

Susanne Sørholt

Lokalt samarbeid mellom tredje sektor og kommuner

Ny giv for velferdsstaten?

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Susanne Sørholt

Lokalt samarbeid mellom tredje sektor og kommuner

Tendensanalyse

av 25 forsøk med lokalt samarbeid

Oscar Wilde: En kyniker er
en som vet prisen på alt,
men ikke verdien på noe

Prosjektrapport 99 – 1992

Prosjektrapport 99

Susanne Søholt

Lokalt samarbeid mellom tredje sektor og kommuner

Ny giv for velferdsstaten? Tendensanalyse av 25 forsøk med lokalt samarbeid

ISBN 83-536-0384-3

100 eks.

Trykkeri: Nordberg Aksidenstrykkeri AS

© Norges byggforskningsinstitutt 1992

Adr.: Forskningsveien 3B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO

Tlf.: (02) 96 55 00

Fax (02) 69 94 38 og (02) 96 55 42

* Forord

• Den tredje desentralisering i de nordiske land", er et nordisk prosjekt som tar sikte på å belyse om og hvordan samarbeid mellom kommuner og lokale krefter kan være et alternativ i utviklingen av nye nordiske velferdsmodeller. Til grunn ligger en antakelse om at desentralisering koblet med lokalt samarbeid, kan styrke lokalsamfunnenens problemløsningsevne og at dette er et kvalitativt gode i et velferdssamfunn.

Det nordiske prosjektet ble startet i 1989 på initiativ av den danske socialstyrelsen og har vært ledet av Arne Prahl og Claus B. Olsen. Fellesprosjektet har fått støtte i Nordisk Ministerråd. I Norge, Danmark, Sverige og Finland har det vært nasjonale prosjekter støttet av de respektive sosialdepartement. Hensikten har vært å utarbeide nasjonale tendensanalyser bygget på erfaringer fra forsøksvirksomhet hvor lokalt samarbeid om å løse sosiale oppgaver har vært en av oppgavene. I arbeidet frem mot tendensanalysene har det blitt utarbeidet nasjonale projektkataloger, som igjen er sammenstillet i en nordisk katalog (Sosialdepartementet, 1991). For det norske prosjektet er det også laget en arbeidsrapport om det formelle handlerommet for lokalt samarbeid (Bergh, 1989). Det nordiske prosjektet skal ende opp med en felles tendensanalyse om tredje sektors rolle i den videre utviklingen av "Den nordiske velferdsstaten". Ansvarlig for denne er Arne Prahl.

Hensikten med denne analysen er å øke kunnskapen om tredje sektors mulige rolle i velferdsutviklingen, samt vilkår for samarbeid mellom tredje sektor og kommunal forvaltning. Tema gjør det vanskelig å avgrense målgruppene, noe rapporten bærer preg av. Den er rettet både mot beslutningstakere i organisasjoner og i offentlig forvaltning på sentralt og lokalt nivå, men også mot kommunalt ansatte og folk som er engasjert i tredje sektor.

Arbeidet med dette prosjektet har vært inspirerende for undertegnede, ikke minst på grunn av godt samarbeid i den nordiske arbeidsgruppen og med ansvarlig i Sosialdepartementet, Jan Bølstad. Underveis har jeg fått nyttige kommentarer fra Håkon Lorentzen, ISF og Berit Nordahl, NBI. Steinar Bergh og Anne Sæterdal, begge NBI, har vært medarbeidere i ulike faser av prosjektet. Rapporten er blitt et år forskjøvet p.g.a barnefødsel og fødselspermisjon.

Kirsten Arge
Forskningsleder

Susanne Søholt
Prosjektleder

INNHOOLD:

	FORORD	
	SAMMENDRAG	7
1	INNLEDNING	9
2	BEGREPSAVKLARINGER	12
	Tredje sektor	12
	Nærmiljø, bomiljø, lokalsamfunn	15
	Velferd	16
	Omsorg	17
	Samordning	18
	Den tredje desentralisering og lokalt samarbeid	20
3	HVORFOR SAMARBEID MELLOM KOMMUNER OG TREDJE SEKTOR STADIG BLIR MER AKTUELT	22
	Mer overlates til kommunene	22
	Kommunene under krysspress	23
	Endringspress på kommunene	25
	Kommunal forvaltning på jakt etter nye samarbeidsparter	26
	Drivkrefter i jakten på nye løsninger	27
4	ANALYSEMODELL	30
	Kommunens utgangspunkt	30
	Lokale grupper utgangspunkt	30
5	OVERSIKT OVER FORSØKENE	34
	Hva gikk oppdraget ut på?	34
	Hvilken type forsøk er med i undersøkelsen?	35
	Utvalgskriterier for undersøkelsen	35
	Oversikt over forsøk og forsøksordninger som er med i tendensanalysen	35
	Datakilder	37
	Fra forsøk til normalsituasjon- hva kan vi lære?	38
6	DOKUMENTASJON	39
	Geografisk fordeling	40
	Hvilke utfordringer i lokalsamfunnene ligger bak prosjektene?	41
	Hvilke mål har prosjektene formulert?	42
	Kategorisering av prosjektene etter mål og utvalgskriterier	43
	Hvem har tatt initiativ til prosjektene?	45
	Type organisasjoner og foreninger som er med i utvalget?	46
	Formelle samarbeidsrelasjoner mellom tredje sektor og kommunene	49

	Arbeidsdelingen mellom frivillige og kommunale myndigheter	51
	Hva forteller forsøkene oss om hva vi kan forvente av frivillige tjenesteytere	52
	Som frivillig kan man ha flere roller	53
	Hvilke oppgaver er utført i prosjektene?	55
7	HVA VAR VANSKELIG I DISSE PROSJEKTENE?	60
	Mobilisering	60
	Lokale samarbeidsproblemer	62
	Økonomi	65
8	RINGVIRKNINGER	66
	Ringvirkninger for grupper og lokalområder	66
	Ringvirkninger for de kommunale tjenestene	66
	Ringvirkninger for det lokale demokrati	67
9	HVA KAN VI LÆRE AV ERFARINGENE MED LOKALT SAMARBEID ?	69
	Under hvilke vilkår kommer lokalt samarbeid mellom tredje sektor og kommuner i stand?	69
	Hvilke egne interesser har tredje sektor?	70
	Hvilke interesser har kommunen?	70
	Hva stimulerer tredje sektor til deltakelse i lokalt samarbeid?	71
	Hva krever lokalt samarbeid av kommunal omstilling?	71
	Hva kan oppnås gjennom lokalt samarbeid?	72
	Hvilken type aktiviteter passer for frivillig arbeid?	72
	Hvor omfattende er den frivillige innsatsen?	73
	Når fungerer frivilligheten dårlig?	73
10	TENDENSER	74
	1. Flere og krevende oppgaver øker behovet for samarbeid mellom kommunen og tredje sektor	74
	2. Desentralisering til lavest mulig omsorgsnivå	75
	3. Fra interessegrupper til områdebasert organisering	75
	4. "Snøballeffekten"	
	Fra en oppgave til full lokalsamfunnsutvikling	77
	5. "De verste skal bli de beste"	
	Helhetsorientering starter i kriserammede områder	78
	6. Oppbygging av egen styrke før integrering i lokalsamfunnet	78
	7. Deltakelse fra frivillige krever "belønningssystemer"	79
	8. Pådrivere er nødvendige i lokalsamfunnsprosjekter med omstilling som mål	79
	9. Velferd og trivsel på dagsorden	80
	10. Fra presise til åpne statlige forsøksordninger	80

1 1	UTFORDRINGER I ARBEIDET MED LOKALT SAMARBEID	81
	Utfordringer for sentralmyndighetene	81
	Utfordringer for kommunene	82
	Spørsmål knyttet til tredje sektor	83
	Vilkår for å få til konstruktivt samarbeid	84
	Desentralisering og lokalt samarbeid, hva koster det?	85
	Valget: variasjon og fellesskap eller større ulikhet	86
	LITTERATURLISTE	88

* **Sammendrag**

Denne tendensanalysen er del av det nordiske prosjektet "Den tredje desentralisering i de nordiske land og selvforvaltning i lokalsamfunn". Med tendensanalyse mener vi her hvilke signaler vi kan trekke ut av erfaringer fra forsøk, for å si noe om fremtidig lokalt samarbeid mellom kommuner og tredje sektor. Spørsmålet er om slikt lokalt samarbeid kan tjene som alternativ modell for utvikling av den nordiske velferdsstaten. Rapporten har tatt utgangspunkt i at velferdsstaten er inne i en "krise" som det søkes alternative og akseptable løsninger på. "Krisen" begrunnes bl. a med offentlig ressursknapphet koplet med kritikk av det offentliges måte å løse velferdsproblemene på. I dette bildet trekkes tredje sektor fram som en aktuell samarbeidspart. Kan desentralisering og lokalt samarbeid mellom tredje sektor og kommuner gi et mer helhetlig og bedre tilbud av velferdstjenester enn hva mange opplever idag?

For å få belyst dette, er det foretatt en dokumentasjon og analyse av 25 forsøk med ulike former for lokalt samarbeid, men hvor alle sammen bl.a. har bedring av eldres situasjon på dagsorden.

Hovedkonklusjonene er:

- * Det er mye å hente på lokalt samarbeid mellom tredje sektor og kommuner. Det er et bredt spekter av foreninger, lokale grupper og enkeltpersoner som deltar og det utføres mange og varierte oppgaver som et supplement til de offentlige tjenestene.
- * Lokalt samarbeid er en måte å få til interesse- og ressurskopling der hvor hver part har for få ressurser til å nå sine mål på en tilfredsstillende måte alene.
- * Lokalt samarbeid kan, når det jobbes med lokal læring samtidig, føre til utvikling av "lokal beredskap" slik at lokalsamfunnene blir i stand til å forholde seg aktivt til nye utfordringer etter hvert som de dukker opp.

Tendensene fra samarbeidserfaringer i disse forsøkene gir signaler om nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og tredje sektor. Hovedtendensen går i retning av områdebasert samarbeid og at det

må utvikles organisasjonsmodeller for å ivareta dette. Områdebasert samarbeid har lettere for å ivareta helhetssyn, enn lokalt samarbeid mellom interessegrupper og kommunen. Helhetssyn vil være særlig viktig i lokalsamfunn hvor det er flere ulike interesser og store forskjeller mellom grupper.

Lokalt samarbeid er ikke en lettvinnt måte å håndtere seg ut av velferdsstatens "kriser" på. Det må organiseres, planlegges og **pleies** kontinuerlig for å lykkes. Erfaringene tyder på at lokalt samarbeid kan bety en avlastning for kommunen når det gjelder tidbruk, men i første rekke kan det bety en utvidelse og et **supplement** av tjenestetilbudet. Altså et mer helhetlig og variert tilbud for **brukerne**. Oppgavene er knyttet til trivsels- og helsefremmende tiltak, tjenester som ligger i gråsonen mellom offentlig og privat ansvar, og som det er et stort behov for. F. eks hjelp til praktiske småting, følge til lege, kontaktordninger, aktiviteter for å styrke tilhørighet, kjennskap og trygghet i et område og mye mer.

Forutsetning for å lykkes med lokalt samarbeid, er å ta utgangspunkt i hver parts egenart. Deltakelse i tjenesteyting i tredje sektor er f.eks frivillig og ikke bindende lenger enn tjenesteyteren selv er interessert. Det betyr at velferdstjenester produsert av tredje sektor i sin natur er **tilbudsstyrt** og kan være ustabil over tid, i motsetning til det offentlige helse- og sosialapparatet som i prinsippet er etterspørselstyrt.

Det knytter seg også usikkerhet til det framtidige potensialet for deltakelse i produksjon av velferdstjenester innenfor tredje sektor. Demografi og opplæring i holdninger til fellesskap vil være av betydning. Fordi karakteren av og omfanget av tredje sektors rolle i velferdsutviklingen er usikker, vil behovet for det offentliges rolle som grunnleggende sikkerhetsnett stå fast.

Virkningene av desentralisering og lokalt samarbeid kan slå flere veier. Desentralisering og lokalt samarbeid er på mange måter båret frem på en bølge av ideologi om at deltakelse og lokal autonomi er et gode i seg selv. Resultatene vil imidlertid avhenge av politisk klima og om strategien er et mål i seg selv eller et virkemiddel for å oppnå noe annet. I arbeidet med lokalt samarbeid og desentralisering må det klargjøres hva slags velferdsstat som er målet. Like rettigheter for alle uansett status og bosted, eller tillater vi lokale forskjeller, forskjeller mellom sterke og svake grupper i lokalsamfunnet osv. Styrer vi mot en velferdsstat hvor desentralisering og lokalt samarbeid fører til en styrking av de sterkes stilling, eller tas det forholdsregler underveis slik at ulikheter lokalsamfunn og grupper imellom mer vil være et resultat av ulike behov og ressurser, enn av vilje til å gjøre noe for og i fellesskapet. Slike spørsmål må stilles løpende om lokalt samarbeid mellom kommuner og tredje sektor skal være skritt på veien til fornyelse av velferdsstaten.

