

Frivillig sektor og boligsosialt arbeid

Rapport for Husbanken

Jill Loga • Ivar Eimhjellen • Camilla Lied



uni Research
Rokkansenteret

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier

Rapport
3-2015

Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfellevurdering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-103-8
ISSN 2387-5615 (elektronisk)

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Frivillig sektor og boligsosialt arbeid

Rapport for Husbanken

JILL LOGA, IVAR EIMHJELLEN OG CAMILLA LIED

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH AS, BERGEN

DESEMBER 2015

Rapport 3 – 2015

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Summary	5
Innledning	6
1. Det boligsosiale feltet	10
1.1 Fremveksten av et boligsosialt politikfelt	10
1.2 Hvem er de vanskeligstilte på boligmarkedet?	11
1.3 Boligsosialt arbeid som integreringsarbeid	14
1.4 Boligsosialt arbeid, et umedgjørlig problem?	16
2. Frivillig sektor på det boligsosiale feltet i dag	18
2.1 Vilkår for ideell tjenesteproduksjon	21
2.2 Områdesatsning og frivillige organisasjoners rolle	24
3. Forskning på frivillig sektor, avgrensning og begreper	35
3.1 Oversettelser av sivilsamfunnsbegreper fra andre land og tradisjoner	35
3.2 Perspektiver på sivilsamfunnets funksjoner	37
3.3 Ulike sektorer og institusjonelle logikker	42
3.4 Avgrensning og måling av tredje sektor	45
4. Historiske perspektiver på frivillig sektors roller og samspill med det offentlige	49
4.1 Et spørsmål om stivhengighet?	49
4.2 Samarbeid mellom offentlig, frivillig og privat sektor	58
Samarbeidets varierende karakter	59
5. Fremveksten av en egen politikk for frivillig sektor	66
5.1 Ny interesse for frivillig sektors potensialer	66
5.2 Utviklingen av en mer helhetlig politikk for frivillig sektor	70
6. Hvilke roller kan frivillig sektor fylle i det boligsosiale arbeidet?	83
6.1 De ideelle organisasjonene	84
6.2 Frivillig innsats og småskalafrivillighet utenfor og innenfor medlemsmodellen	86
6.3 Innovasjon og sosialt entreprenørskap	87
Litteraturliste	89
Appendix	98
Vedlegg 1: Et utvalg offentlige støtteordninger knyttet til boligsosialt arbeid	98
Vedlegg 2: Detaljert ICNPO kategoriseringer og forklaringer	101

Forord

Prosjektet «Frivillig sektor og boligsosialt arbeid» er gjennomført på oppdrag for Husbanken. Bakgrunnen for prosjektet er et stadig mer uttrykt ønske om å øke frivillige aktørers involvering i det boligsosiale feltet, en ambisjon som blant annet uttrykkes i den seneste nasjonale strategien for boligsosialt arbeid «Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Prosjektet handler både om å belyse hva slags roller frivillige og ideelle organisasjoner har spilt historisk for det boligsosiale arbeidet, en problematisering av begreper og avgrensning av frivillig sektor og en drøfting av hva slags roller frivillige aktører kan spille i dag som supplement til offentlige tjenester. Prosjektet er basert på litteraturstudier og gjennomgang av offentlige dokumenter og tilskuddsordninger. Det har ikke vært foretatt egen (kvantitativ eller kvalitativ) datainnsamling. Det er knyttet et mulig opsjonsoppdrag for 2016 til prosjektet, og som skal omfatte kvalitativ datainnsamling fra feltet. En prosjektskisse for dette oppdraget er vedlagt denne rapporten.

Uni Research Rokkansenteret har hatt prosjektledelse og administrativ ansvar for gjennomførelsen, og prosjektet har vært utført i samarbeid med NIBR. Fra Uni Research Rokkansenteret har forskerne Jill Loga (prosjektleder) og Ivar Eimhjellen, som begge er knyttet til *Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*, deltatt. Camilla Lied har deltatt fra NIBR. Eimhjellen og Loga har hatt hovedansvar for rapporten med vekt på å belyse policyutvikling, begreper og litteratur knyttet hovedsakelig til frivillig sektor, mens Lied har bidratt med kunnskap om områdeløft og det boligsosiale feltet. Forskerne har jobbet for å integrere de to kunnskapsfeltene for å kunne levere en helhetlig rapport.

Prosjektets oppdragsperiode har vært fra 1. august 2015 til 1. desember 2015. Det har vært knyttet en referansegruppe til prosjektet bestående av personer med kompetanse på feltet: Lars Marius Ulfrstad, Kari Ludvigsen, Anne Skevik Grødem, Håkon Lorentzen, Arnhild Taksdal og Marit Nybø. Enkelte av disse har bidratt til gjennomlesning av denne rapporten, men gruppen som helhet er planlagt samlet først ved oppstart av opsjonsoppdraget i 2016. Vi vil takke for deres bidrag så lang. Takk også til Uni Research Rokkansenterets administrasjon, ved Hilde Kjerland, for hjelp med å ferdigstille rapporten.

Bergen, desember 2015

Jill Loga (prosjektleder)

Uni Research Rokkansenteret

Sammendrag

Det boligsosiale feltet er et relativt ny politikfelt som ble etablert rundt årtusenskiftet. Fremveksten av feltet hadde bakgrunn i en nedbygging av den etablerte institusjonsomsorgen fra 1960-tallet av med et økt fokus på hjemmebasert omsorg, og et økt fokus på fattigdom, marginalisering og levekårsforskjeller på 1990-tallet. Kommunene ble etter hvert pålagt flere oppgaver innen helse og omsorg for mellom andre funksjonshemmede, psykisk syke, rusavhengige, og ulike andre vanskeligstilte grupper. Fra å ha vært fokusert på individer, individuelle problem og fysiske boligforhold, har det boligsosiale feltet også dreiet mer i retning av nærmiljø og områdesatsninger de senere årene, der stat og kommuner samarbeider. Som et komplekst og bredt felt som involverer ulike forvaltningsnivåer og etater, kan boligsosialt arbeid karakteriseres som et «umeditert problem».

Selv om det offentlige har hatt det største ansvaret for det boligsosiale arbeidet, spiller også frivillig sektor viktige roller. Historisk, før utviklingen av velferdsstaten og det offentliges ansvar, var frivillig sektor innovatører og de sentrale produsenter av tjenester på helse og sosialfeltet, inkludert boligsosialt arbeid. Det boligsosiale feltet er i så måte et gammelt felt som berører mange av kjerneområdene i frivillig sektor, som for eksempel bosetting og omsorg for vanskeligstilte. Flere av de tradisjonelle humanitære og religiøse organisasjonene som i dag fortsatt har en sentral rolle i boligsosialt arbeid, har en historie tilbake til folkebevegelsene på 1800-tallet. I denne rapporten identifiserer vi og drøfter tre sentrale roller som frivillig sektor fyller og kan utvikle på det boligsosiale feltet: tradisjonell ideell tjenesteproduksjon, «småskalafrivillighet» og sosial innovasjon.

Avhengig av utviklingen av politikken på området, kan frivillig sektor tenkes å spille flere roller på det boligsosiale feltet. For å avhjelpe det offentlige på feltet, kan man tenke seg at rollen til de tradisjonelle ideelle institusjonene vil bli reaktualisert og få en større rolle i det boligsosiale arbeidet enn hva de har hatt de senere år. Småskalafrivillighet i form av frivillig innsats kan også bli aktualisert i større grad innen for eksempel områdesatsninger med fokus på hvordan de kan være med å utvikle sosial kapital og inkludering i lokalsamfunn. Frivillig sektor kan også ses i sammenheng med sosial innovasjon, støttet av utviklingen av nye samspillsformer mellom offentlig-, privat- og frivillig sektor. Som sosiale entreprenører kan også frivillig sektor være med på å utvikle nye løsninger for velferdsutfordringene vi står overfor. For å kunne beskrive denne utviklingen i det boligsosiale arbeidet i dag, må man imidlertid foreta empiriske undersøkelser av for eksempel områdesatsninger og av de relevante frivillige aktører som arbeider på dette feltet.

Summary

Voluntary sector and housing provision

Housing policy is a relatively new policy-field in Norway developed around year 2000. The field evolved due to the downsizing of public care institutions from the 1960s and onwards, and due to an increased focus on home care, poverty, marginalization and social differences in the 1990s. Municipals were increasingly delegated the responsibility for the provision of care to persons with disabilities, psychological problems, addiction to drugs, and other disadvantaged groups. Housing policy has also in recent years gradually expanded from a focus on the individual, individual problems and physical housing conditions, to a focus on social environment and community-building, and collaborations between state and municipality. As a complex and broad field, involving several levels and departments of governance, housing policy can be described as a "wicked problem".

Although housing provision today is mostly a government responsibility, the nonprofit sector is an important provider of services in this field. Historically, before the development of the welfare state and government responsibility, the nonprofit sector was the initiator and main provider of such services. In this sense, the field of housing provision is an old field, included in many of the core activities in the nonprofit sector, like caring for disadvantaged groups, with the traditional humanitarian and religious organizations being of particular importance. In this report we here have identified three basic elements of relevance concerning the role of the nonprofit sector in the field of housing provision; traditional service production, grassroots voluntarism, and social innovation.

Depending on policy direction, the nonprofit sector may contribute in several ways in the field of housing provision in the years to come. In assisting the public sector, the service provision from traditional nonprofit organizations could be emphasized in the production of housing services. Also, grassroots voluntarism and voluntary work may be supported, building social capital and community. The nonprofit sector may also be a source of social innovation and social entrepreneurship, assisted by establishing new platforms of governance between the public-, nonprofit-, and the private sector. As social entrepreneurs the nonprofit sector may also develop new solutions to the future challenges of the welfare state. To describe this future development we need more research, investigating the relevant actors, their thoughts and plans for the future direction of the housing provision field.

Innledning

Ideelle organisasjoner har hatt en viktig rolle i det boligsosiale arbeid siden det vokste frem som et eget politikkkfelt fra 2000-tallet. Høsten 2000 startet «Prosjekt bostedsløshet» som et samarbeid mellom Sosialdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken. Det var et metodeutviklende prosjekt for å motvirke bostedsløshet som pågikk i de 7 største byene.¹ Prosjektet involverte også de ideelle organisasjonene Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens sosialtjeneste som utgjorde selvstendige prosjektdeltakere og igangsatte egne tiltak i de aktuelle byene. Frivillig sektor ble videre fremhevet som en sentral samarbeidspartner i den første nasjonale boligsosiale strategien «På vei til egen bolig»,² og sektorens rolle som samarbeidspartner og supplement til offentlige tjenester ble også understreket i Stortingsmeldingen «Byggje – bu – leve».³ Fra 2003 ble det etablert tilskuddsordninger under Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet som kommuner kunne søke på i samarbeid med frivillige organisasjoner, og med tilskudd fra Husbanken ble det i 2005–2006 utarbeidet lokale handlingsplaner for boligsosialt arbeid i landets kommuner. I den nye nasjonale strategien for boligsosialt arbeid «Bolig for velferd» (2014–2020) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014) fremheves frivillig sektor ytterligere som samarbeidspartner for offentlige tjenester, og det løftes da også frem at sektoren kan fylle ulike roller i det boligsosiale arbeidet: «De bør involveres i arbeidet både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Flere av organisasjonene har lang tradisjon for å samarbeide med det offentlige om boligsosialt arbeid. Frivillige organisasjoner representerer tilhørighet, fellesskap og mening. De arbeider for å skape tillit mellom mennesker og bygge ned fordommer og motsetninger, og bidrar med dette til å sette individet i sentrum i det boligsosiale arbeidet» (ibid.).

Denne rapporten belyser frivillig sektors rolle i det boligsosiale arbeidet både i dag og tidligere, og søker også å drøfte hva slags ulike roller sektoren kan fylle i det boligsosiale arbeidet. I kapittel 1 begynner vi med en gjennomgang av fremveksten av et boligsosialt politikkkfelt, om utfordringer på dette området og hva boligsosialt arbeid kan innebære. Vi vil blant annet se på i hvilken grad boligsosialt arbeid er et

¹ Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø og Drammen.

² «Frivillige organisasjoner, boligbyggelag- og brukerorganisasjoner har erfaringer som er av sentral betydning for arbeidet med forebygging og bekjempelse av bostedsløshet. Organisasjonene spiller en svært viktig rolle som tjenesteytere lokalt. Kommunene oppfordres derfor til et tett samarbeid med frivillige organisasjoner og brukerorganisasjoner. Organisasjonene har også erfaringer og idéer som kan komme den overordnede utviklingen av strategien til gode» (Kommunaldepartementet 2006:20).

³ Meld. St. 17 (2012–2013).

såkalt «umedgjørlig problem», hvem som kan ses på som vanskeligstilte og hvilke typer tiltak som kan betegnes som boligsosiale. Et sentralt poeng her er at det boligsosiale feltet er lite avgrenset og kan potensielt omfatte svært mye, både av vanskeligstilte grupper, typer tiltaksformer og type sosiale problem som kan imøtegis. I kapittel 2 skal vi se på hvordan frivillig sektor fungerer som et supplement til offentlige tjenester på det boligsosiale feltet i dag, for eksempel gjennom kontraktsbasert tjenesteproduksjon og gjennom offentlige støtteordninger. Vi vil også trekke frem eksempler der frivillige organisasjoner og frivillig arbeid (hva vi vil kalle «småskalafrivilligheten») spiller en viktig rolle i lokalsamfunn, der vi ser spesielt på områdesatsninger. I kapittel 3 vil vi ta for oss frivillig sektor. Her skal vi diskutere de ulike begrepene som blir brukt om frivillig sektor, om organisasjoner og om frivillig innsats. Vi skal drøfte perspektiv på frivillig sektors samfunnsfunksjoner og hvordan frivillig sektor blir målt og avgrenset som en egen sektor. Vi vil også peke på hvordan ulike samfunnssektorer har sine egne «institusjonelle logikker», verdier og handlingsmåter, som kan ha innvirkning på potensialet for samarbeid på tvers av ulike sektorer. Kapittel 4 handler om den historiske utviklingen av frivillig sektor i Norge, om den rollen sektoren har hatt for velferdsproduksjon generelt og for arbeid med vanskeligstilte grupper og sosiale problem spesielt. Her vil samspillet mellom frivillig og offentlig sektor på velferdsfeltet være et sentralt tema. Vi vil også peke på hvordan historisk etablerte praksiser og organiseringsformer, for eksempel på velferdsfeltet og i forholdet mellom sektorer vil kunne påvirke fremtidig utvikling gjennom stivhengighet.

Frivillig sektor har fått ny aktualitet og trekkes oftere inn i diskusjoner om blant annet innovasjon i offentlig sektor, samproduksjon av tjenester mellom sektorer, behovet for mer mangfold i tjenesteproduksjonen, økt brukermedvirkning og styrking av et aktivt medborgerskap. I kapittel 5 vil vi belyse denne aktualiteten og blant annet knytte den til perspektiver på offentlig styring som avspeiler seg i ulike reformer som for tiden gjør seg gjeldende i europeiske velferdsstater. Det som gjerne går under samlebetegnelser som «samstyringsreformer», «governance-reformer» eller «post-NPM-reformer», handler blant annet om å styrke samspillet mellom ulike politikfelt, arbeide for å utvikle mer «helhetlig politikk»⁴ på ulike felt, redusere vertikal fragmentering mellom nasjonal og lokal forvaltning og øke samspillet mellom offentlig, frivillig og privat sektor. Den nye aktualiteten frivillig sektor har fått de senere år gjelder på flere politiske felt, for eksempel i arbeidet med å integrere innvandrere, forbedre folkehelsen, øke kapasiteten i eldreomsorgen, øke mangfoldet i velferdstjenester, produsere sosial kapital i

⁴ Også kalt «Whole-of-government» (WOG)-reformer (Christensen og Lægred 2007).

områdesatsninger i utsatte bydeler i storbyer, supplere offentlige tjenester innen samfunnsikkerhet- og beredskap, og i de seneste år også som innovatører og entreprenører i omstillingsprosesser og som mottaksapparat for den økte flyktningestrømmen. Videre vil vi i kapittel 5 se på utviklingen av en egen frivillighetspolitikk og forsøke å samle sektoren fra 1970-tallet og fremover. Det å anse frivillig sektor som et eget område, mellom stat og marked, er et relativt nytt perspektiv. Prosessen med å utvikle en helhetlig politikk for sektoren illustrer også utfordringer i politikkkutforming, ikke minst på et felt som ikke fremstår helhetlig og som er knyttet til ulike sektorer og nivåer i forvaltningen slik det også er på det boligsosiale feltet. Som en avslutning på hoveddelen av rapporten vil vi, på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget og diskusjonene i rapporten, summere opp statusen for det boligsosiale arbeidet og relasjonen til frivillig sektor i dag, og peke videre på mulige veier fremover.

Utgangspunktet for denne rapporten er tre hovedproblemstillinger med følgende underpunkter:

1) Drøft og problematiser begrepet frivillig sektor og hvilken rolle frivillig sektor har og har hatt på det boligsosiale området. Herunder blir det spurt om:

- a) en begrepsavklaring på frivillighetsfeltet, og for skiller mellom begreper som frivillig sektor, ideelle organisasjoner og frivillighet
- b) hva som historisk har kjennetegnet det frivillige på det boligsosiale feltet, hvordan dette har endret seg, og om disse endringene er likt som for andre samfunnsområder når det gjelder frivillighet
- c) en avklaring om hvilken rolle frivilligheten har i forhold til offentlige aktører (kommune og stat), og om rammebetingelsene for frivilligheten
- d) i hvilken grad sektordeling og anbudsregimet er et hinder for frivilligheten på feltet

2) Fremskaffe kunnskap om hvordan frivillig sektor representerer et supplement til offentlige tjenester på det boligsosiale området. Her blir det videre spurt om:

- a) hvordan frivillig sektor er et supplement til offentlige tjenester på feltet, med reelle supplerende og lavterskel tilbud, og videre i hvilken grad Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd bidrar til slike supplerende tilbud
- b) i hvilken grad frivillig sektor samarbeider med offentlige tjenester

- c) kjennetegn ved vellykkede samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillig sektor på feltet, og hva de største utfordringene er ved å involvere frivillig sektor i større grad
- d) i hvilken grad fokus på frivillighet og deltakelse i områdesatsninger er en tilnærming som kan øke involveringen av frivillig sektor på en virkningsfull måte, og hvilke utfordringer som finnes her

3) Utvikle forskningsdesign for opsjonsoppdrag i 2016. Her skal det rettes oppmerksomhet mot særlig to forhold:

- a) en drøfting og problematisering av frivillighetens innhold og rolle i det boligsosiale arbeidet i årene som kommer
- b) hvordan frivillig sektor kan bidra til å skape innovasjon på det boligsosiale feltet

Drøfting av problemstillingene og underspørsmålene, særlig under hovedproblemstilling 1, vil komme på tvers av flere kapitler. Begreper, funksjoner og roller omkring frivillig sektor generelt, og på det boligsosiale området spesielt, vil bli behandlet gjennom hele rapporten. Vi belyser hva slags roller frivillige har i boligsosialt arbeid i kapittel 2, og i kapittel 3 drøfter vi begreper knyttet til frivillig sektor. Vi trekker opp historiske perspektiver på frivilliges roller i det boligsosiale feltet, og på samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor i kapittel 4. Avslutningsvis drøfter vi hvordan frivillig sektor kan fungere som et supplement til offentlig sektor med vekt på tre ulike roller: tjenesteproduksjon, småskalafrivillighet i lokalsamfunn og innovasjon.

1. Det boligsosiale feltet

1.1 Fremveksten av et boligsosialt politikkkfelt

Boligsosialt arbeid handler om, og som det ligger i selve begrepet, en kombinasjon av *boligarbeid* – det å skaffe mennesker tak over hodet, og *sosialt arbeid* – det å yte sosiale tjenester og bistand. Det boligsosiale politikkkfeltets fremvekst kan i hovedsak knyttes til to prosesser. Den første viktige årsaken til utviklingen handler om nedbyggingen av den etablerte institusjonsomsorgen fra 1960-tallet av, til å heller satse på egne boliger for tjenestebrukere der hver enkelt skulle få tilpasset tjenester til sine behov. Fokus ble rettet mot hjemmebaserte tjenester og ansvaret ble lagt til kommunene. Dette prinsippet gjaldt på mange felt, inkludert omsorg for funksjonshemmede (HVPU-reformen), psykisk helsevern, rusomsorg og eldreomsorg (St.meld. nr. 47, 1989–1990; St.meld. nr. 25, 1996–1997; St.prp. nr. 63, 1997–1998; Rundskriv I-8/2004; Hansen, Grødem og Bakkeli 2013; St.meld. nr. 50, 1996–1997). En annen viktig årsak var et økt fokus på fattigdom, marginalisering og leveårskjeller på 1990-tallet i Norge som kom etter en kartlegging av husholdninger med lav inntekt (som del av et større EU-prosjekt). Den første nasjonale kartleggingen av bostedsløse, som ble gjort av Lars-Marius Ulfrstad i 1997 (Ulfrstad 1997), økte også den politiske oppmerksomheten omkring bolig som et sentralt element i menneskers velferd. Kartleggingen ble etterfulgt av stortingsmeldingene «Om boligetablering for unge og vanskeligstilte» (St.meld. nr. 49, 1997–1998) og Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50, 1998–1999) der fokuset ble rettet mot de mest vanskeligstilte; de fattige og bostedsløse, og mot å utvikle metoder og modeller for tiltak (Hansen mfl. 2013). En første offentlig definisjon på boligsosialt arbeid kom i rundskrivet U-10/2002 «Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold» i 2002.⁵ Rundskrivet handlet om tiltak og virkemidler overfor vanskeligstilte på boligmarkedet og var rettet mot kommuner og namsmenn. Her ble det pekt på at personers problemer på boligmarkedet er sammensatte og vil måtte omfatte ulike virkemidler og kunnskap og lovverk fra flere sektorer og fagfelt. Det er derfor behov for en helhetlig tilnærming på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivå for å kunne løse disse (Hansen mfl. 2013). Gjennom to handlingsplaner mot fattigdom (2002 og 2006), og Stortingsmelding nr. 23 «Om boligpolitikken» (2003–2004) kunne man i løpet av det første tiåret på 2000-tallet se en sammenkobling av boligpolitikk og sosialpolitikk til et eget boligsosialt politikkkfelt; også benevnt som «den boligsosiale vendingen» (Sørvoll 2011). Her ble

⁵ I et samarbeid mellom Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, og Sosialdepartementet.

også fire grupper vanskeligstilte identifisert: personer med svak økonomi, bostedsløse, innvandrere og flykninger og personer med nedsatt funksjonsevne. Denne stortingsmeldingen ble også fulgt opp av den nasjonale boligstrategien «På vei til egen bolig» (2005–2007) (Kommunaldepartementet 2006:20) som var et samarbeid mellom fem departementer, og med en bred tilnærming mot definerte grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtidig som flere ansvarsområder etter hvert blir inkludert i dette feltet, så omfatter det også etter hvert flere virkeområder, virkemidler, tiltak og aktiviteter. I følge Stortingsmelding 17 «Byggje – bu – leve» (2012–2013) skal disse aktivitetene omfatte 1) tilfredsstillende boforhold for vanskeligstilte og barnefamilier, 2) bolig som del av hjelpen til utsatte unge, 3) botilbud til flykninger, 4) et variert kommunalt botilbud, 5) oppfølging for å mestre boforholdene og hverdagen, 6) forebygging av boligproblem – rett hjelp til rett tid, 7) et styrket boligsosialt fagmiljø, og 8) økt frivillig innsats og brukervedvirkning (ibid.:97). Som vi etter hvert vil komme inn på, så kan frivillig sektor tenkes å ha flere og ulike roller innen denne definisjonen av boligsosialt arbeid. Det berøres særlig av to deler av frivilligheten: først den ideelle institusjonsdriften, som er vokst frem historisk i Norge og som særlig er knyttet til den kristne–humanistiske tradisjonen i Norge gjennom organisasjoner som Kirkens Bymisjon og Blå Kors. Den andre delen av frivilligheten, som vi her betegner som «småskalafrivilligheten», kan både foregå innenfor frivillige organisasjoner, men som i økende grad er en mer individuell form for engasjement og omfatter frivillig arbeid som utføres for eksempel innenfor rammen av lokalsamfunn og nærmiljø, og gjennom nærmiljøsentraler og i områdesatsning. Frivillig sektor kan også spille en viktig rolle i sosial innovasjon gjennom sosialt entreprenørskap. Ideell institusjonsdrift, småskalafrivillighet, og sosialt entreprenørskap innen boligsosialt arbeid er de sentrale delene av frivillig sektor som vi skal ta for oss i denne rapporten.

1.2 Hvem er de vanskeligstilte på boligmarkedet?

Det å ha en god boligsituasjon og en egen bolig er et grunnleggende element for menneskers velferd og er grunnleggende i vår samfunnsstruktur. Det å ha egen bolig er en viktig forutsetning for å kunne ta del i samfunnet og dra nytte av samfunnets goder. Det å ha egen bolig kan også ses på som en menneskerett på linje med andre goder som helse, mat, klær og sentrale sosiale ytelser.⁶ Likevel finnes det mange mennesker, også i Norge, som ikke har en egen bolig eller som

⁶ I Norge har det også vært drøftet hvorvidt retten til bolig også bør grunnlovsfestes. En slik rettighetsfesting er likevel ikke innført.

trenger hjelp for kunne skaffe seg og/eller beholde egen bolig, og som derfor er vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er estimert at mer enn ti prosent av alle husstandene i Norge har så lav inntekt at de trenger offentlig støtte for å kunne bo (Stamsø og Østerby 2000; Ulfrstad 2011). I NOU 2011:15 *Rom for alle* blir det anslått at rundt 150.000 personer er vanskeligstilte på boligmarkedet og at rundt 6200 av disse mangler et fast sted å bo (Dyb og Johannessen 2013; NOU 2011:15). En person som er vanskeligstilt på boligmarkedet kan defineres slik:

En person er vanskeligstilt når det er et misforhold mellom individets ressurser, og krav eller forventinger i boligsituasjonen (Ulfrstad 2011:60).

Årsakene til at mennesker er vanskeligstilte på boligmarkedet kan være flere og sammensatte. Av grupper som står i større fare enn andre for å havne i denne situasjonen i Norge finner vi mellom andre funksjonshemmede, flyktninger, psykisk utviklingshemmede, tidligere innsatte, psykisk syke, rusmisbrukere, og til en viss grad ungdom. Mange vanskeligstilte vil kunne ha flere utfordringer samtidig og vil kunne plasseres i flere av disse kategoriene. Samtidig er det mange personer i disse kategoriene som ikke har problemer på boligmarkedet. Sammenhengen mellom disse personkategoriene og problemer i boligsituasjonen kan ofte komme som et resultat av utløsende faktorer som for eksempel samlivsbrudd, utkastelse, arbeidsløshet, rusavhengighet, sykdom eller løslatelse fra fengsel/institusjon (Dyb og Johannessen 2013; Dyb, Lied, Johannessen og Kvinge 2013; Johannessen 2013). Som vi ser, kan vanskeligstilte på boligmarkedet omfatte svært mange ulike typer mennesker og problemområder. Dette illustrerer mellom annet at begrepene omkring vanskeligstilte og boligsosialt arbeid favner vidt, noe som igjen har implikasjoner for rollen til frivillig sektor på dette området.

For å skaffe seg og beholde en egen bolig kreves det visse ressurser. Personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet mangler gjerne en eller flere ressurser for å kunne oppfylle krav som stilles for å kunne ha egen bolig. Dette handler om mer enn bare mangel på økonomiske ressurser, det kan være mangel på kunnskap (human kapital), for eksempel om det å bo (bo-kompetanse), sosialt nettverk (sosial kapital), funksjonsnedsettelse, somatiske eller psykiske lidelser, rusavhengighet, eller andre forhold som gjør at en person ikke klarer å oppfylle de krav som settes for å skaffe og opprettholde en egen bolig. En person kan for eksempel av ulike grunner ha vansker med å innfri krav om betaling leie/avdrag på lån, eller krav om ro, orden eller hygiene.

Som sagt er både økonomiske og andre ressurser grunnleggende forutsetninger for å kunne etablere og beholde egen bolig. Det å miste tilgang til slike ressurser, eller aldri ha hatt disse, kan føre til marginalisering på boligmarkedet. Ressursmangel og derigjennom marginalisering, kan være både kortvarig og av en mer langvarig art.

Mekanismer som kan føre til vanskeligstilling eller ekskludering fra boligmarkedet kan deles inn fire nivåer; *strukturelle-, institusjonelle-, relasjonelle-, og personlige* mekanismer (Dyb mfl. 2013; Ulfrstad 2011:63). Vi kan også dele mekanismer inn i bakenforliggende- og utløsende faktorer. For eksempel kan fattigdom ses på som en strukturell faktor som gjør at mange potensielt kan bli vanskeligstilte på boligmarkedet, men det kan være arbeidsløshet eller utkastelse som fører til en reell vanskeligstilling i bosituasjon. Av personlige faktorer kan vi se for oss kronisk syke som får utløst problemer på grunn av en sykdomsepisode eller frafall av bistand, eller en tidligere rusavhengig som faller tilbake til et rusmisbruk. Vanskeligstilling på boligmarkedet kan også komme av familiesituasjon der et samlivsbrudd er utløser (relasjonelt), eller på bakgrunn av et langvarig institusjonsopphold som man blir utskrevet fra (institusjonelt) (Taksdal, Breivik, Ludvigsen og Ravneberg 2006; Ulfrstad 2011). I mange tilfeller kan også vanskeligstilling i boligsituasjon knyttes til «hull» i tiltakssystemet der personer med lav inntekt tjener for lite til å opprettholde egen bolig, men for mye til å få bostøtte. I tillegg kan endringer i offentlige støttesystem og tilbud bli endret, noe som kan føre til at utsatte grupper får endret støtte eller mister støtte og dermed blir reelt vanskeligstilte på boligmarkedet.

De siste årene har også unge vanskeligstilte på boligmarkedet vært et viktig satsingsområde i boligsosiale satsinger og som en egen kategori i kartlegginger av bostedsløse. Det blir sett som særlig viktig å hindre at unge går seg fast i vanskeligstilling og bostedsløshet (se for eksempel Johannessen 2013). Sandlie (2013) trekker fram tre faktorer som kan påvirke unges situasjon og grad av vanskeligstilling på boligmarkedet. Disse faktorene kan også være relevante blant andre grupper i befolkningen som er vanskeligstilte på boligmarkedet. *Økonomiske* faktorer i boligmarkedet, særlig boligpriser og «normen» om at det å eie bolig er å foretrekke, påvirker situasjonen. *Praktisk* er boligen en ramme for hverdagslivet. Faktorer som korte leieforhold, dårlig innelima eller uheldig bomiljø/nærmiljø kan også påvirke personers muligheter og ressurser til å mestre andre deler av livet. *Sosialt* sett kan boligens beliggenhet påvirke personers muligheter for deltakelse og inkludering, der et variert bomiljø (sosial mik) og muligheter for å skape nettverk og delta på møteplasser i nabolaget, ha mye å si (Eidsvik 2015; Sandlie 2013). Dette kan knyttes til områdesatsning som er et relativt nytt boligsosialt arbeidsfelt der frivillige organisasjoner kan ha en sentral rolle, noe vi skal komme inn på senere i rapporten.

Det har de siste årene blitt lagt større vekt på verdien av bo-oppfølging, der man gjennom tett oppfølging forsøker å forebygge utkastelser. «Housing first»-modellen blir gjerne brukt som inspirasjon til bo-oppfølgingsarbeid. Tanken er at alle kan bo

når de får tilbudt riktig oppfølging i bolig, der man får en bolig først, og de relevante tjenestene blir koblet på husstanden samtidig. Et sentralt perspektiv her er at en god boligsituasjon er en grunnleggende forutsetning for å kunne løse andre sosiale problemer – som et første steg i en rehabiliteringsprosess. Denne tilnærmingen, som nå ligger til grunn for den nasjonale strategien, er inspirert fra USA (Dyb og Johannessen 2013; Johannessen, Lied og Dyb 2014; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014; Ulfrstad 2011).

1.3 Boligsosialt arbeid som integreringsarbeid

Siden egen bolig er en viktig forutsetning for å kunne være en del av samfunnet vil vanskeligstilte lett kunne bli marginaliserte på andre samfunnsområder. *Marginalisering* innebærer at individer og grupper blir posisjonert i ytterkant eller utenfor det samfunnet som de fleste av oss lever i. Boligmarkedet i Norge er i stor grad dominert av en markedsøkonomi og av private aktører. Dette har konsekvenser for mulighetene vanskeligstilte og andre har til å etablere seg med og beholde egen bolig. Alle kan ikke bo på samme sted. Økende urbanisering fører til større press på boligmassen i de store byene mens presset synker jo lenger vekk fra disse stedene man kommer. Med økende press på boligmassen øker også prisen på bolig, både på eie- og leiemarkedet (Nordahl (red.) 2012; Kvinge, Barlindhaug, Lied og Ruud 2012). Disse mekanismene i boligmarkedet er med på å skape geografiske skiller og *segregering* mellom ressurssterke og ressursvake grupper.

Utviklingen i boligbyggingen i Norge viser at norske boliger blir stadig mindre (jfr. f.eks. Schmidt og Guttu 2012). Der små boliger tradisjonelt har vært en rimelig inngangsbillett til boligmarkedet, både for vanskeligstilte og for andre, vil en prisstigning redusere denne muligheten. En annen grunn til prisstigning er urban regenerering der lavstatus-områder og gammel «billig» boligmasse blir forbedret og dermed øker i verdi. På denne måten forsvinner tilbudet av boliger som ressursvake grupper og vanskeligstilte kunne hatt råd til. Begrepet *gentrifisering* peker her på hvordan slike bolig- og områdefornyingsprosesser fører til endringer i den sosiale sammensetningen i boligområder. Vanskeligstilte mennesker vil dermed i mindre grad ha ressurser og mulighet til å etablere seg i sentrale og urbane områder, og blir presset ut til mindre sentrale og mindre attraktive områder. Vi ser derfor en opphopning av vanskeligstilte i noen områder (Kvinge mfl. 2012; Rambøll 2010). Slik geografisk segregering kan også ses i forhold til etnisitet, der majoritet og minoritet i Norge i økende grad er skilt geografisk med tanke på boligområder. I tillegg til prisnivå har etnisk segregering også bakgrunn i majoritetens flyttemønster, diskriminering på boligmarkedet, kommunal boligpolitikk, og til ulike preferanser,

individuelle valg og ressurser knyttet til etnisk tilhørighet (Barlindhaug 2005; Søholt mfl. 2012; Søholt og Astrup 2009). Geografisk segregering er også en grunn til at områdesatsinger blir vektlagt i større grad i boligsosialt arbeid.

