal en musiker ikke beregne merverdiavgift av vederlaget vedkommende tar for å opptre. Det er også gjort unntak ved kunstneres

salg av kunstverk og utnytting av opphavsrett til egne litterære og kunstneriske verk, jf. § 5 første ledd nr. 1 bokstav a. Finansdepartementet har i tillegg gitt enkelte særskilte unntak.

3. Hovedproblemstillinger

De mange unntakene fra merverdiavgiften på idretts- og kulturområdet har resultert i et komplisert og lite forutsigbart regelverk. Dette medfører at både avgiftsmyndighetene og de næringsdrivende bruker mye tid og ressurser på å forholde seg til regelverket. Dette har også en side til ideelle organisasjoner og institusjoner (frivillig sektor). Det kan etter gjeldende rett være uklart om man er omfattet av et unntak eller om man er avgiftspliktig. Regelverket medfører også konkurransevridninger mellom aktører i samme bransje ved at noen er unntatt fra merverdiavgift mens andre ikke er det. Avgrensningene kan virke tilfeldige og lite rimelige, og det kan være vanskelig å begrunne hvorfor det skal være en forskjell.

Unntakene på kultur- og idrettsområdet medfører at mange virksomheter har både avgiftspliktig og ikke-avgiftspliktig omsetning (delt virksomhet), og dermed har delvis fradragsrett for inngående merverdiavgift. Regelverket for delte virksomheter skaper vanskelige grensedragninger som gir administrative problemer og uheldige tilpasninger. Undersøkelser har vist at de som har delt virksomhet, har større administrative kostnader enn ordinære avgiftspliktige. Problemene med delt fradragsrett har blitt ytterligere forsterket gjennom utvidelsen av fradragsretten som fulgte av den såkalte Porthuset-dommen (Rt. 2005 side 951). Dommen innebærer eksempelvis at merverdiavgift betalt ved oppføring av idrettsanlegg delvis kan fradragsføres dersom idrettsanlegget også blir brukt i avgiftspliktig virksomhet, f.eks. reklamevirksomhet. Det er en utvidelse i forhold til tidli-

gere forvaltningspraksis på området, og de administrative og kostnadmessige problemene som oppstår ved delvis fradragsrett er blitt forsterket. Det er en tendens til at ressurssterke aktører benytter seg av avgiftsrådgivere for å oppnå størst mulig fradragsrett, mens andre aktører ikke har samme mulighet til å utnytte regelverket til sin fordel. En slik utvikling er uheldig og taler for å utrede et mer forutsigbart og enkelt regelverk.

Unntak fra den generelle merverdiavgiftsplikten skaper også problemer med skjult avgiftsbelastning og kumulasjon av merverdiavgift. Fordi en unntatt virksomhet ikke kan fradragsføre inngående merverdiavgift, blir avgiften en endelig utgift. Når denne virksomheten omsetter til en avgiftspliktig næringsdrivende, og anskaffelsen brukes i dennes virksomhet, oppstår avgiftskumulasjon ved at det ikke foreligger noen spesifisert inngående merverdiavgift på fakturaen som den avgiftspliktige næringsdrivende kan fradragsføre. En næringsdrivende som omsetter unntatte tjenester, vil også tjene på å utføre tjenester med egne ansatte i stedet for å kjøpe tjenesten fra andre med merverdiavgift.

Merverdiavgiften skal først og fremst skaffe inntekter til å finansiere offentlige utgifter. For at dette skal gjøres på en mest mulig effektiv måte og til lave administrasjonskostnader, bør avgiften utformes som en mest mulig generell avgift på forbruk. En innlemmelse i merverdiavgiftsområdet vil føre til at flere vanskelige avgrensningsproblemer forsvinner og vil dermed gi mindre byråkrati og administrative kostnader for de næringsdrivende. Samtidig vil det bli større grad av nøytralitet i vare- og tjenesteanskaffelsene til disse sektorene, og de vil oppnå fullt fradrag for inngående merverdiavgift.

Et hovedmål for utredningen er å legge til rette for et mer oversiktlig og helhetlig regelverk som gir mindre byråkrati og lavere administrative kostnader for kultur- og idrettsområdet samt frivillig sektor. Utvalget skal utrede effektive omlegginger av merverdiavgiftssystemet for disse tre sektorene og beregne provenyvirkninger av dette.

4. Konsekvenser av å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget

Utvalget skal utrede et enklere og mer forutsigbart merverdiavgiftsregelverk på kultur- og idrettsområdet. Arbeidet må ta utgangspunkt i prinsippene for merverdiavgiften og den generelle merverdiavgiftsplikten.

Merverdiavgiftssystemet har tre avgiftssatser: En ordinær sats på 25 prosent, en sats på 13 prosent på næringsmidler og en lav sats på 8 prosent på kringkastingstjenester, persontransport, kino, en del transport av kjøretøy og romutleie, samt formidling av de to sistnevnte tjenestene. I tillegg eksisterer en ordning med fritak for bøker og trykt skrift (såkalt nullsats).

Det finnes pr. i dag lite tallmateriale som kan danne grunnlag for beregninger av inntekter til staten eller virkninger for næringer som følge av en utvidelse av merverdiavgiften til å også omfatte kultur- og idrettsområdet. Utvalget må kartlegge kultur- og idrettsområdet, herunder antall aktører fordelt på sektorer, tall for omsetning, anskaffelser med mer.

Utvalget skal foreslå en grense for hvor stor del av kultur- og idrettsområdet som bør innlemmes i merverdiavgiftsområdet. Grensen som foreslås må være administrativt håndterbar og ikke skape konkurransevidringer eller uheldige økonomiske tilpasninger. I denne sammenhengen må det vurderes om den måten ulike støtteordninger på kultur- og idrettsområdet blir behandlet på i merverdiavgiftsregelverket er hensiktsmessig. I tillegg må hensynet til proveny ivaretas.

Utvalget skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av å innlemme kultur- og idrettsområdet i merverdiavgiftssystemet. For ulike deler av kultur- og idrettsområdet samt frivillig sektor skal utvalget utrede effektive omlegginger av merverdiavgiftssystemet og beregne provenyvirkninger av dette. Likebehandling av sammenlignbare aktiviteter bør vektlegges.

Utvalget må se på hvilke eksisterende tilskuddsordninger som kan egne seg for å jevne ut økonomiske og budsjettmessige konsekvenser av å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget. Herunder må det tas hensyn til administrative kostnader.

Utvalget bør trekke på erfaringer som er gjort i enkelte andre land, som f.eks. Sverige og Danmark. Utvalget bør også vurdere systemet i New Zealand, som har merverdiavgift på nesten alle områder.

Utvalget må sørge for at forslagene som blir presentert, er i tråd med statsstøtteregelverket.

5. Frist

Fristen for utvalgets arbeid er satt til utgangen av 2007.