1 * Innledning

Velferdsstaten som velferdsprodusent står på dagsorden. Søkelyset rettes mot alternative måter å yte velferd og omsorg på. Bakgrunnen for dette er bl.a økende offentlig fattigdom koplet med økt etterspørsel etter velferdstjenester og kritikk av det offentliges måte å løse velferdsoppgavene på. Dette har både gitt seg uttrykk i en rekke nye organisasjonsdannelser innenfor helse- og sosialsektoren (NOU 1988:17), og i en omfattende forsøksvirksomhet hvor stat, fylke, kommune, frivillige organisasjoner og lokalområder er involvert.

Hensikten med denne rapporten er å forsøke å komme frem til noen tendenser for fremtidig lokalt samarbeid mellom kommuner og frivillige sammenslutninger, på bakgrunn av erfaringer fra forsøksvirksomhet. Med tendenser tenker vi vanligvis på hvilke signaler vi ser i tiden for den fremtidige samfunnsutviklingen. Her, hvor vi ser på tendenser i noen utvalgte forsøk, kan det imidlertid like gjerne være tendenser for *alternativer* til hovedstrømmen i samfunnet, som tendenser for "nye nordiske velferdsmodeller".

Rapporten tar for gitt et ønske om velferdsstatens fortsatte eksistens i en eller annen form. Tendensanalysen ser på hva vi kan lære av forsøksvirksomheten for å fremme nytenkning og nye måter å produsere velferdstjenester på. Hensikten har vært å se på eksempler på velferdstjenester og omsorg hvor kommunal forvaltning og tredje sektor har samarbeidet for å møte folks behov for tjenester og sosial trygghet. Noe av bakgrunnen for den norske forsøksvirksomheten har vært at samarbeidet skal drives innenfor eksisterende ressursrammer. I dette ligger det en forestilling om at det finnes ressurser lokalt, i kommunene og i organisasjonene, men at disse ikke utløses og kobles optimalt idag. Dette kan bl. annet skyldes manglende koordinering og samarbeid på tvers av sektorer, profesjoner og på tvers av offentlig og privat virksomhet. Det er en politisk antakelse at vi kan få mer og bedre velferd ved å desentralisere og mobilisere til større deltakelse fra lokale krefter. Det nordiske prosjektet, "Den tredje desentralisering i de nordiske land, desentralisering og selvforvaltning i lokalsamfunn" har tatt utgangspunkt i dette.

Opplegget for undersøkelsen er ulik i de nordiske landene

Både forsøksvirksomheten og denne undersøkelsen er lagt opp litt forskjellig i de nordiske landene. Når det gjelder forsøksvirksomheten så har særlig Danmark, men også Sverige

investert mer enn Norge. Den ulike finansieringen har gitt seg utslag i driften av forsøkene. For Norges vedkommende har det f.eks ikke vært mulig å drive lokale forsøk uten ressursmessig oppslutning fra lokalsamfunnet.

Opplegget for de nasjonale undersøkelsene reflekterer synet på forsøk og vilkår for lokale forsøk i de respektive nordiske land. Perspektivet på "den tredje desentralisering", eller lokalt samarbeid, er preget av tildels ulike og komplementære, teoretiske referanserammer hvor ytterpunktene er Norge og Sverige.

Den norske undersøkelsen har i hovedsak en mikrososiologisk tilnærming med fokus på lokal problemløsning. Hvordan kan det offentlige legge til rette for lokale gruppers problemløsningsevne i eget lokalsamfunn? Eller, hvordan legge innflytelse ut og få ressurser inn til fellesskapets beste? Erfaringene er hentet fra forsøk hvor bedring av eldres situasjon har vært en del av utfordringene.

Den svenske undersøkelsen har omvendt en makrososiologisk tilnærming. Fokus er satt på generelle velferdstatsproblemer og særlig forholdet mellom effektivitet og demokrati. Det er gjort en gjennomgang av teori på området og data er hentet fra forsøk tilknyttet Boendeservicedelegationen.

Den danske tilnærmingen ligner noe på den norske, men utgangspunktet har vært interesse for "et gåtefullt skifte i de nordiske velferdsstaters styringsstrategier i begynnelsen av 80-årene." Lokalsamfunnsutvikling er en slik styringsstrategi. Spørsmålet er om statlige støtteordninger har noen effekt på lokal utvikling og omstilling. Erfaringene fra Danmark er hentet fra et bredt spekter av forsøk. Både bolig-, miljø-, undervisning-, landsbyutvikling- og sosialsektoren er representert.

I Finland har ikke statlige forsøksordninger hatt samme betydning som i de andre nordiske landene, innenfor området lokalt samarbeid. Istedet støtter den finske stat opp om gode ideer initiert av kommuner og lokalsamfunn. Karakteristisk for de finske eksemplene er at de både er "top-down" initiert og styrt.

Rapportens oppbygning

Rapporten starter med et forsøk på å avklare noen sentrale begreper som er viktige for å beskrive og analysere den "tredje desentralisering." Begrepene blir mye brukt og er lite konkrete, men vesentlige for forståelsen av innholdet i denne rapporten. Derne ser vi på noe av bakgrunnen for det som oppleves som "krise i velferdsstaten", og hvilke utfordringer offentlig sektor står overfor i videreføringen av velferdsstaten. Finnes det alternative måter å produsere og organisere velferdstjenestene på, og kan tredje sektor på lokalt nivå spille en rolle her? Analysen er knyttet til hvilke motiver tredje sektor og kommuner har for lokalt samarbeid. Dette belyses ved hjelp av de konkrete erfaringene som kommer frem i

den omfattende forsøksvirksomheten som har vært drevet i Norge i 80-åra. Vanskeligheter og positive ringvirkninger i forsøk med lokalt samarbeid, bygger opp til hva vi kan lære av forsøkene og hvilke tendenser som peker seg ut for en alternativ velferdsutvikling i samarbeid mellom offentlig sektor og lokale krefter. Til slutt stiller vi opp noen utfordringer tredje sektor, kommunene og sentralmyndighetene står overfor dersom samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter skal være en vei å gå for den norske velferdsstaten.

* 2 BEGREPSAVKLARINGER

I denne rapporten om den tredje desentralisering, eller lokalt samarbeid, som er et bedre uttrykk for den norske virkeligheten, er det noen nøkkelbegreper som trenger oppklaring. Begrepene er i seg selv lite konkrete og blir brukt i mange forskjellige sammenhenger. Problemstillingene i rapporten er nært knyttet til begrepene og forståelsen av dem, så en nærmere utdyping av hvordan de brukes her synes nødvendig.

Nøkkelbegrepene i rapporten er

*tredje sektor,
frivillige organisasjoner, frivillig tjeneste og frivillig arbeid
nærmiljø, bomiljø og lokalsamfunn
velferd
omsorg
samordning
den tredje desentralisering / lokalt samarbeid*

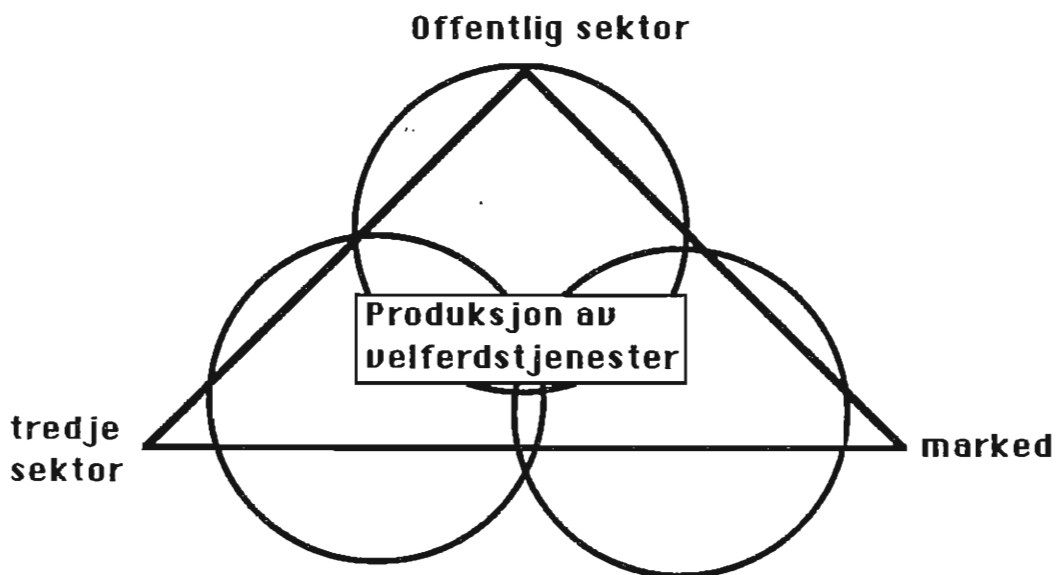
Tredje sektor

Termen tredje sektor brukes til å fange opp et bredt spekter av organisatoriske uttrykk; fra tiltak i store landsomfattende organisasjoner til små flytende nabolagssammenslutninger, selvhjelpsgrupper og andre kollektive initiativ som f.eks. andelsslug, stiftelser og ulike samvirkeordninger. Virksomhet i tredje sektor har en kollektiv forankring og utøves i stor grad gjennom sosiale nettverk. Tredje sektor omfatter ikke kollektiv virksomhet innen statlig og kommunal sektor. Det omfatter heller ikke fagforeninger, partier eller næringslivssammenslutninger. Definisjonen er hentet fra "Mellom byråkrati og bevegelse" av sosiologen Håkon Lorentzen, og er noe omskrevet her.

Organisering i tredje sektor må adskilles fra individuell, ubetalt virksomhet innen familien, blant venner og naboer. Dette defineres ofte som en fjerde sektor og er knyttet til husholdet.

I denne rapporten diskuteres tredje sektor i første rekke i forhold til det offentlige, også kalt annen sektor. Forholdet til markedet, eller første sektor, er tatt med for å vise alternativene for produksjon av velferdstjenester. Det er en underliggende påstand i denne rapporten at velferdstjenester produsert av det offentlige, av markedet og av

tredje sektor i liten grad overlapper hverandre, men heller utfyller og kompletterer hverandre. De representerer ulike verdier som alle til en viss grad hører hjemme i et moderne, velfungerende velferdssamfunn. Vi har ikke empirisk kunnskap om hvor stor andel av velferds- og omsorgstjenestene som blir utført innenfor respektive offentlig sektor, marked, tredje sektor og familien. Fokus har vært på offentlig sektor, selv om mye av velferdsproduksjonen til alle tider har foregått i de andre sektorene. Det økende behovet for at offentlige velferdstjenester må omfatte verdier som medfølelse, gjensidighet og fellesskap, signaliserer at fokus skyves i retning av tredje og fjerde sektor i det fremtidige velferds-Norge. Tredje og fjerde sektor går også under fellesbetegnelsen det sivile samfunn. Produksjon av velferdstjenester innenfor offentlig sektor, marked og tredje sektor kan fremstilles slik:



Ettersom familiens rolle som omsorgsyter svekkes, oppstår det et behov for at andre går inn og overtar de omsorgsoppgavene som ikke lenger blir dekket her. Hva som velges som statlig eller kommunal strategi, vil være avhengig av verdivalg og politisk syn. Oppmerksomheten som nå rettes mot tredje sektor, kan imidlertid tyde på det offentlige ser det som forenlig med egne verdier å samarbeide med organisasjonslivet og lokale grupper. Ideelt sett er det innenfor tredje sektor vi finner verdier som i størst grad samsvarer med familiens grunnverdier for gjensidig solidaritet og fellesskap.

I NOU 1988:17 om Frivillige organisasjoner framstilles forholdet mellom marked, stat og sivilt samfunn slik:

	Relasjonstype	Formidlere	Samværsform	Moral
Marked	Bytte	Penger	Individualitet (Kritikk: Egoisme)	Ansvar (Kritikk: Usolidarisk)
Stat	Lovgivning/ byråkrati	Profesjoner	Fellesskap (Kritikk: Tvang)	Solidaritet (Kritikk: Uansvarlig)
Sivilt samfunn	Gjensidighet	Sosiale nettverk	Selvbærende prosesser	Fellesskap

(T. Hviid Nielsen: Stat, sivil samfunn og marked, Samtiden nr. 5 1984)

I forbindelse med tredje sektor, kan det være nyttig å skille begrepene frivillige organisasjoner, frivillig arbeid og frivillige tjenester fra hverandre. Vi baserer oss her i hovedsak på definisjoner av sosiologen Håkon Lorentzen.

Frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner er medlemsorganisasjoner hvor medlemskapet er frivillig. Dette avgrenser de frivillige organisasjonene mot organisasjoner med kollektivt tvungent medlemskap som f.eks. borettslag. Borettslag er allikevel del av tredje sektor, som er et mer omfattende begrep enn frivillige organisasjoner. Et annet kjennetegn ved de frivillige organisasjonene er at de er frikoplede fra og uavhengige av det offentlige. Tilhørigheten er til det sivile samfunn.

Frivillig tjeneste

Med dette menes et avgrenset, organisert tilbud som drives i regi av en frivillig organisasjon. Tjenesten kan nedlegges uavhengig av offentlig innblanding.