Siden det å ha egen bolig er en forutsetning for å bli formelt integrert i samfunnet og er viktig generelt for integrering, er boligpolitikk og boligsosialt arbeid også integreringsarbeid. Mest konkret handler dette oftest om integrering av minoriteter i samfunnet, gjerne etniske minoriteter, innvandrere og flyktninger, men også andre grupper som rusmisbrukere, psykisk syke eller funksjonshemmede – i prinsippet alle vanskeligstilte som står utenfor samfunnet. Det handler her om å ha et hjem som et grunnleggende utgangspunkt for videre integrering i lokalsamfunnet og i samfunnet mer generelt, for eksempel gjennom sivilsamfunnsdeltakelse, og som utgangspunkt for arbeidslivsintegrasjon.

Personer med innvandrerbakgrunn har en relativt høy andel i eiersektoren på boligmarkedet, men noen innvandrergrupper er marginale her, og har størst andeler i leiesektoren og i kommunale boliger. Her peker forskning i retning av at det er for få og for dårlige tiltak mot minoritetsbefolkningen og at de mangler individrettede tiltak. Selv om boligpolitikken rettet mot innvandrere er fokusert på integrasjon og reduksjon av etnisk segregering, så er det mer usikkert hvordan den fungerer. Til nå ser det ut til at boligsituasjonen til den etniske minoriteten i Norge bedres over tid og at den blir mer lik majoritetsbefolkningens situasjon etter hvert (Rambøll 2010). Når det gjelder flyktninger mangles det en helhetlig boligsosial planlegging og det er mangel på egnede boliger for disse (Dyb mfl. 2013; Dyb og Lied 2015b). Det viser seg at flyktninger har liten stedstilknytning i de kommunene de kommer til, og de flytter ofte til en by etter kort tid (Søholt, Aasland, Onsager og Vestby 2012; Tronstad 2015a, 2015b).

Boligmarkedet i Norge er preget av en eierkultur, og det er en politisk målsetting at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig (St.meld. nr. 17 (2012–2013)). Samtidig er leiemarkedet et viktig element. Her er det større gjennomstrømning, og de fleste av oss er innom dette markedet i løpet av livet. Eiendomsretten står sterkt i Norge, og det har i liten grad vært et ønske om å utvikle en generell boligpolitikk som regulerer bosetting. I Norge er det kun 5 % av boligene som er eid av det offentlige og som leies ut som sosiale boliger. I Danmark bor ca. 20 % av danske statsborgere i kooperativdrevne boliger mens det i Sverige er 23 % som leier sin bolig (Karlberg og Victorin 2004). Det er på leiemarkedet at vi finner de fleste vanskeligstilte i Norge. Den generelle utviklingen i boligmarkedet, både i leie- og eie-segmentet, legger visse strukturelle føringer for menneskers muligheter når det gjelder bosituasjon. Det er rimelig å anta at det er nødvendig å ha et fungerende leiemarked ved siden av eiermarkedet. Samtidig gir det å eie bolig større stabilitet, og dette er en årsak til

at man forsøker å hjelpe flere vanskeligstilte til å eie bolig, gjennom startlån og bostøtte. Det å yte startlån til vanskeligstilte er imidlertid ikke uproblematisk, det reiser spørsmål om for eksempel risiko for kommunene når startlån blir misligholdt. Andre har også reist spørsmålet om hvorvidt det er rettferdig at «vanlige» mennesker betaler dyrt for sine lån, mens mennesker med en økonomi som er «svak nok» kan komme inn på eiermarkedet via en omvei i form av Husbankens støtteordninger (se f.eks. Astrup, Barlindhaug og Medby 2015; Astrup, Monkerud, Ruud, Barlindhaug og Aarland 2014).

1.4 Boligsosialt arbeid, et umedgjørlig problem?

Vanskeligstilling på boligmarkedet kommer gjerne av sammensatte problemer hos mennesker, og et mål har vært å skreddersy tilbud og virkemidler til individene som behøver boligrelatert assistanse. Selv om individuell tilpassing blir gitt mye oppmerksomhet i politiske dokument så ser det ut til å være vanskelig å få til i praksis. Manglende samhandling og samordning mellom ulike virkemidler, etater og aktører gjør at individuell tilpassing er problematisk. Noen grupper vanskeligstilte faller utenfor de boligsosiale virkemidlene og det er for eksempel lite samspill mellom bostøtte, boligtilbud og startlån (Rambøll 2010). Eksempelvis har kommunenes startlånspraksis fått kritikk for mangel på koordinering, og det blir pekt på et forbedringspotensial når det gjelder god utnyttelse av Husbankens virkemidler (Astrup mfl. 2014; Barlindhaug og Astrup 2008; Barlindhaug, Johannessen og Kvinge 2011; Rambøll 2010). Siden boligsosialt arbeid omfatter flere fagfelt og flere sektorer og etater, kreves det ofte samarbeid på tvers for å oppnå suksess, noe som ser ut til å være vanskelig å få til i praksis. Boligsosialt arbeid, eller boligsosiale utfordringer, blir derfor sett på som et «wicked-issue» eller «umedgjørlig problem» (Ulfrstad 2011, Grødem 2014).

NIBR har foretatt flere analyser av utfordringene mange kommuner møter i sitt boligsosiale arbeid. Umedgjørlige problemer er tydelige gjengangere i disse rapportene. Tross store satsinger på boligsosialt arbeid er samhandling en stor utfordring. Mange vanskeligstilte faller ofte mellom stoler og veksler fra midlertidige botilbud, til bostedsløshet eller også til opphold i fengsel eller institusjon (se f.eks. Dyb mfl. 2013; Dyb, Lied og Renå 2011; Johannessen mfl. 2014; Lied, Renå og Medby 2012; Renå, Lied og Medby 2012; Renå og Lied 2013). Selv om boligsosialt arbeid blir ansett som et umedgjørlig problem så har man likevel oppnådd en del siden feltet vokste frem tidlig på 2000-tallet. For eksempel har boligsosialt arbeid blitt et eget definert arbeidsfelt i norske kommuner, og det er blitt en egen studieretning ved mange høyskoler (jfr. f.eks. Dyb, Solheim og Ytrehus

2004), lovverket er endret for å kunne forebygge utkastelser, antallet som bor på gaten er halvert, og det er etablert et omfattende samarbeid mellom ulike offentlige og kommunale etater og tjenester (Ulfrstad 2011). Likevel har man ikke klart å redusere det faktiske antallet bostedsløse i Norge. Statlige og kommunale tiltak klarer i liten grad å redusere det samlede antallet som har behov for bistand på dette området, og antallet bostedsløse øker til tross for betydelig offentlig innsats. Riktignok går antallet bostedsløse ned i byene, men det går opp i mindre og mellomstore kommuner, og stadig flere yngre blir bostedsløse. Andelen bostedsløse med psykisk sykdom er fortsatt stabilt høy, tross omfattende satsing (ibid.). Ett satsingsområde har vært å redusere bruken av midlertidige oppholdssteder, men likevel øker andelen bostedsløse på døgnovernatningssteder (Dyb og Johannessen 2013, 2009; Holm og Nørve 2007; Johannessen og Dyb 2011; Ludvigsen og Fjær 2007).

I en kartlegging fra 2008 hadde antallet bostedsløse økt til nesten samme nivå som da det for første gang ble satt i gang større statlige tiltak for å redusere bostedsløshet på starten av 2000-tallet (Dyb og Johannessen 2009). I den påfølgende kartleggingen (Dyb og Johannessen 2013) lå antallet bostedsløse på samme nivå som tidligere, med en marginal reduksjon. Antallet i 2012 var 6.259 personer; 1,26 pr 1000 innbyggere. Antallet i 2008 var 1,27 per 1000 innbyggere. I og med at folketallet i landet har økt betraktelig, kan man kanskje si at tallet på bostedsløse i reelle tall har økt (ibid.:14).

Med boligsosialt arbeid som et umedgjørleg problem er det viktig å kunne se på nye måter å utforme tjenester, reguleringer og rettigheter på, nye måter å møte brukere på, nye måter å finansiere, samarbeide og styre på, og nye måter å utforme velferdssystemer på (Dyb og Lied 2015a,b; Grødem 2014; Hansen mfl. 2013). Dette er sentrale dimensjoner i sosial innovasjon, som kan forstås som nye ideer på et problemområde som er omgjort til praktiske arbeidsmåter. Sosial innovasjon gir håp om bedre løsninger og mestringsstrategier, men kjennetegnes av høy risiko og usikkerhet i de spesifikke kontekstene de forekommer. Et sentralt virkemiddel for å legge til rette for sosial innovasjon er ulike nye former for samarbeid mellom offentlig, kommersiell og frivillig sektor (internasjonalt kjent som Social Impact Bonds eller Social Partnerships) (Grødem 2014). Her vil frivillig sektor kunne tilføre nyttige bidrag i arbeidet mot bostedsløshet.

2. Frivillig sektor på det boligsosiale feltet i dag

Ideelle organisasjoners formål med å levere velferdstjenester er ikke først og fremst profittdrevet, til forskjell fra private aktører/bedrifter, men har gjerne et religiøst, ideologisk eller sosialt formål. Organisasjonene eller aktørene ønsker å tilby tjenestene der de trengs. De største aktørene på det boligsosiale området er organisasjoner som Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Røde Kors og Blå Kors, som organiserer mange tiltak og som yter tjenester innenfor nisjer der det er behov. Organisasjonene har gjerne et formål uttalt i et «slagord» som kan romme alle de mindre tiltakene, som for eksempel Kirkens Bymisjons «Rom for alle», Frelsesarmeens «Suppe, såpe og frelse», Blå Kors' «Med hjerte, kunnskap og kraft skaper Blå Kors muligheter for mestring og mening». Disse organisasjonene har en diakonisk forankring. Røde kors har som fellesnevner på sin nettside *Til stede – nær deg*. Samtidig eksisterer mange små frivillige hjelpeorganisasjoner autonomt, og side om side med de store frivillige organisasjonene (Trætteberg og Sivesind 2015:28).

De ideelle organisasjonene er tydelige og store aktører på det boligsosiale feltet. Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Blå Kors er «tunge» aktører som ofte driver sine tiltak på måter som er i konkurranse med private (kommersielle) aktører, ved at de driver mange behandlingsinstitusjoner og botilbud gjennom avtaler med helseforetak og kommuner. I disse institusjonene er det ikke alltid frivillige som yter tjenester, selv om driften er i regi av en frivillig organisasjon. Bergsgard, Fjær, Nødland og Ravneberg (2010:36) hevder at profesjonelle hjelpere i frivillig sektor, selv om de er lønnet og utdannet, sannsynligvis nyter større tillit og kredibilitet blant brukerne enn en som er ansatt i det offentlige. Organisasjonene må til en viss grad forholde seg til anbudsregler i konkurranse med kommersielle aktører, noe vi kommer tilbake til senere i kapitlet.

Boligsosialt arbeid innenfor frivillig sektor omtales ofte som innovativt. Frivillig sektor, for eksempel tiltak under større paraplyorganisasjoner som Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen, har en større frihet til å utvikle nye bolig- og tjenestemodeller enn offentlig sektor (Grødem 2014; Hansen mfl. 2013; Ulfrstad 2011; Ytrehus, Hansen, Langsæther, Sandlie og Skårberg 2007). Nærhet til målgruppa for å identifisere behovene; det å arbeide «nedenfra og opp», er et viktig bidrag fra frivillige organisasjoner i boligsosialt arbeid (Dyb 2005). Forskningsrapporter om boligsosialt arbeid i frivillig sektor handler ofte om innovative tiltak for mennesker med rusproblemer. Oftest handler det om ulike former for bo- og oppfølgingstjenester. Noen eksempler på tiltak som kan vise til

gode resultater, er et småhusprosjekt i Trondheim, drevet av Kong Karl Johans Arbeidsstiftelse, prosjekt Fri i Drammen (Kirkens Bymisjon) som arbeider med løslatte fra fengsel, og Boligskolen hos Safir i Oslo (Kirkens Bymisjon/Røde Kors). En annen viktig aktør er Bybo (Kirkens Bymisjon) som tilbyr bolig- og oppfølgingstjenester i Oslo. Frivillig sektor er mest aktiv på dette feltet i de større byene (Dyb mfl. 2008; Husbanken region øst 2009).

En av frivillig sektors viktigste funksjoner kan være rollen som brobygger og «innkaster» til offentlige hjelpetiltak, gjennom lavterskeltiltak der brukerne får informasjon om sine rettigheter og muligheter og der deres hjelpebehov, for eksempel behov for bistand til å skaffe eller beholde sin bolig blir kartlagt og brukeren blir hjulpet videre til rette instans. Slike tiltak kan ha en viktig funksjon for at man skal lykkes i å nå målet om at flest mulig skal ha en egnet bolig, særlig når man ønsker å fange opp de mest vanskeligstilte og mennesker som befinner seg i sårbare overganger fra for eksempel fengsel/institusjon til bolig. Blant de mest vanskeligstilte finner vi mennesker med mangefasettede hjelpebehov. Det er derfor nødvendig med lavterskeltiltak der disse kan bli fanget opp og hjulpet inn i adekvate boligsosiale hjelpetiltak (jfr. f.eks. Lied 2013; Skatvedt og Edland-Gryt 2012; Snertingdal og Bakkeli 2013; Taksdal mfl. 2006). Et eksempel på slike tiltak kan være *24SJU* (Kirkens Bymisjon). Andre eksempler kan være *Gatejuristen*⁷ (oppsøkende rettshjelp for mennesker med rusrelaterte problemer, Kirkens Bymisjon), *Jobben og Lønn som fortjent*⁸ (lavterskel sysselsettingstiltak i regi av henholdsvis Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon). Frivillige organisasjoners brobyggerfunksjon kan være særlig viktig på det boligsosiale feltet, som er preget av fragmentering i kommunene.

I forholdet mellom offentlig og frivillig sektor kan det oppstå samarbeidsproblemer og interessekonflikter. Det kan for eksempel hende at arbeidsmåtene i frivillig sektor medfører en reduksjon av kompetanseutvikling i det offentlige. Det kan også oppstå konflikter om hvem som «bør eie» en målgruppe eller arbeidsmåte, og en slags konkurransesituasjon mellom non-profit aktører og for-profit aktører.⁹ Det kan se ut til at frivillig sektor kan bli sett på som både en velsignelse og en trussel for offentlig sektor og dette kan føre til samarbeidsproblemer (Dyb 2005; Skatvedt og Edland-Gryt 2012; Ytrehus mfl. 2007). Likevel er det slik at virksomheter innenfor frivillig sektor kan fylle hull der det offentlige ikke har noe tilbud. Dermed representerer de en kapasitetsøkning. Deres tilbud kan dermed være både

⁷ <http://www.bymisjon.no/gatejuristen/>

⁸ <http://www.bymisjon.no/Virksomheter/Lonn-som-fortjent/>

⁹ Se for eksempel Mathiesen (2015) *Omsorgsindustrien: Utenforskapet og nødsprofitørene*.

supplerende og komplementære. I og med at de ofte er nær brukergruppen, kan de bidra med å bringe inn spesifikk kunnskap om behov hos brukergruppen. De frivillige har ofte også en tydelig stemme på brukergruppens vegne i den offentlige debatt, i og med at de står friere til å «ta parti» enn offentlig ansatte kan (Bergsgard mfl 2010).

Samtidig kan det også være motforestillinger mot denne rollen – at frivillig sektor og deres tydelige rolle kan bli en sovepute for stat og kommune. Man kan spørre om det offentlige fraskriver seg ansvaret for å tilby adekvate hjelpetjenester til innbyggerne, om de svakeste blir henvist til veldedighet fra de bedre stilte, og om de vanskeligstilte blir avspist med det nest beste fra frivillige hjelpere som kanskje mangler kompetanse til å hjelpe de spesifikke gruppene. Det siste spørsmålet har vært en langvarig debatt innenfor rettshjelpsfeltet. Frivillige rettshjelpstiltak som Juss-Buss og Gatejuristen, som har mange studenter blant sine frivillige, har fått denne type kritikk når de yter rettshjelp på de felter som ikke kommer inn under lovgivningen om fri rettshjelp, typisk i saker der det offentlige er motpart. Saker mot for eksempel NAV kommer ikke under lovgivningen fordi man har sett for seg at NAV ikke er en instans som vil «motarbeide» brukerne (Bergsgard mfl. 2010:10; Gotfredsen 2005; Lied 2013; Moksness 2005; Sivilombudsmannen 2009).

Offentlig sektors rolle går blant annet ut på å ha etablerte og forutsigbare strukturer, hjemlet i lover, forskrifter og retningslinjer. Å «outsource» noen av sine bistandsoppgaver til frivillige/private aktører kan dermed potensielt innebære en risiko:

Ikke minst framheves risikoen for fragmentering: blant annet i form av økende sosial og geografisk ulikhet, mangel på koordinering, utydelige ansvarsområder, passiv subsidiaritet (altså at oppgaver ikke blir tatt tak i fordi alle, inkludert staten, venter på at noen andre skal gjøre det) og svarteperspill om utgiftene (...). I mangel av offentlig engasjement – i form av penger, koordinering eller styring – kan det bli et spørsmål om flaks eller uflaks om det etableres et tilbud i et område, og om dette tilbudet i så fall holder en rimelig kvalitet. For det offentlige kan det dermed bli en utfordring å skape mulighetsrom for innovasjon og deltakelse, samtidig med at kontrollen over tjenestene opprettholdes (Hansen mfl. 2013:58).

Dette kan noen steder bli en utfordring i den kommunale boligpolitikken, noe vi også kan se i boligsosiale handlingsplaner. Samtidig er det tydelig i flere analyser av boligsosialt arbeid i kommunene, at frivillig sektor tilsynelatende ofte kun pliktskyldigs blir nevnt i korte delkapitler eller delsetninger. Man kan være tilbøyelig til å lure på om frivillig sektor blir litt stemoderlig behandlet i kommunenes boligsosiale arbeid, der bare en av fem kommuner/bydeler oppgir frivillige organisasjoner og brukerorganisasjoner som samarbeidspartnere (Dyb mfl. 2008:20).

Samarbeidet later til å være noe tilfeldig organisert, og frivillig sektor ser ikke alltid ut til å bli eksplisitt inkludert som samarbeidspartner i boligsosiale handlingsplaner. Samtidig ser det ut til å ligge en forventning om at de frivillige organisasjonene yter tjenester til vanskeligstilte (Hansen mfl. 2013:58; Langsether, Hansen og Sørvoll 2008; Ytrehus, Sandlie og Hansen 2008).

Ideelle velferdsleverandører får ofte en rolle som målbærer av marginale gruppers interesser i samfunnet. Organisasjonene med sitt engasjement og som en lyttepost ut til disse gruppene, har også tett kontakt med og kunnskap om gruppens interesser og behov. De kan dermed også fungere som et talerør og «vaktbikkje» for vanskeligstilte på en annen måte enn det offentlige har mandat eller mulighet til (Lied 2011; Trætteberg og Sivesind 2015:22). På grunn av dette har de ofte også tillit hos gruppene de representerer, da marginaliserte grupper ofte kan ha negative erfaringer med det offentlige hjelpeapparatet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014; Lied 2011, 2013; NOU 2015:7).

2.1 Vilkår for ideell tjenesteproduksjon

Frivillig sektor har lenge, særlig gjennom ideelle organisasjoners tjenesteproduksjon, vært i berøring med det boligsosiale feltet. Disse er i dag primært knyttet til rusomsorgen (for eksempel blå Kors og Kirkens Bymisjon). Det er tydelig i nyere offentlige retningslinjer, stortingsmeldinger og i NOU – at ideell tjenesteproduksjon blir sett som verdifullt på det boligsosiale feltet. Samtidig er ikke alle enige om at dette er noe myndighetene alltid viser i praksis. Et sentralt diskusjonspunkt i relasjon til dette, er anbudsreglene som påvirker offentlige innkjøp av tjenester. Nye anbudsregler er høsten 2015 under utarbeidelse, der Norge må rette seg etter det nye EU-direktivet for offentlige anskaffelser som trer i kraft i april 2016. Med det nye direktivet kan muligheten til å avholde egne anbudsrunder for ideelle aktører falle bort innenfor helse og omsorg. Ideelle organisasjoner frykter at de vil skvises ut av anbudsrunder til fordel for kommersielle aktører. En årsak til dette er at ideelle organisasjoner har høyere pensjonsforpliktelser (etter statlige pensjonsordninger), og kan derfor få problemer med å konkurrere på pris. Dette kan bli utfordrende for de større ideelle organisasjonene, samtidig som små aktører som arbeider med korte kontrakter, kan bli svært sårbare med de nye konkurransevilkårene. Beslutningen er vanskelig forenlig med den nyere «tredje-sektor» forskningen på feltet (som vi skal diskutere i kapittel 5) som anbefaler en god *velferdsmix*, der det er plass til at både offentlige, ideelle og kommersielle aktører kan konkurrere ut fra sine egne forutsetninger (jfr. Trætteberg og Sivesind 2015). Like regler kan gi urettferdige utfall for ideell sektor. Det hersker en bekymring for at «det lille ekstra» som ideell sektor kan tilby, eller det Trætteberg og Sivesind (2015) kaller *den ideelle merverdi*, står i fare for å

forsvinne, hvis det blir viktigere å konkurrere på pris og dermed kun akkurat oppfyller kvalitetskravene. Det lille ekstra kan fort bli dyrt.

Ordsiftet om anbudsreglene viser at det å holde fast i balansen mellom å være autonom og det å endre seg fordi man er avhengig av offentlige midler, kan være utfordrende for ideelle organisasjoner. Det handler om å kunne beholde sin egenart og samtidig overleve i lengden; å unngå *kooptring*, det vil si at man overtar målsetningene til dem som sitter på pengesekken, med fare for å miste seg selv og sine verdier i prosessen. I forskningslitteratur betegnes slike prosesser som *kvelning* eller *forvitring* av frivillig virksomhet. Problemer som kan føre til slike prosesser, kan være byråkratisering og hindring av innovasjon, der ideelle aktører ikke våger eller makter å holde fast på sin egenart på grunn av regelverket eller konkurransevilkårene. Formalisering av samarbeid, økt krav om offentlig innsyn, revisjon og kontroll, som vi har sett mer av de senere årene, kan være tegn på forvitring som kan true denne egenarten. En følge av kooptring kan også være at frivilligheten blir svekket; i og med at ideelle aktører får et mindre tydelig fotavtrykk som kan skilles fra andre aktørers avtrykk (Bergsgard mfl. 2010:14; Selle og Wollebæk 2002). Faren er at frivillige organisasjoner blir mer «statslike» gjennom tilpasning (Bergsgard mfl. 2010; Lorentzen 2007).

Forholdet til myndighetene, og handlingsrommet frivillig sektor har, bærer i seg potensiale for både strukturkonservatisme og for innovasjon. Tilsynelatende små endringer i regelverk kan påvirke sektorens bevegelse mot den ene eller den andre ytterkanten, særlig for organisasjoner som er avhengig av tilskuddsordninger eller kontrakter med det offentlige (Trætteberg og Sivesind 2015). Forutsigbarhet, eller mangel på sådan, ser ut til å være et aspekt som har stor innvirkning på mange frivillige organisasjoner. Uforutsigbarhet i inntekter fra staten fra år til år, nevnes som en utfordring i flere årsrapporter. Dette påvirker for eksempel ansettelsessituasjonen, der organisasjonene må vurdere ansattbasen hvert år ut fra bevilgninger fra staten (f.eks. Gatejuristen 2011; SKBO 2008). I følge Trætteberg og Sivesind (2015) finnes det fortolkningsmuligheter i det vedtatte EU-direktivet om offentlige innkjøp av helse- og sosialtjenesten. Det vil som nevnt ikke være anledning til å reservere anbudskonkurranser til ideelle leverandører. Samtidig får innkjøperne et større rom for å bestemme hva de ønsker å vektlegge i konkurransen. Innkjøperne kan velge å ta hensyn til «... kontinuitet, lokal tilgjengelighet og spesielle behov til utsatte grupper av brukere (...) Spørsmålet er dermed hvordan rommet for hva det offentlige kan velge å vektlegge passer sammen med styrkene til ideelle leverandører» (Sejersted i Trætteberg og Sivesind 2015:10).

Hvordan situasjonen for ideelle organisasjoner blir når de nye reglene trer i kraft, gjenstår å se. Det vi kan se allerede nå, er at myndighetenes og innkjøpernes holdninger til gjennomføringen av anbud, for eksempel hvor stor vekt som skal legges på pris, vil ha mye å si for organisasjonenes framtidige handlingsrom og mulighet for autonomi. Om pris tillegges hovedvekt sammen med minimumskrav for kvalitet, kan man si at det offentlige forholder seg til ideell sektor i et *New Public Management*-perspektiv¹⁰ der de ideelle ses på som leverandører på linje med andre leverandører (Anheier 2009). En følge av det kan bli at ideelle vil ligne mer på kommersielle aktører, slik bekymringen er i forhold til de nevnte nye EU-reglene. Om myndighetene legger for sterk vekt på NPM i anbudsrunder, er det rimelig å anta at dette vil påvirke frivillig sektors sosial kapitalskapende funksjon og rolle som interesserepresentanter, og derigjennom endre forholdet mellom offentlig og frivillig sektor på dette feltet (Anheier 2009; Trætteberg og Sivesind 2015:29; Wollebæk, Selle og Strømsnes 2008; Wollebæk og Selle 2007).

I forskningslitteratur skiller det mellom en *tilbudsbasert* og en *etterspørselsbasert* finansiering av ideelle aktørers virksomhet. En tilbudsbasert privatisering av tjenesteutførelsen bærer preg av NPM; den fremmer innovasjon som er knyttet til styring og organisasjon, men stiller ikke krav til hvordan tjenesten blir utført. Slik kan de ideelle organisasjonenes særtrekk forvitte, selv om det kanskje var nettopp dette særtrekket som gav organisasjonen oppdraget i første omgang (Goodin 2003; Trætteberg og Sivesind 2015:29). Trætteberg og Sivesind (2015) foreslår et alternativ til hyppige anbudsprosesser for offentlige anskaffelser, etter modell fra Danmark. *Utvidet egenregi* innebærer at organisasjoner etter en anbudsprosess får en langsiktig avtale med det offentlige, der minst 80 prosent av oppdragene må være tjenesteleveranse til oppdragsgiver. Slik vil organisasjonene få større langsiktighet og mer stabile rammer i arbeidet, og det kan bli større rom for langsiktige investeringer og planlegging av prosjekter. Ifølge forfatterne er en slik ordning også mulig med det nye EU-direktivet (ibid.:43). Med andre ord vil situasjonen for ideell sektor, og den framtidige velferdsmiksen i stor grad bero på hvordan myndighetene velger å fortolke det nye EU-reglementet. Her har ideell sektor kanskje også et ansvar for å vise fram hva som er «merverdien» i deres arbeid. Det er rimelig å anta at et bevisst forhold til frivillig sektors merverdi fra det offentliges side er viktig om man ønsker å unngå for stor grad av kommersialisering. Sverige har fått en større vekst av rene kommersielle tjenesteytere på dette feltet de siste årene, blant annet på grunn av at ideell sektor stiller svakere i

¹⁰ Vi kommer inn på forskjellen mellom reformer i styringsregimet *New Public Management* vs. *New Public Governance* i kapittel 5.

anbudsrunder. Dette har gitt mindre mangfold i tjenestetilbudet (Trætteberg og Sivesind 2015:46).

I tillegg til kontrakter, er offentlige støtteordninger en viktig økonomisk kilde for mange frivillige og ideelle organisasjoner. Her kan stat og kommune gi tilskudd til organisasjoner som oppfyller visse vilkår eller jobber på spesifikke felt. Dette er en måte for myndighetene å implementere offentlig politikk på gjennom frivillige organisasjoner. Knyttet til det boligsosiale feltet kan vi finne et utall av ulike og fragmenterte støtteordninger for frivillige organisasjoner. En bakgrunn for at støtteordningene til ideelle og frivillige organisasjoner er fragmenterte er at de blir forvaltet kontrollert i flere ulike departement, etater og på ulike styringsnivå – kommune, fylke, stat. Lorentzen fant i 2010 81 ulike statlige tilskudd til sivile aktører fordelt på 14 departement, med kulturdepartementet som den største aktøren (Lorentzen 2010). Det finnes også mange tilskudd på kommunenivå, særlig på kulturfeltet som kan knyttes til områdesatsning og integrasjon. Dette kan for eksempel være idrettsmidler, ungdomsmidler, nærmiljømidler, kulturmidler til allmenne formål, til seniorkultur, og til barneorganisasjoner (Loga 2011). Disse vil også variere mellom kommuner.

En annen grunn til de ulike og fragmenterte støtteordningene er at grensene for det boligsosiale feltet i seg selv er vagt definert, det kan potensielt romme svært mye. Det kan handle konkret om bolig, det kan handle om bomiljø, og det kan handle om områdesatsning. I tillegg kan det handle om spesifikke grupper av mennesker, rusavhengige, funksjonshemmede, unge, eldre eller funksjonshemmede, som igjen vil ha noe å si for hvilke støtteordninger som er relevante. I appendix har vi listet opp et utvalg statlige støtteordninger som eksplisitt retter seg mot det boligsosiale feltet og sivilsamfunnsaktører. Her fant vi 11 støtteordninger fra Husbanken, 9 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, 5 fra Helsedirektoratet, og 4 fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Dette er ingen uttømmende liste, men bidrar til å illustrere at det er et stort mangfold av ulike typer offentlige støtteordninger som kan defineres inn under og støtte sivilsamfunnsaktørers rolle i det boligsosiale feltet.

2.2 Områdesatsning og frivillige organisasjoners rolle

Det boligpolitiske feltet har gradvis vokst sammen med sosialfeltet og i senere tid videre dreid mot områdesatsinger. Med en slik dreining har feltet kommet i berøring med politikfelt som integrasjon av minoriteter, barn- og oppvekst, kultur og fritid, folkehelse, bygging av gode lokalsamfunn nedenfra, og økt aktivt medborgerskap. Det har også skjedd en dreining i den frivillige deltakelsen i Norge

de senere år mer mot individuell deltakelse og mot større grad av nærmiljøengasjement (Sivesind og Wollebæk 2010). For det boligsosiale arbeidet har flere deler av frivillig sektor blitt aktualisert, for eksempel frivillige organisasjoners rolle som inkluderingsarenaer i nærmiljø gjennom blant annet områdesatsninger (Loga 2010, 2011; Ødegård 2010; Ødegård, Loga, Steen-Johnsen og Ravneberg 2014).

En sentral tanke bak et områdeløft er at det skal være lokalt tilpasset, der beboernes medvirkning og sosiale nettverk i området ses som vesentlige ressurser for å lykkes. Gjennom et områdeløft ønsker man å øke den lokale deltagelsen og engasjementet både blant barn og unge og blant beboere generelt (Ruud, Holm-Hansen, Nenseth og Tønnesen 2011). Ruud mfl., (2011) peker her på at slikt engasjement kan øke kompetansen hos beboere og lokale ledere omkring medvirkningsprosesser, lokalpolitikk og valgdeltakelse, omkring foreningsvirksomhet og frivillig arbeid, og omkring ledelse av ungdomstiltak og arrangementer.

Andre utfall kan være større tilfredshet med lokale tilbud, økt trivsel og økt eierskap til nærmiljøet fordi befolkningen selv har fått mulighet til å påvirke prosessene og utforming av nærmiljø og møteplasser. En virkning på sikt vil være generelt styrket lokal kompetanse, styrket ledelseskapasitet og stedstilknytning (Ruud mfl. 2011:121).

Dreiningen mot nærmiljø og områdesatsninger, som kommer i tillegg til tiltak på individnivå, og ideell tjenesteproduksjon, har i økende grad blitt inkludert i boligsosialt arbeid. Tanken er at styrking av nærmiljø, økt trivsel og sosial kapital i et område, kan påvirke individenes levekår positivt. Boligsosialt arbeid handler derfor i dag også i økende grad om områdesatsning. Områdebaserte tiltak for å bedre innbyggernes levekår er forholdsvis nytt i Norge, mens man særlig i England har lange tradisjoner med slike satsninger (knyttet til ideer om «active citizenship» og «big society») (Brofoss og Barstad 2006). I de senere år har områdesatsning blitt viet mye oppmerksomhet i stat og kommune i sammenheng med økende levekårsutfordringer, spesielt i de største byene i Norge. Områder med spesielle levekårsutfordringer vil ofte kreve særskilte tiltak fra offentlige myndigheter sin side. Utfordringer og løsninger i nærmiljø involverer også mange ulike aktører i frivillig sektor, som frivillige organisasjoner, boligkooperasjoner, borettslag, idrettslag, kulturliv, kirke- og trossamfunn og andre innbyggerinteresser.

Områdesatsning blir av Kommunal og moderniseringsdepartementet definert som:

... et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset område. En områdesatsning er et samarbeid mellom stat og kommune som ser flere virkemidler i

sammenheng og medvirker til å skape økt nytte gjennom felles bruk av statlige og kommunale midler.¹¹

Barne-, likestillings og integreringsdepartementet, som har det største ansvaret i nærmiljøarbeid, fremhever at målet med en områdesatsning er å «utjevne levekårsforskjeller og stimulere til deltakelse i lokalsamfunnet og i samfunnet for øvrig»¹². Av Husbanken blir områdeløft definert som en «satsing rettet mot et geografisk avgrenset område med særskilte utfordringer på levekår og omfattes både av fysiske, sosiale, kulturelle og miljømessige tiltak» (Husbanken, 2009). Som politisk felt har områdeløft gitt kommunene nye oppgaver som blant annet handlet om utjevning av sosiale forskjeller og forebygging av marginalisering. Områdeløft er dermed blitt et område for samarbeid mellom Husbanken og kommuner, med tilskudd fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

En utløsende faktor som kan føre til at et område kan bli valgt ut til et løft, kan være at man har sett en økende segregering med negative ringvirkninger for individer og nabolag. Bakgrunnen for områdeløft er gjerne en politisk bekymring rundt konsekvensene av et segregert boligmarked, der man kan få en opphopning av vanskeligstilte i et område, som igjen føre til enda dårligere levevilkår og utfordringer knyttet til utdanning, arbeidsmarked og samfunnsdeltagelse (Christensen 2013:38). Siden 1990-tallet har man målt levekårene til beboere i ulike bydeler og boligkretser i mange kommuner og byer. Gjennom ulike levekårsindikatorer som helse, inntekt, barnevernstiltak, ikke-vestlige innvandrere, kriminalitet, bruk av sosialhjelp, lav utdanning, arbeidsledighet etc., kan man si noe om levekårene i en befolkning i et område (se f.eks. Aarland, Gulbrandsen, Nordvik og Sandlie 2010; Bergen kommune 2012; Grødem 2008; Loga 2011). Kommuner foretar også egne kartlegginger med statistikk fra SSB og/eller Folkehelseinstituttet. I slike undersøkelser ser man ofte at det å score lavt på levekårsindikatorer, ikke er tilfeldig fordelt i en by. Det er særlig i storbyene i Norge at man ser områder med merkbart dårligere levekår enn resten av befolkningen. I Oslo har levekårsundersøkelser vist at Groruddalsbydelene, i tillegg til Søndre Nordstrand og Gamle Oslo, scoret lavt på slike indikatorer. Det samme så man for eksempel i Årstad, Laksevåg og Ytre Arna i Bergen, i Saupstad i Trondheim, Grim i Kristiansand og Fjell i Drammen (se f.eks. Agenda Kaupang/Asplan Viak 2011; Dyb mfl. 2011; Loga 2011; Johannessen mfl. 2014; Trondheim kommune 2013; Ødegård mfl. 2014). Bydeler eller områder med lav score på levekårsindikatorer har også vist seg å befolkes av mange mennesker med minoritetsbakgrunn. Dermed kommer også

¹¹ www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/by--ogstedsutvikling/omradeloft1/id2008179/.

¹² www.regjeringen.no/nb/tema/likestilling-oginkludering/integrering1/omradesatsing/id2343475/

innvandring og integrering inn som politikkfelter som henger sammen med det boligsosiale politikfeltet. Dette er litt av bakgrunnen for at områdesatsinger har blitt mer vektlagt de senere årene.

Enkelte forskere har likevel kommet med kritiske innvendinger mot områdeløft. En innvending har vært at man i områdeløft bare flytter rundt på problemene. De grunnleggende årsakene til at noen områder har utfordringer blir gjerne ikke adressert, og innsats rettet mot ett område kan begrense fokus og ressurser rettet mot andre områder, som igjen kan føre til nye problemer der. Et annet argument mot områdesatsinger er at de kan skape en avhengighet av slik innsats i disse områdene (Parkinson, i Christensen 2013:18). Områdebasert innsats kan, ifølge Christensen (2013), påvirke individuelle levekår positivt, og ha en positiv virkning på beboernes holdning til eget boområde, og kanskje også på deres tilknytning til arbeidsmarkedet. Likevel finnes det få tegn på at et områdeløft endrer stedets omdømme utad. Det er også en sjanse for at de «nest fattigste» flytter ut av området, for eksempel når de har kommet i arbeid, for så å gi plass til flere innflyttere med store levekårsproblemer (Christensen 2013:105). Å skape signifikante positive endringer i et område krever store ressurser over lang tid, siden man prøver å endre på segregasjonsutfordringer som sannsynligvis henger sammen med strukturelle samfunnsmekanismer (Christensen 2013). Det er også fare for at beboerne selv får ansvar for områdets utvikling, og dermed skylden om de positive resultatene lar vente på seg. Denne kritikken kan med andre ord synliggjøre et dilemma vedrørende det å involvere medborgerne i nærmiljøutviklingen.

Vi skal i det følgende ta for oss noen eksempler på områdeløft som er satt i gang i samarbeid mellom stat og kommuner. De områdene der det er satt i gang slike satsinger i Norge er i Groruddalen og Søndre Nordstrand i Oslo, i Indre Oslo øst i Oslo, i Fjell i Drammen, Saupstad i Trondheim og i Årstad i Bergen. Målet har vært å utjevne levekårsforskjeller og stimulere til deltakelse i lokalsamfunnet og i samfunnet for øvrig. I et slikt perspektiv er aktiv involvering av medborgere i lokalsamfunnet viktig, og i den sammenheng får lokalt organisasjonssamfunn, som velforeninger, idrettsforeninger, trossamfunn og frivillighetsentraler, sentrale roller. Vi skal ta for oss to av disse satsningene; Groruddalssatsningen i Oslo og Områdeløft i Bergen, for å eksemplifisere dette.

Groruddalssatsingen

Groruddalssatsingen er et samarbeid mellom Oslo kommune og staten for å bedre miljø og levekår i Groruddalen. Groruddalen har vært preget av store miljøbelastninger og nærmiljøutfordringer etter ca. 50 år med utbygging og stor

befolkningsvekst. Det ble nødvendig å arbeide for å kompensere for de negative utviklingstrekkene med et stort løft som skulle være noe annet og mer enn ordinær virksomhet slik den foregikk i bydelene. Man skulle nå finansiere tiltak det tidligere ikke hadde vært midler til, og igangsettes nye prosjekter, arbeidsmåter og virkemidler. Kommunen ønsket å forbedre kvaliteten langsiktig på den ordinære innsatsen som offentlige aktører hadde hatt ansvar for i Groruddalen; tiltak bydelene ikke hadde hatt ressurser til å sette i gang gjennom ordinær drift (Oslo kommune 2014:15). Mange instanser er involvert fra stat og kommune, og det er et tett samarbeid mellom beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner.

Groruddalssatsningen har utgangspunkt i *Handlingsprogram Oslo indre øst* som ble lansert høsten 1997 og gikk over en tiårsperiode. Handlingsprogrammet var statens og kommunens felles satsing for å bedre levekårene i de østlige delene av indre by i Oslo. De fem hovedmålene var 1) å styrke oppvekstforholdene, 2) styrke boforholdene, 3) redusere risikofaktorer for sykdom, 4) styrke tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet og 5) ruste opp og trygge befolkningens felles byrom, stimulere miljøvennlig transport og lokal aktivitet (Brofoss og Barstad 2006).

Groruddalssatsingen skal gå over tiårsperioden 2007–2016. Hovedmålet er «... synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen» (ibid.) I satsningen skal det utvikles et «... lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner». Satsingen er nærmere bestemt organisert rundt 4 programområder, hvorav de tre første er særlig innrettet mot fysiske utbedringer, mens det siste er det mest personfokuserende: 1) miljøvennlig transport, 2) Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø, 3) bolig-, by og stedsutvikling, 4) oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering. I programområde 4 gjentas prioriteringen fra *Handlingsprogram Oslo indre øst* om å forbedre oppvekstforholdene for barn og unge. Nylig har staten og Oslo kommune blitt enige om å inngå et nytt samarbeid for en 10 års periode fra 2017 om videre områderettet innsats i Groruddalen. Innsatsområdene er barnehage/skole, sysselsetting og nærmiljø (Regjeringen 2015).

Mest relevant for boligsosialt arbeid i kombinasjon med frivillig sektors rolle, er programområdene 3 og 4. Tiltakene skal samspille med hverandre i størst mulig grad, og man kan si at områdeløftene i denne satsningen hver for seg kan ses som en «Groruddalssatsing i miniatyr» (Ruud mfl. 2011:113). Under Groruddalssatsingen

valgte hver Groruddalsbydel ut hvert sitt område i sin bydel der innsatsen ble fokusert.¹³ Dette var/er områder med store kontraster, utfordringer i nabolag, og der beboernes levekår var/er dårlige sammenlignet med andre områder i Groruddalen og i forhold til Oslo for øvrig. Samarbeid med frivillige organisasjoner er noe av essensen i slike satsinger, men også småskalafrivillighet uavhengig av om det skjer gjennom medlemskap/aktivitet i en formell frivillig organisasjon. Poenget er at lokalsamfunnet selv skal være drivkraft og dermed få et eierskap i utviklingsarbeidet, noe som vil kunne gi satsningen større legitimitet og varighet (Oslo kommune 2014:58). En viktig del av arbeidet er dermed å fange opp dem som ikke deltar på mer formelle medvirkningsarenaer. Dette gjøres gjennom to hovedstrategier: medvirkning, og tilstedeværelse i nærmiljøene. Slik skal beboerne få større eierskap til prosjektet, for eksempel gjennom god tilrettelegging for dialog og tilbakemeldinger (Oslo kommune 2014:59).

Som et konkret eksempel på områdeløft under Groruddalssatsningen kan vi ta for oss «Stikk Innom»-kontoret på Veitvet, et strøk i bydel Bjerke. Veitvet har blitt kalt «den bitte lille drabantbyen» (Ødegård 2010), og er preget av blokkbebyggelse som kom opp på 1950-tallet, der meningen var at «alt man behøver» skulle være i nærheten, for eksempel skole, fritidstilbud, varer og tjenester. Veitvet har i dag en stadig økende andel minoritetsetniske beboere, sammensatt av mennesker fra mange nasjonaliteter, særlig Somalia, Irak, Sri Lanka og Pakistan, samt en del arbeidsinnvandrere fra Polen. Området rommer også en høy andel asylsøkere med kort botid i Norge som scorer lavt på levekårsindikatorer (Ødegård 2010:42).

De siste årene har den tradisjonelle foreningsvirksomheten i form av speideren, idrettslag etc. gått betydelig ned på Veitvet. Det har også hersket en frustrasjon i noen borettslag over at de nye beboerne ikke deltok på dugnader i bygårdene, ei heller i idrettslaget. Dette har skapt bekymring omkring dugnadsånden og kjente lokalsamfunnsaktiviteter. En informant fra et prosjekt omtalt i boken «Fellesskap og forskjellighet» (Ødegård mfl. 2014) beskriver det som at goder som tradisjonelt sett har blitt opprettholdt av kollektivet, forsvinner. Fellesskapets arenaer blir ikke like «felles» som de var før, og slik sett svekkes dannelsen av en lokal identitet. Den kollektive «vi» følelsen forvitrer i dette lille lokalsamfunnet, og det finnes få samlingssteder eller nettverk som forener beboerne på tvers av kulturelle og etniske skiller på Veitvet (Ødegård 2010:55).

Som en del av områdeløft Veitvet-Sletteløkka, og på grunnlag av bekymringene beskrevet ovenfor, kom beboerkontoret «Stikk Innom» på plass på Veitvet i 2008.

¹³ Furuset i Bydel Alna, Veitvet-Sletteløkka i Bydel Bjerke, Romsås i Bydel Grorud og Haugenstua i Bydel Stovner.

Dette var del av tre hovedgrep i områdeløftet. Det andre grepet var etableringen av en lokal prosjektgruppe, med representanter fra både beboere, foreninger og bydelsadministrasjonen. Det tredje grepet var etableringen av Veitvet-Sletteløkka kulturforum i 2009, som hadde ansvar for kulturaktiviteter og å skape flere kulturelle møteplasser på Veitvet. Slik skulle man bidra til samarbeid på tvers av organisasjoner og aktiviteter, der «Stikk Innom» kan ses som et knutepunkt for disse grepene/aktivitetene. Det skulle skapes et uformelt samlings- og kontaktpunkt for lokalbefolkningen, med plass til både foreninger, borettslag og andre organisasjoner (Ødegård 2010:46). Her kunne/kan man få informasjon om offentlige tjenester, kurstilbud og relevante aktiviteter i nærmiljøet. Kontoret var ment å skulle både styrke og bygge nye sosiale nettverk i nabolaget.

Å få til noe slikt kan være en stor oppgave som krever bredt engasjement og tverrfaglig samarbeid mellom mange relevante aktører. Kontoret har vist seg å fungere godt (se f.eks. Dølvik 2011), og er høsten 2015 fremdeles synlig og aktivt som et fast tiltak i området, nå under navnet *Veitvet kultur- og nærmiljøsent*er. Kontoret har bidratt til koordinering av engasjement og aktiviteter, særlig tidligere mindre synlige foreninger og nettverk i minoritetsetniske miljøer (Ødegård mfl. 2014). En årsak til at dette kontoret har fungert, kan være at kontoret siden oppstarten har vært drevet av ildsjeler som har operert med åpen dør og lav terskel og med dialog både «oppover» og «nedover», og at aktørene på kontoret har fungert som *samfunnsme*glere og vært i stand til bygge broer mellom ulike samfunnsaktører og mellom ulike grupper, og dermed bidra til å skape gode samarbeidsrelasjoner (Ødegård mfl. 2014; Ødegård 2010:90).

Områdeløft i Bergen

En annen større områdesatsing i Norge har pågått i Bergen siden 2011 som et samarbeid med Husbanken. Også her er målet å utjevne levekårsforskjeller og å arbeide for å skape gode og trygge nabolag i utsatte områder. Arbeid med slike løft/planprogram har også foregått før 2011, i området rundt Damsgårdssundet, med pilotprogrammet *Ny energi rundt Damsgårdssundet* som ble påbegynt i 2007 (Bergen kommune 2014). Områdesatsingen rettes inn mot Årstad bydel (med vekt på områdene Solheim Nord og Slettebakken), Indre Laksevåg og Ytre Arna. Utgangspunktet for områdesatsningen var en erkjennelse av *at planlagt utbygging og transformasjon av området rundt Puddefjorden måtte samordnes med et program for styrking av det sosiale og fysiske miljøet langs hele Løvstakksiden* (Bergen kommune 2014).

I Bergen måler man jevnlig befolkningens levekår og forskjeller mellom områder. Hovedhensikten har vært å få kunnskap om hvilke nærområder kommunen bør

rette størst innsats mot fremover. På bakgrunn av disse dataene har kommunen prioritert geografiske områder hvor en ønsker å jobbe målrettet for å utvikle nærmiljøene. Resultatmål for områdesatsingen i Bergen kommune er: 1) Bedre ivaretagelse av fysisk og sosialt miljø, 2) Gode samarbeidsrelasjoner med befolkningen, 3) Bedre koordinering mellom tjenestene, og 4) Etablere arenaer for medvirkning (Bergen kommune 2014).

Et viktig prinsipp er at kommunale etater, lag/organisasjoner og private aktører skal arbeide parallelt og sammen om ulike tiltak innen helse og velferd, skole, kultur og fritid, næringsutvikling og opprustning av fysiske nærmiljø som boliger, parker/uteområder og annen infrastruktur. Det blir videre lagt stor vekt på brukermedvirkning, og på et godt samarbeid med frivillige organisasjoner i arbeidet. Barn og unge har en særlig viktig plass i arbeidet. Dette har blant annet gjort at man har utført *barnetråkkregistrering* (dette har også blitt gjort i Groruddalssatsingen); her er barna (fra 6. og 9. klassesertrinn) selv med i planleggingsarbeidet gjennom at de er med på å kartlegge eget nærmiljø, og definere det de ser som trygge og utrygge soner, som gangforbindelser, lekeområder og andre oppholdssteder. Funn fra registreringen er med på å danne grunnlag for planarbeidet. De ulike tiltakene, på fysiske uteområder og nabolagsarbeid av ymse slag, har vært tilpasset de respektive områdenes/bydelenes behov. Dette er et viktig trekk ved slike satsinger, der analyser og planlegging og dialog med lokalbefolkningen har lagt grunnlaget for satsingsområdene i de ulike bydelene.

Det eksisterer fortsatt begrenset med forskning på det vi betegner som småskalafrivillighet og lokalt foreningslivs roller i slike områdeløft og nærmiljøetsatsninger. Når det gjelder Bergen vil vi trekke frem studier av området Møhlenpris i Årstad og Bergenhus bydel, som er et godt eksempel på foreningslivets rolle som inkluderingsarena og utfordringer som finnes i slikt arbeid. Møhlenpris i Bergen sentrum (Bergenhus bydel), er et relativt lite område, med ca. 6000 beboere. Befolkningen i området scorer lavt på levekårsstatistikker (Bergen kommune 2012; Loga 2011). Det er et område preget av mangfold i befolkningen, både når det gjelder klasse og etnisitet. Klasseskille og etnisk mangfold har i tillegg preget Møhlenpris i lang tid, noe som viser seg i bygningsmassen. Her finner vi både et stort antall kommunale leiligheter, mange studenter, store eldre villaer, mange høyt utdannede med tilknytning til Universitetet i Bergen, flere selveiere i dyre leilighetskomplekser langs Møhlenprisstranden, og flere med minoritetsetnisk bakgrunn. Andelen med minoritetsetnisk bakgrunn på Møhlenpris skole er ca. 30 %. Området er kjent for å ha lang tradisjon med lokalt foreningsliv på grunn av den gamle stadion (Møhlenpris idrettsbane) som ligger her, et foreningsliv som både rommer mye bydelshistorie samtidig som deler av det har gjennomgått en

transformasjon de siste årene på grunn av demografiske endringer i beboermassen. Transformasjonen har ikke foregått uten gnisninger mellom «gamle» og «nye» aktører.¹⁴ Området har også vært gjennom en betydelig gentrifiseringsprosess siden 1980-tallet. Mange boliger som ble bygd på 1920-tallet for sosiale formål, var svært preget av forfall frem til 1980-tallet. Kommunen solgte ut mange av disse, og 1980-tallet var starten på gentrifiseringsprosessen.

Overfor lokalt foreningsliv har Bergen kommune valgt å ha en mer tilretteleggende enn styrende rolle. Kommunen har oversikt over hvilke lag og foreninger som eksisterer, og legger til rette for aktivitet gjennom ulike tilskuddsordninger, og ved å tilrettelegge anlegg og lokaler for aktiviteter og kulturarrangementer. Kommunen har vektlagt frivillig sektors autonomi og selvstendighet i sine handlingsplaner for kultur og frivillighet, og å gripe inn og styre i minst mulig grad. Slik ønsker kommunen å sikre enkeltpersoners motivasjon og vilje til å delta (Loga 2011:65). På Møhlenpris er det flere sentrale organisasjoner som er verd å trekke fram som viktige for nærmiljøet. Et eksempel på en organisasjon som har blitt transformert over tid og brukt mye ressurser på inkluderingsarbeid, er Sportsklubben Djerv, en klubb stiftet i 1913 og som dermed har lange tradisjoner i byen. Djerv var en tradisjonell idrettsklubb slik vi kjenner fra norsk foreningsliv. Etter hvert som mange minoritetsetniske mennesker flyttet inn i området, sank deltagelsen i idrettsklubben og det ble en utfordring med rekruttering av frivillige. I dag er likevel Djerv en klubb med et bredt flerkulturelt tilbud, for eksempel arrangerer de turneringen «fargerik fotball», klatring, aktivitetslederkurs og fotballskole.

Vitalitetssenteret er også et kjent knutepunkt og en viktig sosial arena i området. Det fungerer som idrettshall, kulturhus og samfunnshus. Flere foreninger i nærmiljøet har kontorer og møtelokaler her, i tillegg til Frivillighetsentralen og en koordinator for Kulturkontoret i Bergenhus og Årstad bydel. Frivillighetsentralen organiserer blant annet internasjonal kvinnegruppe, internasjonal turgruppe for kvinner, filmklubb, besøksvenner, leksehjelptilbud, samt datagruppe for minoriteter og eldre. På huset finnes også flere ulike små minoritetsorganisasjoner, for eksempel latinamerikansk dansegruppe og somalisk kvinneforening. Foreninger og enkeltpersoner kan bruke møtelokalene eller leie utstyr. Det finnes også en kafeteria her. Dette huset kan sammenlignes med det tidligere nevnte «Stikk innom»-senteret på Veitvet. En annen sentral aktør er Møhlenpris velforening som har vært aktiv i nærmiljøarbeidet i lang tid. Disse arrangerer for eksempel den årlige

¹⁴ Det har blant annet vært konflikter knyttet til at kommunen ga Somalisk forening tilgang til å bruke det gamle idrettsklubbhuset, et bygg som lokale krefter har bedt om å få gjøre om til et idrettsmuseum for bydelen. Omtalt i BT som «Strid om Møllarens hjerte» (BT 13.12.2014). <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Strid-om-Mollarens-hjerte-3260673.html>

Parkdagen i Nygårdsparken. Velforeningen har vært svært aktiv i arbeidet med å få bukt med det åpne rusmiljøet i Nygårdsparken som ligger rett ved Møhlenpris idrettsbane. I tillegg til disse aktørene/prosjektene finnes det flere aktive trossamfunn i området, for eksempel ble det etablert et muslimsk trossamfunn på 1990-tallet og et katolsk trossamfunn har eksistert her siden sent på 1800-tallet. Det katolske trossamfunnet rommer ca. 12.000 medlemmer i Hordaland og er en sentral sosial arena for mange arbeidsinnvandrere med østeuropeisk bakgrunn.

Som sosial arena er Vitalitetscenteret svært viktig for lokalmiljøet, og bidrar til koordinering av aktiviteter og til at gruppene vet om hverandre (Loga 2011:75; Ødegård mfl. 2014). Det er rimelig å anta at slike «knutepunktsenter» er viktige for å få nærmiljøarbeid og områdesatsinger til å fungere. Det ser også ut til at Sportsklubben Djerv er svært viktig for nærmiljø og bomiljø, slik vi også kan se på Veitvet, der det også satses på sportsklubber/idrettslag som en integrasjonsarena. De kan fungere som tillitsbyggende arenaer med en brobyggende funksjon (Loga 2011:80). De mange typene lag og foreninger har ulike funksjoner. Også på Møhlenpris kan vi se at «rene» minoritetsforeninger og trossamfunn kan ha en positiv integrasjonsfunksjon for nyankomne innvandrere. Slike foreninger kan ha en sammenbindende funksjon, noe som kan gi en sosial kapital som styrker integrasjonen, der man tar del i lag og foreninger i nærmiljøet som bygger bro på tvers av klasse, etnisitet og kultur (Brattbakk, Hagen, Rosten, Sæter, Osuldsen, Andersen og Bratseth 2015; Hagelund og Loga 2009; Loga 2011:40; Loga 2012; Vestby og Johannessen 2010). I følge Loga (2011) er tanker om sosial kapital og sammenbindende og brobyggende funksjoner ved foreningslivet, ikke noe som Bergen kommune anvendte som sentrale begrep i sine handlingsplaner i tilknytning til Damsgårdssatsningen. Dette har imidlertid kommet mer inn i kommunens forståelsesramme etter hvert.

Om vi skal sammenligne områdene Veitvet i Oslo og Møhlenpris i Bergen er det viktig å understreke at områdesatsningen i Oslo er langt større sammenlignet med de mer spredte tiltakene som foreløpig er igangsatt i Årstad og Bergenhus bydel. Loga (2011) og Ødegård (2010) vektlegger i sine parallelle studier av foreningsliv i nærmiljø, at måten det lokale sivilsamfunnet er organisert har betydning for hvordan det fungerer som inkluderingsarenaer, eller eventuelt også som ekskluderingsarenaer.¹⁵ For eksempel har graden av etablert og gammelt organisasjonsliv en viss betydning. På Veitvet går det eldste foreningslivet tilbake til 1970-tallet mens deler av foreningslivet på Møhlenpris går over hundre år tilbake i

¹⁵ Se Ødegård mfl. (2014) for sammenligning av disse to studiene, og også tilsvarende sammenligning med bydelen Fjell i Drammen og Saupstad i Trondheim.

tid.¹⁶ Et yngre foreningsliv på Veitvet har i større grad klart å få til gode samarbeidsstrukturer på tvers av grupper, mens det etablerte organisasjonslivet med etablerte organisasjonsgrenser kan ha vært til hinder for brobygging og samarbeid mellom ulike grupper på Møhlenpris. Et tradisjonelt foreningsliv er også historie- og identitetsbærere, og oppfattes ikke alltid som like åpent og inkluderende for tilflyttere. På Møhlenpris finnes det også trossamfunn der det foregår mye aktivitet innad, som er viktig for produksjon av sammenbindende sosial kapital, men det er mindre kontakt mellom trossamfunn og andre foreninger som finnes lokalt. For eksempel har den katolske menigheten St. Paul sine egne aktivitetsforeninger for unge og eldre, og for nasjonale foreninger knyttet til minoritetsgruppers landbakgrunn. Trossamfunnene som migrantmenigheter, har derfor liten forankring i de sosiale strukturene som former nærmiljøet (Loga 2011 2013). Fra områdeløft og forskning på hvordan organisasjoner i lokalsamfunn kan fungere både inkluderende og ekskluderende, skal vi i neste kapittel gå mer inn i frivillighetsforskningen; om begrepsbruk, avgrensning av sektoren og om forskningstradisjoner.

¹⁶ Det finnes to buekorps i området, et lørdagskorps og et søndagskorps som avspeiler den tidligere sosiale inndelingen i borgerskap og arbeiderklasse i området. Buekorpsene som fortsatt i dag er sentrale arenaer for sosial omgang i lokalmiljøet, også for inkludering av minoriteter, har historie tilbake til 1600-tallet.

3. Forskning på frivillig sektor, avgrensning og begreper

Fra å ha diskutert utviklingen av det boligsosiale feltet frem til i dag og frivillig sektors rolle, skal vi i dette og i de neste kapitlene gå mer inn på perspektiver på frivillig sektor og organisasjonene, historiske utvikling av feltet og utviklingen av en egen (og forsøk på å utvikle en «mer helhetlig») frivillighetspolitikk. I kapitlet skal vi først starte med å diskutere begreper og perspektiver på sivilsamfunnets funksjoner og måter å kartlegge frivillig sektor på.

3.1 Oversettelser av sivilsamfunnsbegreper fra andre land og tradisjoner

Det finnes i dag mange ulike begreper for å beskrive typer av sivilsamfunnsorganisasjoner, både i Norge og internasjonalt. Begrepene vi bruker i dag har røtter tilbake i historien og er også inspirert fra andre land, og som igjen er tilpasset den norske konteksten.

De første begrepene rundt organisasjonsdannelsen i Norge på 1800-tallet var først og fremst begrepene «assosiasjon» og «assosiasjonsånd» (Try 1985; Selle og Lorentzen 2000). Med bakgrunn i den nære kulturutvekslingen med Tyskland til ut på 1700-tallet, ble også begrepet «forening» brukt, fra det tyske begrepet «vereinung». Begrepene «lag», «philantrophy» og «charity» eksisterte også på 1800-tallet og illustrerer en tilsvarende kultur- og idéutveksling med Storbritannia. Mens begrepet «lag» kan knyttes til engelske oversettelser av små organisasjonsdannelser som «team», «crew» og «party» (Selle og Lorentzen 2000), er de norske begrepene «filantropi» og «veldigighet» direkte oversettelser av de anglo-amerikanske begrepene «philantrophy» og «charity». Filantropi- og veldigighetstradisjonen fikk derimot ikke så godt fotfeste i Norge som i Storbritannia, fordi vi ikke hadde en tilsvarende sterk middel- og overklasse, som kunne forvalte de filantropiske ideene. Som vi skal komme tilbake til senere, var dette også en tradisjon som gradvis ble stigmatisert og uglesett i Norge etter at arbeiderbevegelsen og sosialdemokratiet kom til makten etter andre verdenskrig. Begrepene «filantropi» og «veldigighet» fikk dermed også en noe annen betydning i Norge enn i Anglo-amerikanske land, og refererte til sosialt arbeid som foreløpig ikke hadde blitt overtatt av staten og gjort overflødig (ibid.). Det er også mulig at man kan snakke om at disse begrepene fikk et varierende feste og betydning ulike steder i Norge. Arbeiderbevegelsen hadde for eksempel en sterkere fremvekst på 1800-tallet gjennom industrialiseringen på Østlandet, enn på Vestlandet, mens kulturutvekslingen gjennom handel med Storbritannia og Tyskland har hatt lange

historiske røtter på Sør-Vestlandet. Religiøse sosiale bevegelser, samt den frikirkelige tradisjonen utenfor statskirken, der både filantropi og sosialomsorg står sentralt, har stått særlig sterkt på Sør-Vestlandet frem til moderne tid. Dette er eksempler på forskjellige kulturelle utviklingstrekk ulike steder i landet som kan påvirke en varierende begrepsbruk og forståelse av sektoren også innad i Norge.

Den varierende bruken av begreper knyttet til sivilsamfunnet i forskjellige land handler med andre ord også om at sektorene ser forskjellig ut og at begrepene således rommer forskjellige aktiviteter selv om det er de samme begrepene som brukes i direkte oversettelser. I Norge har for eksempel begrepet «voluntary» en tilsynelatende snevrere betydning enn den internasjonale bruken av begrepet «non profit» (ibid.). Tradisjonelt har for eksempel heller ikke politiske partier, økonomiske kooperativer og fagorganisasjoner blitt inkludert i sektoren i Norge selv om disse er kommet med i senere målinger blant annet gjennom bruk av internasjonale standarder i sammenligninger (som vi skal komme tilbake til under). Det samme gjelder også for stiftelser. Det sektoren først og fremst har vært assosiert med i den norske forståelsen er organisasjoner med en ideell og frivillig profil, sosialt og humanitært arbeid, solidaritetsånd og etablering av integrerende sosiale fellesskap. Dette er som tidligere nevnt verdier og en organisasjonsånd som kan trekkes tilbake til de sosiale bevegelsene som vokste frem på 1800-tallet (Selle og Lorentzen 2000). Som vi senere også skal komme tilbake til har sektorens innhold, og folks forståelser av sektoren, beveget seg gradvis bort fra velferdsfeltet utover på 1900-tallet, og mer over til kultur, idrett og fritidsfeltet (Selle og Strømsnes 2012). Dette er en forandring som er spesiell for Norge, til og med i sammenligning med nabolandene Danmark og Sverige.

Selv om de fleste sivilsamfunnsorganisasjoner, i alle fall i Norge, kan bli benevnt som frivillige organisasjoner, er det likevel mange organisasjoner som i liten grad har frivillige involvert i selve organisasjonsaktivitetene. Innslag av medlemskap og organisasjonsdemokrati, formaliserte regler og strukturer i organisasjoner vil også kunne variere. Flere frivillige organisasjoner er også helprofesjonelle og har utelukkende betalte ansatte, mens de likevel driver på ideelt grunnlag og ikke kan ta ut profit. Disse blir ofte betegnet som ideelle organisasjoner, og skiller seg fra «frivillige» organisasjoner ved et mindre innslag av frivillighet og mer innslag av en form for velferdsproduksjon. Eksempler på slike organisasjoner kan være organisasjoner som driver profesjonelle helse- og omsorgsinstitusjoner. Andre typer frivillige organisasjoner kan på sin side være høyst uprofesjonelle og uformelle, med utelukkende frivillig innsats. Ofte finner vi likevel organisasjoner som kombinerer det å ha både betalte ansatte og frivillige som del av sin arbeidskraft. Innslaget av profesjonelle ansatte i organisasjoner varierer også mellom land, og selv om vi har

sett en økning i antall betalte ansatte i norske organisasjoner så har vi likevel en beskjeden andel i forhold til andre land (Wollebæk og Sivesind 2010).

3.2 Perspektiver på sivilsamfunnets funksjoner

Begrepet *sivilsamfunn* har etterhvert blitt sentralt i både intellektuell og politisk debatt omkring forholdet mellom stat og samfunn, om demokrati og politikk, fellesskap og det gode samfunn (Edwards 2011). Helt overordnet kan vi dele litteraturen om sivilsamfunnet i to tradisjoner, en som ser sivilsamfunnet som *rommet for kollektiv kommunikasjon og samfunnsdialog*, og en som ser sivilsamfunnet som *rommet for kollektiv handling og organisering*. Om man fokuserer på *kollektiv kommunikasjon* så handler det gjerne om de grunnleggende forutsetningene for at vi som medborgere og samfunnsdeltakere kan bidra i den offentlige samtalen. Det handler om hvilke arenaer vi kan kommunisere på og gi uttrykk for våre interesser på, som for eksempel offentlige møter, demonstrasjoner, kafé-diskusjoner, og ikke minst den medierte kommunikasjonen. Man studerer her kvaliteter, kjennetegn og tilgang til disse arenaene. I fag som medievitenskap er man for eksempel opptatt av samfunnsdialog og av tilstanden til – og mediene sin rolle i offentligheten. Her er mellom andre sosialfilosofen Jürgen Habermas en sentral referanse.

Det andre perspektivet på sivilsamfunnet, og som er mest relevant i denne rapporten, handler om forutsetninger for og hvordan vi kan arbeide for felles mål gjennom *kollektiv handling* og organisering. Dette er et sentralt fokus i fag som statsvitenskap og sosiologi. Siden kollektiv handling gjerne krever en viss infrastruktur for å komme til uttrykk fokuserer man gjerne på den funksjonen og de rollene som ulike typer sivilsamfunnsorganisasjoner har, gjerne kalt grasrotorganisasjoner, sosiale bevegelsesorganisasjoner, «non-profit»-organisasjoner, «non-governmental»-organisasjoner, interesseorganisasjoner, ideelle organisasjoner eller frivillige organisasjoner. Dette er frivillige sammenslutninger av mennesker der kollektive handlinger og felles innsats og engasjement blir koordinert og organisert. Slike organisasjoner blir derfor ofte sett på som et helt sentralt grunnlag i sivilsamfunnet, i alle fall i en norsk og i en vestlig kontekst. Man snakker her gjerne om det organiserte sivilsamfunnet eller organisasjonssamfunnet, som kan bestå av et mangfold av ulike typer organisasjoner, med ulik grad av formalisering, struktur og innhold. Det kan være grupper eller organisasjoner som arbeider for ulike typer interesser, både særinteresser og mer allmenne samfunnsinteresser, alt fra idrett til sosialt arbeid, religiøse organisasjoner eller ungdomslag. Frivillig organisering kan også skje på

ulike samfunnsnivå, fra små lokallag og organisasjoner på grasrotnivå til store nasjonale og også internasjonale organisasjoner.

Det finnes videre ulike fagtradisjoner og perspektiver knyttet til sivilsamfunnets og organisasjonenes funksjoner. I et *politisk perspektiv* på sivilsamfunnet og organisasjonene vektlegges de formelle organisasjonenes roller i beslutningssystemet. Et slikt perspektiv finner man gjerne i statsvitenskap.¹⁷ Her ser man på rollen som organisasjoner har i forhold til styringssystemet; som institusjonaliserte representanter for ulike særinteresser som kan komme til orde gjennom høringer, eller at de deltar i beslutningssystemet gjennom det Stein Rokkan (1987) betegnet som «organisasjonskanalen». Organisasjonenes innflytelse knyttes til deres uformelle kopling til partistrukturen eller til deltakelse i mer formelle korporative arenaer som for eksempel utvalg, styrever og råd. Den korporative kanalen ses som en alternativ kanal for demokratisk innflytelse til den numeriske «valgkanalen». Disse organisasjonene har lenge vært og er fortsatt viktige politiske institusjoner i Norge, både lokalt og nasjonalt. Dette gjelder kanskje spesielt for Norge fordi organisasjonssamfunnet her i stor grad har vært bygd opp med en hierarkisk–demokratisk modell, med et lokalt nivå, et regionalt nivå og et nasjonalt nivå. I et slikt system blir lokale interesser kanalisert oppover i systemet, mens sentrale avgjørelser, vedtak og budskap blir kommunisert ned til det lokale nivået. Organisasjonene er på denne måten institusjonaliserte sambandslinjer mellom det lokale og det nasjonale, mellom grasrota og sentrale myndigheter – de binder samfunnet sammen. Forskning om organisasjonssamfunnets utvikling, dets innhold og substans, og dets forhold til offentlig sektor har også i stor grad vært belyst av historikere (Try 1985, Raaum 1988; Seip 1981; Nagel 1991). Innen statsvitenskapelig og historisk forskning har forholdet mellom frivillig og offentlig sektor også vært analysert historisk–komparativt som en del av velferdskommunen og velferdsstatens fremvekst (Kuhnle 1983; Kuhnle og Selle 1990; Grindheim 1991; Lorentzen 1994; Selle og Øymyr 1995; Selle 1996; Berven og Selle 2001), noe vi kommer mer inn på i neste kapittel.