Frivillig arbeid

Med frivillig arbeid menes ubetalt arbeidsinnsats knyttet til virksomhetsområdet til tredje sektor. Selv om arbeidsinnsatsen er "frivillig", vil deltakerne ofte måtte forplikte seg til en avtalt innsats. Grenseovergangen til lønnsarbeid er glidende. I noen tredje sektor prosjekter får de frivillige en symbolsk, økonomisk kompensasjon. Dette mener jeg fortsatt faller inn under frivillig arbeid. I andre tilfelle har tjenesteytingen startet opp som frivillig arbeid, men er langsomt glidd over i lønnet engasjement. Da gir det ikke lenger mening å snakke om frivillig arbeid selv om lønna er lav.

Nærmiljø, bomiljø, lokalsamfunn

Dette er tre begreper som ofte blir brukt om hverandre for å beskrive geografisk, avgrensede områder hvor folk bor eller opplever tilhørighet til. Nærmiljø og bomiljø er tilnærmet synonyme begreper som sier noe om hva folk oppfatter som *sitt* miljø. Ofte vil det være en felles forståelse av dette. Lokalsamfunn er et begrep som normalt dekker et noe større, geografisk område. Et lokalsamfunn kan inneholde flere bo- og nærmiljø. Det er sosiale og kulturelle enheter med en viss grad av formell og uformell organisering.

Sosiologen Dagfinn Ås beskriver miljø som et samspill mellom tre faktorer som alle er tilstede i et hvert lokalsamfunn (Ordet er Miljø 1977).

- Menneskene som bor i området, de som jobber der, de som kommer på besøk der.
- Sosial organisering
Hvordan menneskene omgås, normer og regler for samkvem, sosialt nettverk og lokale, frivillige organisasjoner, kommunal service og tjenesteyting.
- De fysiske omgivelsene
Bygningene, veiene, uteområdene og naturen.

Om miljøet oppleves som godt eller dårlig vil avhenge av hvordan menneskene, den sosiale organiseringen i området og de fysiske omgivelsene spiller sammen. Av dette følger at et hvert lokalsamfunn er unikt avhengig av samspillet mellom disse tre elementene.

Thuen og Wadel (1978) sier det på en litt annen måte. De fremhever det lokale samfunn som et relativt begrep som inneholder både en sosial og geografisk dimensjon. De mener at begrepet lokale samfunn ikke statisk kan knyttes til en klart avgrensbar geografisk enhet, uten å defineres samtidig i forhold til sosial struktur og sosiale systemer. En hel kommune kan i enkelte saker utgjøre et lokalt samfunn. På 17. mai kan det hevdes at hele Norge er et lokalt samfunn.

Vi bruker imidlertid begrepet her om relativt stabile, sosiale system innenfor geografiske enheter som er mindre enn en kommune. I vår sammenheng må et nærmiljø, bomiljø eller lokalsamfunn være såpass stabilt som sosialt system, at det kan danne utgangspunkt for lokalt samarbeid med kommunen over noe tid. Eksempler på slike stabile, sosiale system for avgrensede geografiske områder er borettslagsorganisasjoner, beboer- og velforeninger, lokale stiftelser og andelslag m.m.

I retningslinjer fra staten (Langtidsprogrammene) blir det lagt opp til at mye av den fremtidige velferdsutviklingen må skje nettopp i nærmiljøet / lokalsamfunnet, i et samspill mellom offentlige og

lokale ressurser. Om dette skal være mulig, må vi ha kunnskap om hvilke sosiale systemer det enkelte nærmiljø representerer.

Velferd

Velferd er et begrep vi bruker daglig i mange forskjellige sammenhenger. Begrepet knyttes ofte til offentlig sektor. Dette gjelder særlig i forbindelse med hvilke sosiale rettigheter, service og tjenester vi som borgere kan forvente og har krav på fra stat og kommune. Men begrepet blir også brukt i forhold til trivsel og livskvalitet i dagliglivet. Velferd som sosiale rettigheter er knyttet til velferdsstaten, mens velferd som livskvalitet mer er knyttet til det sivile samfunn eller velferdssamfunnet.

Med satsing på økt offentlig velferd i hele etterkrigstiden er det blitt skapt et inntrykk av at det skulle føre til økt personlig trivsel og lykke. Den svenske professoren Staffan Burenstam Linder peker på at det

"i et velferdssamfunn finnes mange forskjellige sikkerhetsnett for å bistå mennesker i nød. Stat og kommune er bare ett av flere. I velferdssamfunn legges det vekt på å utvikle alternative sikkerhetsnett. I velferdsstaten har det en tendens til å bli annerledes. Der erstatter ofte det offentlige andre sikkerhetsnett i stedet for å komplementere dem. Velferdsstaten erstatter, når den får utvikle seg for langt, medmenneskelighet med rettigheter og offentlig personell og kan gi folk en falsk trygghet " (Fra Privat eller offentlig velferd? H. Lorentzen 1984).

Om dette er riktig, og i et perspektiv kan det virke slik, vil store grupper av befolkningen stå uten alternativer til å få dekket sine omsorgsbehov når velferdsstaten nå strammer inn. Det blir på ny nødvendig å stimulere utviklingen av et mer mangfoldig velferdssamfunn. Det er denne utfordringen vi står foran nå på begynnelsen av 90-åra. En måte å betrakte forholdet mellom offentlig og privat velferd på, er at den offentlige velferden er grunnlaget for at vi selv hver for oss og i fellesskap med andre, kan skape og være ansvarlige for egne, meningsfulle liv.

I Langtidsprogrammet for 1986-89, s.215, legges det vekt på å styrke grunnlaget for den velferden som skapes utenfor offentlig sektor.

"Velferd omfatter imidlertid noe mer enn den sosiale tryggheten som gis gjennom offentlige velferdstiltak. Velferden omfatter samhørighet og identifikasjon med et sosialt fellesskap, omtanke og omsorg i samkvem med andre."

Videre heter det:

"Det ligger en stor utfordring i å utforme en politikk som både bedrer de offentlige velferdsordningene, og samtidig styrker grunnlaget for den velferden som skapes utenfor offentlig sektor. Det siste kan bli å skje ved å styrke fellesskapet i skolen, i arbeidslivet, i organisasjonene og i nærmiljøet."

I det siste Langtidsprogrammet (1990-93:45) bygges det videre på dette ved å understreke at det i utviklingen av velferdssamfunnet vil være viktig

..å forbedre samspillet mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene, selvhjelpsgruppene og de lokale samvirketiltakene."

Det er vår intensjon at erfaringene fra de forsøkene som blir analysert i denne rapporten, kan bidra til å øke kunnskapen om dette er realistisk og eventuelt hvordan vi kan få til et slikt samspill.

Omsorg

Omsorg er en kvalitet ved mellommenneskelige forhold som er tilstede både i privatsfæren, blant mennesker i frivillige organisasjoner og i helse- og sosialvesenet. Det offentlige helse- og sosialvesenet kritiseres derimot for å ha for lite av denne egenskapen. Det antydes at samarbeid med tredje sektor kan rette på dette, enten ved at helsevesenet blir mer omsorgsorientert, eller ved at tredje sektor kan supplere det offentlige helse- og sosialvesenet. For at dette skal kunne skje, må det klargjøres hva omsorg er. Særlig vil det være viktig å avklare begrepet i forhold til profesjonell pleie og behandling.

Her benytter vi oss stort sett av en avklaring av begrepet som er gjort av Kari Wærnes (1982: 89-90). Begrepet blir ytterligere drøftet i forhold til behandling og pleie på side 27 og 28.

Omsorg er en kvalitet ved mellommenneskelige forhold. Omsorgsutøveren viser bekymring, omtanke, hjelpsomhet, kjærlighet og hengivenhet overfor omsorgsmottakeren. Når den ene lider, vil den andre lide sammen med og søke å lindre smerten eller ubehaget.

Alle mennesker har behov for andres omsorg. Så lenge vi er friske og selvhjulpne, kan vårt behov for omsorg dekkes gjennom at vi gir og tar i mot i likeverdige forhold til mennesker som står oss nær. Vi har omsorg for hverandre. Når vi ikke klarer oss selv, blir vi derimot avhengig av omsorg fra andre uten å kunne yte tilsvarende igjen. Når vi er syke, trenger vi i tillegg til omsorg behandling. Behandlingen trenger vi **fordi** vi er syke, omsorgen trenger vi alltid, men **mer** når vi er syke. Omsorg innebærer at en møter den enkeltes behov her og

nå, hjelper til med hverdagslige ting i øyeblikket og derved bidrar til velvære og trygghet. Omsorg er å yte hjelp slik at en under arbeidets gang styrker den omsorgstrengendes selvfølelse, lindrer sorg og smerte, oppmuntrer, svarer på kontaktbehov, lever seg inn i hva den omsorgstrengende føler og viser medmennesklighet. Jo mer hjelpeløse vi er, desto mer betyr det at vi opplever at det er en eller noen få personer som **samhandler med oss som hele personer** og som har tid til å svare på våre behov i øyeblikket.

Når stadig flere mennesker enten lever under sterkt tidspress eller isolert fra andre, blir muligheten til å inngå i en omsorgsrelasjon med andre borte eller redusert. Det offentlige hjelpeapparatet har ikke ressurser til å dekke dette behovet. Spørsmålet blir om tredje sektor kan spille en rolle her.

Samordning

Samordning er et populært og positivt ladet begrep. Det har ofte stor symbolverdi ved å signalisere at man vil gjøre noe, men uten å konkretisere hva dette er (From, Stava Nordrefo 1985). Det brukes både som virkemiddel for å oppnå noe, og som resultat, som mål for noe.

Det som skjer når kommuner og tredje sektor skal samarbeide om lokale tjenester og tiltak, er stort sett ulike former for samordning. Felles innsats for å ta hånd om felles utfordringer synes å være et akseptabelt alternativ til offentlig ressursknapphet. Felles innsats, eller samordning kan imidlertid omfatte så mangt. Begrepet er langt fra entydig og kan trenge en avklaring av noe av det det kan omfatte. Beslektede begreper er samspill, samarbeid, koordinering, tilpassing, harmonisering, standarisering, kobling, planlegging og forhandling.

Samordning foregår både mellom likeverdige aktører og mellom aktører med ulik posisjon og makt.

Hvorfor samordning ?

Årsak til at lokal samordning er blitt en strategi som er lett å gripe til er flere. Ved siden av å signalisere en positiv handling, er strategien passe vag og derfor lite provoserende i utgangspunktet. Ressursknapphet koblet med en erkjennelse av at fortsatt økonomisk vekst innen en del sektorer ikke automatisk fører til bedre resultat, tvinger frem behovet for alternative handlingsstrategier. Når økonomisk vekst utover en viss grense viser seg å være dysfunksjonell, må man finne på noe annet.

Vekst i sosialhjelpen til den enkelte mottaker, fører f.eks ikke nødvendigvis til at vedkommende lettere kommer seg ut av sosialklientrollen, mange vil endog hevde det motsatte. Når sosialhjelpen har fylt sin funksjon med å dekke utgifter til livets opphold, er det andre virkemidler som må til for å få til en bedring

av situasjonen. Dette er et tilfelle hvor samordning av ulike ressurser kan være aktuelt. Bruk og organisering av ressurser på nye måter kan føre til nyskaping og kvalitativt andre resultater, enn fortsatt økonomisk vekst innenfor de enkelte sektorer.

Tanken bak samordning er ideelt sett at man skal få mer ut av et gitt sett ressurser ved å samordne, enn om hver aktør handler for seg. Utgangspunktet er at **samordning av et gitt sett av ressurser, gir noe annet enn summen av ressursene**. Målet er selvsagt at samordningen skal føre til et bedre resultat enn om hver part handler for seg. Dette er ikke alltid tilfelle. **Hvordan** samordningen skjer vil ofte være avgjørende for utfallet. Resultatet av samordning kan være uten effekt, det kan gi bedre effekt, inntil det vi kaller en optimal løsning, og det kan være dysfunksjonelt, dvs. gi mindre effekt. Det siste er ofte tilfelle når det er uenighet om hensikten med samordningen, eller konflikt om makt og styrkeforhold mellom aktørene.

Samordning som gjensidig tilpassing mellom likeverdige aktører

Her tilpasser ulike aktører sine behov, interesser, ressurser, innsatsområder eller resultat til hverandre. Slik tilpassing kan foregå ved informasjon og ved dialog.

Dynamisk samordning

En dynamisk form for likeverdig tilpassing vil oppstå når likeverdige aktører går i aktiv dialog og sammen kommer frem til hvordan hver enkelt, ut fra sine ressurser, best kan samarbeide med de andre for å få til et optimalt resultat. Slik dynamisk samordning kan f.eks oppstå i lokale samarbeidsforum hvor kommunale representanter, frivillige organisasjoner og engasjerte enkeltpersoner i løpende dialog sammen kommer fram til hvordan de best og fra hvert sitt ståsted kan bidra til lokal utvikling.

Samordning ut fra tvang

Mindre dynamisk blir det når samordningen oppleves som plikt og tilpassingen ender opp som et dårlig kompromiss mellom partene. Dette inspirerer ikke til ny samordning, snarere til at hver steller med sitt. Dersom det ikke er enighet om hensikt og mål for samordningen kan dette lett skje. Hierarkisk samordning i byråkratiet kan være eksempel på dette.