I et *integrasjonsperspektiv* på sivilsamfunnsorganisasjoner er det mer den interne funksjonen for medlemmene og de aktive som er i fokus. Her blir funksjonen til frivillige organisasjoner først og fremst sett på som å være sosiale møteplasser, der mennesker kan bli integrert i sosiale fellesskap lokalt og i samfunnet mer generelt. Et slikt perspektiv finner man gjerne innenfor sosiologi, men også i statsvitenskap. Her er også begrepet sosial kapital sentralt, som kanskje i størst grad er blitt knyttet

¹⁷ I sosiologi fokuserer man ofte på sosiale bevegelser, grasrotengasjement, sosial motstand og mer uformell kollektiv handling.

til statsviteren Robert Putnam. Dette er et begrep som kan anvendes for å beskrive hvordan aktiv deltagelse i fellesskap og i frivillige organisasjoner kan utvikle tillit og sosiale nettverk. Slike sosiale møter og nettverk blir hevdet å ha en integrerende funksjon i samfunnet, et «sosialt lim» som både er til individets, samfunnets, økonomiens og demokratiets beste. Sosial kapital kan på denne måten sees på som en sosial ressurs og noe som er av verdi for både individ og samfunn (Bourdieu 1986; Coleman 1988; Putnam 2000). Putnam (1993) fremhever to hovedformer for sosial kapital som har ulike funksjoner i integrasjonsprosessen. Den første, *sammenbindende* (bonding) sosial kapital, handler om nettverk og tillit mellom individer på grunnlag av at de har felles kjennetegn, for eksempel etnisitet, språk, ideologi eller ulike typer interesser. Denne typen kapital er viktig fordi det styrker opplevelsen av tilhørighet og identifikasjon for dem som tilhører samme gruppe. Samtidig kan det være en utfordring om slike internt integrerte grupper kun forholder seg til hverandre, det kan føre til en utestenging av andre grupper, og hindre integrasjon i storsamfunnet. Dermed er *brobyggende* (bridging) kapital også viktig; denne kapitalformen bidrar til å koble individer sammen på tvers av ulikheter. Et slikt nettverk blir dermed mer utadrettet mot nye grupper og nettverk, og mot offentligheten eller politiske myndigheter, som igjen kan bygge tillit (Putnam 1993; Ødegård et al. 2014:9). Sammenbindende og brobyggende kapitalformer utelukker ikke hverandre, og optimalt sett finner man høy sammenbindende og høy brobyggende sosial kapital i et velfungerende og demokratisk samfunn, der grupper eksisterer side om side og kommuniserer med hverandre.

Som en forlengelse av, eller supplement til Putnams kapitalformer, er Woolcocks (1998) begrep *lenkende kapital* (linking capital) også relevant. Her handler det om nettverk og tillit mellom samfunnsnivå, mellom grasrota og styringsnivået, mellom medborgere og myndigheter. Her kan for eksempel representanter fra myndigheter og frivillige organisasjoner fungere som meglere mellom samfunnsnivå, mellom grasrotnivået (enkeltindivider eller grupper) og de ulike myndighetsnivåene. En samfunnsmegler har gjerne kunnskap og erfaring fra de ulike sfærene og nivåene og kan fungere som en tolk begge veier. Woolcock mener her at Putnams tilnærming blir for ensidig, og at han gir grasrota for stort ansvar for samfunnsintegrasjon. Woolcock mener at også myndighetene, i samarbeid med sivilsamfunnet, kan legge til rette for å skape gode nettverk og dermed øke den sosiale kapitalen. Dette kan videre påvirke individers og sivilsamfunnets grad av tillit til myndighetene. I flere av eksemplene på områdesatsninger i kapittel 2, kunne vi se eksempler på frivillige organisasjoner som samfunnsmeglere. Teori og begrep omkring sosial kapital blir mye brukt i forskning og diskusjoner omkring områdeløft, og gjerne med en kombinasjon av Putnams og Woolcocks teorier om foreninger som arena for

tillitsdannende nettverk (Brattbakk mfl. 2015; Hansen mfl. 2013; Putnam 1993, 2000, 2015; Ødegård mfl. 2014; Ødegård 2010). Spørsmålet som ofte blir stilt er hvordan man kan stimulere til dannelse av sosial kapital, og dermed skape gode bomiljø og nabolag. Et sentralt spørsmål er om det er mulig å stimulere til dannelse av sosial kapital «ovenfra», eller om det må det komme «av seg selv» fra grasrota.

I et *økonomisk perspektiv* på sivilsamfunnet handler det mye om hvilke typer og mengde arbeidsoppgaver, verdiproduksjon og sysselsetting som den tredje sektor står for – i tillegg til offentlig og privat sektor. Mye av denne verdiproduksjonen handler om velferdsproduksjon, som lenge har vært det offentlige, staten og kommunenes ansvar. Likevel var det de frivillige organisasjonene som sto for mye av velferdsproduksjonen før velferdsstaten kom på banen. Som vi skal komme mer tilbake til i kapittel 5, var de frivillige organisasjonene idébærere, innovatører og pionerer, samtidig som frivillige også var pådrivere for mer offentlig velferdsansvar og utviklingen av en velferdsstat i Norge (Kuhnle og Selle 1990; Nagel 1991). Fra 1950–60-tallet har det meste av velferdsproduksjonen i Norge skjedd gjennom offentlig sektor. De senere års økte press på velferdsstaten i flere land på grunn av økonomiske nedgangstider, og ikke minst mot europeiske velferdsstater, har ført til at man i økende grad ser mot både privat og tredje sektor for å kunne bidra til å løse velferdsutfordringene vi står overfor, mellom annet på det boligsosiale feltet. På bakgrunn av dette har det blitt satt i gang flere større internasjonale forskningsprosjekt for å identifisere rammene for den tredje sektor og aktørene som opererer i den, der også Norge har vært med. Et sentralt forum for denne typen forskning er det europeiske nettverket EMES som har vært støttet økonomisk av EU. Dette nettverket har som formål å bygge opp en europeisk kunnskapsbase om og forskning på «social economy» og «third sector». Vi kan også plassere diskusjoner omkring NPM-regimets potensielle konsekvenser under dette økonomiske perspektivet, der staten i større grad behandler ideelle aktører på samme måte som kommersielle velferdsprodusenter, og på denne måten potensielt kan koptere frivillig sektor og fortrenge den merverdien som ligger i de ideelle organisasjonene.

I denne økonomiske eller «social economy» forskningstradisjonen står begreper som sosialt entreprenørskap og sosiale virksomheter sentralt. Dette er aktører, virksomheter og organisasjoner som arbeider i skjæringspunktet mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Dette skjæringspunktet eller området mellom sektorene har her blitt definert som «the social economy» eller sosialøkonomien på norsk. I følge EMES er sosiale virksomheter kjennetegnet av både en økonomisk dimensjon, en sosial dimensjon, og av en styringsdimensjon. Sammenfallet av disse tre kjennetegnene skiller sosiale virksomheter fra andre tredje sektor- eller markeds-

aktører (Andersen og Hulgård 2015:39). De har ofte både ansatte og frivillige, de har en form for økonomiske aktivitet, og de har gjerne en deltakerdemokratisk styringsmodell. Styringsstrukturen og den begrensede profittfordelingen spesielt, sikrer at sosiale virksomheter når målet om produksjon av positive sosiale virkninger (OECD 2015:3). Dette er virksomheter som enten er 1) ledet av medborgere som jobber mot sosiale mål (men ikke som dominerende form), 2) nye sosiale virksomheter som har startet handel med nye varer og tjenester for å nå et sosialt mål, 3) tradisjonelle non-profit organisasjoner, for eksempel veldedighetsorganisasjoner, foreninger eller stiftelser som har startet handel med varer for å skape ekstraintekt (earned-income model), eller som starter en sosial virksomhet som en tilleggsaktivitet, og 4) som kan oppstå som resultat av omstruktureringer i offentlig sektor. Det siste er gjerne en toppstyrt utskillelse av tjenester i offentlig sektor, motivert av troen på at tjenestene kan bli levert på en mer innovativ måte med mer autonomi, eller på grunn av endringer i politiske holdninger som støtter en endring i statlig ansvar (Europakommisjonen 2014:8).

Disse ulike perspektivene på frivillige organisasjoner sine roller og funksjoner kan vi også bruke på det boligsosiale feltet. I et *politisk perspektiv* ser vi for eksempel at frivillige organisasjoner kan fungere som interesserepresentanter for mange ulike grupper av vanskeligstilte. Dette kan være organisasjoner som Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon (RIO), eller Velferdsalliansen. Disse arbeider for sine egne gruppers interesser opp mot myndighetene for å kunne bedre deres livsforhold og boligsituasjon. I et *integrasjonsperspektiv* er spesielt bolig- og nærmiljøorganisasjoner relevante ettersom de arbeider med bolig- og nærmiljøbygging, men også kultur, idrett og fritidsorganisasjoner som kan fungere som arenaer for utvikling av ressurser («skoler i demokrati») og sosial kapital blant de som deltar. Dette kan for eksempel bidra til i å bygge fellesskap og gode nærmiljø i områdesatsinger og i annet boligsosialt arbeid. I et *økonomisk perspektiv* ser man helst på funksjonen som frivillige og ideelle organisasjoner har i velferdsproduksjon, og den verdien de tilfører i produksjon av velferdstjenester, mellom annet på det boligsosiale feltet. Her tenkes det kanskje først på de mer profesjonelle institusjonene som Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon som noen av de mest sentrale aktørene, men det inkluderes også i stadig større grad hva «frivillig arbeid» utgjør som årsverk i en mer overordnet beregning av samfunnsproduksjonen. I tillegg har aktiviteten til nye typer aktører, som sosiale entreprenører i økende grad fanget oppmerksomheten fra myndighetene, også på det boligsosiale området.

3.3 Ulike sektorer og institusjonelle logikker

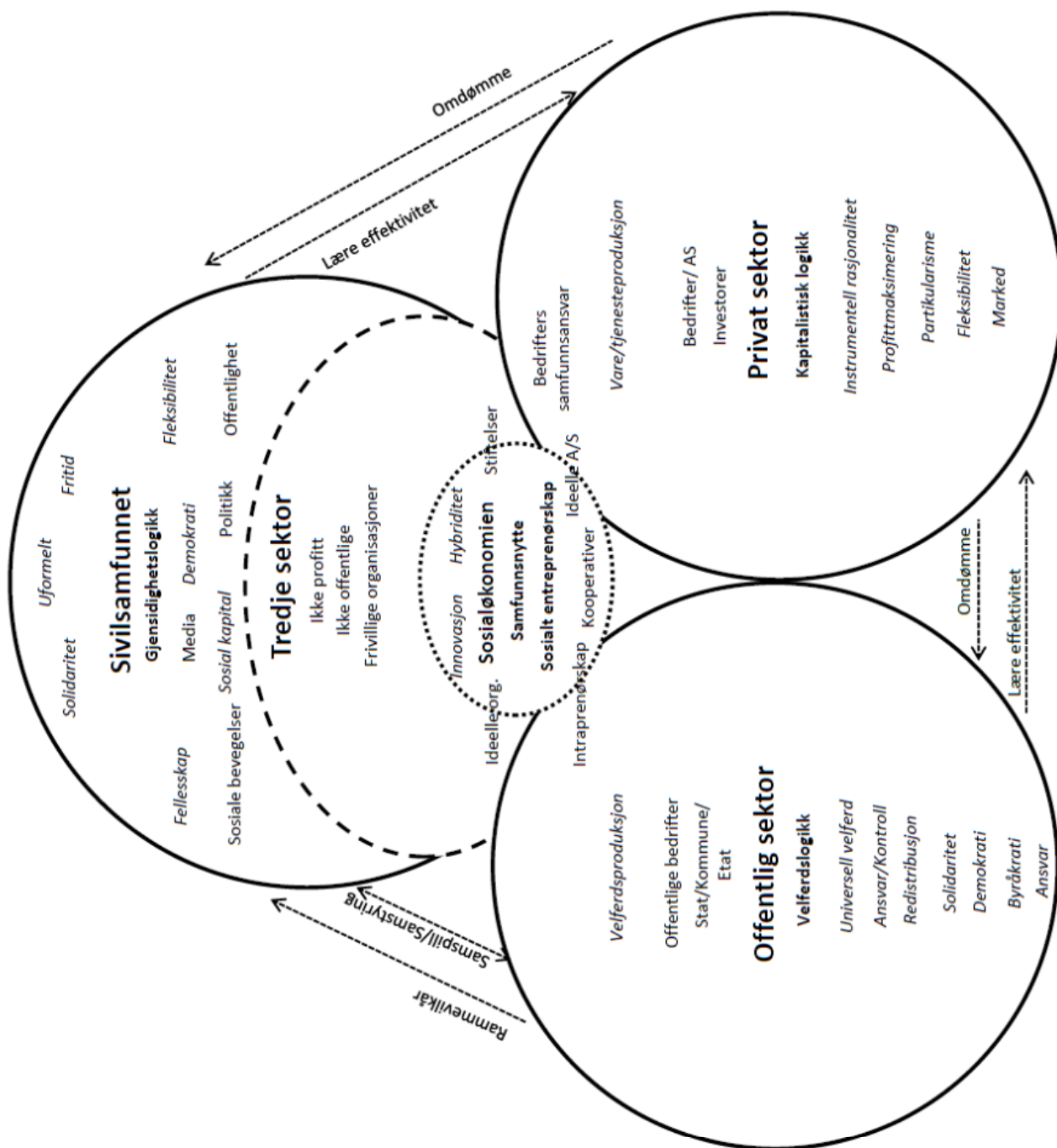
Et ofte brukt utgangspunkt for å forklare hva sivilsamfunnet er, er en samfunnsmodell der man ser på sivilsamfunnet som en samfunnssektor – en tredje sektor, som ligger utenfor den offentlige sektor og private sektor (Se Figur 1 nedenfor). Denne ideen eller teorien om en distinkt tredje sektor bestående av fellesskap og organisasjoner startet på midten av 1970-tallet (Defourny, Hulgård og Pestoff 2014). Mens vi i offentlig sektor kan identifisere organisasjoner som kommuner, departement, helseforetak eller andre offentlige organisasjoner og bedrifter, og i privat sektor finner ulike typer kommersielle bedrifter som aksje- eller investeringsselskap, så er det de frivillige og ideelle organisasjonene som befinner seg i den tredje sektor. I disse ulike sektorene kan vi også identifisere ulike verdier og handlingsmønstre og det vi kan kalle for *institusjonelle logikker*. Slike institusjonelle logikker kan forstås som sosialt konstruerte og historiske mønstre av kulturelle symbol og materielle praksiser, inkludert forventninger, verdier og oppfatninger, der individ og organisasjoner gir mening til sine daglige aktiviteter gjennom å organisere tid og rom, og reprodusere sine liv og oppfatninger (Thornton og Ocasio 2008; Thornton, Ocasio og Lounsbury 2013). I offentlig sektor kan dette for eksempel handle om solidaritet og at man skal produsere velferd for alle på et universelt grunnlag. En sentral logikk handler også om redistribusjon der (velferds-)produksjon er delegert til en sentral autoritet – at staten redistribuerer varer og tjenester (velferd) til sine borgere (Defourny, Hulgård og Pestoff 2014). Denne aktiviteten er gjerne regulert etter definerte regler for skattlegging og omfordeling av ressurser med grunnlag i demokratiske verdier. Staten er også kjennegnet av byråkratiske og formelle strukturer.

I privat sektor vil handlinger og aktiviteter i større grad være styrt av en kapitalistisk og kommersiell logikk. Aktørene handler på et marked og er i stor grad styrt av instrumentell rasjonalitet med mål om profittmaksimering der overskudd skal tilfalle eierne av bedrifter. Markedsprinsippet handler om samstemming av tilbud og etterspørsel av varer og tjenester med utgangspunkt i handel gjennom prissetting (Defourny, Hulgård og Pestoff 2014). Privat sektor kan også være involvert i velferdsproduksjon, men da gjerne på oppdrag for velferdsstaten og med utgangspunkt i en kommersiell logikk. Samtidig har det de siste årene vokst frem en tanke om et felles samfunnsansvar blant bedrifter i privat sektor der de også skal bidra til samfunnets beste. Det har også, slik vi var inne på over, dukket opp nye sosiale virksomheter, organisasjonsformer og aktører som er like mye eller mer opptatt av sosiale mål heller enn økonomiske, for eksempel ideelle aksjeselskap og sosiale entreprenører.

I den tredje sektor kan vi finne verdier og handlingslogikker som dreier seg mer om gjensidighet og fellesskap og medmenneskelighet, og om solidaritet, demokrati og velferd. Gjensidighetslogikken handler her om aktører som på frivillig grunnlag inngår i noenlunde symmetriske relasjoner der en ytelse fordrer en gjenytelse basert på sosiale normer og verdier. Det blir her skapt sosiale bånd og tillit heller enn strengt instrumentelle relasjoner mellom aktører, og uten en sentral autoritet som styrer handlinger (Defourny, Hulgård og Pestoff 2014). Den tredje sektor er også preget i mindre grad av formalisering, profesjonalisering og byråkrati, enn de to andre sektorene. Organisasjoner i tredje sektor er mer responsive, de vil raskere kunne oppdage og reagere på nye sosiale behov og interesser som dukker opp fra grasrota. I den tredje sektor finner også profesjonelle ideelle organisasjoner innen for eksempel velferdsproduksjon, som arbeider på kontrakter for det offentlige, men som gjerne kan tilføre en sosial merverdi sammenlignet med kommersielle aktører, fordi de handler ut fra en annen logikk. Et annet sentralt kjennetegn, og en viktig ressurs i tredje sektor-organisasjoner, er den frivillige arbeidskraften og det personlige engasjementet vi kan finne blant disse.

Fra det økonomiske perspektivet på sivilsamfunn og tredje sektor har det, som vi var inne på over, også blitt utviklet et begrep om en egen fjerde samfunnssektor i tillegg til de tre andre, nemlig sosialøkonomien. Ideer om hvor denne nye sektoren plasserer seg i forhold til de andre avhenger litt av hvilken forskningstradisjon det er snakk om. I amerikansk forskning blir den gjerne definert inn som del av tredje sektor, mens den i den europeiske forskningstradisjonen i større grad blir skilt ut som en samfunnssektor. I figuren nedenfor har vi prøvd å illustrere denne samfunnsmodellen, sektorinndelingen, kjennetegnene ved sektorene, relasjoner dem i mellom og de ulike institusjonelle logikkene vi kan identifisere. Dette er en idealtypisk modell som ikke nødvendigvis vil passe like godt i alle kontekster, der for eksempel størrelse på sektorene vil variere, men det er en illustrasjon på det generelle perspektivet og teorien om ulike samfunnssektorer og institusjonelle logikker. I figuren har vi plassert sivilsamfunnet, tredje sektor, og sosialøkonomien i den øverste sirkelen, og offentlig og privat sektor henholdsvis til venstre og høyre nederst.

Figur 1: Samfunnssektorer, aktører og institusjonelle logikker.



Ideell velferdsproduksjon i Norge er i dag begrenset i forhold til andre land. Siden 1980-tallet har det vokst frem et privat marked, parallelt med at det ideelle tilbudet gradvis er blitt redusert. I Sverige har det private markedet vokst enda mer frem (bl.a. innen skole), sammenlignet med i Norge, mens i Danmark har den ideelle velferdsproduksjonen holdt mer stand samtidig som det private markedet har vokst frem (Sivesind 2012). På det boligsosiale feltet er enkelte av de ideologisk drevne ideelle organisasjonene fortsatt sentrale, særlig innen rusomsorgen. Private aktører

har vokst frem, særlig innen eldreomsorg og barnehage, og i det siste har vi sett en brå vekst innen drift av asylmottak. I Norge har generelt den ideelle delen av frivillig sektor slitt i konkurranse med private aktører, etter at disse i økende grad kom på banen fra 1980-tallet og fremover. Om vi skal plassere det norske boligsosiale feltet inn i denne figuren, så vil feltet i stor grad kunne plasseres innenfor offentlig sektor, med noen sentrale ideelle aktører som også opererer på feltet. Men vi ser nå altså en økende tverrpolitisk interesse for frivillig sektors potensial for å avlaste, utvikle nye løsninger eller supplere statens innsats for vanskeligstilte grupper med hensyn til bolig.

3.4 Avgrensning og måling av tredje sektor

Det finnes flere ulike måter å undersøke den tredje sektor på, og når det er snakk om å skape et generelt bilde av sektoren så står kvantitative og statistiske undersøkelser sentralt. Her handler det om å kartlegge omfang og innhold i tredje sektor gjennom spørreundersøkelser, registrering og eksisterende register, både av organisasjoner, medlemmer og frivillige. Slike målinger av frivillig sektor har lenge vært av forskningsmessig interesse, men det er nå også i økende grad i statens interesse å få dokumentert omfanget av frivillig sektor. Vi kan her nevne at staten har gjennomført flere tiltak for å kunne måle størrelsen på tredje sektor i Norge, for eksempel ved opprettelsen av et frivillighetsregister. Her kan alle ideelle organisasjoner og stiftelser registrere seg. AS som utelukkende deler ut penger til frivillig virksomhet kan også registrere seg. Dette skal vi komme tilbake til om litt.

Et sentralt mål på tilstanden i tredje sektor i et samfunn er å se på graden av frivillig innsats. Her kan man for eksempel undersøke hvor mange som gjør frivillig arbeid, hvor mange timer frivillig innsats de gjør og hvilken type organisasjon de arbeider for. Vi kan også måle omfang av frivillighet som skjer utenfor de frivillige organisasjonene, for eksempel frivillig innsats i offentlig eller privat sektor, for eksempel ved å være besøksvenn på et sykehjem eller at man gjør dugnad for en privat bedrift. Det er også viktig å kunne måle hvor mange medlemmer frivillige organisasjoner har og hvor mange som er medlemmer i den organisasjonen der de gjør frivillig arbeid, eller om de er medlemmer i organisasjoner uten å gjøre frivillig arbeid. Her er det også viktig å kunne skille mellom typer organisasjoner, for eksempel mellom idrettsorganisasjoner og humanitære eller religiøse organisasjoner. I det boligsosiale feltet vil frivillig innsats både kunne være arbeidstimer nedlagt på en lokal frivillighetssentral, deltakelse for en frivillig organisasjon som Kirkens Bymisjon eller Røde Kors, eller med ad hoc deltakelse knyttet for eksempel til flyktningkrisen. Man kan også undersøke den økonomiske støtten til frivillige organisasjoner, både fra enkeltmennesker og fra andre finansieringskilder som fond, legat og stiftelser. Vi ser her at begrepet om frivillighet

kan bety flere ulike ting, og måles på forskjellige måter. Dette vil også kunne variere fra kontekst til kontekst. Et annet og helt sentralt mål på tredje sektor er hvor mange og hvilke typer organisasjoner som finnes, at man her kan måle omfanget av organisasjonssamfunnet og deres politiske, sosiale eller økonomiske samfunnsbidrag. Her er det også viktig å kunne skille mellom ulike typer organisasjoner, hvilke felt de opererer på, og på hvilket nivå – at vi skiller mellom nasjonale, regionale og lokale organisasjoner og foreninger.

I Norge blir det med jevne mellomrom gjennomført undersøkelser av frivillig innsats. Eksempler på dette er «Frivillig innsats»-undersøkelsene som *Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor* har gjennomført, og andre større landsrepresentative undersøkelser der man inkluderer spørsmål om frivillighet, for eksempel i SSB sin Levekårsundersøkelse (SSB 2014). Det er også gjort undersøkelser av omfanget av sektoren i Norge målt i antall organisasjoner. Her har forskere ved *Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor* blant annet gjort undersøkelser av lokale organisasjonssamfunn (Hordalandsundersøkelsene 1990, 1999, 2009; Wollebæk og Selle 2002; Sivesind 2012; Christensen, Strømsnes og Wollebæk 2011), av organisasjoner på nasjonalt nivå (Gulbrandsen og Sivesind 2013), og av omfanget av organisasjoner nasjonalt i Norge (Sivesind 2007). I disse undersøkelsene blir det registrert mange ulike og sentrale kjennetegn ved organisasjonene, for eksempel juridisk organisasjonsform (ideell, stiftelse, samvirke), størrelse, økonomi og aktiviteter. For å måle dette på det boligsosiale feltet må man identifisere typer frivillig arbeid som man anser for å handle om feltet, og typer organisasjoner som man regner som tilhørende feltet, og registrere gjeldende innsats. Data om frivillig innsats har blitt samlet inn med jevne mellomrom siden 80-tallet, og man kan dermed se på utvikling over tid. Denne formen for registrering av frivillig sektors bidrag i boligsosialt arbeid, den såkalte småskalafrivilligheten, måles med andre ord på en annen måte enn for eksempel den økonomiske verdien som er resultat av de ideelle organisasjonenes tjenesteproduksjon. Det er også en form for «supplement» til det offentlige tjenestetilbudet som er svært annerledes.

Et viktig internasjonalt prosjekt for å kunne kartlegge virksomheter og økonomiske bidrag i den tredje sektor har vært Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, som også Norge har deltatt i gjennom flere runder (www.ccss.jhu.edu). I Johns Hopkins-prosjektet ble det mellom annet utviklet et sett kategorier for å identifisere ulike typer sivilsamfunnsorganisasjoner. Kategoriene identifiserer på hvilket område aktiviteten foregår, med nøyere spesifiseringer og

organisasjonstyper under hvert område (se appendix). Hovedkategoriene er gjengitt i Tabell 1 under.¹⁸

Tabell 1: ICNPO-kategorier

ICNPO-nr.	ICNPO-kategori
1	Kultur og rekreasjon
2	Utdanning og forskning
3	Helse
4	Sosiale tjenester
5	Natur- og miljøvern
6	Bolig- og lokalmiljø
7	Politiske- og interesseorganisasjoner
8	Legater og fremme av frivillighet
9	Internasjonale organisasjoner
10	Tros- og livssynsorganisasjoner
11	Yrkes-, bransje- og fagforeninger
12	Andre
13	Barne- og ungdomsorganisasjoner
14	Mangfold og inkludering

Kategoriene som er utviklet i Johns Hopkins-prosjektet har gjort det enklere å plassere ulike typer organisasjoner og ikke minst har de gjort det mulig å sammenligne tredje sektor i ulike land. For at man skal kunne sammenligne på tvers av ulike kontekster blir kategorier gjerne noe generelle og vil ikke alltid passe like godt til alle lands kontekster. De vil i ulik grad være uttømmende og gjensidig utelukkende for hver nasjonal kontekst. For eksempel har tros- og livssynsorganisasjoner ulik status i Norge vs. USA. Menigheter i Norge har frem til nylig vært knyttet til en statskirke og offentlig sektor, og har dermed ikke blir regnet med som del av den tredje sektor. I USA er derimot menigheter og tros- og livssynsorganisasjoner en helt sentral del av sivilsamfunnet med en sentral sosial og integrerende samfunnsrolle. I Norge har man likevel registrert ulike grupper og foreninger som en del av tredje sektor, selv om de har vært tilknyttet statskirken.

¹⁸ Frivillige eller ideelle organisasjoner som opererer på det boligsosiale feltet vil gjerne plasseres i kategori 4: Sosiale tjenester eller kategori 10: Tros- og livssynsorganisasjoner (eller kategori 6: Bolig og lokalmiljø?).

Dette kan gjelde for eksempel bibelgrupper eller kirkekor, men ikke selve menigheten. I 2012 ble Den Norske Kirke skilt ut fra staten og er nå i prinsippet ikke lenger del av offentlig sektor. Dette vil bli tatt hensyn til i fremtidige undersøkelser.

Med hensyn til det relativt lite avgrensede boligsosiale feltet vil det være mange relevante frivillige/ideelle organisasjoner i mange av disse ICNPO-kategoriene. Vi kan for eksempel tenke oss at mange fritidsorganisasjoner under kategori 1 er relevante fordi de vil bidra til lokalsamfunnsintegrasjon og sosial kapital i nærmiljø, og at organisasjoner under kategori 3 og 4; Helse, og Sosiale tjenester, og ikke minst under kategori 6; Bolig og Nærmiljø hører inn under det boligsosiale feltet. Man kan også lett inkludere Politiske- og interesseorganisasjoner (kategori 7), Tros- og livssynsorganisasjoner (kategori 10), Barne- og Ungdomsorganisasjoner (kategori 13) og organisasjoner innenfor Mangfold og inkludering (kategori 14) som relevante for det boligsosiale feltet. Det er altså potensielt et svært felt å skissere opp for forholdet mellom frivillig sektor og det boligsosiale feltet. Det der kan handle om alt fra fattigdom, nærmiljø og integrering, til forebygging, unge voksne eller eldre.

Som vi har vært inne på over kan vi også vise til EMES prosjektet og arbeidet for å identifisere den tredje sektor, sosialøkonomien, sosiale entreprenører og sosiale virksomheter i ulike land. Her har det vært viktig å komme frem til felles definisjoner av hva sosialt entreprenørskap og sosial virksomhet er, for eksempel gjennom definisjonskriterier slik som de vi nevnte ovenfor. Ved å ha like definisjoner av sosial virksomhet og entreprenørskap når man måler og kartlegger feltet, kan man sammenligne på tvers av ulike land og se for eksempel på forskjeller i utbredelse, type virksomheter og hvilke felt de jobber på. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor er blant annet involvert i EU-prosjektet «The contribution of the third sector to Europe's socio-economic development» som er ledet av Bernard Enjolras ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, og som inkluderer 13 forskningsinstitusjoner i Europa. Ved å kartlegge dette feltet i Norge kan vi også få en oversikt over denne typen virksomhet og hvilke aktører som er relevante for det boligsosiale feltet. Det er nå satt i gang flere forskningsprosjekt der man prøver å få en oversikt over denne type virksomhet og aktører i Norge.

4. Historiske perspektiver på frivillig sektors roller og samspill med det offentlige

4.1 Et spørsmål om stivhengighet?

De overordnede spørsmålene i denne rapporten handler om hvilke roller frivillige aktører har (og har hatt) i det boligsosiale arbeidet, og om det finnes et potensial for at frivillige kan fylle nye roller i samspill med myndigheter på dette området i Norge. I dette kapitlet skal vi undersøke disse spørsmålene ved å trekke opp et historisk perspektiv på samspill mellom offentlig og privat sektor i Norge og vise eksempler på hvordan ideelle organisasjoner har spilt en svært sentral rolle med både bosetting av vanskeligstilte og i sosialomsorgen mer generelt, i fremveksten av velferdsstaten. Vi vil vise hvordan samspillet mellom stat og organisasjoner tidligere var preget av symmetri og gjensidig samarbeid, mens frivillig sektor har en mer marginal rolle i dag.

I forskningen på frivillig sektor er det vanlig å peke på at sivilsamfunnet er formet av sosiale strukturer som har vokst historisk frem, og som eksisterer som et grunnleggende mønster som former videre utvikling og endringer i sektoren. Organisasjonssamfunnet er med andre ord en «seig materie». Dette kan vi tolke i lys av teorier om stivhengighet som handler om at valg og hendelser i en viss periode vil begrense fremtidige valgmuligheter og forme senere valg. Denne stivhengigheten kommer som et resultat av at aktører (individer, organisasjoner, institusjoner) blir belønnet for å handle på en måte som stimulerer til like typer handlinger som før (Pierson 1993). På denne måten kan institusjoner og institusjonsadferd tolkes som å være låst til visse handlingsmønstre; en historisk stivhengighet. Stivhengighet kan forklare hvorfor institusjonelle kjennetegn gjerne er stabile og varer over tid, og er derfor en bedre teori for å forklare institusjonell stabilitet enn endring. For å beskrive endringer er teorier om kritiske vendepunkt (Lipset og Rokkan 1967) mer anvendelige. Kritiske vendepunkt kan være perioder med store endringer (Collier og Collier 1991) som staker ut en viss kurs. Det kan for eksempel være endring i økonomiske betingelser eller ideologiske dreininger (Pierson 2004). Overført til denne rapporten kan man dermed si at spørsmål om endring i sivile deltakelsesformer, og måter offentlig og frivillig sektor samhandler, vanligvis anses som stabile strukturer. Kritiske vendepunkt kan skje, men i sammenligninger av deltakelsesformer over tid ser man at endring skjer sakte dersom ikke spesielle betingelser spiller inn. Både i Norge og andre europeiske land pekes det for tiden på at det finnes et uutnyttet potensial i frivillig sektor, et potensial som kan tenkes å bidra til å fremme samfunnsutviklingen. Spørsmål om

kritiske vendepunkt som kan frembringe endring, kan for eksempel være den økonomiske krisen som har rammet mange europeiske land. Det er imidlertid en situasjon som ikke tilsvarende har rammet Norge. Det er med andre ord god grunn for å tro at måten den sivile deltakelsen utvikler seg på i Norge fortsatt skjer sakte og gjennom stivhengighet, med mindre det oppstår eksterne faktorer som skaper kritiske vendepunkt.

Frivillig sektor har historisk sett spilt flere og ulike roller i arbeid med bostedsløse og vanskeligstilte, og det er et arbeid som har hatt skiftende former i samspill med offentlige myndigheter. Frivillig sektors rolle og betydning i dette arbeidet har imidlertid gradvis blitt redusert parallelt med velferdsstatens fremvekst. I dagens offentlighet har det igjen dukket opp nye diskusjoner vedrørende omstilling og reformering av velferdsstaten. I den sammenheng har diskusjoner om ulike roller sivilsamfunnet potensielt kan fylle dukket opp, både som «erstatning» og som «supplement» til en velferdsstat under press.

Fremveksten av boligsosialt arbeid som et eget politikfelt er av nyere dato og har blitt utviklet særlig i løpet av de siste par tiår. Myndighetenes oppgave med å skaffe bolig for vanskeligstilte, og videre å bistå vanskeligstilte enkeltpersoner med å mestre det å bo, er likevel oppgaver som det offentlige lenge har hatt ansvar for og som frivillige aktører har vært involvert langt tilbake i tid. Omsorg for vanskeligstilte og deres bosituasjon berører noen av *de aller første* offentlige oppgavene som ble utviklet som offentlig ansvarsområde. Historisk skjedde dette først i de største byene, men gradvis ble det gjort til et kommunalt ansvar i hele landet. Dette var dessuten oppgaver der frivillige og ideelle aktører fungerte som innovatører og pionærer og utviklet sosiale løsninger som senere ble overtatt av det offentlige. Omsorg for vanskeligstilte og deres bosituasjon var dessuten oppgaver som sto helt sentralt i utviklingen av det organiserte sivilsamfunnet i Norge da det vokste frem på begynnelsen av 1800-tallet med etablering av de første organisasjonene innen misjons- og avholdsbevegelsen. Mange av oppgavene som velferdsstaten i dag har ansvar for har med andre ord bakgrunn i slike initiativer fra frivillig sektor. For frivillige aktører har hjelp til vanskeligstilte lenge vært selve kjernetemaet.¹⁹ I dag har mye av den ideelle tjenesteproduksjonen både på det boligsosiale feltet og på andre velferdsfelt blitt inkorporert i velferdsstaten. I det boligsosiale området har

¹⁹ Misjonsforeningens første foreninger ble etablert allerede omkring 1820, og et større gjennombrudd for denne første blant de norske sosiale bevegelsene i Norge kom med etableringen av nasjonalforeningen *Det norske Misjonsselskap* i 1842. Initiativet var tatt fra *Stavanger misjonsforening* (1823) og 65 lokale foreninger på Vestlandet og Sørlandskysten inngikk i den nasjonale Misjonsselskapet ved etableringen. Allerede 10 år senere bestod bevegelsen av ca. 250 lokale foreninger spredt over hele landet (Raaum 1988:242).

likevel ideelle aktører fortsatt sentrale roller, som for eksempel ideelle organisasjoner som Kirkens Bymisjon, Røde Kors og Blå Kors.