Hierarkisk samordning kan også bli brukt for overordnet styring og kontroll. Eksempel på dette er f.eks når et kommunestyre pålegger sine sektorforvaltninger å samarbeide på tvers av sektorer og institusjonsgrenser, uavhengig av hva sektorene selv ønsker.

Samordning mellom ikke likeverdige aktører

En annen form for samordning går på ensidig tilpassing. Dette er mest vanlig der en svak aktør må tilpasse seg en sterkere for å oppnå noe. F.eks må frivillige organisasjoner som ønsker å drive helse institusjoner tilpasse seg offentlig lovverk for å få driftstillatelse og økonomisk støtte. Kommuner må tilpasse seg statlige krav osv.

Samordning for å sette brukeren i fokus

En spesiell form for samordning blir stadig mer aktuell i forbindelse med brukerstyrte velferdstjenester. Det dreier seg om å bryte ned profesjongrensene og bygge opp en mer helhetlig omsorgstjeneste hvor hensynet til brukeren står i fokus. Det kan både rette seg mot samordning av eksisterende utdanningstilbud og mot at eksisterende profesjoner må bli mer fleksible på hvilke arbeidsoppgaver de kan utføre og på statusforhold profesjonene imellom. I en del av forsøkene begynner vi å se eksempler på dette.

Samordning mellom ulike aktører er mest virkningsfullt

Erfaringer har vist at samordning kanskje er mest virkningsfullt mellom aktører som kan utfylle og komplementere hverandre og ikke mellom aktører som opplever seg som konkurrenter på samme felt. Dersom aktørene i realiteten er konkurrenter, er det heller snakk om et fordelingsproblem. Hvem skal få hvor mye av en gitt ressurs, hvordan skal ansvarsforholdet ordnes osv. Spørsmålet dreier seg ikke om hvordan aktørene sammen kan få mer ut av gitte ressurser. Om denne påstanden er riktig, burde det ligge til rette for samordning mellom lokal, kommunal forvaltning og tredje sektor. De har ofte samme målgruppe, ofte sammenfallende overordnede mål, men ulik kompetanse, ressurser og aktivitetsområde.

Samordning brukes både om samordning innen en offentlig sektor, f.eks sosialsektoren, om samordning på tvers av sektorer, f.eks på tvers av sosial, kultur og teknisk sektor, om samordning mellom nivåer, f.eks mellom kommune, fylke og stat og om samordning mellom offentlig og privat, f.eks mellom et kommunalt sykehjem og et borettslag.

I vår sammenheng, hvor vi har satt lokalt samarbeid på dagsorden, blir det viktig å få mer kunnskap om under hvilke former for samordning, fungerer hvilken type av lokalt samarbeid godt eller dårlig?

Den tredje desentralisering og lokalt samarbeid

Med desentralisering menes her delegering av beslutningsmyndighet, ansvar, virkemidler og oppgaver til lavere nivå.

Når vi snakker om den *tredje* desentralisering, henspiller det på at det allerede har foregått to tidligere desentraliseringer. Den første skjedde i 1837 med innføring av formannskapslovene. Da ble myndighet og ansvar overført fra staten til kommunene. Den andre desentraliseringen har skjedd langsomt og nesten ubemerket i hele etterkrigstiden med delegering av ansvar og myndighet til lokale, kommunale institusjoner. Det tok nesten 150 år før det også skjedde en politisk desentralisering med bydelsutvalg og egne

bydelsforvaltninger i de store kommunene. Reformen med bydelsforvaltninger ble først innført i Oslo i 1988. I forslaget til ny kommunelov åpnes det for at alle kommuner kan desentralisere til underkommunalt nivå etter egne behov.

Med den tredje desentralisering siktes det i første rekke til delegering av beslutningsmyndighet, ansvar, virkemidler og oppgaver fra underkommunalt nivå (bydel, grend, institusjon) til f.eks en frivillig organisasjon.

I denne norske undersøkelsen har vi valgt å bruke begrepet lokalt samarbeid istedet for den tredje desentralisering, da det passer bedre til den norske virkeligheten. Lokalt samarbeid i Norge dreier seg i første rekke om samarbeid mellom tredje sektor og kommuner for å løse oppgaver som ligger *utenfor* kommunens direkte ansvarsområde. Det er mer snakk om å *supplere* kommunens service- og tjenesteapparat, enn å *overføre* myndighet og oppgaver for å *avlaste* det kommunale apparatet.

Det er mer snakk om lokal ressurskopling, enn ressursoverføring.

Dette nordiske prosjektet har som utgangspunkt at desentralisering til lavt nivå og samarbeid mellom offentlig og privat sektor blir stadig viktigere for å løse sosiale velferdsoppgaver. Det er behov for flere kvaliteter i service og tjenester enn hva det offentlige kan tilby. Det er behov for alternative velferdsmodeller som tar mer hensyn til brukernes helhetsbehov.

3 * Hvorfor samarbeid mellom kommuner og tredje sektor stadig blir mer aktuelt?

Det er flere grunner til at velferdsstaten er kommet under press og må endre mål og virkemidler for velferdsutviklingen. En av grunnene er at samfunnet er blitt langt mindre oversiktlig og mer mangfoldig og sammensatt enn tidligere. Samtidig er velferdsstatens utfordringer idag i mindre grad knyttet til det den opprinnelig var bygget opp for å gjøre noe med, nemlig bedring av levekårne for folk flest og økonomisk utjevning.

I 90-åra blir utfordringene like mye å komme i grep med verdier som ser ut til å ha gått tapt i den materielle velstandsutviklingen etter krigen; fellesskap, samhold, ansvar og omtanke for andre i dagliglivet; i nærmiljøet, i vennekretsen og i familien.

Det finnes ingen enkle løsninger for hvordan det offentlige kan forholde seg til disse utfordringene på. Her er det både mangel på kunnskap om årsak - virkning forhold i komplekse sosiale sammenhenger og egnede løsningsmodeller. Nye problemstillinger og behov ute i samfunnet, har presset på omstilling og fornyelse av stat og kommune. I arbeidet med å få tak på velferdsstatens "nye" utfordringer, er det fra offentlig hold etterhvert blitt stilt spørsmål om tredje sektor kan spille en mer sentral rolle.

Mer overlates til kommunene

Et mer uoversiktlig og sammensatt samfunn har vært noe av bakgrunnen for at forholdet stat - kommune er inne i en omfattende endringsprosess. Det har gjort det vanskeligere med direkte statlig styring for å nå universelle, velferdspolitiske mål. Med begrensede, økonomiske ressurser til rådighet, har det etterhvert blitt en politisk antakelse at det er mer effektivt å utforme den praktiske velferdspolitikken der hvor utfordringene er, nemlig i den enkelte kommune, framfor på statlig nivå. Dette har ført til økonomiske rammeoverføringer fra stat til kommune og at kommunene selv, i allefall i prinsippet, har fått større frihet til å prioritere ressursbruk og hvordan oppgavene skal løses. Statens oppgave er å formulere overordnede mål, mens den enkelte kommune må finne fram til hvordan målene kan nås. For å påvirke kommunene til ønsket

adferd, kan staten benytte seg av ulike strategier. Forsøksordninger er en slik strategi for indirekte styring.

I videreutviklingen av velferdsstaten, er det uttrykt en tro på at samarbeid mellom kommuner og tredje sektor kan være en vei å gå (Langtidsprogrammene). Sosialdepartementets satsing på forsøk med frivillighetssentraler (1992, 30 mill fordelt på 90 forsøk, over 2 år) er eksempel på en måte å påvirke kommunene til å prøve ut om det faktisk er det.

Kommunene under krysspress

Kommunene er under press fra flere hold. Med begrensede ressurser forventes det at kommunene skal gjøre alle de oppgavene de har gjort før, bare bedre. I tillegg forventes det at kommunene tar fatt på nye oppgaver som dukker opp, samtidig som de klarer å gjøre noe med "ettervirkningene" av velferdsstaten, så som isolasjon og ensomhet, familievold, rus og kriminalitet og konflikter mellom grupper av befolkningen, bare for å nevne noen av utfordringene innenfor helse- og sosialsektoren. Lokal arbeidsledighet og miljøopprydding er andre ressurskrevende saker som er kommet på den kommunale dagsorden. Presset på kommunene kommer både fra lokalbefolkningen, organisasjoner, pressgrupper og fra staten og er ofte motstridende.

De konkrete, lokale utfordringene kommer samtidig med at forholdet stat, kommune, husholdning/lokalsamfunn er under omfattende endring.

Ressurskrise

Samtidig med overgang til rammebevilgninger har statens overføringer til kommunene stagnert eller blitt redusert. Dette har skjedd uten at kravene til hva kommunene skal yte er blitt redusert tilsvarende. Tvert i mot har bl.a desentraliseringen av oppgaver ført til at kommunene står overfor et voldsomt forventningspress og oppgavevekst. Særlig er det et økende omsorgsbehov for eldre, psykisk utviklingshemmede og innen barnevernsektoren. Dette er saker det politisk nødvendig å gjøre noe med.

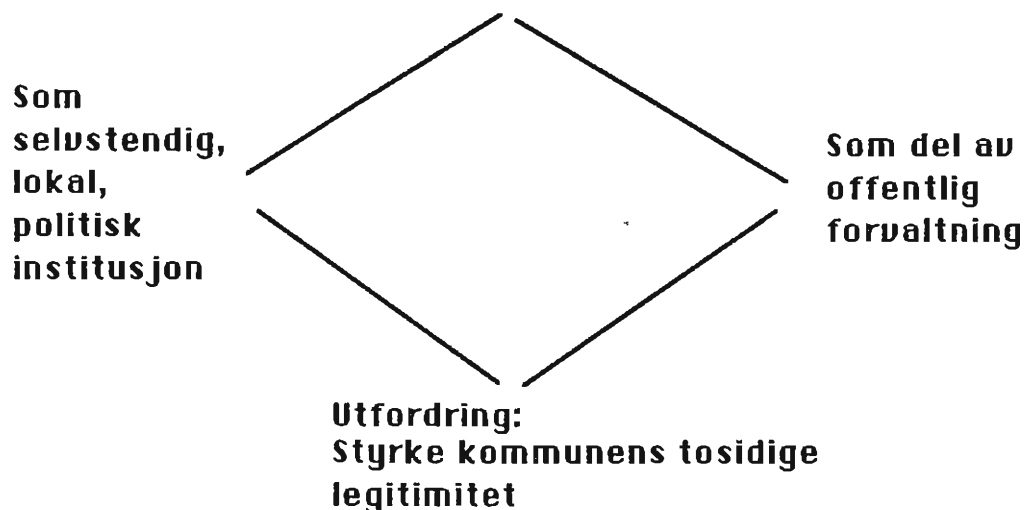
Ressursknappheten og oppgaveveksten har endret kommunenes situasjon dramatisk. Det har gått fra konfliktløsning ved økonomisk vekst, til konfliktløsning ved økonomiske nedskjæringer og politiske prioriteringer. Som erstatning for økonomisk vekst, legges det opp til utstrakt samordning av eksisterende ressurser og privatisering av tidligere kommunal virksomhet. Dette skjer ikke uten motstand. Protestene kommer både fra kommunalt ansatte, politiske motstandere, brukere av tjenestene og i enkelte tilfelle det brede publikum. Kommunene er blitt en politisk arena hvor fordelingsspørsmål og konflikter er blitt langt mer tydelig enn tidligere.

Alternativene kommunene står overfor er enten å fryse oppgaveinnsatsen, dvs. fortsette som før med de tradisjonelle oppgavene på samme nivå og uten å påta seg nye oppgaver. Dette er en konserverende strategi som tar lite hensyn til endrede behov i befolkningen. En annen strategi er å definere noen av de tradisjonelle oppgavene ut av kommunens ansvarsområde, slik at kommunen kan påta seg noen nye oppgaver. Hvis denne strategien blir for dynamisk, vil det skape usikkerhet og uro i befolkningen fordi ingen lenger vet hva de kan forvente av kommunal service og tjenester. Kommunen har da utspilt sin rolle som sosialt sikkerhetsnett. En tredje strategi er å koble en gradvis omdefinering av kommunale oppgaver med mer effektiv ressursutnyttelse internt i kommunen. Samtidig kan det satses på å utvikle samarbeid med andre lokale aktører om oppgaver det er enighet om. Mange kommuner forsøker på dette.

Legitimitetskrise

Det stilles spørsmålsteget ved kommunen som effektiv politisk institusjon og forvalter av fellesgoder. Det er ikke automatisk tiltro til at kommunen gjør de rette tingene på best mulig måte. Underskudd, omdiskuterte prioriteringer av kommunale midler, profesjonalisering av politikerrollen og lite brukerorientert byråkrati osv, har mange steder ført til sviktende tillit til den kommunale virkemåten. Kommunen som politisk og forvaltningsmessig institusjon er blitt gjenstand for debatt i lokalmiljøet.