Selv om det offentlige i dag har tatt over et flertall av velferdstjenestene drevet av frivillige og ideelle aktører, er frivillig sektor i Norge i dag fremdeles omfattende sammenlignet med andre land. Frivillig sektor har imidlertid stagnert mye når det gjelder initiativ i velferds- og sosialomsorgen (Selle og Strømsnes 2012). Fortsatt høye tall for det norske sivile engasjementet er med andre ord et tegn på at det sivile engasjementet også endrer karakter over tid. Mens velferd og sosialomsorg var sentrale deler av det frivillige engasjementet i tidligere tider, dreies frivilligheten i Norge i dag gradvis mer mot kultur, fritid, nærmiljø, og aktiviteter for barn og unge (ibid.). Den dreies også fra medlemsbasert deltakelse i organisasjoner over til mer individuell og ad hoc-preget deltakelse. Dette vil vi komme mer tilbake til.

Velferdsstatens fremvekst skjøt særlig fart etter 2. verdenskrig. I sammenheng med blant annet fremveksten av helseprofesjoner på 1950- og 60-tallet ble mange av de sosiale tjenestene og velferdsoppgavene som hadde tilhørt frivillig sektor innlemmet i offentlig sektor. Velferdsprofesjonenes fremvekst medførte også en profesjonalisering i de ideelle organisasjonene i frivillig sektor som var tjenesteproduserende. Profesjonenes standarder ble adoptert og tilført driften i gradvis mer robuste ideelle velferdsinstitusjoner. Det er denne delen av frivillig sektor som i dag betegnes som «ideelle tjenester», «ideell velferdsproduksjon» og ideelle organisasjoner i frivillig sektor. Det er deler av frivillig sektor som knytter seg til sosialt arbeid og diakoni og har historiske røtter tilbake til folkebevegelsene på 1800-tallet. Den gradvise inkorporeringen av frivillig velferdsproduksjon i offentlig sektor, som særlig skjøt fart på 1950–60-tallet, gjør at det dermed ikke er uvanlig i dag at det pekes på at frivillig sektor nå har utspilt sin rolle på mange av velferdsstatens områder, og at tilbud delvis eller helt har falt bort som et (religiøst eller ideologisk) alternativt sosialt tjenestetilbud. Sykehusdrift, barne- og eldreomsorg er blant de tydelige eksemplene på oppgaver som i stor grad ble gjort til et offentlig ansvarsområde.²⁰ Det boligsosiale feltet er tilsvarende blitt et område der offentlige aktører dominerer, men det er likefullt et område der ideelle institusjoner og enkelte andre frivillige aktører fortsatt spiller en viktig rolle.

Samspillet mellom offentlig og frivillig sektor i Norge, både på det boligsosiale feltet og andre velferdsfelt, karakteriseres ofte ut fra sitt nære- og konsensusdrevne samarbeid. Dette er et trekk som er felles i de Skandinaviske landene der det har

²⁰ Først utover på 1980-tallet øker igjen det private initiativet og andelen privat institusjonsdrift, men da i betydningen *for profit* markedsaktører, for eksempel innen barnehagedrift og eldreomsorg (Kuhnle og Selle 1990).

vært vanlig at erfaringer, ideer og organisasjonsstrukturer har blitt delt på tvers av landegrensene. Det er et trekk man ser blant annet i moderne frivillige organisasjoner og i deres samarbeid med det offentlige gjennom blant annet sentraliserte lønnsforhandlinger, utvalg- og komitearbeid. Det er også et samspill som historisk går tilbake i tid til både før og etter Napoleonskrigene (Jansson 1985; Klausen og Selle 1995; Arnesen, Folkestad, Gjerde 2013). Dette nære samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor er bakgrunnen for beskrivelser av den norske og nordiske demokratimodellen som «konsensusdemokrati». Den nordiske demokratimodellen skiller seg fra velferds- og demokratimodeller i andre europeiske land. En vanlig inndeling er å skille mellom den skandinaviske modellen (også kalt sosialdemokratisk eller konsensusmodellen), den anglo-amerikanske (også kalt den liberale) og den kontinentale (også kalt korporativt–statlige) (Esping Andersen 1990). Forskjellen handler blant annet om ulike samspillsformer mellom offentlig og frivillig sektor og hvordan arbeidsdelingen mellom sektorene har utviklet seg forskjellig.

I det følgende skal vi se litt nærmere på den historiske rollen frivillig sektor spilte som innovatør i arbeidet med vanskeligstilte, men også hvordan dette arbeidsfeltet var helt sentralt i utviklingen av det organiserte sivilsamfunnet og i det konsensusdrevne samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor i Norge frem til i dag.

Det offentliges ansvar for vanskeligstiltes bosituasjon før «Statens» etablering

Det har eksistert kollektive løsninger på sosiale utfordringer lenge før vi i Norge fikk etablert det vi i dag betegner som statlig og kommunal forvaltning. Det var med andre ord ordninger som utløp fra det vi i dag omtaler som «det sivile samfunnet» eller fra privatsfæren. I Norge har det også langt tilbake i historien eksistert lovpålegg om å utforme kollektive sosiale ordninger. Fra eldre tider har familien eller slekten vært de viktigste institusjonene for forsørgelse og omsorg for folk med sosiale problemer og folk som mangler bolig. De gamle landskapslovene på 1100-tallet, Gulatingsloven og Frostatingsloven, og Magnus Lagabøtes lov fra ca. 1270, definerte ætten som kollektiv enhet med både moralsk og juridisk plikt til en gjensidig trygd generasjoner imellom (Kluge 1979:9; Kuhnle 1983). De som falt utenfor dette «desentraliserte trygdesystemet», det vil si fattige uten slektninger, ble på den ene side ansett som en trussel mot andre folks rettsikkerhet og var således gjenstand for egne lovreguleringer. På den andre siden ble de omfattet av det som før ble kalt «legdsordningen», som også fremgår som plikt i Gulatingsloven og Frostatingsloven. Dette var en ordning som tilsa at bønder hadde plikt til å ta imot omstreifere og fattige dersom de kom til gården og søkte husly, for så å sende dem videre til neste gård etter en viss tid. Legdsordningen er med andre ord en

tidlig norm om ansvar og fellesskap i nærområder som omfatter andre enn slekt. Ordningen var til og med regulert av tilsynsnemnder, som bestod av et utvalg enkeltbønder som sammen med sognepresten lokalt sørget for tilsyn med at dette reglementet ble fulgt. Disse tilsynsnemndene regnes som opprinnelsen til de senere fattigstyrene og til de enda senere kommunale sosialstyrene (Kluge 1979; Kuhnle 1983; Seip 1981). Dette systemet for fattigpleie for de som falt utenfor familie- og slektsbaserte forsørgelsessystemet, skal ha eksistert også i de andre nordiske landene og i deler av Tyskland. Familie og slekt utgjorde altså de viktigste kretsene for solidaritet, men det fantes allerede tidlig i Norge tilløp til et offentlig regulert system for sosialomsorg for vanskeligstilte og bostedsløse.

Kirkens rolle og en gradvis offentlig regulering av «omstreifere»

I tillegg til dette fungerte også den katolske kirke som en viktig lokal institusjon for hjelp til fattige, i tiden før reformasjon (1537). Den katolske kirke omfattet klostre, hospitaler og veldedige stiftelser som hjalp trengende. Fattighjelpen fra kirken ble finansiert gjennom tienden, som var en skatt som ble innført på 1100-tallet og som var pålagt alle bønder i kirkekretsen ved lov. En fjerdedel av tienden, den såkalte «bondeluten» var i tillegg øremerket til forsorg for fattige. Utover dette sto kirken også for en mer indirekte hjelp til fattige og bostedsløse ved at de stod for autoriseringen av tiggere. Det vil si de som før ble kalt «tiggermunker» (Kuhnle 1983:38). Den katolske kirkes fattigomsorg var vesentlig ved siden av det familie- og slektsbaserte systemet og de spede kollektive tiltakene som fulgte av moralske og rettslige pålegg. Ved reformasjonen i 1537 ble imidlertid dette systemet endret. Kongemakten tok da over den katolske kirkes inntekter, slik at kirken mistet sine muligheter til å drive fattigomsorg.

Reformasjonen ble innført i Danmark–Norge i 1537 av Christian 3 med den nye kirkeloven kalt *Kirkeordinansen*. Med denne loven ble kirken nasjonalisert, og staten ble i tillegg konfesjonell og fikk en luthersk–evangelisk trosretning. Kongemakten tok dermed også på seg å skulle fremme den nye tro på vegne av folk og nasjon, og å svekke den gamle (katolske) og bekjempe motreformasjonsbevegelser. Dette hadde med andre ord direkte betydning for at den kirkelige fattigomsorgen opphørte med reformasjonen. Legdsordningen fortsatte å eksistere på bygdene og reduserte noen av skadene av at kirkens fattigomsorg falt bort. I byene fantes det forbud mot tiggung utover tiggermunkene som den katolske kirke hadde autorisert. Med reformasjonen kom så nye forordninger i 1537 for regulering av tiggung der det ble innført et skille mellom såkalte «verdige og uverdige trengende», som var knyttet til å skille mellom dem man antok var for syke til å arbeide og de som var arbeidsføre men uvillige til å arbeide. Reformasjonen hadde altså en direkte betydning for hva som vokste frem som «statens ansvar» og hva som ble overlatt til

det sivile ansvaret. Som vi skal komme tilbake til var denne arbeidsdelingen knyttet til skillet mellom «verdige og uverdige trengende».

I tråd med sterkere regulering av tiggere og omstreifere ble det også innført Fremmedartikler i 1569 som nedla innvandringsforbud for mennesker med annen tro enn den luthersk–evangeliske.²¹ Reformasjonen medførte altså endringer i eksisterende ordninger som fantes overfor bostedsløse og trengende. For det første ved at det kirkelige systemet ble lagt om og for det andre ved at kongemakten laget nytt regelverk. Liv Kluge beskriver innstramminger i lys av en ny tidsånd med betydning for sosialomsorgen: «Den puritanske etikk som stimulerte økonomisk fremgang og effektivitet, måtte også komme i konflikt med eldre tiders sosiale omsorg» (1979:15; Kuhnle 1983:38). 1600-tallet var kjennetegnet av en ekspansiv økonomisk politikk i hele Europa, som i Norge fikk uttrykk blant annet gjennom en mer puritansk etikk for å øke arbeidskraften. Holdningen overfor løsgjengeri og omstreifende grupper hardnet tilsvarende til i denne perioden.

En gradvis mer fiendtlig holdning til bostedsløse og omstreifende grupper knyttet blant annet til måten fattigstellet var organisert i Norge. Utover den familie- og slektsbaserte hjelpen, ble det offentlige ansvaret knyttet til et prinsipp om lokal tilhørighet eller «hjemstavn». Ved siden av et skille mellom «verdige» og uverdige trengende, førte dette også til et skille mellom trengende med lokal tilknytning og tilreisende uten «hjemstavn» som mer og mer ble uønsket (NOU 2015:7). Krav til hjemstavn ga føringer på fattiges muligheter til forsørgelse og på deres mobilitet. Det ble blant annet innført krav til reisepass som regulerte bevegelsen over sognegrensene og sanksjoner om anklager for løsgjengeri. Et resultat av slike innstramminger var at fattige i økende grad ble et økonomisk, moralsk og ordensmessig problem. For å løse disse utfordringene ble det utover på 1600-tallet opprettet anstalter, først tukthus og senere på 1700-tallet også arbeidshus.²² Ved inngangen til 1900-tallet kom «Lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap» som trådte i kraft i 1907. Dette var en lov som rettet seg mot tre grupper: såkalte

²¹ Fra 1643 innføres også dødsstraff for «Muncke, Jesuitter oc dislige Papistiske Geistilige Personer» (Weihe 2014:132–133). Forbud mot jesuitter og munkeordener, som senere ble videreført i den norske Grunnloven § 2, hadde bakgrunn i Fremmedartiklene og forbudene i de senere Kongelovene (Loga 2014: 168). Med enevoldsstyret, som ble innført Danmark–Norge fra 1660, økte Kongens makt og kirken utgjorde et sentralt redskap i myndighetsutøvelsen. Kongelovene av 1665 ga Kongen uinnskrenket myndighet til å sikre en konfesjonell enhet i landet og sikre «all Clereceriet fra den høyeste till den Laweste» (NOU 2013:1, 37). Det ble innført dåpsplikt, nattverksplikt og obligatorisk krav til kirkegang på søndager. Frem til 1845 var kristenplikten del av borgerplikten og det var obligatorisk å være medlem av statskirken (Loga 2014).

²² Sosiologen Eilert Sundt ble i 1840-årene engasjert på statens regning til å foreta en registrering av bostedsløse og omreisende grupper i Norge. Det var et prosjekt med tilknytning til folketellingen som ble gjennomført i 1845, og utgjorde dermed den første samfunnsvitenskapelige undersøkelsen av disse grupperinger i Norge og fremkom i publikasjonen «Beretning om Fante – eller Landstrygerfolket» (1850).

«omstreifere» (løsgjengeri), tiggere (betlere) og personer som ruset seg (drukkenskap).

Fremveksten av nasjonale humanitære og religiøse organisasjoner med sosiale formål

I 1907 ble det også vedtatt en regjeringsresolusjon der ansvaret for bosetting og tildeling av forsorgshjelp for «omstreifere» i all hovedsak blir overlatt til Misjonen. Det vil altså tilsi at staten la hovedansvaret for bosettingspolitikken og forsorgshjelpen til sivilsamfunnets organisasjoner, selv om kostnadene fortsatt var dekket av staten. Utgiftene i Misjonens arbeid ble refundert av statskassen og i praksis gjaldt dette også mer generelle utgifter til fattighjelpen som Misjonen drev overfor bosatte som før hadde vært omstreifere.

Misjonen fikk altså i oppdrag å skulle utføre bosetting etter Løsgjengerloven. I tillegg til dette, ga «Lov om Behandling av Forsømte Barn» fra 1896 det offentlige rett til å gripe inn og ta barna fra foreldrene. I praksis ble Misjonens bosettingspolitikk i stor grad rettet mot barn og handlet først og fremst om etablering av barnehjem der et stort antall barn av fattige og ulike omreisende grupper ble plassert.²³ Bosettingspolitikken handlet slik sett også om oppdragelse av barn i kristen tro, slik at det kristne verdigrunnlaget skulle bidra til innlemming i storsamfunnet og en fastboende livsstil. Sivile, kristne organisasjoner representerte således viktige redskaper for myndighetene i iverksettelsen av lovfattede vedtak. En sentral del av misjonens arbeid for bosetting ble foreningen til *Modarbeidelse af Omstreifervæsenet* som presten Jakob Walnum etablerte i 1897. Foreningen skiftet navn i 1922 til den *Den norske omstreifermisjon* og fra 1935 til *Norsk misjon blant hjemløse* (NOU 2015:7). Organisasjonens første generalsekretær Jakob Walnum dro med et offentlig stipend på studietur i Europa der han besøkte barnehjem og arbeidskolonier, en reise som resulterte i *Plan for arbeid blant omstreiferne* som den daværende borgerlige regjering la frem i 1896. Walnum mente at bosetting av omstreifere burde gå via arbeidskolonier der blant annet familier skulle oppdras til regelmessig arbeid og et fastboende liv. Dette var videre knyttet til barnevernsarbeidet og den kristne oppdragelsen med innlæring av protestantisk arbeidsetikk. Barnehjemmene ble etablert ulike steder i landet som Askviknes på Os utenfor Bergen, Jakob Walnums barnehjem i Kopervik, Sørlandets barnehjem i Kristiansand, Lillegården barnehjem i Eidanger og Rostad barnehjem i Inderøy. Misjonens arbeidskoloni Svanevik på Nordmøre var rettet mot familier, mens

²³ Foreningen til *Modarbeidelse af Omstreifervæsenet* ble etablert av presten Jakob Walnum i 1897. Foreningen ble fra 1935 kalt *Den norske omstreifermisjon* (NOU 2015:7). Walnum fulgte opp Eilert Sundts studiereiser.

arbeidskolonien Bergfløtt ved Lier var for «geseller og enslige mænd» (NOU 2015:7).

Jakob Walnums institusjoner er altså et tidlig eksempel på initiativ til institusjonsbygging på velferdsfeltet som tas fra sivilsamfunnet og som ofte skjedde i religiøs regi. Det er også et eksempel på det nære samspillet mellom offentlig sektor og sivile organisasjoner drevet på et ideelt (religiøst) grunnlag, men med stor grad av offentlig finansiering. Walnums institusjoner mottok årlige bevilgninger over statsbudsjettet, en ordning som ble opprettholdt helt frem til 1986. Fra 1986 gikk Misjonen over til å bli en stiftelse under navnet *Kirkens Sosialtjeneste* som fortsatt i dag drives som en landsomfattende ideell stiftelse med 18 forskjellige virksomheter innen helse og sosialfeltet i Norge.

De første frivillige organisasjonene som ble etablert i Norge mellom 1820 og 1840 var lokale organisasjoner som jobbet med lokale saker, og ofte i samarbeid med lokale myndigheter. I andre halvdel av 1800-tallet, og særlig fra omkring 1880, vokste det gradvis frem *nasjonale* frivillige organisasjoner med en sosial og humanitær profil. Disse vokste frem både innen den religiøse og i de mer sekulære deler av sivilsamfunnet. Røde Kors etableres i 1865, Norske kvinners sanitetsforening i 1896 og Nasjonalforeningen for folkehelsen i 1919. Disse organisasjonene tilhørte den humanitære og ikke-religiøse delen av sivil organisering, og de spilte en sentral rolle i kampen mot for eksempel tuberkulose som var et av de mest sentrale temaene for etablering av organisasjoner på begynnelsen av 1800-tallet.

Fremveksten av nasjonale humanitære organisasjoner må også knyttes til den gradvise involveringen av kvinner i offentlig liv, både i arbeidsliv og i politikk. De første kvinneorganisasjonene ble etablert i 1880-årene, i første omgang for å fremme saken om stemmerett for kvinner og etablert etter initiativ fra borgerskapets kvinner. Norsk kvinnesaksforening ble etablert i 1884, Kvinnestemmerettsforeningen i 1885 og Norske kvinners nasjonalråd i 1904. Kvinneorganisasjonene, både de som jobbet med stemmerettssaken og de humanitære organisasjonene med en sosial profil, var ofte i tett samarbeid og i noen tilfeller hadde de tilknytning til samme miljø og var et produkt av hverandre. For eksempel ble Norske Kvinners Sanitetsforening etablert etter initiativ fra Norsk Kvinnesaksforening.²⁴ Fremveksten av de nasjonale, sosiale og humanitære organisasjonene må altså ses i sammenheng med kvinnebevegelsens fremvekst der

²⁴ Dannelsen av Norske Kvinners Sanitetsforeningen hadde bakgrunn i politiske uenigheter omkring unionsspørsmålet internt i Røde Kors. Det resulterte i at en politisk fløy meldte seg ut og dannet en ny organisasjon.

kvinner gradvis tok mer del i den politiske offentlighet og i arbeidslivet gjennom etablering av velferdsinstitusjoner (Raaum 1988; Berven 2000; Berven og Selle 2001). De spilte med andre ord en viktig rolle som pionerer og institusjonsbyggere overfor vanskeligstilte, bostedsløse, fattige og marginaliserte grupper.

Betydningen av kvinners inntreden i offentligheten gjaldt imidlertid ikke kun for den humanitære og ikke-religiøse delen av sivilsamfunnet. Det gjaldt også innen flere av de kristne organisasjonene som har hatt stor betydningen for sosialomsorgens fremvekst. Ved siden av tuberkulosesaken, var misjonen og avholdsbevegelsen de sentrale områdene for etableringen av sivile organisasjoner tidlig på 1800-tallet. Kvinner spilte en viktig rolle i misjonen og i avholdsbevegelsen, og i mange tilfeller var det kvinner som hadde nøkkelroller internt i disse organisasjonene.²⁵ Eksempel på nasjonale organisasjoner med en religiøs profil var Frelsesarmeen som ble etablert i Norge i 1888. Innen avholdsbevegelsen ble Det hvite Bånd etablert i 1889 og Blå Kors i 1906. På samme vis som for eksempel Norske Kvinners Sanitetsforening, spilte altså disse religiøse, nasjonale organisasjonene, med sitt tilhørende lokale nettverk av organisasjoner, en sentral rolle som velferdspionerer i oppbyggingen av institusjoner på helse og omsorgsfeltet i Norge (Seip 1981; Raaum 1988).

Mange av institusjonene som i dag er del av det offentlige velferdstilbudet var opprinnelig etablert som sivile organisasjoner drevet frem av blant annet ideologisk engasjement, kristen filantropi, borgerskapets veldedighetsarbeid og kvinners inntreden i offentligheten. Både de humanitære og de religiøse organisasjonene opererte ofte på tvers av sektorskiller med støtte fra både offentlige myndigheter og private givere.

²⁵ Denne organisasjonsaktiviteten var derimot ikke koblet til de politiske kvinnesaksforeningene på samme vis som de humanitære (ikke-religiøse) nasjonale foreningene. I praksis handlet dette også om geografisk lokalitet, med et tyngdepunkt på Vestlandet for de religiøse organisasjonene og Østlandet for de humanitære.

Tabell 2: Institusjoner med ansvar for fattig- og sosialomsorg fra eldre tider til 1900-tallet i Norge.²⁶

Tidsperiode:	Institusjoner:
Fra eldre tider	Familie, slekt, ætt.
Fra 1200-tallet til 1900	Legdsordning organisert lokalt og fastslått i landskapslovene. Bøndene hadde plikt til å ta imot fattige på gården for en viss tid.
Fra 1100-tallet til reformasjonen	Den katolske kirke. Etablering av klostre og hospitaler. Kirken samlet inn skatt (tiende) brukt til fattigpleie.
Fra Kristian V's lov av 1687 til 1845	Lokalsamfunnene fikk ansvar for fattigpleien. Opprettelse av fattiggasser. Kirken deltok gjennom sogneprestens ledelse av fattigpleien og tilsynsmyndighet.
16- og 1700-tallet	Etablering av tukthus og tvangsarbeidshus.
Fra 1600-tallet til ca. 1860	Håndverkerlaug i byene etablerer trygdeordninger for sine medlemmer. Første eksempler på private forsikringsordninger i Norge.
Slutten av 1700-tallet til ca. 1900	Enke- og fattighus etableres i byene for de «verdige trengende».
1845–1863	Riksløver for byene og landskommuner om regulering av fattigstellet. Fattigskatt innført i kommunene og formannskapene får myndighet i fattigsaker.
Fra 1850 til tidlig 1900-tallet	Private syke- og begravelsskatter opprettes. Etablering av fagforeningskasser. Laugenes hjelpeordninger for medlemmer videreføres.
Fra 1880-tallet	Fremveksten av nasjonale humanitære og religiøse organisasjoner med sosiale formål.

4.2 Samarbeid mellom offentlig, frivillig og privat sektor

Det finnes en lang historie for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor i Norge. Det er et samarbeid som oftest har vært karakterisert av konsensus heller enn konflikt og på gjensidighet i størstedelen av historien om velferdsstatens fremvekst.

Det lokale selvstyret ble etablert i 1837 med Formannskapslovene. Det førte til at borgere fikk sosiale rettigheter knyttet til velferd, rettigheter som skulle forvaltes på lokalt nivå. Kommunene ble dermed gitt et offentlig ansvar for fattigomsorgen, og det ble således gradvis bygget opp en kommunal administrasjon for dette. Det betydde imidlertid ikke at den offentlige sosialomsorgen erstattet den sivile og at

²⁶ Figuren er en forenkling av fremstillingen i Kuhnle 1983:46–47.

den sivile fattigomsorgen dermed forsvant. Tvert imot utviklet det seg gradvis også et sivil system for sosialomsorg som eksisterte parallelt med det kommunale (Seip 1981; Nagel 1991; Lorentzen 1994). I denne tidlige fasen av velferdskommunens fremvekst, eksisterte det fortsatt en holdning om at man skulle skille mellom «de verdig og uverdige trengende». Det var videre en utbredt holdning om at de offentlige (og kommunale) utgiftene skulle holdes på et minimum, slik at de offentlige utgiftene dermed ville bli forbeholdt «de verdige trengende». Den øvrige sosialomsorgen ble således overlatt til veldedige, private filantroper og til frivillige organisasjoner. Mengden frivillig velferdsproduksjon på helse og omsorgsfeltet økte dermed i omfang i siste halvdel av 1800-tallet, selv om det på denne tiden også ble bygget ut et bedre offentlig tilbud. Det eksisterte med andre en form for avklart arbeidsdeling mellom offentlig sektor på den ene side og frivillige og private filantroper på den andre. Arbeidsdelingen gjorde også at det eksisterte en gjensidig avhengighet mellom sivile aktører og myndigheter; frivillige aktører utfylte de offentlige oppgavene, og offentlige instanser bidro med ulike former for støtte til de frivillige organisasjonenes drift. Det sosiale ansvaret var med andre ord delt mellom sektorene, en arbeidsdeling som delvis var knyttet til det eldre kulturelle skillet mellom «de verdige og uverdige trengende» (Grindheim 1991).

Samarbeidets varierende karakter

Samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor på 1800-tallet hadde varierende former. Man kan grovt skille mellom tre hovedformer: *økonomisk støtte, interesserepresentasjon og institusjonelt samarbeid*. Den første formen for samarbeid mellom sektorene var karakterisert av økonomisk støtte. Det skjedde oftest ved at kommunestyrene ga tilskudd til frivillige organisasjoner. Et eksempel på dette er foreningen *Det Kongelige Selskab for Norges Vel* (stiftet i 1809), som var organisert med en rekke lokale foreninger rundt omkring i landet. De arbeidet med å samle inn bøker og drev leseselskap til opplysning blant bønder. I mange kommunestyre ble disse organisasjonene ansett som viktige organisasjoner som bidro i samfunnets interesse, og kommunestyrene bevilget derfor direkte *økonomisk støtte* til dem i perioden 1837 til ut på 1860-tallet.²⁷ Det kan tilføyes at lokale øvrighetspersoner som lensmann, lærer, prest og andre representanter for kommunale myndigheter ofte hadde en sentral rolle i dannelsen av de tidligste lokale foreningene i perioden 1820–1840. Mange av disse første frivillige foreningene hadde oppgaver som på ulikt vis var knyttet til sosialiseringstiltak som skulle bidra til et passende adferdsmønster blant allmuen. Ofte var de dermed også

²⁷ I 1840 eksisterte det 210 slike boksamlinger rundt omkring i landet (Raaum 1988:241).

rettet mot bestemte grupper av folk som ble oppfattet å ha et avvikende adferdsmønster, for eksempel bostedsløse eller personer med rusproblemer.

Slike organisasjoner hadde dermed også en *interesserepresenterende* funksjon overfor offentlige myndigheter, slik vi har vært inne på tidligere. Etersom organisasjonene hadde en nærhet til gruppene de jobbet opp mot, kunne de også fungere som «ører» og talerør for disse gruppene inn mot myndighetene. Dette var en oppgave som ikke kun besto i at foreningene fungerte som pressgruppe, men det var vel så mye myndighetene som brukte foreningene som høringsinstans. Dette er for øvrig en form for samspill mellom offentlig og frivillig sektor som ofte løftes frem som et kjennetegn ved den nordiske demokratimodellen, også kalt «konsensusmodellen», der det foregår en utveksling, høring og gjensidig legitimeringsprosess mellom myndighetene og sivilsamfunnets organisasjoner (Arnesen, Folkestad og Gjerde 2013). Et annet begrep for dette er som nevnt «organisasjonskanalen», som Stein Rokkan (1967) kalte den, og som vi var inne på i kapittel 4 finnes den både i formelle og uformelle former. Dette er et samspill som er såpass tett i Norge, at måten sivile medlemsorganisasjoner er organisert på også avspeiler den offentlige organiseringen, gjennom for eksempel den vertikale organisasjonsstrukturen med et lokalt-, regionalt og nasjonalt ledd. Høringsarenaer, råd og utvalg avspeiler tilsvarende møtepunktene mellom stat og organisasjoner lokalt, fylkesvis og nasjonalt, noe som er et særtrekk ved den «den nordiske medlemsmodellen».

Den siste kategorien av samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor i Norge er det *institusjonelle* samarbeidet. Sosialomsorgen er et av de feltene der det institusjonelle samarbeidet har vært mest utbredt. Et eksempel på dette ble nevnt tidligere i denne teksten, da det etter en regjeringsresolusjon i 1907 ble vedtatt at det offentlige ansvaret for bosettingspolitikken og tildeling av forsorgshjelp for «omstreifere» skulle legges til Misjonen. Jakob Walnum etablerte og driftet flere barnevernsinstitusjoner med bakgrunn i offentlige midler. Dette er organisasjoner som eksisterer fortsatt i dag, selv om mange av disse i løpet av historien har blitt inkorporert i velferdsstaten.

Samarbeidet mellom offentlig og frivillig sektor har vært nært og konsensuspreget allerede fra før statlig og kommunal administrasjon ble etablert, ikke minst på sosialomsorgsfeltet. Som vi allerede har vært inne på kan dette blant annet knyttes til at en stor del av sosialomsorgen har vært knyttet til religiøse organisasjoner, først den katolske kirke, senere den lutherske evangeliske kirke og andre religiøse organisasjoner utenfor statskirken. Disse har fungert i nært samspill med offentlige myndigheter og ofte med en avklart arbeidsdeling i formål og grupper man har jobbet mot.

«Assosiasjonsånd» og organisasjonssamfunnets fremvekst i 1840-årene

Selv om det finnes flere eksempler på ulike samarbeidsformer mellom offentlige og frivillige organisasjoner tidlig på 1800-tallet kommer organisasjonsdannelser i frivillig sektor for alvor i gang først rundt 1840. Dette tiåret karakteriseres som en bølge, eller også «en eksplosjon», av foreningsdannelser som varte til og med Thranebevegelsens mobilisering rundt 1850 (Raum 1988:242). Dette er dessuten perioden det oftest vises til når man skal tidfeste etableringen av det organiserte sivilsamfunnet i Norge (Selle og Øymyr 1995; Klausen og Selle 1995; Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Det at organisasjonssamfunnet fikk en så drastisk vekst i denne perioden skyldtes flere samtidige utviklingstrekk i moderniseringen av Norge på denne tiden. Dette var for eksempel knyttet til utbedring av samferdsel og nye kommunikasjonsmuligheter gjennom blant annet fremveksten av aviser. Det hadde også sammenheng med at det ble foretatt en liberalisering av lovverk. Fra tiden rundt 1814 fantes det mye lovverk i Norge som var knyttet til at staten la hindringer i veien for foreningsdannelse. Som del av mobiliseringen rundt nasjonsdanningen var dette lovverk som direkte rettet seg mot folks tro, verdier, holdninger og sosialisering, et lovverk som stilte krav til folket om å slutte opp om det nasjonale verdifelleskapet.²⁸ Eksempler på den juridiske liberaliseringen var særlig opphevingen av *Konventikkelplakaten*, som forbød religiøse forsamlinger, i 1842. *Dissenterloven*, som åpnet for at folk kunne fremme og dyrke verdier som var avvikende fra den statsautoriserte (luthersk evangeliske), ble innført i 1845 (ibid.). Det ble også innført ny kriminallov i 1842 der man tok bort den tidligere opprørsloven.

Den enorme veksten i organisasjonsdannelser som skjedde rundt 1840, en periode som historikeren Hans Try (1985) beskrev som «assosiasjonsåndens» tid i Norge, handlet som tidligere nevnt også om bestemte saker og hadde visse formål. Organisasjonsdannelser var særlig knyttet til misjon, avhold, filantropi, helseforebygging og fritidsaktiviteter, men også noe til yrkesutøving representert

²⁸ Illustrerende for dette er Grunnloven paragraf 2, som etter amerikansk og fransk modell opprinnelig var ment å skulle være en paragraf som sikret norske borgere *trofrihet*. I Norge ble den i stedet en paragraf som videreførte den tidligere *troplikten* som fantes i eldre, dansk-norsk lovverk (Kongelovene). De norske eidsvollsfedrene valgte i tillegg å legge til et forbud mot bestemte tros- og aktivitetsformer knyttet til jøder, jesuitter og munkeordener, det vil si grupper i samfunnet som i samtiden ble oppfattet som potensielt undergravende for det nasjonale verdifelleskapet (Loga 2014). Det at § 2 endte med å videreføre den tidligere plikt- og forbudslinjen kan blant annet knyttes til en forutgående debatt rundt straffeforfølgelsen av Hans Nilsen Hauge. Hauge gikk til fots i perioden 1797 til 1804 fra sør til nord i Norge på gårdsbesøk for å forkynne, og han er i dag kjent som den som tok opp kampen for å få innført forsamlingsfrihet i Norge. Han ble flere ganger dømt for oppvigleri og brudd på Konventikkelplakaten og var fortsatt under straffeforfølgelse da grunnlovsfedrene ble samlet på Eidsvoll i 1814 (Loga 2014:171).

blant annet ved Thranebevegelsens ulike foreninger.²⁹ I en tid der Storting og myndigheter åpnet opp for mer tros mangfold ved å liberalisere lovverket, oppsto det altså en stor underskog av frivillige foreninger som på forskjellig vis tilbød sosialiseringstiltak og støtte for marginaliserte grupper.

Et samarbeid med vekslende styrkeforhold mellom sektorene

Den historiske utviklingen av kommunale tilbud på helse og velferdsfeltet, skapt i samarbeid mellom offentlige, frivillige og private aktører, kan bli karakterisert i ulike faser. Samarbeidet har hatt ulik karakter og styrkeforholdet mellom sektorene har variert. Anne Lise Seip (1981) har beskrevet den historiske utviklingen av samarbeidet gjennom å skille mellom fem faser. Dette er en beskrivelse som er illustrerende for hvordan innflytelse, pionerånd og symmetri i relasjonen i stor grad har variert.

Den første fasen, som strekker seg fra 1837 og frem til 1890, betegner Seip (1991) som en periode preget av en sterk «assosiasjonsånd» og en tid da det ble etablert mange nye frivillige organisasjoner innen felt som misjon, idrett, arbeid og kvinnesak. Dette var også en pionertid for de nyetablerte kommunene særlig på helse og velferdsfeltet. Mange av tilbudene som ble utviklet i kommunene skjedde i samarbeid med religiøse og humanitære organisasjoner og med samfunnsengasjerte borgere, private filantroper som bidro både med finansiering og institusjonsbygging. Det frivillige engasjementet som foregikk innenfor en organisasjonskontekst var ofte støttet av private midler, og organisasjonen kunne samtidig også motta offentlige tilskudd (Seip 1991:26). Initiativet, eller rollen som pionér i etableringen av nye tjenester, som for eksempel et barnehjem eller tilbud for fattige, kunne variere mellom aktører i offentlig, frivillig og privat sektor og initiativet kunne også oppstå som et samarbeid mellom disse aktørene. I noen sammenhenger hadde de frivillige organisasjonene først og fremst rollen som en interesseorganisasjon som satte en utfordring på dagsorden i kommunen. I andre sammenhenger kunne tilbud initiert av sivile aktører representere en mer alternativ innstilling, og som institusjonsbyggere kunne de i noen tilfeller ha forhåpninger om å overta det fulle ansvaret for et offentlig tilbud. I denne perioden ble det også etablert private sparebanker som også hadde en funksjon som økonomiske støttespillere til nye initiativer på helse- og sosialfeltet (Raaum 1988).