Kommunal virkemåte på dagsorden:



(Kjellberg, F)

Styrking av de lokale, politiske institusjonene, desentralisering og mer målstyring i kommunene er forsøk på å gjøre noe med legitimitetskrisen.

Kvalitetskrise

Mange kommuner er utsatt for kritikk fordi den jobben de gjør oppleves som for dårlig av lokalbefolkningen. Dette har særlig kommet til uttrykk i lokalpressen. Det forventes at det offentlige skal kunne gjøre noe med samfunnsproblemer som har med livskvalitet å gjøre. Dette gjelder blant annet økende ensomhet, utrygghet, angst, vold, kriminalitet og bruk av rusmidler, alt sammen utfordringer som det offentlige helse- og sosialapparatet er dårlig utviklet for å håndtere.

Ressurs-, legitimitets- og kvalitetskrisene har sammen bidratt til at kommunene nå tvinges til en omfattende omstillingsprosess hvor mennesker og miljø krever en mer sentral plass enn tidligere.

Endringspress på kommunene

Endringspresset på kommunene må også forstås på bakgrunn av kontinuerlige, overordnede, samfunnsmessige endringer. Ifølge Terje Kleven (1984) spiller både strukturelle, ideologiske og institusjonelle forhold inn på trekantforholdet stat - kommune - husholdningen og lokalsamfunnet.

Strukturelle forhold:

- Demografi
(eldrebølgen, stigende antall små husholdninger, kvinner ut i arbeid)
- Økt kommunal, økonomisk avhengighet av staten
(statlig regulering av kommunenes inntektsmuligheter, oljeprisens betydning for størrelsen på nasjonalbudsjettet og overføringene til kommunene)
- Store svingninger og skjevheter på arbeidsmarkedet
(ledighet, mobilitet, avfolking, pressområder)
- Økt kompetanse og stigende profesjonalisering

Ideologiske forhold:

- Grensen mellom hva som er offentlig og privat ansvar er uklar og under løpende diskusjon
- Desentralisering som irreversibel politisk bølge med
- Rammestyring og praktisering av "ansvarsprinsippet"
(dvs. de som har gjennomføringsansvaret har også økonomisk ansvar og kontroll)
som igjen fører til
- Større vekt på lokal egenart og tilpassning
(dvs. større ulikhet mellom kommunene mhp service og tjenesteyting)

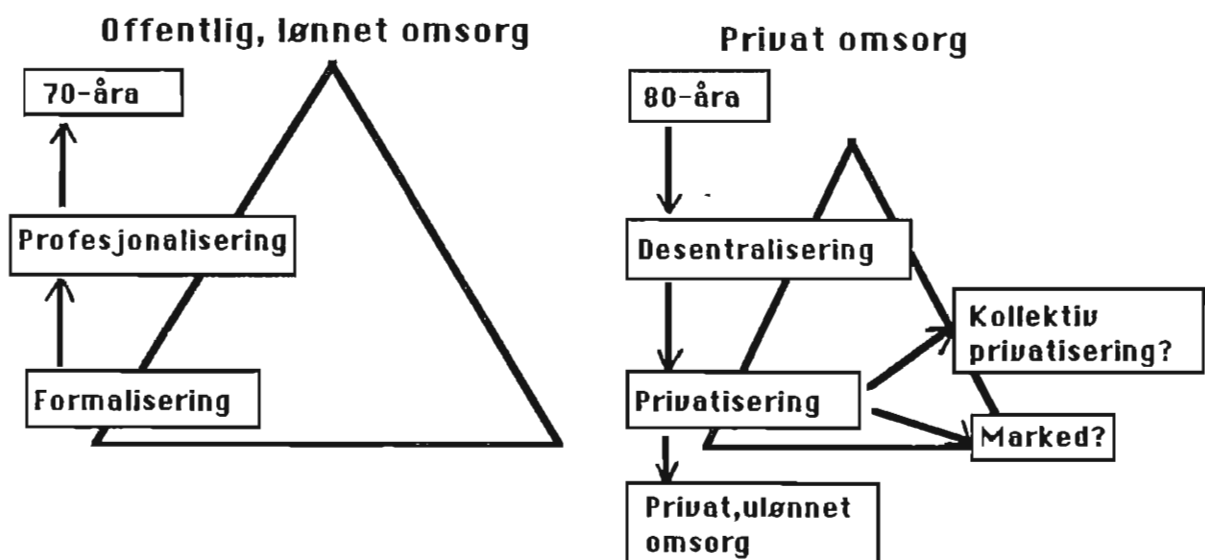
Institusjonelle forhold:

- Fra øremerkede midler til rammebevilgninger
- Fra regelstyring til målstyring
- Større lokal frihet til organisering etter egne behov (parlamentarisme/representativt system, desentralisering til underkommunalt nivå, forsøk med frikommuner osv.)

Forslaget til ny kommunelov (NOU 1990:13) legger til rette for desentralisering, rammestyring og større frihet for kommunene til å organisere seg etter egne behov. Det kan gi kommunene utvidete muligheter til å søke alternative løsninger på sammensatte oppgaver. Utfordringen blir å finne frem til handlingsmodeller som er effektive i et forvaltningsperspektiv, samtidig som det styrker kommunens tosidige legitimitet. Lokalt samarbeid på nye områder og forsøksvirksomhet er strategier som kan lette omstillingsarbeidet.

Kommunal forvaltning på jakt etter nye samarbeidsparter

Ressurskrisen i kommunene tvinger fram jakten på alternative måter å møte omsorgsbehovet på. Alternative omsorgsytere søkes utenfor helse- og sosialapparatet og den kommunale forvaltningen. Samfunnsstruktur, bosettingsmønster og familiestruktur har gjennomgått store forandringer i 70- og 80- åra, og har redusert familiens muligheter til å påta seg økte omsorgsoppgaver. Kvinnene, som før var hjemme og tok seg av barn og eldre, er nå yrkesaktive i et helt annet omfang enn tidligere og står ikke parat til å ta seg av det eksplorative omsorgsbehovet. Kari Wærnes beskriver utviklingen av privat og offentlig omsorg i 70- og 80-åra omtrent slik:



Ser vi på modellen viser tendensen for 80-åra, og også for 90-åra, en bevegelse bort fra offentlige og tilgjengelige omsorgsytelser for alle

mot mer privatisering og lokale, individuelle løsninger. Privatiseringen retter seg ikke bare mot privat, ulønnet omsorg i familien, men også mot kommersielle løsninger. Dvs. den som kan betale kan kjøpe de tjenestene hun/han har behov for. En kan spørre seg om kollektive, private løsninger nå seiler frem som et reelt alternativ, eller om dette bare er politiske drømmebilder for å få hånd om galopperende sosialbudsjetter. Med private, kollektive løsninger tenker vi på eksempler som nabolag som går sammen om å drive barnehage, borettslag som utvikler omsorgsordninger for eldre osv. uten profitt som motiv. Der hvor vi har eksempler på slike kollektive løsninger, er de ofte oppstått i dialog med kommunen. For mange kommuner vil dette være å foretrekke framfor private markedsløsninger som utestenger grupper uten betalingssevne. Markedet fremstår heller ikke som en god, alternativ omsorgsyter i småkommuner med begrenset befolknings- og kundegrunnlag.

Drivkrefter i jakten på nye løsninger

I jakten på nye løsninger innen helse- og sosialvesenet, er det nødvendig å forholde seg til kritikken om mangel på helhetlig omsorg og individuell tilpassing i det offentlige helseapparatet. Mange antar at samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor kan åpne for mer engasjement og mennesklighet i omsorgssektoren. Ved å samarbeide med frivillige organisasjoner, kan de offentlige tjenestene få en mulighet til å bli supplert med kvaliteter som mange av brukerne savner idag. Privat, frivillig omsorg kjennetegnes særlig av at omsorgen ytes ut fra medfølelse og ønske om å gjøre det bedre for den som lider. Profesjonell omsorg eller pleie, ytes derimot ut fra faglige, vitenskaplige vurderinger. Den frivillige omsorgen har utgangspunkt i medfølelse, **å ville**. Den profesjonelle omsorgen tar på sin side utgangspunkt i kyndighet, **å kunne** (Nightingale 1984). Når frivillig omsorg ytes ut fra medfølelse, ligger det innebygd at man ikke har rett til en frivillig omsorgsyttelse. Rettighetstankegangen knyttet til offentlig omsorgstjeneste vil derfor spille en avgjørende rolle for dem som faller utenfor frivillige eller markedsstyrte omsorgstjenester.

Klarer man å koble det beste i offentlig helse- og sosialtjeneste og privat, frivillig omsorg, kan det være skritt i riktig retning. Utgangspunktet må være hvordan offentlige og private, frivillige tjenester og tiltak kan spille på lag og utfylle hverandre for å få et bedre og bredere tilbud. Det er ikke snakk om at de skal erstatte hverandre.

Egenskaper i offentlig og privat, frivillig omsorg

Egenskapene vi beskriver offentlig helse- og sosialtjeneste og privat, frivillig omsorg med, er idealtypiske. Verken offentlig eller privat, frivillig omsorg passer alltid inn under disse merkelappene.

Offentlige omsorgstjenester

klient
formell
spesialisert
institusjonalisert
standardisert
"likhet for alle"
følelsesmessig nøytral
profesjonell, fagkunnskap
enveis
fjern
personuavhengig
mange og vekslende ytere
lønnet
etterspørselsstyrt

Private, frivillige omsorgstjenester

medmenneske
uformell
helhetlig
privat
ikke standardisert
personavhengig hjelp
følelsesmessig engasjert
leg, amatør, erfaringskunnskap
både enveis og toveis
nær
tilpasset både bruker og yter
stabile kontaktmønstre
ulønnet
tilbudsstyrt

Flere av disse egenskapene er motsetningsfylte og kan føre til konflikter mellom helsepersonell og frivillige hjelpere om hvordan omsorgen skal utføres. F.eks. kan omsorg som ytes ut fra faglige vurderinger og følelsesmessig nøytralitet, komme i konflikt med omsorg som ytes på bakgrunn av medfølelse og personlig engasjement.

Kapasiteten framover innenfor den private omsorgen (i familien, nærmiljøet og de frivillige organisasjonene) vet vi ikke så mye om. Demografiske forhold, opplæring og holdninger til fellesskap vil være faktorer av betydning for potensialet.

Potensialet innenfor den private omsorgen vil også være avhengig av hvordan det offentlige legger til rette for og stimulerer til frivillig, privat omsorgstjeneste. Har vi som mål at velferdstjenestene også må omfatte egenskaper fra den private omsorgen, må de offentlige tjenesteyterne lære noe om prinsippene for hvordan privat omsorg fungerer. Denne læreprosessen er startet opp i noen kommuner. Det settes spørsmålstejn ved de skarpe skillene mellom sektorer og profesjoner. Det snakkes om deprofesjonalisering og mer helhetlige helsetjenester basert på brukerens behov. Velferdsstatens rolle for menneskets velvære og trivsel er satt på dagsorden. Velferdsstaten må gå i dialog med de private, frivillige organisasjonene, for å lette arbeidet med brukertilpassning av service og tjenester.

Skal dette være en offentlig strategi og et supplement til de kommunale tjenestene, dukker flere spørsmål opp i kjølevannet:

- Finnes det alternative omsorgsytere?
Kan f.eks. arbeidsledige, trygdede, friske pensjonister, andre hjemmeværende, barn og ungdom yte en innsats i sitt nærmiljø?
- Er frivillige omsorgsytere motivert til å yte omsorg til folk, kjente og ukjente uten reservasjoner?
- Vil omsorgsmottakerne ha tillit til fremmede, ikke offentlige omsorgsytere? Hva med den enkeltes personvern?
- Hvor går grensene for de frivillige omsorgstjenestenes muligheter?

Svarene vil selvsagt avhenge av hvilke oppgaver det dreier seg om og hvordan arbeidsdelingen mellom offentlig og tredje sektor utvikles.

- Bestemmer f.eks. kommunen arbeidsfordelingen ensidig, eller foregår det en løpende dialog mellom kommune og frivillige?
- Er det slik at de frivillige påtar seg oppgaver som blir dårlig ivaretatt av det offentlige omsorgsapparatet?
- Er det snakk om generelle trivselstiltak og enkle oppgaver, eller dreier det seg om tyngre pleie av mennesker som har vanskelig for å klare seg uten hjelp i dagliglivet?
- Er det forpliktende, løpende oppgaver som krever stabil oppfølging, eller er oppgavene mer ad hoc preget og tilpasset yternes tid, lyst og interesse?
- Vil tredje sektor og kommunene klare å motivere og "belønne" de frivillige tjenesteyterne tilstrekkelig underveis slik at de ønsker å fortsette som frivillige?
- Klarer vi å bygge opp en frivillighetskultur som gjør det attraktivt å være frivillig tjenesteyter?

Alle disse spørsmålene er aktuelle der hvor frivillige går inn og engasjerer seg. Det mest grunnleggende spørsmålet vil likevel være om kommunen opprettholder sin rolle som sosialt sikkerhetsnett og fanger opp de som måtte falle utenfor markedsstyrte og private, kollektive omsorgstjenester.

4 * Analysemodell

Tendensene som utkrystalliserer seg fra forsøkene må settes i en sammenheng for å gi mening. De må knyttes tett opp til hovedaktørene for lokalt samarbeid, kommunen og de frivillige organisasjonene. Hva er deres motiver for å søke etter alternative modeller for velferds- og omsorgstjenester?

Kommunenes utgangspunkt

Som nevnt tidligere er ressurs-, legitimitets- og kvalitetskriser viktige drivkrefter for at kommunene søker samarbeid med tredje sektor. Gjennom NBI's kontakt med kommuner over flere år, tolker vi kommunenes motiver for å søke samarbeid med tredje sektor slik:

- Ønske om **kontroll med ressursbruken** gjennom brukertilpasning av service- og tjenester (bare gjøre de tjenestene det er behov for)
- Sentral **målstyring** koblet med **desentralisering** (desentralisere til lavest mulig kompetansenivå og unngå unødvendige mellomledd)
- **Samordning** med tredje sektor slik at felles ressurser lokalt blir best mulig utnyttet og tilbudet mer variert

Et vilkår for å få til samarbeid er at den kommunale forvaltningen kommer i dialog med brukergrupper og frivillige organisasjoner. Om dette lykkes er ikke bare avhengig av lokale aktørers motivasjon for et slikt tosidig samarbeid, men også i hvilken grad kommunene vil la andre aktører bli med å legge premissene for den lokale velferdsutviklingen.

Lokale gruppers utgangspunkt

Lokale gruppers motiv for å engasjere seg i dialog med kommunen, kan være flere. Dette kommer bl. a til uttrykk slik:

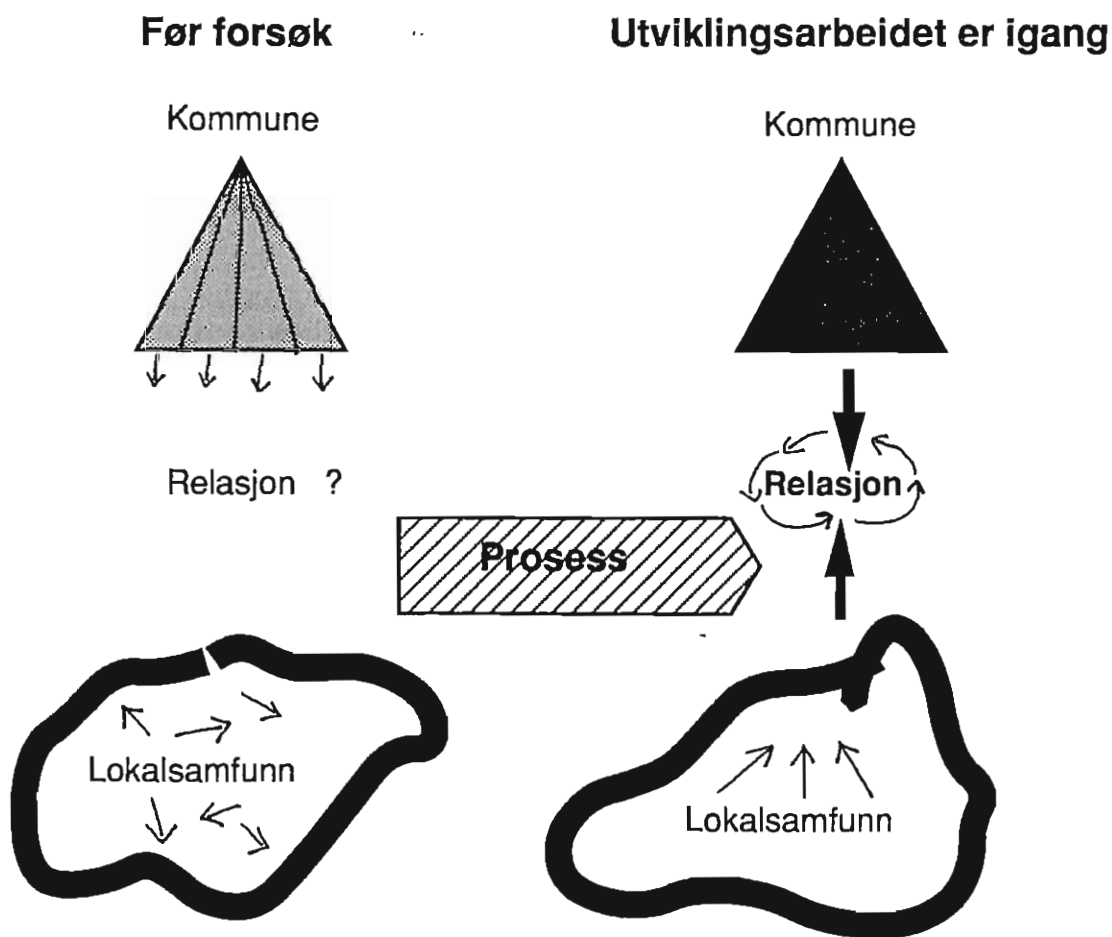
- brukertilpassede kommunale tjenester etter områdets/brukernes **behov**
- kanalisering av de **riktige ressursene** til området/brukerne
- **brukerstyring** av ressurser og tjenester

Brukergruppens og organisasjonens motivasjon er altså en kombinasjon av ønske om å forbedre forholdene, få være med å

legge premissene for kommunens service- og tjenester i lokalsamfunnet og innflytelse over prioritering av kommunale midler.

Sammenfallende interesser vil lette mulighetene for lokalt samarbeid mellom kommuner og lokale grupper. Slik motivasjonene kommer til uttrykk her, må det kunne tolkes at begge parter ønsker en mest mulig effektiv bruk av kommunale midler for lokale formål. Desentralisering og brukertilpassing av kommunale tjenester er en måte å oppnå ressurskontroll på for kommunene. Kartlegging av områdets behov kan gjennomføres i dialog med lokale grupper. Gjennom en slik dialog vil lokalområdenes egne ressurser kunne synliggjøres og grunnlaget for samordning om felles interesser vil være tilstede.

Relasjonene mellom kommunen og lokalsamfunn / frivillige organisasjoner i forsøksprosessen kan framstilles slik :



Før forsøk

Vanligvis finnes det ikke en etablert relasjon, eller forum for dialog mellom et lokalsamfunn og en kommune. Verken kommunen eller lokalsamfunnet er organisert med et slikt formål. Relasjonene er

mellom enkeltpersoner / klienter i lokalsamfunnet til saksbehandlere i de ulike sektorene i kommunen. Beboerne i et lokalsamfunn har flere interesser og er ikke organisert med utgangspunkt i interessekopling og hvordan de kan fremme felles sak. Kommunen på sin side er organisert i ulike sektorer som hver for seg jobber med sine sektorinteresser overfor enkeltpersoner, enkeltgrupper eller i lokalsamfunn.

Lokale grupper som ønsker å komme i dialog med sin kommune, eller kommuner som har behov for dialog med et lokalsamfunn, "tvinges" hver for seg til å starte opp en organisasjonsutviklings prosess for å komme i posisjon til å samhandle.

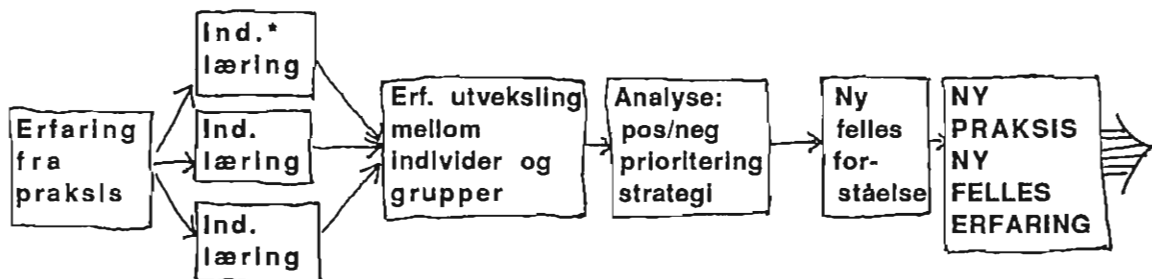
Utviklingsarbeidet er igang

I prosjekter som jobber med lokalsamfunnsutvikling vil det være behov for å utvikle organisasjonsmodeller for lokalt samarbeid. Erfaringer har vist at det skjer en lokal interesseavklaring og kobling blant lokale grupper i bomiljøene. På samme måte tvinger det seg frem mer sektorsamarbeid i kommunene i saker som angår hele lokalsamfunn. Relasjonen mellom partene ivaretas i møter eller det opprettes egne forum for å ivareta dialogen mellom lokalsamfunn og kommunal forvaltning. Eksempel på et slikt forum er Fjell stiftelsen i Drammen. I prosjekter som er mindre omfattende og jobber med enkelte grupper, utvikles det tilsvarende lokale samarbeidsråd hvor både kommune og tredje sektor er representert.

Prossessen

Prossesen i forsøksarbeidet kan forstås som en felles læreprosess hvor deltakerne hver for seg og sammen forholder seg løpende til utfordringene etterhvert som de dukker opp. Prosessen handler om at de ulike deltakerne i prosjektet **lærer å lære sammen** av egne og felles erfaringer. Der hvor man lykkes med slik felles læring, vil det være lagt et grunnlag for at lokalsamfunnet i fremtiden står bedre rustet til å håndtere egne utfordringer.

Læreprosessen i lokalt utviklingsarbeid kan fremstilles slik:



*Ind. = individ

Kilde: Argyris og Schön, 1978

Denne dynamikken mellom kommunal forvaltning og lokal tredje sektor er en måte å forstå hva som skjer når kommunene skal desentralisere og brukertilpasse tjenestene, og tredje sektor ønsker mer styring og innflytelse over det kommunale tjenestetilbudet. Medvirkning kan motivere lokale grupper/foreninger til å bidra med egne ressurser. Kontroll med ressursbruken kombinert med utsikter til bedre kvalitet, og i mange tilfelle et bredere tjenestetilbud til befolkningen, motiverer kommunene til å søke alternative samarbeidsrelasjoner lokalt.

I analysen av samhandlingen mellom kommunen og tredje sektor er det et perspektiv som ikke må glemmes. Velferdsstatens, eller velferdskommunens doble rolle, dvs. velferdskommunen som samtidig trygghetsskapende / frihetsgaranterende og kontrollerende / undertrykkende (Lilja, E, 1989). Frykten for den kontrollerende rollen kan nok forklare en del av de prosjektene som f.eks ønsker å være mest mulig uavhengige av kommunen.

5 * Oversikt over forsøkene

Før vi går inn på dokumentasjon og analyse av erfaringene fra forsøkene, synes det nødvendig med en presisering av rammene for oppdraget. I en slik oppsummerende analyse av mange forsøk, forsvinner lett nærheten til materien for leseren. For å bøte noe på dette, presenterer vi forsøkene og datamaterialet kort i dette kapitlet.

Hva gikk oppdraget ut på?

Dette nordiske prosjektet er i hovedsak definert av Sosialstyrelsen i København som tok initiativet til undersøkelsen. Oppdraget var delt i flere faser. Første fase var å kartlegge nasjonale erfaringer fra forsøk som kan si noe om muligheter for lokalt samarbeid mellom kommuner og tredje sektor for å løse sosiale oppgaver. Etter ønske fra Sosialdepartementet ble den norske undersøkelsen begrenset til å omfatte prosjekter som hadde bedring av eldres situasjon som mål eller delmål (Bergh, Søholt 1989).

Neste fase var å se på det formelle handlerommet for tredje sektor og kommuner. Hvilke muligheter for lokalt samarbeid finnes innenfor lovverk og økonomiske- og administrative rammebetingelser? Dette delprosjektet ble etterhvert skrinlagt fordi det var for omfattende. For den norske delen ble det likevel foretatt en mindre undersøkelse av vilkår for lokalt samarbeid innenfor eksisterende lover, regler og praksis (Bergh, 1989).

Denne tendensanalysen er siste fase i det norske prosjektet. Her skal de prosjektene som tidligere er kartlagt analyseres med hensyn til lokalt samarbeid om å løse sosiale oppgaver. Analysen skal fortrinnsvis være i et velferdsstatsperspektiv. Hva kan vi lære av tidligere erfaringer om lokalt samarbeid for videreutviklingen av velferdsstaten? Under hvilke vilkår kommer slikt samarbeid istand? Hvilke egne interesser har tredje sektor i å samarbeide med kommunen om å løse sosiale oppgaver? Hvilke interesser har kommunen av et slikt samarbeid? Er interessene forenlige? Hvordan kan tredje sektor stimuleres til deltakelse i løsning av sosiale oppgaver? Hvilke krav til omstilling og fornyelse vil kreves av kommunen for å få et slikt samarbeid istand? Hva kan oppnås gjennom lokalt samarbeid?

Hvilken type forsøk er med i undersøkelsen?

Tendensanalysen bygger på erfaringer fra 25 forsøksprosjekter som alle har prøvd ut samarbeid mellom kommunal forvaltning, eller kommunale institusjoner og frivillig innsats om løsning av sosiale oppgaver. Noen av prosjektene har dette som et erklært mål. For andre har det vært et nødvendig virkemiddel for å få til alternative service- og omsorgstjenester. Temaene i forsøkene er overlappende og dreier seg om hvordan lokalt samarbeid i en eller annen form kan bedre folks hverdagsliv.