Den neste fasen, som strekker seg fra 1890 til 1921, representerte en endring i det som hadde vært et balansert og gjensidig samarbeid mellom offentlig, frivillig og

²⁹ Veksten i yrkesforeninger må særlig knyttes til at laugsordningen for håndverkere ble avvirket i 1839. I tiden etter dette vokste det dermed også frem frivillige yrkesorganisasjoner for en rekke grupper, som for eksempel for prester, leger, muremestere, bakere, boktrykkersvenner, byggmestere og offiserer (Raaum 1988:242).

privat sektor i Norge. I denne perioden ble offentlig sektor en sterkere part i samarbeidet. De kommunale tjenestene ble utvidet, spredte seg til flere kommuner og utviklet seg også på nye felt. Kommunene bygget sykehus, utviklet en boligpolitikk og også enkelte trygdeordninger, som for eksempel alderspensjon. Selv om det kommunale tilbudet vokste seg sterkere, resulterte dette foreløpig ikke til at det frivillige tilbudet ble tilsvarende svekket og at det private engasjementet avtok. Tvert imot var det fortsatt et sterkt samfunnsengasjement og vilje til entreprenørskap både i frivillig sektor og blant ressursrike borgere. Frivillige organisasjoner vokste seg sterkere i denne perioden, de ble flere i antall og de økte sitt medlemsgrunnlag. Forskjellen til den første fasen var likevel at mens det var sivile aktører som representerte de fremste innovatørene i den første fasen, kom kommunene mer på offensiven og inntok en sterkere pionerrolle i den andre fasen.

Den tredje fasen i Seips beskrivelse strakk seg fra 1920 til 1940. Dette var en tid preget av økonomisk krise og innstramminger som førte til at statlige myndigheter tok sterkere styring overfor kommunene. Fremveksten av ulike sosiale tjenester i kommunene i den andre fasen viste seg å ha ført til svært store forskjeller i tjenestetilbudet i ulike kommuner. Utviklingen hadde først og fremst skjedd i de store byene, blant annet fordi det var her det også fantes flest frivillige organisasjoner som bidro til å legge press på kommunene. Den økonomiske krisen gjorde seg også gjeldende for de ideelle organisasjonene som leverte helse og sosialtjenester, og de bidro derfor også til å legge et press på kommunene om å ta over deres tjenester og institusjoner. Denne tredje fasen, som var preget av økonomisk krise, førte dermed til en stagnasjon i det ideelle og frivillige tjenestetilbudet. Stagnasjonen i den ideelle velferdsproduksjonen kan i tillegg også knyttes til en begynnende fremvekst av *profesjoner* i helse og sosialtjenester (Lorentzen 1994). Flere av aktørene som leverte tjenestene, både i kommunen og i frivillig sektor, ble utdannet innen ulike profesjoner innen helse, omsorg, pleie og utdanning. Dette førte igjen til en økt forventning om at både tjenestetilbudene og velferdspolitikken i økende grad skulle bygges på faglig ekspertise og vitenskapelige resultater. Selv om denne profesjonaliseringsprosessen også skjedde innen de ideelle organisasjonene medførte utviklingen en tydeligere differensiering mellom «profesjonelle» og «amatører», som igjen skapte en større asymmetri i samspeillet mellom offentlig og frivillig sektor.

Etterkrigstiden er den fjerde fasen som strekker seg fra andre verdenskrig og frem til 1960. Dette er en tid preget av økonomisk fremgang, optimisme og pionerånd. I denne perioden ble det foretatt en reform i offentlig forvaltning der antall kommuner ble redusert med 300, og det ble også foretatt en omlegging av det kommunale finansieringssystemet som skulle bidra til en bedre utjevning mellom

kommuner. Dette er også perioden som regnes som den viktigste i historien om velferdsstatens fremvekst. Samarbeidet mellom kommuner og frivillige organisasjoner fortsatte også i denne perioden, men samarbeidet var i ferd med å bli vanskeligere. Frivillige organisasjoner tok fremdeles initiativ i utviklingen av tjenestetilbud, for eksempel innen eldreomsorg. Men oppgavene vokste seg mer komplekse; det ble flere juridiske aspekt å håndtere blant annet knyttet til profesjonene, samtidig som økonomien fortsatt var stram. De frivillige organisasjonene representerte med andre ord fortsatt innovasjon og entreprenørskap, men de ble samtidig gradvis mer avhengig av offentlige tilskudd.

Den femte og siste fasen som Anne Lise Seip (1991) beskriver er en periode med sterkere nasjonalt initiativ. Utviklingen av velferdstilbud hadde frem til nå først og fremst skjedd lokalt, og ofte i samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor. Seip mener dermed at fremveksten av velferdstilbud opptil dette punktet mer korrekt burde bli karakterisert som *velferdskommunens* fremvekst, mens fremveksten av det man i dag kaller *velferdsstaten* tok til først etter andre verdenskrig.

Perioden fra 1960 var preget av institusjonsbygging, for eksempel av barnehager, institusjoner for funksjons- og utviklingshemmede og for eldre. Ideelle organisasjoner spilte fortsatt en viktig rolle i tjenesteproduksjonen på mange felt, men denne fasen markerte likevel den siste tiden da frivillige organisasjoner spilte en sterk rolle i produksjonen av velferd. Med utviklingen av velferdsstaten økte asymmetrien mellom offentlig og frivillig sektor, og de tidligere supplerende frivillige tjenestene fikk dårligere kår. Det som tidligere hadde vært en samarbeidsrelasjon preget av arbeidsdeling, gjensidig respekt og avhengighet, forsvant gradvis (Seip 1984, 1991).

Perioden etter andre verdenskrig var i tillegg også en sterk fase for sosialdemokratiet i Norge. I dette politiske klimaet var offentlige og sekulære (ikke religiøse) løsninger som ble finansiert over skatteseddelen å foretrekke fremfor frivillige og trosbaserte tilbud. I frivillighetsforskningen er det ikke uvanlig å trekke frem at den sosialdemokratiske æraen også medførte en økende skepsis mot bidrag fra frivillig sektor, som blant annet var knyttet til en tydeligere makt- og klasseforståelse. Filantropi og veldedighet ble kritisert for å representere et maktforhold som opphøyde giveren og satte mottakeren i en uverdigg takknemlighetsgjeld (Grønli og Selle 1995; Selle og Lorentzen 2000).

De ideelle organisasjonene mistet gradvis sin styrke som en vital og innovasjonsrettet kraft i utviklingen av velferdstjenester. Det som tidligere hadde vært et gjensidig samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor, ble gradvis til en mer asymmetrisk relasjon og en svekkelse av det ideelle tjenestetilbudet og initiativ fra

sivilsamfunnet. Det er mange aspekt som kan knyttes til denne utviklingen, og vi har berørt noen av dem her. Som en oppsummering kan imidlertid tre aspekt trekkes frem: 1) Arbeidsdeling og en gjensidig relasjon mellom offentlig og frivillig sektor utviklet seg gradvis til en asymmetrisk relasjon.³⁰ 2) Det har gradvis skjedd en svekkelse av det ideologiske grunnlaget som mye av den ideelle velferdsproduksjonen var bygget på, blant annet på grunn av sekularisering. 3) Profesjonenes fremvekst i helse og sosialfeltet førte til et vanskeligere samarbeidsklima mellom offentlig og frivillig sektor, juridiske utfordringer og dilemmaer knyttet til skillet mellom profesjonelle og amatører.

³⁰ Dette er en asymmetri som ble mer markant i Norge, sammenlignet med for eksempel Sverige og Danmark (Sivesind 2012).

5. Fremveksten av en egen politikk for frivillig sektor

5.1 Ny interesse for frivillig sektors potensialer

Frivillig sektor har fått økt oppmerksomhet de senere år, både i norsk politikk og offentlighet og i resten av Europa. EU-kommisjonen har tatt flere initiativ for å øke oppmerksomheten mot frivillig sektors ulike potensialer og for å styrke samspill mellom offentlig, frivillig og privat sektor. I mange europeiske land er dette en utvikling som blant annet kan knyttes til finanskrisen og dermed til en økonomisk nødvendighet for å bringe inn flere ressurser. I den norske konteksten knyttes behovet for å styrke frivillig sektor ikke primært til et økonomisk press mot velferdsstaten grunnet en økonomisk krisetilstand, men heller til et behov for å effektivisere og forenkle en offentlig sektor som gradvis vokser og byråkratiseres. Derfor ser vi også i Norge en økt oppmerksomhet omkring frivillig sektor, og innsats for å utvikle en mer helhetlig politikk for sektoren der frivillig sektor kan aktualiseres, samspille og supplere offentlige tjenester på ulike områder, inkludert det boligsosiale feltet. Som vi har sett i kapittel 4 var sivilsamfunnet svært viktig som arena for innovasjon og entreprenørskap i fremveksten av sosiale tjenester i «velferdskommunen», og man ser nå en ny interesse for hvordan man kan øke frivillig sektors innovative kraft og rolle som supplement til offentlige tjenester.³¹

Omstillingsprosesser i samfunnet eller endringer i offentlig politikk kan skyldes ulike ting som for eksempel ideologiske skifter. Endringene kan imidlertid også være knyttet til mer faglige og teoretiske endringer, paradigmeskifter og endrede styringsfilosofier, som igjen kan være påvirket av ideologiske og politiske skifter eller endrede økonomiske betingelser i et land. Ulike styringsregimer i offentlig sektor påvirker måter virksomheter organiseres, men også måter offentlig sektor inngår i samarbeidsrelasjoner. Det er særlig med tanke på det siste, at begrepet samstyring og samproduksjon er blitt relevant. Styringsregimet som kalles samstyring eller «governance» karakteriseres nettopp av en offentlig politikk som vektlegger koordinering, nettverk og samhandling mellom ulike sektorer og ulike

³¹ Nye strategier som er tatt i Norge er for eksempel «Nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet», et samarbeid mellom Frivillighet Norge, KS og Helse- og omsorgsdepartementet, og «Samarbeidsavtale med ideelle organisasjoner om helse- og sosialtjenester» er en avtale inngått mellom næringsdepartementet, KS, Virke, Frivillighet Norge, Ideelt Nettverk og KS Bedrift. Frivillighet Norge og KS har i 2015 også inngått en avtale «Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor 2015–2016» som bygger på intensjonene i regjeringens Frivillighetserklæring fra 2015.

styringsnivå. (Røiseland og Vabo (2012) skisserer tre ulike styringsregimer fra etterkrigstiden og frem til i dag. De hevder at teoriene omkring samfunnsstyring og de faglige begrepene, som både forskere og byråkrater i offentlig forvaltning benytter seg av, varierer med disse tre styringsregimene. De tre styringsregimene preger hver sin historiske epoke fra etterkrigstiden og frem til i dag, men samtidig er det også slik at man finner elementer av alle disse styringsregimene i dagens samfunnsorganisering og i måtene man tenker omkring styring.

Den første fasen, som er kalt «Offentlig administrasjon», strekker seg fra etterkrigstiden og frem til omtrent 1980, og omfatter således hele perioden da den moderne velferdsstaten vokste frem. I denne perioden fantes en sterk tro på offentlig styring, både i Norge og i andre moderne stater. I dette styringsregimet vektlegges det at lovgivning og styring skal skje gjennom offentlig forvaltning. Staten oppfattes som en enhetlig aktør som skiller seg fra andre samfunnsområder. Offentlig, frivillig og privat sektor anses dermed som relativt atskilte samfunnsfærer som forvalter ulike institusjonelle logikker med bestemte verdier, interesser og organisasjonsmåter, som vi var inne på i kapittel 3. I dette styringsregimet opererte man også med et tydelig skille mellom politikk og administrasjon både på nasjonalt, regionalt og lokalt styringsnivå. Et markant skille mellom politikk og administrasjon gjør det også relevant å snakke om et skille mellom *politikkutforming* og iverksettingen, der politikerne har ansvar for å utforme politikken og byråkratene står for iverksettingen. Dette styringsregimet og disse skillene la videre også grunnlag for utvikling av studier av iverksetting av offentlig politikk og utdanning av studenter som senere ble byråkrater i ulike deler av den offentlige forvaltning rundt omkring i landet (Kjellberg og Reitan 1995; Røiseland og Vabo 2012).

Det andre styringsregimet; *New public management* (NPM), som vokste ut av høyrebølgen i mange vestlige land fra slutten av 1970-tallet, gjorde seg gjeldende på 1980- og 90-tallet i Norge. En sentral idé innen dette regimet er at offentlig sektor ikke representerer noe grunnleggende annet enn privat sektor. Verdier som kjennetegner markedet bringes i større grad inn i offentlig sektor og man kopierer modeller for styring, organisering og ledelse på tvers av de to sektorene. I praksis medførte dette i hovedsak at det offentlige hentet modeller og styringsspråk fra det private, mens man ikke så tilsvarende overføring av ideer fra offentlig til privat sektor. Større grad av markedstenkning i offentlig sektor har igjen medført fristilling av offentlige etater, konsernorganisering og bedriftstenkning i store deler av offentlig sektor. Politikerne definerer de overordnede målene, mens de ulike offentlige virksomhetene tenkes å skulle drives som konsern med selvstendig ansvar for driften ut fra gitte ressursrammer og målstyrende insentiver.

Utover på 1990-tallet dukker det gradvis opp et nytt styringsregime; «Samstyring» eller «New Public Governance» (NPG) (Røiseland og Vabo 2012). Det vokser frem i velferdsstater som en reaksjon på økende problemer og styringsutfordringer skapt av NPM, der byråkratiseringen knyttet til målstyring og den generelle veksten i offentlig sektor medfører fragmentering, ansvarspulverisering og umedgjørlege samfunnsproblemer som ikke lar seg løse med den gjeldende sektorinndelingen (Christensen og Læg Reid 2007). Samstyring, som et av såkalte «post-NPM-reformer», er et styringsregime som ikke erstatter de to andre, men som oppstår som et supplement, og får større eller mindre innpass i ulike deler av samfunnsorganiseringen. Idéen i dette regimet er at offentlig politikk og tjenesteproduksjonen i stat og kommune har blitt stadig mer kompleks, og dessuten også gradvis mer fragmentert (både vertikalt og horisontalt). Det gjør at den enkelte virksomhet (som konsern) har fått utfordringer med å løse sine oppgaver selv innen de gitte økonomiske rammene, slik at det vokser frem et behov for koordinering, samarbeid og deling med andre virksomheter. Disse kan både være andre offentlige virksomheter (for eksempel mellom sektorer), eller det kan være private bedrifter eller frivillige aktører i sivilsamfunnet. Det er med andre ord et styringsregime som kan ses som en kritikk av NPM, der de ulike offentlige enhetene i større grad ble gitt et selvstendig ansvar og ble målstyrt ut fra gitte økonomiske rammer. NPM blir blant annet kritisert for å medføre unødvendig byråkrati, som det nye styringsregimet søker å løse gjennom å redusere målstyringsinstrumentene og tilskuddsordningene, og ved å innføre mer smidige samhandlingsformer basert på tillit. Innen det nye styringsregimet er fokuset rettet mot fellesløsninger og samordning, og for å motvirke fragmenteringen fokuseres det stadig mer på utvikling av mer *helhetlig styring*.³² Storbritannia var et foregangsland for Norge med innføringen av NPM, og tilsvarende er mange av ideene knyttet til post-NPM-reformene hentet derfra (Christensen og Læg Reid 2007).

Samstyring er med andre ord et styringsregime som knytter seg både til bedre koordinering mellom sivilsamfunnet, offentlig- og privat sektor, mellom de ulike styringsnivåene i offentlig sektor, og mellom de ulike sektorene i offentlig forvaltning. Det henspiller på ikke-hierarkiske prosesser der ressurser og aktører fra

³² Begrepet whole-of-government (WOG) ble opprinnelig omtalt som joined-up-government (JUG) og var knyttet til Tony Blairs moderniseringsprogram i Storbritannia. Begrepet «helhetlig styring» beskriver mer generelt mange nåtidige reformer i offentlig forvaltning som har som ambisjon å oppnå horisontal og vertikal koordinering for å unngå situasjoner «wicked issues» hvor samfunnsutfordringer faller mellom sektorområder og ansvarspulveriseres eller der politikken på ulike områder underminerer hverandre. Målet er å gjøre bedre bruk av begrensede ressurser, skape synergier gjennom å bringe ulike interessenter sammen og tilby mer sømløse løsninger fremfor en fragmentert tilgang til offentlige tjenester. Helhetlig styring refererer til organisasjonsteoriens tradisjonelle søkelys på koordinering, mens samstyring har utgangspunkt i behovet for samfunnsmessig koordinering og nettverksteori. Innholdsmessig er imidlertid begrepene overlappende, idet de begge omfatter både vertikale og horisontale relasjoner og offentlige og private aktører» (ibid.: 21).

ulike samfunnsområder anses som likeverdige og skal koordineres til samhandling i gjensidig nytte for alle parter. Samstyring beskrives også som en delingskultur eller spleiselag der ulike parter bringer inn forskjellige ressurser (penger, ekspertise, lokalkunnskap) og der man i fellesskap antas å kunne oppnå mer enn hva aktørene ville klart hver for seg. Gjensidigheten i partnerskapet medfører også at det offentlige må benytte andre styringsredskaper enn lover og regler. De må i større grad baseres på forhandlinger og dialog, på insentiver og myke styringsmidler. Nav-reformen og samhandlingsreformen er eksempler på samstyring innen offentlig sektor på tvers av forvaltningsnivå (flernivåstyring).³³ Samarbeid som involverer flere sektorer både på ett og flere nivåer finnes i første rekke i ulike partnerskap mellom offentlig og privat sektor.³⁴ Det boligsosiale feltet kan illustrere slike ambisjoner om å ville bygge en mer helhetlig politikk som overskrider sektorinndelingsprinsippet og som også styrker integrasjonen mellom forvaltningsnivåene og statlige enheter som Husbanken på den ene side og kommunenes ulike ansvarsområder på den andre.

Den senere tid er det innen samstyringsregimet satt fokus på det uutnyttede potensialet som finnes i utvikling av samarbeidsformer mellom offentlig og frivillig sektor, og mellom privat og frivillig sektor. Det medfører blant annet at man vil bringe næringslivets kunnskap om bedriftsledelse og profitt-tenkning til frivillig sektor, for eksempel gjennom sosialt entreprenørskap. Det tenkes at ideelle aksjeselskap kan utforme løsninger som det offentlige ikke har ressurser til eller som av organisatoriske årsaker faller mellom sektorinndelingen. Samtidig ser man en aktualisering av samfunnsansvar, idealisme og filantropi i næringslivet, uttrykt for eksempel gjennom begrepet «corporate social responsibility». Dette er forventninger man også kan se i det boligsosiale feltet, blant annet knyttet til interessen for frivillig sektors potensial (som i denne rapporten) eller til innovasjon og samspill med private aktører. Tabellen under gir en oversikt over disse ulike regimene og deres kjennetegn.

³³ Se for eksempel Helgøy og Aars (2008).

³⁴ Se for eksempel Fimreite og Medalen (2005) og Baldersheim og Rose (2005).

Tabell 3: Utvikling av styringsregimer i perioden 1945–2010

Regime	Periode	Teoretiske røtter	«Staten»	Paradigmet vektlegger	Verdigrunnlag
Offentlig administrasjon	1945–	Statsvitenskap, Offentlig politikk	Enhetlig	Politikk-utforming og iverksetting	Offentlig sektors etos
New Public Management	1980–	Rasjonell aktør, ledelsesteori	Regulerende	Ledelse av organisasjonsressurser	Kostnads-effektivitet, konkurranse, markedsplass
Samstyring/governance	1990–	Nettverksteori, institusjonell teori	Plural og pluralistisk	Forhandlinger om verdier, mening og relasjoner	Divergerende og omstridt

Kilde: Basert på Osborne 2010: 10; Røiseland og Vabo, 2012:19.

5.2 Utviklingen av en mer helhetlig politikk for frivillig sektor

Selv om organisasjonssamfunnet har vært en viktig del av den norske demokratimodellen og beslutningssystemet, samt i utviklingen av tjenester i velferdsstaten, har organisasjonssamfunnet verken blitt sett som en egen sektor eller vært gjenstand for en egen politikk inntil for noen tiår siden. Samarbeid, og tildeling av offentlig tilskudd til organisasjonene har vært håndtert ut fra sektorinndelingsprinsippet. Det vil si at hvert departement (og sektor i kommunene) tradisjonelt har forholdt seg til «sine» organisasjoner. På det boligsosiale feltet er det først og fremst organisasjoner som har vært knyttet til helse- og sosialfeltet som tradisjonelt har vært sentrale, det vil si til velferdsproduserende ideelle organisasjoner. Som vi skal komme tilbake til, er det i økende grad Kulturdepartementet som forvalter frivillighetspolitikken og også de fleste tilskuddsordningene til frivillige organisasjoner. Det kan for eksempel være organisasjoner som fyller en rolle i nærmiljøer (områdeforeninger, velforeninger), og fritids-, kultur- og idrettsforeninger. Blant disse er også de omkring 350 frivillighetsentralene i Norge sentrale. Barne-, familie- og likestillingsdepartementet forvalter tilskuddsordninger som særlig går til aktiviteter for barn og unge, integrasjonsprosjekter og innvandrerforeninger, og som også er organisasjoner med betydninger for småskalafrivilligheten og områdesatsninger. Vi skal videre se hvordan offentlig politikk rundt frivillig sektor har utviklet seg fra 1970-tallet og frem til i dag, og hvordan de ulike styringsreformene kan knyttes til denne utviklingen.

Helt siden tidlig på 1800-tallet har staten støttet ulike typer frivillige organisasjoner og innlemmet dem i offentlig politikk (Selle 1993), og utover på 1900-tallet deltok også flere frivillige organisasjoner i ulike offentlige komiteer, spesielt innenfor

velferdsfeltet. Disse organisasjonene ble tett knyttet til statlig finansiering og kontroll (Kuhnle og Selle 1990) samtidig som organisasjonene selv tok en aktiv rolle i den ideologiske og organisatoriske endringen mot et økt offentlig ansvar på velferdsfeltet. Likevel, en ide om en samlet frivillig sektor som rommer alle typer organisasjoner og som kan eller bør underlegges en offentlig politikk, ble først formulert i en offentlig utgreiing i 1988 (NOU 1988). Det skjedde her en gradvis utvikling av ideal og forventninger i staten til hva sivilsamfunnet er og har som oppgave i samfunnet (Eimhjellen 2012).

Integrering av organisasjoner i staten

En av de første gangene frivillige organisasjoner er blitt nevnt i et sentralt offentlig dokument var i regjeringserklæringen til Oscar Torps AP-regjering i 1953, og handlet om samarbeidsrelasjoner med staten om velferdsproduksjon. Utenom på velferdsfeltet var forholdet mellom stat og frivillige organisasjoner nesten ikke-eksisterende frem mot 1970-tallet. Men utover på 1970-tallet ble staten etter hvert mer oppmerksom på den kompetansen og de evnene som låg i flere ulike typer frivillige organisasjoner. Her handlet det mye om at frivillige organisasjoner skulle innlemmes i velferdsstaten. Spesielt organisasjoner for barn og unge fikk her sentrale ideologiske og praktiske roller i den offentlige velferdsproduksjonen, og ble i praksis gjort til del av det offentlige (Eimhjellen 2012). Noe av bakgrunnen for en tettere integrasjon mellom stat og frivillige organisasjoner på 1970-tallet var også den nye kulturpolitikken (St.meld. 52, 1973–74; St.meld. 8, 1973–74). Her ble kulturbegrepet utvidet og nærmest alt frivillig lagsarbeid ble gjort til «kulturarbeid», samtidig som organisasjoner innenfor kultur og fritidssektoren ble knyttet nærmere opp til det politiske og administrative systemet. Det offentlige økte her sin lovgivende og økonomiske kontroll over frivillige organisasjoner som lå utenfor arbeidslivs-, helse-, velferds- og idrettsfeltet (Selle og Øymyr 1995). Velferdsstaten ble i denne perioden utvidet, og i tråd med en sterk tro på offentlig styring, tok staten over mange oppgaver som frivillige organisasjoner tidligere hadde vært alene om på flere områder, spesielt på helse- og sosialområdet, inkludert boligsosialt arbeid. Her gjorde også de frivillige organisasjonene selv en stor innsats for at staten skulle ta ansvar for flere oppgaver på velferdsfeltet (Eimhjellen 2012).

Høyrebølgen på 1980-tallet og ideen om «den tredje sektor»

Ved overgangen til 1980-talet endret det politiske klimaet seg og ideen om et selvstendig og vitalt sivilsamfunn vokste tydeligere frem (Kloster, Lidén og Lorentzen 2003). Denne nye troen på eller tilliten til frivillig sektor var knyttet både til mer anti-statlige holdninger, men også til et større fokus på lokalt ansvar med

inspirasjon fra den amerikanske «kommunitarisme»-tradisjonen (Selle 1993).³⁵ I denne ny-liberale bølgen, representert ved Willoch-regjeringen, ville man omforme den klassiske sosialdemokratiske velferdsmodellen. Her skulle statens innsats i velferdsproduksjon bygges ned, og markedet, men også de frivillige organisasjonene skulle i større grad kunne utføre velferdstjenester, og gjerne rimeligere enn det de offentlige myndighetene kunne. De ideelle organisasjonene måtte gradvis tilpasse sine tjenester til det nye anbudssystemet, en utvikling som ikke har vært smertefri for disse store og tradisjonelle organisasjonene i konkurranse med nyetablerte (og internasjonale) selskaper. Mens man på 1970-tallet fortsatt ville innlemme ideelle organisasjoner i staten, ville man på 1980-tallet delegere flere oppgaver til frivillig sektor og skille organisasjonene ut fra staten. I langtidsprogrammet til Willoch-regjeringen for 1982–85 ville man derfor dempe forventningene til offentlig sektor på velferdsfeltet, delegere mer makt til lokale styresmakter og samtidig fremheve samarbeid mellom de lokale styresmaktene og det lokale sivilsamfunnet. Her skilte man for første gang mellom begrepene velferdsstat og velferdssamfunn der velferdsproduksjon ikke bare var statens ansvar, men hele samfunnet, individets og det sosiale fellesskapets ansvar. I programmet ville man at flere oppgaver innenfor kultur, religion, idrett og økonomi på lokalt nivå skulle bli delegert til ulike lokale samarbeidskonstellasjoner mellom offentlige-, frivillige- og kommersielle aktører. Frivillige organisasjoner ble her sett på som verktøy for å utvikle mangfoldighet, variasjon, sosiale nettverk, fellesskap, solidaritet, opplysning og sosial mobilisering (Kuhnle og Selle 1992).

På bakgrunn av denne politikken ble de frivillige organisasjonenes utgifter i økende grad dekket av staten. Paradoksalt nok gjorde dette organisasjonene mer knyttet til og mindre autonome i forhold til staten enn tidligere (Kuhnle og Selle 1992). Med hensyn til fremtidig ansvars- og oppgavefordeling mellom det offentlige og det frivillige ble det her større behov for å styrke grenseoppgangen mellom de to sektorene (Selle og Øymyr 1995). Med bakgrunn i en generell privatiserings-skepsis i Norge satte Willoch-regjeringen ned et offentlig utvalg (Korvald-utvalget) for å vurdere de frivillige organisasjonenes rolle i velferdssamfunnet. Dette var den første offentlige redegjørelse av frivillighetsfeltet i Norge (NOU 1988), og kunne ha vært utgangspunkt for en bred debatt om de frivillige organisasjonenes rolle i velferdssamfunnet, noe den ikke ble i følge Kloster, Lidén og Lorentzen (2003). Fokuset ble heller rettet mot løsninger for skatte- og avgiftsletter som offentlig virkemiddel. Selv om det ble gjort en bred og informativ gjennomgang av feltet, kom det ingen praktiske reformer i kjølvannet av rapporten.

³⁵ Iverksettingen og fremveksten av Frivilligsentralene springer ut fra disse ideene.

Jan P. Syse sin koalisjonsregjering fra 1989 videreførte ideene fra Willoch-regjeringen og introduserte også begrepet tredje sektor i politiske dokumenter. I erklæringen til Syse-regjeringen ble det fremhevet som viktig å igjen fremme samarbeidet mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner. I de nye NPM-reformene ble frivillig og privat sektor løftet frem som et supplement til offentlige tjenester, samtidig som man også så mer på sekundæreffekter av frivillig deltagelse. Offentlige tjenester på velferdsfeltet skulle i økende grad implementeres og utføres av ideelle ikke-kommersielle aktører med økonomisk finansiering fra staten. Den tredje sektor ble her sett på som et kollektivt krafttak på frivillig og selvregulert grunnlag, adskilt fra det private og kommersielle, og fra det offentlige (Eimhjellen 2012).

Med økende individualisering, privatisering og desentralisering av velferdsansvar på 1980-talet fikk altså staten øynene opp for betydningen av frivillige organisasjoner og hvordan de kunne fylle viktige samfunnsfunksjoner. Denne holdningsendringen i staten var i stor grad ideologisk og politisk basert og kom ikke på grunn av ny empirisk kunnskap på området (Kuhnle og Selle 1990). Selv om man på 80-talet gjerne ville skille ut frivillig sektor fra statlig sektor på et ideologisk plan, kom uansett mesteparten av finansieringen til frivillige organisasjoner fra staten. Og videre utover på 90-talet var velferdsproduksjonen i de ideelle organisasjonene så integrert i det offentlige finansierings- og kontrollsystemet at det kunne være vanskelig å se noen ideologiske eller tjenestemessige skiller mellom offentlige og ideelle institusjoner. På velferdsfeltet generelt kunne man se velferdsproduksjon i hybride organisasjonsformer og strukturer i stedet for å se den offentlige og den frivillige sektor som skilt fra hverandre (Selle 1993; Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). I formingen av velferdsstaten ble nye områder for velferd utviklet i samspill mellom staten og de eksisterende frivillige organisasjonene på disse områdene, og det er viktig å merke seg at de frivillige organisasjonene selv var en sentral kraft i den ideologiske og organisatoriske endringen mot økt offentlig ansvar i velferdssektoren. Organisasjonene har selv rettet seg mer mot offentlige enn private løsninger (Kuhnle og Selle 1990).

Opprydding i støtteformer og forståelser av frivilligheten

Utover på 1990-talet hadde både det frivillige organisasjonslivet og organisasjonene sitt økonomiske grunnlag blitt mer sammensatt, komplekst og differensiert, blant annet med fremveksten av NPM-reformene fra 1980-tallet. Det oppstod gradvis et større behov for å rydde opp i ordninger for økonomisk støtte til organisasjoner, spesielt med tanke på frivillige organisasjoners sammenblanding av ulike inntektskilder fra både offentlig støtte og fra kommersielle aktiviteter. I 1997 la Jagland-regjeringen frem Stortingsmelding nr. 27 «Om statens forhold til frivillige

organisasjonar» (1996–97). Denne meldingen ble utarbeidet med utgangspunkt i NOU 1988: 17 og skulle være en avklaring av staten sitt forhold til frivillige organisasjoner, politikken på området og ordninger for økonomisk støtte til frivillige organisasjoner. Det var et mål å klargjøre at ulike organisasjoner og organisasjonsområder krever ulike former for støtte og kontroll. Det var her et ønske at staten i større grad skulle differensiere støtteordninger, tildelingskriterier og kontrollformer slik at ordningene i størst mulig grad var tilpasset den egenarten som organisasjonene representerte og det målet organisasjonene var ment å realisere. De statlige kontrolltiltakene skulle ha en utforming som økte utfoldelsen av ubetalt innsats og frivillige initiativ. Det ble også fremsatt forslag til egne definisjoner og avgrensninger av hva en frivillig sammenslutning er, i forhold til tildeling og kontroll. Siktemålet i meldingen var å drøfte og klargjøre den delen av de frivillige organisasjonenes arbeidsvilkår og økonomi som var et statsanliggende, samtidig som det låg et ønske om mer kunnskap på feltet og et behov for klargjøring og ensretting av statlig tildelingspolitikk.

I Stortingsmelding 27 (1996–97) ble det videre påpekt at ulike departement tidligere hadde hatt ulik praksis for tildeling og ulik forståelse av hva frivillige organisasjoner er og kan bidra med, og ett av målene i meldingen var å tydeliggjøre det grunnleggende statlige perspektivet på det frivillige. Det skulle nå etableres overordnede normer i statsforvaltningen som tildelingen til frivillige formål skulle forankres i. Det var et mål at hvert enkelt departement skulle gå igjennom sine støtteordninger og vurdere formålet med ordningen, vurdere hvilke tildelingsformer som var best egnet og hvilke kontrollordninger som burde bli brukt. Regjeringen delte her frivilligheten inn i tre ulike typer og skisserte opp hvordan støtten og kontrollen skulle begrunnes.

Medlemsbasert virksomhet skulle støttes gjennom «grunnstøtte», *samarbeidsvirksomhet* mellom stat og organisasjoner skulle støttes gjennom «aktivitetsstøtte» og *fortjenestefri velferdsproduksjon* i frivillige organisasjoner skulle støttes gjennom «produksjons/driftstøtte». Grunnstøtten skulle ta utgangspunkt i medlems- og aktivitetsnivå i organisasjoner, og med grunnlag i organisasjoner sin demokratiske rolle og mål om aktiv deltagelse, interesseartikulering, og lokalt basert foreningsliv. Grunnstøtten skulle her begrunnes i formelle og fastlagte kriterier (Eimhjellen, 2012; St.meld. 27, 1996–97). Aktivitetsstøtten på sin side var en mer pragmatisk støtte- og samarbeidsform til frivillige organisasjoner for å få gjennomført statens egne mål og velferdstjenester. Staten la vekt på at disse samarbeidsformene skulle være spleiselag mellom staten og organisasjonene; et samlet krafttak for felles mål. Det ble her lagt vekt på organisasjonene som alternativ til offentlige eller markedsbaserte aktiviteter.

Statlige midler kunne i denne sammenhengen fungere som «gulrøtter» for å få organisasjoner inn på aktivitetsområder som ellers var marginale i forhold til deres hovedmål. Den tredje formen for støtte som ble nevnt i Stortingsmelding 27 (1996–97) var *produksjonsstøtte*. Noen frivillige sammenslutninger er rene profesjonelle velferdsprodusenter uten frivillige involvert, såkalt *fortjenestefri velferdsproduksjon*. I meldingen blir frivillige sammenslutninger oppfattet som produsenter av varer og tjenester, men uten at de har privat fortjeneste. Staten sin bruk av slike organisasjoner kan i stor grad sees på som en ren ut-kontraktering av velferdsproduksjon. Ofte er slike tiltak fullt ut statsfinansiert der det offentlige kjøper velferdsytelser som blir produsert i regi av ideelle organisasjoner. I det boligsosiale arbeidet er dette en etablert samarbeidsform som går tilbake til tidlig på 1900-tallet i Norge. De ideelle organisasjonene på det boligsosiale feltet har produsert løsninger og tjenester for kommunene, og frem til senere tid særlig på rusfeltet. Med etableringen av anbudsregimet og økt konkurranse med private aktører har disse likevel opplevd et økende press på finansieringsgrunnlaget, og en påfølgende mangel på langsiktighet og stabilitet i kontraktsrelasjoner til offentlig sektor.