Utvalgskriterier for undersøkelsen

Det er formulert felles nordiske kriterier for å velge ut hvilke prosjekter som skal inngå i undersøkelsen. I tillegg ønsket som nevnt Sosialdepartementet i Norge å fokusere på prosjekter hvor eldre er involvert.

De felles kriteriene er:

- lokal samfunnsutvikling som mål
- forebyggende intensjon
- rettet mot brede målgrupper og / eller forsøk på å integrere en marginal gruppe i lokalsamfunnet.
- samarbeidsrelasjoner mellom det offentlige system og frivillige om løsningen av sosiale oppgaver ved å utlegge ansvar, kompetanse, ressurser m.m i lokalområdet.

De 25 forsøkene er plukket ut fra flere statlige forsøksordninger. Vi har forsøkt å velge ut de mest relevante prosjektene innenfor hver forsøksordning. Fokuseringen på eldre har utelatt enkelte prosjekter som ellers ville ha fylt de felles kriteriene. I tillegg har vi lagt vekt på geografisk spredning og by / land dimensjonen.

Oversikt over forsøk og forsøksordninger som er med i denne tendensanalysen

Friville organisasjoner og kommuner i samarbeid
Forsøksprogram 1982-1986 med støtte fra Sosialdepartementet

- * **OPPSAL** (Oslo)
Frivillig hjelp til eldre fra lokale organisasjonsmedlemmer
- * **FYLLINGSDALEN** (Bergen)
Frivillige hjelpere til gangtrening og sosial oppfølging av eldre og funksjonshemmede slagpasienter
- * **ØKSNES KOMMUNE**
Nærmiljøtiltak for barn og eldre i tre bygder i kommunen
- * **TREKLANG** (Oslo)
Musikkaktivitetshus for tre generasjoner i Oslo

5 Oversikt over forsøkene

- * **GRATANGEN** (Gratangen kommune)
Fellesaktiviteter for pensjonister og barn
- * **SANDAKER** (Oslo)
Eldre hjelper eldre i et borettslag. Samspill mellom det offentlige hjelpeapparatet og eldre som givere av tjenester
- * **ENGERDAL** (Engerdal kommune)
Frivillig transporttilbud til eldre og funksjonshemmede

Handlingsplan for Integrering og desentralisering av omsorgstjenestene Støttet av Sosialdepartementet 1988-1990

- * **AMMERUDPROSJEKTET** (Oslo)
Utvikling av en ny sykehjemsmodell og et nært samarbeidsarbeid mellom sykehjemmet og de hjemmebaserte tjenestene
- * **ØYANE ALDERS- OG SYKEHJEM** (Stavanger)
Miljøintegrering i eldreomsorgen i en bydel
- * **HENNINGSVÆRPROSJEKTET** (Vågan kommune)
Integrering og desentralisering av omsorgstjenestene i en avsidesliggende kommunedel
- * **GAMVIK OG VARDØ KOMMUNER**
Utvikling av helhetlige tiltak for eldre, fulgt opp av en helhetlig evaluering

Statens Nærmiljøutvalgs forsøksprogram (SNU) Fase 1 1982-1986, fase 2 1986-fortsetter

- * **VANYLVEN KOMMUNE**
Forsøk med lokalutvalg i 11 lokalsamfunn
- * **HØYLANDET KOMMUNE**
Planarbeid for et bygdesamfunn og bygging av flerbrukshus i bygda Vassbotna
- * **NORDNES- EN SENTRUMSBYDEL** (Bergen)
Reguleringsplan, forbedringstiltak i bydelshus og samarbeid mellom kommunen og bydelen om aktiviteter og sosiale tjenester i bydelshuset
- * **FLORAPROSJEKTET** (Flora kommune)
Lokalsamfunnsutvikling med vekt på å aktivisere frivillige ressurser i lokalmiljøet i samarbeid med kommunen. Ny planleggingsmodell for samordning av kommunale og frivillige ressurser
- * **LYSHOVDEN BORETTSLAG** (Bergen)
Bomiljøprosjekt

Forsøksprogrammet for Bolig- og miljøfornyelse i etterkrigstidas bollgområder (BOM) Kommunaldepartementet 1986-1990

- * **STAVANGERGATA BORETTSLAG** (Oslo)
Bomiljøprosjekt med vekt på å styrke styret og beboerne til å ta hånd om egne utfordringer
- * **PRESTESTIEN BORETTSLAG** (Bergen)
Nærmiljøprosjekt med mål om å redusere ensomhet og isolasjon hos hjemneværende kvinner, forbedre oppvekstmiljø for barn og ungdom samt gjøre Prestestien til et bedre sted å bo for eldre.
- * **REKKEBEBYGGELSEN PÅ HAUGE** (Haugesund)
Boligforbedring og sosialt miljøprosjekt
- * **SOFIENBERG NABOSENTRAL** (Oslo)
Utvikling av samarbeidsrelasjoner mellom borettslag og andre lokale organisasjoner for å ta hånd om utviklingen av eget miljø

- * **STIFTELSEN FJELL** (Drammøn)
Helhetlig bydelsutvikling i en drabantby

Prosjekter uten tilknytning til forsøksordning

- * **KAMPEN BYDELSHUS** (Oslo)
Bydelshus som forum og redskap for lokal integrasjon og utvikling
- * **PENSJONISTENES ARBEIDSFORMIDLING** (Fredrikstad)
Praktisk hjelp og støtte til andre eldre
- * **RÅDGIVNINGSTJENESTE FOR PENSJONISTER** (Søndre Land)
Rådgivning i skatte- og juridiske spørsmål. Telefonvennetjeneste.
- * **UNGE HJELPER ELDRE PÅ TVEITA** (Oslo)

Prosjektene og forsøksordningene er presentert i egen prosjektkatalog fra NBI (Bergh, Søholt 1989) og fra Sosialdepartementet (Omsorgstjenester i utvikling, nr. 11).

Datakilder

Undersøkelsen baserer seg på eksisterende materiale fra ulike typer av data:

- * Tidligere evalueringer
(Hauge 1986, Vislie, Guntvedt 1988, Bull 1989, Søholt 1988 og 1990, Sæterdal og Søholt 1990)
- * Egenrapporteringer fra prosjektene
- * Telefonintervju for å sjekke den siste utviklingen (1989)
- * Veiledning og løpende oppfølging av BOM prosjektene
- * Studiebesøk (Flora)

Sosialdepartementet har for forsøksordningen "Handlingsplan for integrering og desentralisering av omsorgstjenestene", foretatt en løpende rapportering bestående av en kopling av egenrapporteringer og forskerevaluering. (Sosialdepartementet, omsorgstjenester i utvikling 1989-1991) Egenrapporteringene består av årsrapporter og oppsummeringer med en ofte deskriptiv karakter. Her kan det være feilkilder som trekker i motsatte retninger. Rapportene kan være for positive og utelate negative ting. Dette kan lett skje dersom rapporten skal brukes som en del av søknad for videre finansiering. Omvendt kan det være skjedd ting underveis som de som står midt oppe i det ikke har tillagt vekt og derfor underrapporterer. Dette gjelder særlig forhold knyttet til prosessen, dvs. hvordan de har gått frem. Denne muligheten til feilrapportering er forsøkt rettet opp gjennom telefonintervjuene.

For å analysere det vi har funnet, har vi prøvd å kople teorier fra mange ulike forskningstradisjoner. Vi har trukket på velferdsteori, teori om forholdet stat, kommune og tredje sektor, teori om lokalsamfunnsutvikling / organisasjonsutvikling / lokal læring / lokal mobilisering, forsøk som metode og planleggingsteori.

Fra forsøk til normalsituasjon - hva kan vi lære ?

Et vesentlig spørsmål i forsøksvirksomhet er om erfaringene kan overføres til normalsituasjonen. Det som skiller forsøkene fra normalsituasjonen er at de i en begrenset tidsperiode har hatt tilførsel av noe ekstra ressurser. Hvor mye varierer litt fra forsøk til forsøk. Flere har fått lønnsmidler til å engasjere prosjektleder, tilskudd til å sette i stand eller bygge felleslokaler og litt stimuleringsmidler til å gjøre noe for. Dette har vært viktige faktorer for å komme igang og mobilisere lokalsamfunnet til å ta mer ansvar for eget miljø. Midlene har også gått til å dekke frivilliges direkte utgifter ved lokal tjenesteyting, f.eks til bensin ved transport m.m. Endel av forsøkene har blitt tilført ekstra kompetanse ved at f.eks kommunalt ansatte har fått frigjort tid til å jobbe mer lokalrettet. Flere forsøk har vært organisert som egne prosjekt frikoplet fra vanlig kommunal saksgang og rutine. Dette har gitt mer spillerom for å prøve ut lokalt samarbeid.

Det er et spørsmål om resultater fra forsøk med lokalt samarbeid kan overføres fra et lokalsamfunn til et annet. Resultatene er imidlertid et håndfast bevis på at det nytter å prøve, og viktige for å inspirere andre. Snarere enn en kopiering av tiltak og aktiviteter, vil overføringsverdien være knyttet til lokal problemløsningsevne og metoder for lokal læring. Summen av erfaringene fra forsøkene kan si oss noe om vilkår som må være til stede for å få til en lokal utviklingsprosess. Erfaringene kan belyse hvordan det offentlige kan legge til rette for lokal handling basert på samarbeid mellom offentlige og ikke offentlige ressurser, og gi innspill til utvikling av mer aktive og levende lokalsamfunn. Sikker kunnskap får vi ikke før vi går inn og ser på forsøkene flere år etter forsøkets slutt. Var det bare et idealistisk blaff eller fortsetter noe av virksomheten? Hva gikk galt og hva er levedyktig av det som ble startet opp? Har kommunen og lokalsamfunnene gått inn i nye samarbeidsformer? Har det skjedd en interesse- og ressurskopling underveis? Er det blitt utløst nye lokale ressurser? Er det de samme ildsjelene som holder på, eller er det mobilisert flere etterhvert? Har det skjedd en opplæring i lokalt demokrati? Er lokalsamfunnene blitt bedre rustet til å ta opp nye utfordringer etter hvert som de dukker opp?

Eksemplene vi ser på i denne tendensanalysen varierer med hensyn til tidsperspektiv. De siste startet opp i 1988/89 mens andre som startet tidlig og midt i 80-åra, nå viderefører på egen hånd. Noen få forsøk opphørte samtidig med at forsøksmidlene tok slutt.

6 * Dokumentasjon

Erfaringene fra de 25 forsøkene som er med i utvalget er systematisert så godt det har latt seg gjøre fra det foreliggende materialet. Ved siden av å gi en grov oversikt over type prosjekter og resultater, har vi tatt med variabler som kan si noe om hvordan det lokale samarbeidet er lagt opp i løpet av forsøksperioden, samt lokale virkninger av arbeidet. Dersom det er et mål for velferdspolitikken at lokalsamfunn skal bli bedre i stand til å håndtere egne utfordringer ved hjelp av lokalt samarbeid, trenger vi mer kunnskap om vilkår for at slikt samarbeid skal kunne fungere. Dataene er for omfattende til å presenteres i sin helhet her, men vi har med de viktigste oppsummeringene. Følgende variabler var med i kartleggingen:

Type lokalområde

Herunder hvor i landet, type kommune og type lokalsamfunn

Lokale utfordringer som var utgangspunkt for forsøkene

Hva var bakgrunnen for forsøket. Problemer og utfordringer lokalt som noen har tatt initiativ til å gjøre noe med.

Hovedmål, delmål

Hva prosjektene selv har definert som mål. Lokalsamfunnsprosjektene har ofte definert flere mål, mens f.eks eldreprosjektene har få og enklere mål.

Målgrupper

Hvilke grupper i den lokale befolkningen skulle prosjektene nå?

Initiativtaker

Hvem tok det første initiativet til prosjektet, var det en enkeltperson, en lokal forening, kommunen, staten eller flere av disse sammen?

Aktørtyper

Skjedde samarbeidet mellom ulike aktørtyper; her frivillige enkeltpersoner, tredje sektor, kommuner og evt. andre.

Type organisasjoner etter formål og virksomhetsområde

Hvilken del av tredje sektor som har medvirket for å ta hånd om sosiale utfordringer i lokalsamfunnet.

Arbeidsdeling mellom de som medvirker i prosjektet

Fordeling av ansvar og oppgaver mellom de ulike aktørtypene i prosjektet

Organisering av prosjektene

Hvem har deltatt i styringsgruppene, hvem har hatt beslutningsmyndighet, er det f.eks de samme som utfører tjenestene eller er det noen andre

Oppgaver

Hvilke konkrete oppgaver er utført av frivillige tjenesteytere?

Leg/profesjonell

Er det frivillige arbeidet utført av profesjonelle eller "amatører".

Frivillig/betalt

Er det gitt noen form for lønnskompensasjon til de frivillige yterne? Har det skjedd noen endring over tid for de som har ytt frivillige tjenester over et lengre tidsrom?

Synlige resultat

Dette henger tildels sammen med oppgaver. Synlige resultat er f.eks bydelshus, lekeplass, mindre hærverk.