I Stortingsmelding 27 (1996–97) ble det også påpekt at ulike departement har ulike begrunnelser for tilskudd til frivillige organisasjoner, som kommer av det historisk utviklede forholdet mellom departementene og «sine» grupper av organisasjoner. (St.meld. 27, 1996–97; Eimhjellen, 2012). Hvordan tildelinger har skjedd i praksis har også variert i ulike departement. Tildelinger har enten vært kontinuerlige, tidsavgrensede, basert på visse kriterier som relevans og seriøsitet, eller basert på individuelle grunnlag. Kontroll ved tildelinger har skjedd enten gjennom inngangskontroll, på bakgrunn av bestemte kriterier eller ved etterkontroll gjennom rapportering og evaluering. Det har heller ikke alltid vært departementene selv som har vurdert tildelingene, da ansvaret ofte har vært delegert til egne forvaltningsutvalg eller til direktorat. Tildelingsmyndighet har også vært delegert til større frivillige organisasjoner eller til ulike råd eller forbund. Her kan man i prinsippet få en situasjon der en mottaker av støtte også vil sitte med myndighet over offentlige økonomiske tildelinger innenfor eget frivillighetsområde (St.meld. nr. 27, 1996–97; Eimhjellen, 2012).

Også et tverrdepartementalt koordineringsutvalg, som ble nedsatt etter Stortingets behandling av Stortingsmelding 27 (1996–97), konkluderte med et behov for opprydning i forståelser av støtteordninger til frivillig sektor. De konkluderte også med at en reell felles politikk på tvers av departement er vanskelig å få til (Koordineringsutvalget, 2004). Dette kom som en reaksjon på at det ble pekt på stor grad av fragmentering både i tilskuddsordningene og i politikken overfor frivillig

sektor. Det ble diskutert hvorvidt enkelte oppgaver som omfatter alle departement kunne bli lagt til ett enkelt departements ansvarsområde. Utvalget ville også etablere møtesteder for dialog mellom myndigheter og frivillige organisasjoner som kunne ivareta enkelte informasjonsoppgaver. Samtidig skulle det tilrettelegges for tverrdepartementale arenaer for økt erfaringsutveksling og initiering av forsknings- og utviklingsoppgaver rundt frivilligheten generelt og rundt forholdet til statlige myndigheter spesielt (Koordineringsutvalget 2004; Lorentzen 2010; Eimhjellen 2012). Også i langtidsprogrammet for perioden 2001–2005 under Bondevik II ville regjeringen rydde opp i de offentlige støtteordningene. Det var et uttalt mål å styrke de frivillige organisasjonene gjennom at en større del av offentlige midler til frivillige organisasjoner skulle være driftsmidler i stedet for prosjektstøtte, dette for å sikre mer forutsigbare rammer og kontinuitet. Regjeringen ville også kompensere organisasjonene for de merkostnadene momsreformen fra 2001 ville påføre dem (Koordineringsutvalget 2004; Eimhjellen 2012). I 2005 fikk kulturdepartementet koordineringsansvar for frivilligheten der formålet var å forbedre samordningen av den statlige frivillighetspolitikken og øke oppmerksomheten om betydningen av det frivillige. Denne samordningen av frivillighetspolitikken til et koordinerende departement bidro til en politisk dreining av frivillighet til kulturfeltet, mens det tilsvarende svekket frivillighetens tilknytning til helse og velferdsfeltet (Selle og Strømsnes 2012).

Vi ser altså at statens tilnærming til feltet er dobbel og tvetydig. På den ene siden vil staten differensiere økonomisk støtte og virkemidler i forhold til ulike felt, ulike typer organisasjoner og hvilke funksjoner disse har. På den andre siden ser staten et behov for en mer ensrettet overordnet politikk på feltet med felles kontroll og styringsregimer knyttet til økonomiske tildelingsordninger i ulike departement. Staten ville motvirke det sektoriserede preget i offentlig frivillighetspolitikk og skape en helhetlig politikk på området og gjøre det klart hvilke oppgaver og funksjoner frivillige organisasjoner skal drive med og hvilke aktiviteter som er ønskelige og som staten vil støtte (Eimhjellen 2012).

Koordinering og støtteordninger for frivillig sektor

I 2007 kom stortingsmeldingen Frivillighet for alle (St.meld. nr. 39, 2006–2007) som signaliserte en mye mer aktiv frivillighetspolitikk enn tidligere og en større styringsvilje ovenfor sektoren. Satsningen på frivillighetsfeltet kom som en del av *Kulturløftet* der støtte til kulturformål var tenkt å utgjøre 1 prosent av statsbudsjettet innen 2014. I meldingen ble det uttalt at løsningen av de store velferdsoppgavene skulle være et offentlig ansvar, men som konsekvens av sin virksomhet så løser også de frivillige organisasjonene viktige samfunnsoppgaver og bidrar til å oppfylle viktige samfunns mål som «demokrati», «likestilling»,

«inkludering», «velferd og folkehelse», «internasjonal solidaritet», «mangfold», «nyskaping», «kreativitet og kunnskap» og «gode nærmiljø». Staten sitt bidrag på mange av disse områdene var i følge meldingen å oppfordre til økt innsats og å øke tilskudd til organisasjonene (St.meld. nr. 39, 2006–2007; Strømsnes og Selle 2012). Med et økt fokus på frivillighet som kultur, ble frivillighetens rolle på velferdsfeltet satt i bakgrunnen. I meldingen blir det også påpekt at frivillighetspolitikken fortsatt foregår innenfor sektorpolitiske rammer, men at det er vanskelig å behandle offentlige tilskudd helhetlig fordi samme tilskuddsordning kan ha andre mottakere enn frivillige organisasjoner. Det var snarere et behov for mer differensiert styring og kontroll av tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner på bakgrunn av de sektorpolitiske målene de er ment å realisere. Regjeringen la i meldingen opp til mer tilskudd i form av frie midler og mindre tilskudd i form av prosjektmidler (St. meld. nr. 39, 2006–2007; Strømsnes og Selle 2012). Forsøkene med frivillighetssentraler ble sett på som vellykket og viktig fordi de hadde funnet en form der de rekrutterte nye grupper og nye mennesker til meningsfull frivillig innsats samtidig som de kunne fremme samarbeid mellom krefter lokalt som foreninger og lag, menigheter og kommunal forvaltning. Stoltenberg-regjeringens mål med frivillighetssentralene var å utvikle sektorovergripende sentraler der de skulle ha en koordinerende rolle som pådriver og samarbeidspartner mellom frivillige lag og organisasjoner, og mellom det frivillige og det offentlige.

Frivillighetsregisteret³⁶ ble også opprettet i 2009 for å lettere kunne trekke opp retningslinjer for hvem som skulle omfattes av rettigheter og plikter i ulike lover og regelverk (St.meld. nr. 39, 2006–2007). Registeret skulle samtidig være med å legitimere og gi frivillig virksomhet en sterkere status som en egen samfunnssektor. I Frivillighetsregisteret har organisasjoner en rett (men ikke plikt) til å registrere seg med opplysninger om navn, organisasjonskategori (ICNPO), vedtekter, formål og opplysninger om årsmøte, styre og valg til styre, vedtaksendringer og opphør. For å kunne registrere seg må organisasjonene være fortjenestefri, ikke-offentlige og ikke-samvirkeorganisasjoner (Strømsnes og Selle 2012).

Et annet virkemiddel for å bedre økonomien i frivillig sektor er momskompensasjonsordningen som ble iverksatt i 2010. Denne hadde som formål å kompensere for kostnader som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. Denne ordningen er knyttet opp mot Frivillighetsregisteret ved at søkere må være registrert her for å komme inn under ordningen. Kravene for å søke om momskompensasjon er at organisasjonen må være demokratiske ikke-økonomiske foreninger, tros- eller livssynsorganisasjoner,

³⁶ Frivillighetsregisteret (2015): <https://www.brreg.no/lag-og-foreninger/registrering-i-frivillighetsregisteret/>.

eller stiftelser med en stor andel frivillig innsats. (Strømsnes og Selle 2012). På bakgrunn av Stortingsmelding nr. 39 ble også Satellittregnskapet for frivillig sektor opprettet, og lagt til Statistisk sentralbyrå. Dette viser inntekter, utgifter og sysselsetting for virksomheter som driver på ideell og frivillig basis. Formålet er å vise sektorens samfunnsøkonomiske betydning. Også dette er et tiltak som er tenkt å skulle bidra til å synliggjøre frivillighetsfeltet som en egen samfunnssektor.

Alt i alt er det gjort betydelige endringer for å bedre den økonomiske situasjonen for de frivillige organisasjonene (Strømsnes og Selle 2012), og i følge Lorentzen (2010:65–66) har statens bidrag til frivillig sektor blitt firedoblet i løpet av de siste 25 årene og tredoblet i løpet av de siste 15 årene. Beregninger viser her at det årlige beløpet som det offentlige gir i støtte til frivillig sektor var 4,7 milliarder kroner i 2009 når en ser bort fra all sivil institusjonsdrift (økning fra 1,1 milliarder i 1985 og 1,8 milliarder i 1995) (Lorentzen 2010). For organisasjonene selv har nivået av offentlig støtte som del av total økonomi holdt seg på et relativt stabilt nivå, med omtrent 35 prosent av inntektene fra det offentlige (målt i 1997 og 2004) (Sivesind 2007:42). Det er også velferdsfeltet som får den største delen av inntektene sine fra det offentlige.

Paraplyorganisasjoner og samarbeidsavtaler med staten

Også innenfor frivillig sektor skjedde det viktige endringer på 2000-tallet. I 2005 ble *Frivillighet Norge* opprettet som interesseorganisasjon og et talerør for hele frivillig sektor. Samtidig som Frivillighet Norge skulle opprette et tydeligere skille mellom frivillighetens representanter og statsforvaltningen, så skulle Frivillighet Norge være en viktig samarbeidspartner og samtalepartner for staten. Frivillighet Norge er en statsstøttet paraplyorganisasjon som i 2015 hadde mer enn 280 medlemsorganisasjoner. I praksis vil imidlertid Frivillighet Norge primært være talerør for de største og dominerende nasjonale organisasjonene, og i mindre grad være representativ for mangfoldet av organisasjoner som finnes lokalt. For staten er slike samarbeidsorgan og paraplyorganisasjoner høyt verdsatt fordi samhandlingen blir lettere og det blir færre aktører å forholde seg til. Dette fører til at denne typen organisasjoner benyttes på en måte som noen ganger kan bidra til å utydeliggjøre hvem de egentlig representerer. Et eksempel er paraplyorganisasjoner som har fått forvaltnings- og tildelingsansvar for statlige overføringer til frivillige organisasjoner (Strømsnes og Selle 2012).

Formaliserte samarbeidsavtaler mellom stat og tredje sektor har det siste tiåret blitt en internasjonal trend. Vi finner for eksempel slike i Storbritannia, Australia, Danmark, Canada, og Estland, dog med varierende innhold (Johansson, Kassman og Scaramuzzino 2011:33). I 2011 ble Ideelt Nettverk etablert for å arbeide med

utvikling av nye modeller for partnerskap mellom det offentlige og ideelle organisasjoner. Nettverket skulle samle ideelle aktører innenfor helse- og sosialområdet, og inkluderte organisasjoner som Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, Kirkens sosialtjeneste, Blå Kors, Lukas Stiftelsen og N.K.S. Kløverinstitusjonene. Å opprette nettverket var begrunnet i at det ville gi de ideelle aktørene innen helse- og sosialområdet større politisk tyngde enn det de ville hatt hver for seg. Sentrale element i samhandlingen mellom ideell og offentlig sektor er anbudssystemet, rollen til de ideelle tjenesteleverandørene og spørsmålet om pensjonskostnader. Pensjonskostnadene har for eksempel gitt frivillige aktører en konkurranseulempe sammenliknet med private aktører ettersom de har vært pålagt å ha ytelsesbaserte pensjonsordninger der hvor kommersielle aktører har kunnet hatt innskuddspensjon (Strømsnes og Selle 2012). Etter flere års arbeid ble det i 2012 undertegnet en samarbeidsavtale mellom Regjeringen, Hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge, Ideelt Nettverk og KS bedrift, om leveranse av helse- og sosialtjenester i Norge. Avtalen anerkjente ideell sektors bidrag i produksjon av helse- og sosialtjenester og at de er en viktig samarbeidspartner for staten. Det ble her etablert en møteplass for å diskutere sentrale prinsipielle spørsmål og rammebetingelser og med mål om å videreutvikle og forbedre pasienters og brukers tjenestetilbud (Samarbeidsavtalen 2012).

Tilløp til utvikling av en kommunal frivillighetspolitikk

I stortingsmeldingen «Frivillighet for alle» (St.meld. nr. 39, 2006–2007) ville man også styrke politikken vertikalt og utbedre samhandlingen mellom nasjonalt-, fylkeskommunalt- og kommunalt styringsnivå. Stortingsmeldingen omfattet et eget kapittel kalt «Kommuner og frivillig sektor» (kapittel 26). Her diskuterer man frivillige organisasjoner rolle overfor kommunene og knytter dem til særlig to funksjoner: organisasjonenes demokratiske rolle og deres funksjon som samfunnsutviklere. Det første handler om organisasjonenes funksjon som interesserepresenterende organisasjoner og som høringsinstanser. Det andre perspektivet som vektlegger hvordan frivillig sektor kan fungere som samfunnsutviklere omfatter både næringsutvikling, folkehelse og bygging av gode lokalsamfunn. Det inkluderer med andre ord både de økonomiske verdiene som produseres i sektoren og de mer immaterielle og integrerende funksjonene knyttet til deltakelse, sosialisering og inkludering. Det pekes her på at det også finnes et uutnyttet potensial i frivillig sektor som kommunene i dag i liten grad utnytter. Dermed oppfordres det til at kommunene går inn for en mer aktiv og strategisk planlegging for å utnytte dette potensialet (Loga 2012).

I Stortingsmeldingen gis det også en viss beskrivelse av hva slags karakter samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner har i dag. Det er en beskrivelse som

baserer seg på en evaluering fra IRIS gjort på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) i 2007 (Nødland, Bergsgard, Bjelland og Leknes 2007). Først beskrives områder der samarbeidet er godt innarbeidet i de fleste kommuner, for eksempel innen idrett, kultur, med velforeninger, bygdelag og humanitære organisasjoner. Det vises videre til en mellomkategori der man antar at ca. halvparten av kommunene har formalisert et samarbeid, for eksempel innen friluftsliv, opplysning, politikk og livssynsorganisasjoner. Her regner man også med frivillighetsentraler og prosjektbaserte festivalorganisasjoner. I kategorien med lavest grad av samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner finnes foreninger innen helse og omsorg, barnehage og SFO, selvhjelpsgrupper og foreninger med liten grad av formalisering, som man særlig finner på fritidsfeltet, i aktivitetsbaserte voksegrupper og i minoritetsforeninger. I Stortingsmeldingene pekes det på at man kan se et særlig potensial for å utvikle bedre samarbeidsformer i denne mindre formaliserte delen av sektoren. Utover denne mer deskriptive situasjonsbeskrivelsen, på bakgrunn av IRIS sin evaluering, gis det også en rekke eksempler fra ulike kommuner som enten har utviklet en frivillighetspolitikk, som har registrert organisasjonslandskapet i egen kommune eller som på annet vis har utviklet innovative arenaer eller dialogformer mellom kommunen og frivillige aktører. Dette er samspillsformer med betydning for det boligsosiale arbeidet. De kommunale former for frivillighetspolitikk som i dag finnes i ca. 20 % av norske kommuner er utviklet på bakgrunn av statlige initiativ, der fokuset er kultursektoren i større grad enn helse og sosialsektoren. Hvilken rolle frivillig sektor kan spille i det boligsosiale arbeidet er med andre ord lite tematisert, foruten gjennom integreringsperspektivet i lokalsamfunn (Loga 2012).

Endringer i frivillighetspolitikken – hva betyr det?

Som vi har sett har det skjedd viktige endringer i tilknytning til norsk frivillig sektor, både med tanke på registrering, økonomiske rammevilkår og oppmerksomhet. Vi kan dermed hevde at vi har fått en ny politikk på dette området, i hvert fall på det praktiske planet. Men, som Strømsnes og Selle (2012) hevder er det likevel vanskelig å se noe nytt når det gjelder rammene for hva frivilligheten handler om og hvilken rolle frivilligheten spiller i samfunnet. Det er for eksempel stor grad av sektororienterte og fragmenterte løsninger når det gjelder økonomisk støtte til frivillige organisasjoner (Strømsnes og Selle, 2012). Selv om det blir lagt til grunn en instrumentell tilnærming til frivillig sektors rolle i gjennomføringen av politiske målsetninger, for eksempel for samfunnsintegrering, rusforebygging eller folkehelse, så er likevel de mer omfattende spørsmålene knyttet til velferdsfeltet, ikke-fortjenestebaserte organisasjoner og de store ideelle institusjonene i langt mindre grad en del av tenkningen rundt sektoren. Dette er noe som skiller seg fundamentalt fra det en ser en rekke andre steder (Strømsnes og Selle 2012; Skov

Henriksens 2012). Det har her skjedd en dreining av perspektivet på frivillig sektor mot kultur- og fritidsfeltet og mot småskalafrivillighet, og bort fra velferdsfeltet. Dette ser vi for eksempel ved inkludering av idretten i kulturpolitikken på 1970-tallet og ved at ansvaret for frivillighetspolitikken ble lagt under Kulturdepartementet ved årtusenskiftet. Det er vanskelig å finne igjen helse-, sosial- og velferdsfeltet når vi ser på den offentlige retorikken i tilknytning til frivilligheten. Ikke-fortjenestebaserte- og ideelle organisasjoner som tjenesteleverandører utgjør en svært begrenset del når det snakkes om frivillighetsfeltet i offentlig politikk. Strømsnes og Selle (2012) hevder også at den nye samarbeidsavtalen i Norge, og dannelsen av Ideelt Nettverk, illustrerer at det i økende grad er snakk om en todeling av sektoren, der de store velferdsorganisasjonene oppfattes som noe genuint annet enn resten av frivillig sektor. For det boligsosiale feltet har denne dreiningen betydning i form av at de ideelle velferdsprodusentene på helse og sosialfeltet, som er sentrale i det boligsosiale arbeidet, får en begrenset plass i frivillighetspolitikken. På den annen side har frivillighetspolitikken fått et sterkere fokus på integrasjon og småskalafrivillighet i lokalsamfunn gjennom perspektiv på sektorens rolle i produksjon av sosial kapital. Dette er den del av frivillig sektor som kan få en økt relevans i boligsosialt arbeid knyttet til inkluderingsperspektivet og områdesatsninger.

Fremveksten av tanken om en samlet frivillig sektor på 2000-tallet kan ha kommet av flere grunner. Innføringen av moms på tjenester i 2001 kan ha vært en grunn, ved å bidra til et samlet behov for felles økonomiske rammebetingelser (Sivesind 2008). En annen grunn kan ha vært Stoltenberg-regjeringens behov for en tydeligere frivillighetspolitikk. En slik politikk hadde i liten grad eksistert i Arbeiderpartiet, og denne sektoren har gjerne blitt sett på som nært forbundet med borgerlig veldedighet og private løsninger, noe som Arbeiderpartiet tradisjonelt har vært kritiske til (Selle 2008; Strømsnes og Selle 2012). Dette kan igjen være en av grunnene til en begrenset frivillighetspolitikk på velferdsfeltet. Det er samtidig mye som tyder på at frivillig institusjonsdrift er under press, at frivillige organisasjoner taper kontrakter og at institusjoner nedlegges (Gulbrandsen 2012; Heitmann 2012). Dette er en tematikk med stor relevans for de ideelle organisasjonene i det boligsosiale feltet og hvilke betingelser de har for å vinne frem i anbuds konkurranser.

Den historiske fremveksten av en egen politikk for frivillig sektor illustrerer hvor politisert frivillighetspolitikken er, og at det dermed finnes svært mange og ulike tanker om hvilke roller sektoren kan ha. Selv om det gradvis har vokst frem en egen politikk for frivillig sektor er denne likevel ideologisk fragmentert, og dermed har den også skiftet innhold ettersom hvilke partier som sitter i regjering.

Arbeiderpartiets initiativ for å skape en mer helhetlig politikk på midten av 2000-tallet var for eksempel i stor grad knyttet opp til barne- og ungdomsorganisasjonene, og en vektlegging av organisasjonenes rolle som inkluderingsarenaer for blant annet innvandrere. KrF har lenge vært opptatt av frivillig sektor og fokuserer mest på å styrke den tradisjonelle, ideelle velferdsproduksjonen og bistandsorganisasjonene. Høyre er også opptatt av sivilsamfunnet og synes å se et potensial både i å øke mangfoldet i velferdsstatens tjenesteproduksjon, desentralisere myndighet og styrke det aktive medborgerskapet gjennom en større involvering av lokalsamfunnsdeltakelsen. I debatten om de såkalte «velferdsprofitørene» har SV og Rødt den senere tid løftet frem ikke-fortjenestebasert velferdsproduksjon og argumentert for å legge begrensninger på private tilbydere. Hvilke roller frivillig sektor skal spille, som «erstatning eller som «supplement, og hvilke deler av frivillig sektor som vektlegges, er med andre ord også et sentralt ideologisk spørsmål om hvilken velferds- og demokratimodell man ønsker.

6. Hvilke roller kan frivillig sektor fylle i det boligsosiale arbeidet?

I denne rapporten har vi diskutert ulike sider ved frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid. Vi har sett på hvordan både det boligsosiale feltet og frivillig sektor er et empirisk område og politikkfelt med en uklar avgrensning. Det boligsosiale feltet har vokst frem som et politisk felt særlig i løpet av de siste 20 årene. Men, som vi også har belyst historisk, så er arbeid med bosetting av vanskeligstilte og forebygging av marginalisering, oppgaver som frivillige har arbeidet med i lang tid i Norge. Sosialomsorgen er et svært sentralt felt i frivillig sektor og har historisk sett vært et kjernetema i det frivillige engasjementet. Det er fortsatt et sentralt tema i dag, særlig på rusfeltet, men parallelt med velferdsstatens fremvekst har frivillig sektors rolle i sosialomsorgen gradvis blitt svekket. I det boligsosiale arbeidet i dag er det særlig to sentrale funksjoner man kan si at frivillig sektor har: det ene er *de ideelle, velferdsproduserende institusjonene* som utfyller de offentlige tjenestene, og det andre er det vi omtaler som *småskalafrivilligheten* som i større grad er en individbasert form for frivillighet som ofte utføres i en nærmiljøkontekst og ofte utenfor den såkalte «medlemsmodellen». En tredje rolle, som for tiden blir vektlagt i flere offentlige dokumenter, er sektorens rolle som arena for *innovasjon* og som en aktør som kan bidra til «samproduksjon» av tjenester i et mer utbredt samarbeid på tvers av offentlig, frivillig og privat sektor. Ofte, med referanse til utviklingstrekk i andre europeiske land, vises det til nye samspillsformer mellom sektorene der det finnes et innovativt potensial. I rollen som innovatør handler det også om hvordan frivillig sektor kan bidra i utviklingen av nye løsninger på velferdsutfordringer. Vi skal avslutningsvis drøfte disse tre rollene i lys av både det historiske perspektivet som her er trukket opp, og ut fra enkelte av de teoretiske perspektivene vi har belyst.

De ideelle organisasjonenes rolle i det boligsosiale arbeidet er en del av frivillig sektor som har en lang historisk bakgrunn både i Norge og andre land. Organisasjonene bygger på et sivil engasjement på helse- og sosialfeltet, som var drevet frem av et kristent–humanitært engasjement med røtter tilbake til ikke bare organisasjonssamfunnets etablering på 1800-tallet, men også til den tidligere sosialomsorgen innen kirkens organisasjoner. Dette er institusjonsdrift som drives innenfor rammene av frivillig sektor og som i andre land omtales som «non-profit organisations» (NPO). Det er profesjonaliserte organisasjoner som fungerer som et supplement til de offentlige tjenestene og således bidrar til et mangfold i tjenestetilbudet. Det er en type organisasjoner som særlig spiller en sentral rolle i de angloamerikanske landene der de utgjør en egen samfunnssektor og har en sentral funksjon i velferdsmodellen. I Norge spiller disse en mye mindre rolle både i

velferdsmodellen og som andel av den sivile organiseringen, men de spiller like fullt en viktig rolle gjennom eksempler som Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Blå Kors, Norsk Folkehjelp, Det Hvide Bånd og Røde Kors. Da det boligsosiale feltet vokste frem på 2000-tallet var disse organisasjonene sentrale aktører allerede fra starten av, og de representerte selvstendige aktører og samarbeidspartnere til offentlige myndigheter i arbeidet med å utvikle det boligpolitiske feltet.

Mens det boligsosiale arbeidet på slutten av 1990-tallet først handlet om en sammenkobling av boligpolitikk med sosialomsorg, med bakgrunn i blant annet en nedbygging av institusjonspolitikken overfor vanskeligstilte på boligmarkedet, har levekårsutsatte bydeler, områdesatsning, inkludering og integrasjon gradvis blitt mer sentrale temaer i arbeidet med å utvikle dette politikfeltet. Denne dreiningen mot sosiale forskjeller og de ekskluderingsmekanismene dette representerer i et boområdet, gjør at det boligsosiale arbeidet kommer i kontakt med flere ulike deler av kommunens arbeid, for eksempel kultur, fritid, idrett og oppvekst.

Frivillig sektor har fått økt oppmerksomhet de seneste årene, både i Norge og i andre deler av Europa. I forskningen på denne sektoren sies det gjerne at sivilsamfunnet er blitt gjenoppdaget, det legges arbeid ned i å bygge en bedre politikk for sektoren og det drøftes hvilke ulike potensialer som finnes i sektoren og hvordan den kan fylle nye roller for fremtiden. Initiativet til å bygge en politikk for sektoren går tilbake til 1970-tallet i Norge, men det er særlig de seneste årene det er tatt initiativ til å bygge en mer helhetlig politikk for sektoren. Politikken på sektoren har også endret seg i disse tiårene, og er fortsatt et politisk felt der ulike ideologier regjerer, og dermed også ulike politiske ideer om både hva sektoren er og bør være. Mens man på 1980-tallet for eksempel var mest opptatt av å sikre sektorens autonomi og beskytte den mot statlige inngripen, har man de senere årene vektlagt hvordan sektoren bidrar til å bygge sosial kapital og dermed utgjør en viktig arena for både inkludering av enkeltindivid og for å styrke et samfunns tillitsstrukturer og «sammenhengskraft». I det boligsosiale arbeidet er dette en del av frivillig sektor som synes spesielt relevant i de senere års betoning av områdeløft, integrasjon og utjevning av sosiale forskjeller, det vi kaller for småskalafrivilligheten.

6.1 De ideelle organisasjonene

De ideelle organisasjonenes betydning innen frivillig sektor har gradvis blitt svekket. Dette handler som nevnt først og fremst om utbyggingen av velferdsstaten og en ønsket sosialdemokratisk politikk der man vil at offentlig sektor skal ha ansvar for vanskeligstilte og sårbare grupper. Det handler dermed også om en profesjonalisering og fremvekst av utdanning og profesjoner med særlig ansvar for områder som tidligere var håndtert av frivillige og «amatører». Utviklingen av

frivillighetsfeltet i Norge er derfor en historie om en sektor som opprinnelig var svært sentral som institusjonsbygger, med innovativ kraft og et stort sosialt engasjement innen helse og sosialomsorgen, og som gradvis vokste frem med en todeling: det ideologisk drevne engasjementet på helse- og sosialfeltet på den ene side, og et voksende engasjement innen kultur, fritid og idrett på den andre (Selle, 2015). I utviklingen av en mer helhetlig politikk for frivillig sektor på midten av 2000-tallet ble Kulturdepartementet gjort til den koordinerende forvalter av frivillighetspolitikken. Dette er også illustrerende for utviklingen av frivillig sektor og former for engasjement og organisering. Den ideologiske og institusjonelle styrken til frivilligheten på helse og omsorgssektoren ble gradvis svekket, mens sektoren i økende grad handler om kultur og fritid. Det er et fellestrekk i de skandinaviske landene at velferdsstaten gradvis tok over oppgaver fra frivillig sektor, men den sterke dreiningen mot kulturfeltet og tilsvarende svekking på helse- og sosialfeltet er ikke like markant i Sverige og Danmark som det er i Norge. Særlig i Danmark har ideelle organisasjoner fortsatt en sentral rolle som velferdsprodusenter, og frivillighetspolitikken handler i større grad fortsatt om velferdsproduksjon.

En annen sentral faktor i svekking av den ideelle velferdsproduksjonen i Norge, er knyttet til fremveksten av NPM-reformer på 1980-tallet. Mens man i Danmark i større grad beskyttet den ideelle velferdsproduksjonen mot konkurransen fra profittaktører på helse og omsorgsfeltet, har organisasjonene i Norge i større grad måttet håndtere denne konkurransen på egen hånd og tilpasse seg de økte konkurransevilkårene. Dette har økt presset mot denne delen av frivillig sektor, og det har de senere årene også ført til en viss oppmerksomhet mot hva slags mulige «merverdi» tjenesteproduksjonen fra ideelle organisasjoner kan representere. De politiske endringsprosessene fra 80-tallet har med andre ord medført at betydningen av de ikke-profittbaserte institusjonene er blitt marginalisert både institusjonelt og ideologisk. Sektoren er i liten grad en innovativ kraft og idéprodusent slik den var tidligere. Det ideologiske engasjementet som drev denne institusjonsdriften frem, det kristne og humanitære engasjementet, er i dag et ideologisk grunnlag som i liten grad makter å representere en motvekt og potensielt også en buffer mot markedsorienteringen. Det gjør med andre ord at denne delen av sektoren i liten grad fyller rollen som ideologisk alternativ, innovativ kraft og en mangfoldig og pluralistisk tjenesteproduksjon på helse- og sosialfeltet i Norge.

I den grad det er denne delen av frivillig sektor man har forhåpninger til når det gjelder hvilket potensial frivillig sektor kan ha i det boligsosiale arbeidet, er det med andre ord flere større utfordringer man eventuelt må forsøke å gripe fatt i. På den ene side handler det om å løfte frem merverdien til velferdsproduksjon som utføres av de ideelle organisasjonene. Det kan videre handle om en juridisk tilrettelegging

for konkurransevilkårene, eller en tilpasning knyttet til institusjonsdriften, som for eksempel kan handle om opparbeidede pensjonsrettigheter i disse institusjonene. Et større problem for denne delen av frivillig sektor er at det ideologiske grunnlaget gradvis har forvitret. Det handler for eksempel om den gradvise sekulariseringen, om mangelen på en sterk filantropisk tradisjon i Norge og om en politisk favorisering av offentlig velferdsproduksjon. De ideelle organisasjonene har hatt en sentral rolle i det boligsosiale arbeidet. Dersom det er denne delen av frivillig sektor man ønsker å styrke, vil det med andre ord måtte innebære en større involvering av disse aktørene, et fokus på rekruttering og en bedre tilrettelegging for institusjonenes konkurransevilkår.

6.2 Frivillig innsats og småskalafrivillighet utenfor og innenfor medlemsmodellen

I tillegg til at frivillighetsfeltet i Norge har dreid bort fra velferdsfeltet og mot kultur, er det også et sentralt utviklingstrekk at selve kjennetegnet ved den nordiske organisasjonsmåten, den såkalte «medlemsmodellen» er på tilbakegang. Det betyr ikke nødvendigvis at mengden frivillighet er på retur, faktisk er det tvert imot. Men det betyr at den klassiske måten å delta frivillig på i Norge, det vil si som aktivt eller passivt medlem i en frivillig organisasjon, blir supplert av mer individuelt tilpassede former. I frivillighetsforskningen måles den første formen for frivillig deltakelse gjennom en registrering av organisasjoner, antall, tematisk orientering, tilknytningsform etc. Den andre formen for registrering av frivillig deltakelse er beregning av mengden «frivillig innsats». Gjennom de systematiske undersøkelsene som gjøres av «frivillig innsats» finner man at engasjementet er stabilt i Norge, men har hatt en viss økning den senere tid (Folkestad, Christensen, Strømsnes og Selle 2015). Dette er en innsats som utføres både for frivillige organisasjoner, som for eksempel Røde Kors, men det kan også utføres gjennom en frivillighetsentral eller nærmiljøsentral, eller innen offentlige institusjoner som et sykehjem. Denne småskalafrivilligheten er også en deltakelsesform som tradisjonelt har stått sterkere i angloamerikanske land enn i Norge, men som nå synes å få en viss fremvekst også her gjennom nye deltakelsesplattformer, særlig knyttet til nærmiljø.

I det boligsosiale arbeidet har både organisasjonsdeltakelse og frivillig innsats en sentral betydning i lokalsamfunn. En stor del av det sosiale engasjementet i et lokalsamfunn i Norge foregår innenfor frivillige nettverksstrukturer som medlemsorganisasjoner eller andre plattformer for frivillig innsats. Når det boligsosiale arbeidet i større grad dreier mot områdesatsninger, utjevning av sosiale forskjeller og inkluderingsarbeid, er disse nettverkene av frivillige av svært stor betydning (Ødegård mfl. 2014). Ettersom det norske sivilsamfunnet er kjennetegnet

av en stor grad av frivillig deltakelse og av sterk grad av organisasjonstetthet, kan det også tenkes at disse nettverkene har en særlig stor betydning som inkluderingsarenaer i Norge sammenlignet med mange andre land. Dersom de sosiale deltakelsesformene i stor grad involverer disse nettverkene, kan det å stå på utsiden av disse ha desto mer negativ betydning (Ødegård mfl. 2014). Dersom man ønsker å øke den rollen småskalafrivilligheten spiller i lokalsamfunn, som arena for produksjon av sosial kapital, så kan det finnes et potensial i både det å øke bevisstheten om den rolle frivilligheten spiller som både inkluderings- og ekskluderingsarena i Norge, og å synliggjøre disse nettverkene og deres koblinger (brobyggende sosial kapital) til hverandre. Med referanse til initiativ som tas i andre land, for eksempel Storbritannia, kan det også finnes et potensial i å øke rekrutteringen og etablere nye samspillsarenaer og plattformer for deltakelse. Det politiske programmet til David Cameron som ble kalt «Big Society» handlet blant annet om en politisk vilje til å øke det aktive medborgerskapet, styrke engasjementet nedenfra i lokalsamfunn (en kommunitaristisk dreining) og finne nye innovative plattformer for deltakelse, som for eksempel etablering av en frivillighetsbank og lignende. Slike ideer er gradvis adoptert til Norge, for eksempel er det nylig etablert en rekrutteringsportal i Norge kalt frivillig.no som bidrar til å synliggjøre «tilbud og etterspørsel» av frivillighet i et område.

6.3 Innovasjon og sosialt entreprenørskap

I offentlige dokumenter, både i Norge og andre europeiske land, ser man etter hvert et ønske om at frivillig sektor skal spille en rolle som innovatør. Dette er en ambisjon man finner uttrykt på ulike politikkfelt i Norge, for eksempel innen eldreomsorg, folkehelse, integrering m.m., og det er en ambisjon som gradvis også er kommet innen boligsosialt arbeid, og som man finner uttrykt i den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid «Bolig for velferd». Hvilken rolle frivillig sektor skal spille i utviklingen fremover er også et politisk spørsmål, særlig når partiene vektlegger de ulike funksjonene til frivilligheten ulikt.

Sosialt entreprenørskap, slik det er blitt definert som del av frivillig sektor (Loga, Eimhjellen, Eschweiler, Ingstad, Stokstad og Winsvold, under utgivelse), er blitt stadig mer sentralt i mange europeiske land, og særlig i land som har vært rammet av finanskrisen. Gjennom næringslivsaktører som Ferd, sosialøkonomiske fagmiljøer og næringsdepartementet er dette et tema som gradvis også løftes frem i Norge. Nylig har Innovasjon Norge løftet begrepet frem som et av 6 sentrale satsningsområder for organisasjonen, KS har løftet sosialt entreprenørskap mer opp på agendaen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lansert at det skal bygges mer kompetanse om dette blant annet gjennom en «kokebok» for kommunenes utvikling av en politikk for sosialt entreprenørskap. Som et relativt

ungt empirisk felt av organisasjoner og bedrifter i Norge er sosiale entreprenører først og fremst knyttet til arbeidsinkludering, eldreomsorg og skole (ibid.). Det finnes enkelte virksomheter som kan knyttes til det boligsosiale feltet, for eksempel Monsterbedriften og Way Back som begge er arbeidsinkluderende virksomheter for tidligere innsatte. I tilknytning til Kirkens Bymisjon finnes både ulike tiltak og egne aksjeselskap som regnes som sosiale entreprenører, for eksempel gatemagasinene. Dette er organisasjoner, tiltak og selvstendige virksomheter som både representerer nytenkning og idéskaping på temaer som er relevant i det boligsosiale arbeidet og som kan tenkes å være et område med stort potensial. Sosialt entreprenørskap er de seneste årene blitt et av de mest sentrale temaene innen frivillighetsforskningen i Europa, med flere forskningssatsninger initiert av EU-kommisjonen. I Norge har det opprinnelig vært et tema som har vært knyttet til næringsfeltet og til sosialøkonomi, men som gradvis nå også vokser frem som et sentralt forskningstema i frivillighetsforskningen.

Denne rapporten bygger på foreliggende kunnskap og litteratur om frivillig sektor i det boligsosiale arbeidet. Hvilke roller frivillig sektor kan spille i det boligsosiale arbeidet kan med andre ord være flere og vi har valgt å fokusere på tre av disse: ideelle organisasjoners velferdsproduksjon, småskalafrivillighet i og utenfor organisasjoner med vekt på deltakelse i nærmiljø og potensialer for innovasjon. I foreliggende forskning finnes det mer litteratur om det første og andre temaet. Når det gjelder det andre temaet om småskalafrivilligheten finnes det gode tall på deltakelsesformene, men det finnes mindre på nye deltakelsesformer som kan ha relevans for det boligsosiale arbeidet generelt og særlig på temaene områdesatsninger, inkludering og integrasjon. Minst forskning finnes likevel for det siste temaet. En videreutvikling av dette temaet vil således måtte omfatte ny datainnsamling der man belyser sentrale aktører innen de ulike delene av frivilligheten i det boligsosiale arbeidet og hvordan det eventuelt utvikles nye roller på dette feltet.

Litteraturliste

- Aarland, K., L. Gulbrandsen, V. Nordvik og H.-C. Sandlie (2010) *Bolig og levekår i Norge 2007: en artikkelsamling. NOVA-rapport* (Vol. 2/2010). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Agenda Kaupang/Asplan Viak. (2011) *Evaluering av Husbankens innsats i Groruddalen. Områderettet innsats mobiliserer i levekårsutsatte områder*. Oslo: Husbanken.
- Anheier, H. (2009) What kind of nonprofit sector, what kind of society? Comparative policy reflections. *American Behavioral Scientist*, 52(7):1082–1094.
- Arnesen, S., B. Folkestad og S. Gjerde (2013) *Frivillig deltakelse i Norden – et komparativt perspektiv*, Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor.
- Astrup, K.C., R. Barlindhaug og P. Medby (2015) *Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler – empiriske analyser*. Oslo: NIBR.
- Astrup, K. C., L. Monkerud, M.E. Ruud, R. Barlindhaug og K. Aarland (2014) *Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen*. Oslo: NIBR.
- Baldersheim, H. og L.E. Rose (red.) (2005) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Barlindhaug, R. (2005) *Storbyens boligmarked: drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Barlindhaug, R. og K.C. Astrup (2008) *Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån. NIBR-rapport* (Vol. 2008:13). Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, R., K.H. Johannessen og T. Kvinge (2011) *Boligkarriere for startlånesøkere. NIBR-rapport* (Vol. 2011:15). Oslo: NIBR.
- Bergen kommune (2012) *Levekår og helse i Bergen 2011*. Bergen.
https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00138/LEVEK_RSRAPPORT_LO_138987a.pdf
- Bergen kommune (2014) *Områdesatsing i Bergen kommune*. Bergen: Bergen kommune.
- Bergsgard, N.A., S. Fjær, S.I. Nødland og B. Ravneberg (2010) *Sivilt rusarbeid – mellom statlig styring og økende mangfold*. Stavanger: IRIS.
- Berven, N. (2000) *Fra legitimitet til gammeldagshet. En analyse av det skiftende politiske rommet for brede helse- og velferdsorganisasjoner*. Bergen: LOS-senteret rapport 0005.
- Berven, N. og P. Selle (red.) (2001) *Svekket kvinnemakt? De frivillige organisasjonene og velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rundskriv U-10/2002. *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold* Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet
- Bourdieu, P. (1986) The Forms of Capital, i John G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, s. 241–58. New York: Greenwood Press.
- Brattbakk, I., A.L. Hagen, M.G. Rosten, O. Sæter, J. Osuldsen, B. Andersen, E. Thorstensen, K. Bratseth (2015) *Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

- Brofoss, H. K., og Barstad, A. (2006) *Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer. En litteraturstudie*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. URL: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_200656/notat_200656.pdf
- Christensen, D.A., K. Strømsnes og D. Wollebæk (2011) *Organisasjonene i Hordaland 1999–2009*. Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Christensen, G. (2013) *Indsatser i utsatte boligområder. Hva virker, hvorfor og hvordan?* København: Kraks fond byforskning.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2007) «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform», *Public Administration Review*, vol. 11, 1059–1066.
- Coleman, J. (1988) «Social Capital in the Creation of Human Capital». *American Journal of Sociology*, 94 (Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure): 95–120.
- Collier, R.B. og D. Collier (1991) *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*, Princeton: University Press.
- Defourny, J., L. Hulgård og V. Pestoff (2014) *Social enterprise and the third sector*. New York: Routledge.
- Dyb, E. (2005) *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt. Byggforsk skriftserie* (Vol. 7–2005). Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Dyb, E., M. Helgesen, M. og K.H. Johannessen (2008) *På vei til egen bolig: evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007. NIBR-rapport* (Vol. 2008:15). Oslo: NIBR.
- Dyb, E. og K.H. Johannessen (2009) *Bostedsløse i Norge 2008: en kartlegging. NIBR-rapport* (Vol. 2009:17). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Dyb, E. og K. Johannessen (2013) *Bostedsløse i Norge 2012: en kartlegging*. Oslo: NIBR.
- Dyb, E. og C. Lied (2015a) *Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo. En evaluering*. Oslo: NIBR.
- Dyb, E. og C. Lied (2015b) *Bustadsosialt arbeid i Førde. Føranalyse*. Oslo: NIBR.
- Dyb, E., C. Lied, K. Johannessen og T. Kvinge (2013) *Forklaringer på bostedsløshet*. Oslo: NIBR.
- Dyb, E., C. Lied og H. Renå (2011) *Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen: Foranalyse. NIBR-rapport 2011:22*. Oslo: NIBR.
- Dyb, E., L.J. Solheim og S. Ytrehus (2004) *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Dølvik, T. (2011) *Evaluering av Husbankens innsats i Groruddalen: områderettet innsats mobiliserer i levekårsutsatte områder*. Høvik: Agenda Kaupang.
- Edwards, M. (red.) (2011) *The Oxford handbook of civil society*. Oxford: Oxford University Press.
- Eidsvik, Ø. (2015) *Evaluering av bosettingsarbeidet i Hamarøy kommune i perioden 2010–2014*. Tromsø: Hamarøy kommune.
- Eimhjellen, I. (2012) «Statleg politikktutforming for frivillig sektor etter 1970.» i Selle, P og K Strømsnes (red.), *Organisasjonene og det offentlige. Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

- Fimreite, A.L. og T. Medalen (2005) *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo: Spartacus.
- Folkestad, B., D.A. Christensen, K. Strømsnes og P. Selle (2015) *Frivillig innsats I Noreg 1998–2014. Kva kjenneteiknar dei frivillige og kva har endra seg*, Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor.
- Gatejuristen. (2011) *Årsrapport 2010*. Oslo: Gatejuristen.
- Goodin, R.E. (2003) «Democratic accountability: The distinctiveness of the third sector». *European Journal of Sociology*, 44(03), 359–396. *Journal of Sociology*, 44(3), 359–396.
- Gotfredsen, N. (2005) *Gadejura. Materialisten*, 1/05.
- Grindheim, J.E. (1991) «Kommunen og de frivillige organisasjonene i helse og sosialsektoren» i Nagel (red.) *Velferdskommunen*. Stavanger: Alma Mater.
- Grødem, A.S. (2008) *Flytting, boforhold og boligproblemer*. I M. Sandbæk (red.) *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. Oslo: NOVA.
- Grødem, A.S. (2014) *Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Gulbrandsen, T. og K.H. Sivesind (2013) *Nasjonale organisasjoner – en første oversikt*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Hagelund, A. og J. Loga (2009) *Frivillighet, innvandring og integrasjon. En kunnskapsoversikt*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 2009/1.
- Hansen, I.L.S., A.S. Grødem og V. Bakkeli (2013) *Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon*. Oslo: FAFO.
- Helgøy, I. og J. Aars (red.) (2008) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hestetun, P.A. og G. Onarheim (1990) «Velferdsekspansjon og organisasjonsendring: Organisasjonar og staten i kamp mot tuberkulose» i S. Kuhnle og P. Selle (red.) *Frivillig organisert velferd*. Bergen: Alma Mater.
- Holm, A. og S. Nørve (2007) *Bostedsløse i små og mellomstore kommuner: strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet*. NIBR-rapport (Vol. 2007:8). Oslo: NIBR.
- Husbanken region øst. (2009) *Statens tiltakspris mot bostedsløshet 2005–2009*. Oslo: Husbanken. URL: <http://nedlasting.husbanken.no/Filer/7f41.pdf>
- Johannessen, K. (2013) *Unge i randsonen – En kvalitativ studie av unge som står utenfor boligmarkedet*. Oslo: NIBR-notat 2013:108.
- Johannessen, K.H. og E. (2011) *På ubestemt tid: døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger*. NIBR-rapport (Vol. 2011:13). Oslo: NIBR.
- Johannessen, K., C. Lied og E. (2014) *Kartlegging av bostedsløse i Bergen kommune*. Oslo: NIBR.
- Johansson, H., A. Kassman og R. Scaramuzzino (2011) *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt väfärdssamhälle. Perspektiv på en överenskommelse*. Stockholm: Överenskommelsen.

- Karlberg, B. og A. Victorin (2004) Housing Tenures in the Nordic Countries, 57–78 i M. Lujanen (red.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nordic Council of Ministers. Nord 2004:7.
- Kjellberg, F. og M. Reitan (1995) *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: TANO
- Klausen K. og P. Selle (red.) (1995) *Frivillig organisering i Norden*. Otta: Tano Forlag.
- Kloster, E., H. Lidén og H. Lorentzen (2003) *Frivillighetssentralen. Resultater, erfaringer, forandringer*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Kluge, L. (1979) *Sosialhjelp før og nå*, Sosialdepartementets hovedserie av sosiale opplysningsskrifter. Oslo: Fabritius.
- Kommunaldepartementet (2006) *På vei til egen bolig*. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere 2006 Publikasjonsnummer H-2188.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*.
- Koordineringsutvalget (2004) *Forvaltning av tilskudd til frivillige organisasjoner. Kartlegging, vurdering og utviklingsområder*. Oslo.
- Kuhnle, S. (1983) *Velferdsstatens utvikling. Norge i komparativt perspektiv*. Bergen/Oslo: Universitetsforlaget.
- Kuhnle, S. og P. Selle (1990) *Frivillig organisert velferd – alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater.
- Kuhnle, S. og P. Selle (1992) *Government and voluntary organizations*. Brookfield: Avebuty.
- Kvinge, T., R. Barlindhaug, C. Lied og M.E. Ruud (2012) *Byplangrep og bostedssegregasjon* (Vol. 2012:11). Oslo: NIBR.
- Langsether, Å., T. Hansen og J. Sørvoll (2008) *Fragmentert og koordinert: organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner. NOVA-rapport* (Vol. 18/08). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Lied, C. (2011) Gatejuss; mellom aktivisme og diplomati. *Kritisk Juss*, (1). URL: http://www.rpf.no/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=49
- Lied, C. (2013) *Gatejurister: oppsøkende rettshjelp til folk med rusrelaterte problemer*. Oslo: Akademika forlag.
- Lied, C., H. Renå og P. Medby (2012) *Boligsosialt arbeid i Nedre Eiker kommune. NIBR-rapport* (Vol. 2012:15). Oslo: NIBR.
- Lipset, S.M. og S. Rokkan (1967) Cleavage structure, party systems and voter alignments: An Introduction, i Lipset, S.M. og S. Rokkan: *Party systems and voter alignments*, New York: Free Press.
- Loga, J. (2011) *Inkludering i nærmiljø. En studie av frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser*. Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 2011/5.
- Loga, J. (2012) «Finnes det en egen kommunal frivillighetspolitikk» i Strømsnes og Selle (red.) *Organisasjonene og det offentlige. Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport nr. 6.

- Loga, J. (2013) «Trossamfunn, innvandring og integrasjon». Vedlegg til NOU 2013:1 «Det livssyns åpne samfunn — En helhetlig tros- og livssyns politikk». Kulturdepartementet.
- Loga, J. (2014) «De Fremmede. Jødeparagraf, religionspolitikk og norske verdier» i Aasen og Kildal (red.) *Grunnloven og velferdsstaten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Loga, J., I. Eimhjellen, J. Eschweiler, E.L. Ingstad, S. Stokstad, M. Winsvold (under utgivelse, 2015) *Sosialt entreprenørskap – kommunale endringsagenter?* Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Lorentzen, H. (1994) *Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsprodusentene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lorentzen, H. (2007) *Moraldannende kretsløp. Stat, samfunn og sivil engasjement*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Lorentzen, H. (2010) *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Lorentzen, Håkon (2003). «Velferdskommunen og de frivillige organisasjonene. Dugnad, engasjement og velferd», KOU 2003:2, Notat til Velferdsutvalget nedsatt av Oslo: KS, Kommuneforlaget.
- Ludvigsen, K. og S. Fjær (2007) *Varig bolig framfor hospits*. Rokkansenteret Notat 1:2007.
- Mathiesen, A.P. (2015) *Omsorgsindustrien: Utenforskapet og nødsprofitørene*. Oslo: Dreyer Forlag.
- Moksness, C. (2005) Gatejuristen – et alternativt rettshjelpstilbud. *Kritisk Juss*, 1/05 (Årg. 31, 1 (2005)), 93–96.
- Nagel, A.-H. (red.) (1991) *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*, Bergen: Alma Mater.
- Nordahl, B. (red.) (2012) *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika forlag.
- NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*. Avgitt til Finans- og tolldepartementet juni 1988.
- NOU 2011:15 *Rom for alle. En boligpolitikk for fremtiden*. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 11. august 2011.
- NOU 2015:7: *Assimilering og motstand – Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag*. Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1. juni 2015.
- Nødland, S.I., N.A. Bergsgard, A. Bjelland og E. Leknes (2007) *Kommunenes samhandling med frivillig sektor*. Rapport IRIS 2007/047.
- Oslo kommune. (2014) *Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Groruddalssatsingen*. Oslo: Oslo kommune.
- Pierson, P. (1993) When effect becomes cause: policy feedback and the political change, *World politics*, 45:595–628.
- Pierson, P. (2004) Increasing returns, path dependence, and the study of party politics, *American political science review*, 94(2):251–267.
- Putnam, R.D. (1993) The prosperous community. Social capital and public life. *The American Prospect*, 4(13), 35–42.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Putnam, R. (2015) *Our kids. The American dream in crisis*. New York: Simon & Schuster.

- Raaum, J. (1988) De frivillige organisasjonenes framvekst og utvikling i Norge, vedlegg til *NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner*. Finans og Tolldepartementet.
- Rambøll (2010) *Kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004–2010*: Husbanken. Oslo: Rambøll.
- Regjeringen (2015) <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/omradeloft1/groruddalssatsingen/id2344376/>
- Renå, H. og C. Lied (2013) *Boligsosialt arbeid i Flora kommune – en foranalyse*. Oslo: NIBR.
- Renå, H., C. Lied og P. Medby (2012) *Boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune*. Oslo: NIBR.
- Rokkan, S. (1987) *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rundskriv I-8 2004; *Rusreformen – pasientrettigheter og endringer i spesialisthelsetjenesteloven*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Ruud, M.E., I. Holm-Hansen, V. Nenseth og A. Tønnesen (2011) *Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen*. Oslo: NIBR.
- Røiseland, A. og S.I. Vabo (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samarbeidsavtalen (2012) *Regjeringen v/ Fornyings og Administrasjonsdepartementet*.
- Sandlie, H.-C. (2013) På terskelen til egen bolig. In T. Hammer og C. Hyggen (red.), *Ung voksen og utenfor – mestring og marginalitet på vei til voksenliv*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Schmidt, L. og J. Guttu (2012) *Små boliger – universell utforming, bovaner og brukskvalitet*. Oslo: NIBR.
- Seip, A.-L. (1981) *Om velferdsstatens fremvekst*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selle, P. (1993) Voluntary organisations and the welfare state: the case of Norway. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 4(1).
- Selle, P. (1996) *Frivillige organisasjoner i nye omjevnader*. Bergen: Alma Mater.
- Selle, P. (2015) Frivillighetens marginalisering, i von Essen, J., Karlsson, L., Blomquist, Forssell, E., og Trågrd, L. (red.) (2015) *Med kärlek til det oordnade*. Ersta Sköndal Högskola. Stockholm.
- Selle, P. og K. Strømsnes (2012) Organisasjonene og det offentlige. Har vi fått en ny frivillighetspolitikk? Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 006.
- Selle, P. og B. Øymyr (1995) *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet 1940–1990*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Selle, P. og H. Lorentzen (2000) *Norway: defining the voluntary sector*. Oslo: Institute for Social Research, report .o. 14/2000.
- Selle, P. og D.H. Wollebæk (2002) *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming* Fagbokforlaget, Bergen. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sivesind, K.H. (2007) *Frivillig sektor i Norge 1997–2004*. Oslo:
- Sivesind, K.H. (2012) *Pengestrømmer i frivillig sektor*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor.

- Sivesind, K.H. og D.H. Wollebæk (2010) *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Skatvedt, A., og M. Edland-Gryt (2012) *Øyeblikksomsorg – et verktøy for bedring. Evaluering av 24SJU – et lavterskeltilbud til personer med dårlig psykisk helse og rusmiddelproblemer*.
- SKBO (2008) *Kirkens Bymisjon Oslo, Årsmelding 2008*. Oslo: Kirkens Bymisjon. Retrieved from www.skbo.no
- Snertingdal, M.I. og V. Bakkeli (2013) *Tre sårbare overganger til bolig. En kunnskapsoppsummering*. Oslo: Fafo.
- SSB (2014) *Levekårsundersøkelsen 2014*. www.ssb.no.
- Stamsø, M.A., og S. Østerby (2000) *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp. Prosjektrapport (Vol. 288–2000)*. Oslo: Byggforsk.
- St.meld. nr. 8 (1973–1974) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*. Oslo: Kyrkje- og undervisningsdepartementet.
- St.meld 52 (1973–74) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid, tilleggs melding*. Oslo: Kyrkje- og undervisningsdepartementet
- St.meld. nr. 25 (1996–1997) *Åpenhet og helhet – om psykiske lidelser og tjenestetilbudene*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet
- St.meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo.
- St.meld. nr 50 (1996–1997) *Handlingsplan for eldreomsorgen – Trygghet – respekt – kvalitet*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr. 50 (1998–1999) *Utjamningsmeldinga*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- St.meld 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*. Oslo: Det Kongelige Kultur- og Kirke departement.
- St. meld. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld 17 (2012–2013) (n.d.) *Byggje-bu-leve: ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar (Vol. 17(2012–20))*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 63 (1997–1998) *Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006 – Endringer i statsbudsjettet for 1998*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Søholt, S., A. Aasland, K. Onsager og G.M. Vestby (2012) *«Derfor blir vi her» – Innvandrere i distrikts-Norge*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S. og K.C. Astrup (2009) *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet (Vol. 2009:2)*. Oslo: NIBR.
- Sørvoll, J. (2011) *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010: dokumentasjon og debatt*. Oslo: NOVA.

- Taksdal, A., J.-K. Breivik, K. Ludvigsen og B. Ravneberg (2006) *På randen av å bo: erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*. Rapport 1-2006. Bergen: Rokkansenteret.
- Thornton, P.H. og W. Ocasio (2008) Institutional logics, i Greenwood, R., mfl. (red.) *The SAGE handbook of organizational institutionalism*, s. 99–129. New York: SAGE.
- Thornton, P.H., W. Ocasio og M. Luounsbury (2013) *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Trondheim kommune. (2013) *Områdeprogram for Saupstad–Kolstad 2013–2020. Forprosjektet «Områdeløft Saupstad–Kolstad.»* Trondheim: Trondheim kommune.
- Tronstad, K.R. (2015a) *Innvandring og integrering i Haram*. Oslo: NIBR.
- Tronstad, K.R. (2015b) *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner*. Oslo: NIBR.
- Try, H. (1985) *Assosiasjonsånd og foreningsvekst i Norge*. Øvre, Ervik, Alvheim og Eide.
- Trætteberg, H.D. og K.H. Sivesind (2015) *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ulfrstad, L.-M. (1997) *Bostedsløshet i Norge: Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Oslo: Byggforsk.
- Ulfrstad, L.-M. (2011) *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vestby, G.M. og K.H. Johannessen (2010) «Vi her på Ammerud»: *fellesskap og skillelinjer i et lokalsamfunn i Groruddalen. NIBR-rapport (Vol. 2010:29)*. Oslo: NIBR.
- Wollebæk, D., P. Selle og H. Lorentzen (2000) *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, D. og P. Selle (2002) *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, D. og P. Selle (2007) «Origins of Social Capital: Socialization and Institutionalization Approaches Compared Journal of Civil Society». *Journal of Civil Society*, 3(1):1–24.
- Wollebæk, D., P. Selle og K. Strømsnes (2008) *Endringsprosesser i norsk frivillighet: en kunnskapsoversikt : rapport til Kultur- og kirke departementet i forbindelse med kunnskapsoppsummering knyttet til frivillighetsarbeid*. Rapport 6-2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Wollebæk, D. og K.H. Sivesind (2010) *Fra folkebevegelse til filantropi?* Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Woolcock, M. (1998) Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, (27):151–208.
- Ytrehus, S., I.L.S. Hansen, Å. Langsether, H.C. Sandlie og A. Skårberg (2007) *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner: devaluering 2*. FAFO-rapport (Vol. 2007:23). Oslo: Fafo.
- Ytrehus, S., H.-C. Sandlie og I.L.S. Hansen (2008) *På rett vei: evaluering av prosjekt bostedsløse to år etter*. FAFO-rapport (Vol. 2008:06). Oslo: Fafo.
- Ødegård, G. (2010) *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Ødegård, G., J. Loga, K. Steen-Johnsen og B. Ravneberg (2014) *Fellesskap og forskjellighet. Integrasjon og nettverksbygging i flerkulturelle lokalsamfunn*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Appendix

Vedlegg 1: Et utvalg offentlige støtteordninger knyttet til boligsosialt arbeid

	Innhold og formål
Fra Husbanken	
Bostøtte	Sikre de som har lave inntekter og høye bostgifter, en egnet bolig. Bostøtten skal hjelpe vanskeligstilte både til å skaffe og beholde en bolig.
Boligsosialt kompetansetilskudd	Bidra til å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid og boligsosial politikk.
Grunnlånet	Fremme universell utforming og miljø i nye og eksisterende boliger, finansiere boliger til vanskeligstilte og andre i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene.
Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser	Stimulere kommunene til å fornye og øke botilbudet for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming. Tilskuddet kan gis til oppføring, kjøp, ombygging, utbedring, leie eller annen framskaffelse av heldøgns pleie- og omsorgsplasser etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.
Startlån	Et behovsprøvd lån for de med langvarige bolig- og finansierungsproblemer. Kommunene tildeler startlånet med lånemidler fra Husbanken.
Tilskudd til bolig-, by- og stedsutvikling	Bedre de fysiske omgivelsene, stimulere til økt deltakelse i nærmiljøet og motvirke negativ utvikling i et område. Husbanken forvalter ordningen, og tilskuddet går til tiltak i områder i Oslo, Bergen og Trondheim.
Tilskudd til etablering	Bidra til at vanskeligstilte kan kjøpe og beholde egen bolig. Tilskuddet er ofte en toppfinansiering når en bolig skal finansieres.
Tilskudd til utleieboliger	Bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet går til både kjøp, utbedring og bygging av boliger.
Tilskudd til tilpasning av bolig	Bidra til å sikre egnede boliger til personer med nedsatt funksjonsevne. Tilskuddet er økonomisk behovsprøvd.
Tilskudd til heis	Kan gis til eiere av eksisterende boligeiendommer med minst tre etasjer. Det kan gis tilskudd til konsulentbistand til prosjektering av heis og kostnadsoverslag for installering av heis samt tilskudd til installering av heis.
Tilskudd til tilstandsvurdering	Bidra til bedre bomiljø og levekår ved å foreta en grundig tilstandsvurdering ved bolig- og miljøfornyelse.
Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet	
Tilskudd til økonomisk rådgiving	Stimulere til interkommunalt samarbeid, i utgangspunktet for de minste kommunene.
Tilskudd til boligsosialt arbeid	Styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunene slik at de bedre kan ivareta den enkeltes behov for oppfølging i bolig. Viktige innsatsområder er å bidra til redusert bruk av midlertidige botilbud, legge til rette for et

	Innhold og formål
	helhetlig boligsosialt arbeid lokalt og tiltak overfor ungdom og yngre voksne i etableringsfasen.
Tilskudd til tiltak mot barnefattigdom	Bidra til å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn og unge ved å styrke det sosiale og forebyggende arbeidet i kommunen. Det skal legges vekt på tiltak som bidrar til aktivitet og deltakelse blant utsatte barn og unge.
Tilskudd til utsatte unge	Bidra til å iverksette utviklingsarbeid overfor unge i risikosoner. Innsatsen tar utgangspunkt i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og skal bidra til å iverksette modellforsøk og utviklings- og kompetanseforsøk overfor utsatt ungdom.
Tilskudd til frivillige organisasjoner og Tilskudd til prosjekter og aktiviteter	Bidra til å styrke dialogen og samarbeidet med frivillige organisasjoner som arbeider mot fattigdom og sosial eksklusjon og som er representanter for vanskeligstilte. Ordningene skal også styrke mulighetene for egenorganisering, selvhjelpsaktiviteter, brukerinnyttelse og interessepolitisk arbeid for å bekjempe fattigdom og sosial ekskludering i Norge.
Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner og private stiftelser	Stimulere til utvikling av nye tiltak og metoder for aktivisering og arbeidstrening av vanskeligstilte.
Tilskudd til sosialt entreprenørskap	Stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap rettet mot bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon i Norge. Sosialt entreprenørskap innebærer etablering av virksomheter som har som mål å løse sosiale eller samfunnsmessige problemer og behov, og som bruker metoder og verktøy fra forretningsverdenen for å nå målene.
FARVE	Bidra til å fremme utvikling og gjennomføring av en kunnskapsbasert arbeids- og velferdspolitikken gjennom tilskudd til forsøk og forskningsprosjekter, samt formidling av funn og resultater fra prosjekter som får støtte.
Ordningen med hjelpemidler for personer med nedsatt funksjonsevne og andre	Skal tilby hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne og andre, herunder utstyr til bolig. Er forvaltet av NAV Hjelpemiddelsentral.
Fra Helsedirektoratet	
Tilskudd til kommunalt rusarbeid	Bidra til en kapasitetsøkning i det samlede kommunale arbeidet på rusmiddelfeltet, blant annet åpne flere mottakssentre i de større byene, sømløs overgang fra avrusing til rehabilitering og ettervern fra første dag etter endt avrusing og behandling, supplert med øvrige hjelpetiltak.
Tilskudd til private og ideelle organisasjoner	Bidra til å støtte opp om frivillige eller ideelle organisasjoner som driver institusjonsbaserte dag- og døgniltak med oppfølging og rehabilitering av personer med rusproblemer. Tiltakene det gis tilskudd til, skal være et supplement til det offentlige tiltaksapparatet og bidra til å styrke og samordne samfunnets samlede innsats overfor målgruppene.
Tilskudd til psykisk helsearbeid i kommunene	Styrke tilbudet til brukere med store tjenestebehov ved å utvikle mer helhetlige og samtidige tjenester fra ulike sektorer og nivåer.
Tilskudd til samarbeid om utskrivningsklare pasienter innen rus	Styrke samarbeidet mellom rusinstitusjoner innen tverrfaglig spesialisert rusbehandling og kommunene om utskrivningsklare pasienter.
Tilskudd til utprøving av samhandlingsmodeller	Bidra til å utvikle modeller for samhandling som skal sikre personer med rusproblemer og/eller alvorlige psykiske lidelser helhetlige, fleksible og

	Innhold og formål
	individuell tilpassede behandlings- og oppfølgingstjenester.
Fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	
Integreringstilskuddet	Gi rimelig dekning av de gjennomsnittlige merutgiftene kommunene har ved bosetting og integrering av «yktninger det året de blir bosatt, og de neste fire årene.
Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap	Sikre at kommunene tilbyr opplæring til voksne innvandrere med rett og plikt til slik opplæring, slik at de lærer tilstrekkelig norsk til å fungere i arbeids- og samfunnslivet. I tillegg finnes det egne tilskudd til kommuner som bosetter flyktninger med særskilte behov, flyktninger over 60 år og enslige mindreårige flyktninger. Kommunene kan søke om utviklingsmidler til økt kvalitet og bedre resultatoppnåelse i integrerings – arbeidet med vekt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommuner med minst 750 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre kan også søke om tilskudd til Jobbsjansen. Formålet med tilskuddsordningen er å kvalifisere innvandrere som ikke har tilknytning til arbeidslivet, etter modell av introduksjonsordningen.
Fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Under BLD, Bufdir)	
Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	
Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	
Støtte til oppfølgings- og losfunksjoner for ungdom	
Refusjonsordning for kommunale utgifter til barnevernstiltak knyttet til mindreårige asylsøkere og flyktninger	

Vedlegg 2: Detaljert ICNPO kategoriseringer og forklaringer

ICNPO-nr	ICNPO-kategori	Forklaring
1	Kultur og rekreasjon	
1 100	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	Idrett	Alle typer idrett, sport og trim, også skytterlag, bedriftsidrett og idrett for personer med nedsatt funksjonsevne
1 300	Rekreasjon og sosiale foreninger	Friluftsliv og speideren, motor og båtforening, dyreeierklubber, pensjonistlag, studentsamfunn, sosiale klubber (Rotary, Lions etc.), andre hobby- og fritidsaktiviteter
2	Utdanning og forskning	Barne- og ungdomsskoler, videregående skoler, folkehøgskoler, universitet og høyskoler, yrkesrettet/teknisk utdanning, voksenopplæring og videreutdanning, forskning
2 100	Grunn- og videregående utdanning	
2 200	Høgskole og universitet	
2 300	Annen utdanning	
2 400	Forskning og utvikling	
3	Helse	Sykehus, rehabilitering, pleie- og aldershjem, psykiatriske institusjoner, polikliniske helsetjenester, alternativ medisin, redningsarbeid og ambulansetjenester
3 100	Sykehus og rehabilitering	
3 200	Sykehjem	
3 300	Psykiatriske institusjoner	
3 400	Andre helsetjenester	
4	Sosiale tjenester	Barnehager, familierådgivning, krisesentre og -telefoner, tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne, tjenester for eldre, selvhjelp, materiell hjelp til trengende, barnevern, tiltak for rusmiddelmissbrukere
4 100	Sosiale tjenester	
4 200	Krisehjelp og støttarbeid	

ICNPO-nr	ICNPO-kategori	Forklaring
4 300	Økonomisk og materiell støtte	
5	Natur- og miljøvern	
5 100	Natur- og miljøvern, områdevern og områdeforvaltning	
5 200	Dyrevern	
6	Bolig- og lokalmiljø	Grendelag, forsamlingshus, huseierforening, borettslag
6 100	Lokalsamfunnsutvikling	
6 200	Bolig- og lokalmiljø	
6 300	Arbeidsopplæring	
7	Politiske- og interesseorganisasjoner	Personer med nedsatt funksjonsevne og syke, kvinnesak, mållag, avhold, etniske minoriteter, rettighets- og støttarbeid for svake og utsatte grupper (innsatte, fattige m.v.), kampanjer og lobbyvirksomhet, juridisk bistand, forbrukerorganisasjoner, politiske partier
7 100	Interesseorganisasjoner	
7 200	Juridisk rådgivning	
7 300	Politiske organisasjoner	
8	Legater og fremme av frivillighet	
8 100	Pengeutdelende stiftelser	
8 200	Frivillighetssentraler	
9	Internasjonale organisasjoner	
9 100	Internasjonale organisasjoner	Internasjonale vennskaps- og utvekslingsprogrammer, internasjonalt nødhjelp- og bistandsarbeid, menneskerettighets- og fredsarbeid
10	Tros- og livssynsorganisasjoner	
10 100	Tros- og livssynsorganisasjoner	Organisasjoner tilknyttet Den norske kirke, misjon, Protestantisk frikirke, andre religioner, livssynsorganisasjoner
11	Yrkes-, bransje- og fagforeninger	Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, bransje- og nærings-sammenslutninger, produsentkooperativer, elev- og studentorganisasjoner

ICNPO-nr	ICNPO-kategori	Forklaring
11 100	Næringslivs- og arbeidsgiverorganisasjoner	
11 200	Yrkessammenslutninger	
11 300	Arbeidstakerorganisasjoner	
12	Andre	
12 100	Andre	
13	Barne- og ungdomsorganisasjoner	
13 100	Barne- og ungdomsorganisasjoner	
14	Mangfold og inkludering	
14 100	Mangfold og inkludering	