Ringvirkninger

Dette er vanskeligere å få øye på. Det dreier seg om positive utsagn om effektene av prosjektene i lokalsamfunnet, som er kommet frem i det rapporterte materialet.

Hva var vanskelig/mislykket

Hva har prosjektene ikke fått til

Finansiering

Hvordan har forsøkene vært finansiert, hvem har bidratt økonomisk.

Forsøks varighet

Hvor lenge et prosjekt har fått statlige forsøksmidler.

Videreføring, og ansvar for videreføring

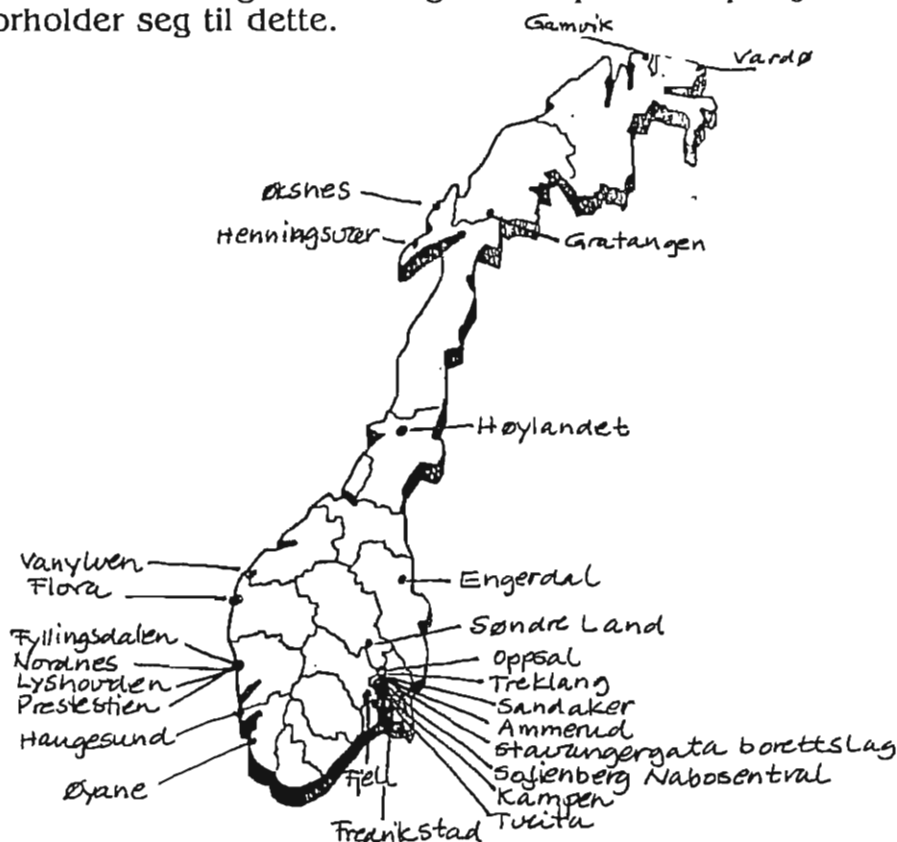
Har arbeidet fortsatt etter at de statlige forsøksmidlene tok slutt? Og i tilfelle ja, hvem har påtatt seg ansvaret for å drive arbeidet videre.

Kontaktpersoner lokalt

Oversikt over personer som var sentrale i prosjektet da vi ringte rundt i 1989. Navn og tlf.nr. finnes i den norske prosjektkatalogen.

Geografisk fordeling av forsøksprosjektene som er med i denne undersøkelsen

De 25 forsøkene vi ser på her fordeler seg over hele landet, men med en klar overvekt av forsøk i Sør-Norge. Det er med prosjekter fra Stavanger i sør til Gamvik og Vardø i nord. Ulike kommunetyper er representert, men med en hovedvekt på prosjekter i byer. Dette sier antakelig mer om hvem som har tilgang på informasjon om statlige forsøksordninger enn behovet for fornyelse av omsorgssektoren rundt om landet. Kanskje kan imidlertid fokuseringen på omsorgssvikten, særlig innen eldreomsorgen i byene, ha bidratt til at sentralforvaltningen i noen grad har prioritert prosjekter som forholder seg til dette.



I hva slags kommuner og lokalsamfunn finner vi disse 25 forsøkene?

Av 25 prosjekter var 16 i bykommuner og 9 i landkommuner. Landkommunene fordelte seg på 6 i kystkommuner og 3 i innlandskommuner. For 3 av landkommunene deltok hele kommunen i forsøket (Gratangen, Engerdal og Vanylven). For de resterende 6 var forsøket avgrenset til et bestemt lokalsamfunn.

Av de 16 forsøkene i bykommuner var 2 forsøk rettet mot en hel by (Fredrikstad og Treklang i Oslo). Resten fordelte seg på 4 forsøk i sentrumsbydeler, 5 forsøk i drabantbyer og 5 forsøk i enkelte borettslag/boligkompleks.

5 forsøk var ikke var avgrenset til et spesielt lokalområde i kommunen. 4 av disse rettet seg mot snevre målgrupper, mens ett, Vanylven, satset på lokalt utviklingsarbeid i de fleste lokalsamfunnene (11) i kommunen.

Hvilke utfordringer i lokalsamfunnene ligger bak prosjektene?

Konkrete, lokale utfordringer som er uløst av det kommunale forvaltningsapparatet, er bakgrunn for de fleste av disse forsøkene. Utfordringene går ofte på tvers av sektorer, offentlig - privat og på tvers av generasjoner og grupper. Det kan være mangelfullt tjenestetilbud, eller lokalsamfunnet kan være påført store endringer utenfra som det må forholde seg til på en eller annen måte. Et eksempel på dette er den planmessige byfornyelsen i Oslo og Bergen som har snudd opp ned på gamle og tradisjonsrike bydeler.

I flere av prosjektene har det vært sammensatte utfordringer som har tvunget frem samarbeid på tvers av offentlig og privat virksomhet.

Her følger en oversikt over lokale utfordringer som har ligget bak disse forsøksprosjektene:

- Opplevelse av omsorgssvikt for en eller flere grupper lokalt. (1)
- Behov for tjenester og aktiviteter i gråsonen mellom offentlig og privat virksomhet. (4)
- Isolasjon og mangel på kontakt i og mellom grupper. (7)
- Lokal stagnasjon, nedturtursområder. (6)
- U hensiktsmessig organisering av offentlige tjenester. (4)
- Ønske fra brukerne om bedre offentlige tjenester. (1)
- Problemer for utsatte grupper. (8)
- Store lokale endringer påført lokalsamfunnet utenfra. (3)

Hvilke mål har prosjektene formulert?

Prosjektmålene gjenspeiler de lokale utfordringene, noe tilpasset de generelle målene i de statlige forsøksordningene. Flere prosjekter har flere mål. Jo flere mål, jo mer lokalsamfunnsrettet er ofte prosjektene. De er som en slags vifte som bretter seg ut og dekker flere målgrupper og interesseområder lokalt. Her prøver vi å gi en oversikt med eksempler for å vise bredden og mangfoldet.

- Hjelp til selvhjelp (1)

Stavangergata borettslag hvor beboerne på egen hånd tar ansvar for å bedre og styrke bomiljøet slik at de selv kan ta hånd om de utfordringene de står overfor. Det kan diskuteres om dette er et samarbeidsprosjekt, da kommunens deltakelse har vært minimal og lite aktiv. De individrettede kommunale tjenestene i gården som hjemmesykepleie og hjemmehjelp har imidlertid blitt noe mer tilpasset beboernes behov etterhvert som borettslaget har synliggjort hjelpe- og omsorgsbehovet hos beboerne.

- Frivillig hjelpetjeneste basert på samarbeid kommune/frivillige (3)

F. eks som på Oppsal hvor samarbeidsrådet for kommunen og frivillige organisasjoner har gått sammen om hjelpetjeneste til eldre. Hjemmehjelpen og hjemmesykepleien har avdekket hjelpebehov som verken var tilgjengelig i offentlig eller privat regi. Frivillige hjelpere, friske eldre, fulgte til lege, gjorde ærend, praktisk hjelp i huset eller var sosialkontakter.

- Styrking/bedring av forholdene for en målgruppe (4)

F.eks rehabilitering av slagpasienter i Fyllingsdalen i Bergen i samarbeid mellom fagfolk (fysio- og ergoterapeuter) og frivillige hjelpere. De frivillige hjalp med gangtrening, praktiske gjøremål som handling og sosiale aktiviteter. De frivillige fulgte også opp med en oppfølgingsgruppe for de som var ferdigbehandlet. De frivillige hjelperne fikk opplæringskurs.

- Lokalt utviklingsarbeid i samarbeid mellom kommunen og frivillige/ lokalsamfunn (8)

Som f.eks i Vanylven hvor det er valgt 11 lokalutvalg til å samarbeide med kommunen. Lokalutvalgene har gjennom omfattende dugnadsarbeid vedlikeholdt felleshus og fellesanlegg, arbeidet for trafikksikkerhet og trygge lekeområder, drevet jobbskaping og fremmet lokal næringsutvikling, tatt vare på kulturminner, bedret forholdet mellom lokale institusjoner og frivillige organisasjoner m.m. Lokalutvalgene har også engasjert seg i desentralisert eldreomsorg og bygging av trygdeboliger. Sammen med kommunen har lokalutvalgene arrangert stormøter og søkekonferanser som har vært åpne for alle.

- **Fornyelse av samhandling i og mellom grupper og generasjoner (2)**

F.eks stiftelsen Treklang som vil fornye samhandlingen mellom generasjoner og det pedagogiske innholdet i barnehager. Kjernen i prosjektet er en Montessorri barnehage og en pensjonistgruppe som holder til i samme hus. Treklang ønsker å være et "veksthus" for flere generasjoner med knoppskyting til lignende prosjekter.

- **Integrering av kommunale institusjoner i lokalmiljø (3)**

F. eks Øyane aldershjem som ønsker nærmere samarbeid med de hjembaserte tjenestene og at bydelens befolkning blir mer synlig og deltakende på institusjonen. Det er opprett god kontakt med skoler og barnehager med gjensidige besøksordninger.

- **Samordnet omsorgstjeneste (2)**

Som f.eks i Gamvik og Vardø kommune som ønsker å organisere omsorgstjenestene etter brukernes behov. Omsorg er satt på dagsorden i kommunene og det er lagt opp til bred folkelig debatt for hvordan kommunale og andre lokale ressurser kan utnyttes for en best mulig lokal omsorgstjeneste, i og utenfor institusjon.

- **Utvikling av fellesskap og trivsel (6)**

Som f.eks Lyshovden borettslag som satte igang tiltak for utsatte ungdomsgrupper samtidig som det ble satset på brede miljøtiltak rettet mot alle beboerne. Arbeidet ble lagt opp slik at det kunne stimulere beboerne til å ta felles ansvar for trivselen i lokalmiljøet. Fra 1985 av betaler f.eks. alle husholdningene kr. 5 pr. mnd. til miljøtiltak og det er et eget miljøutvalg med 30-50 aktive. Barne- og ungdomstiltakene er utvidet og drives sammen med et naboborettslag. Eldreklubben gjennomfører en rekke arrangementer og det er kommet istand en ordning med "ungdom hjelper eldre."

- **Nye modeller for lokalt samarbeid (2)**

Som Sofienberg Nabosentral hvor flere borettslag m.m er gått sammen for å utvikle miljøskapende tiltak. Borettslagene er små og alle har gjennomført fysisk byfornyelse med stor utskifting av beboere, endret boligøkonomi og overgang-fra vanlige leieforhold til eie gjennom borettslag. Nabosentralen er et lokalt sameie hvor borettslagene sammen kunne drive egenopplæring og utvikling i effektiv borettslagsdrift, miljøskapende tiltak m.m.

Kategorisering av prosjektene etter mål og utvalgskriterier

Disse 25 prosjektene kan grovt deles inn i tre kategorier etter hvor sammensatte og omfattende de er. De tre kategoriene som er valgt her, tar utgangspunkt i prosjektenenes egne mål og de felles utvalgskriteriene som er nevnt i kap. 5. Alle prosjektene fyller kriteriene om bedring av eldres situasjon og lokalt samarbeid

mellom kommune og tredje s ektor. Vi har kalt de tre kategoriene for enkle prosjekter, sammensatte prosjekter og lokalsamfunnsprosjekter.

Enkle prosjekter

Dette er prosjekter som har m alsetting om   bedre forholdene for en eller få grupper beboere. Oppgavene er avgrenset og konkrete. I denne rapporten er slike enkle prosjekter knyttet til eldre. F.eks transportjeneste for eldre.

Sammensatte prosjekter

Dette er prosjekter som kan ha flere m al knyttet til en eller få grupper beboere. Eksempler er integrering av sykehjemsbeboere i nærmiljøet, åpne et sykehjem for nærmiljøets beboere, deltakelse i aktiviteter som styrker sosiale nettverk og kontakter m.m.

Lokalsamfunnsprosjekter

Dette er prosjekter som har utvikling av hele eller store deler av lokalsamfunnet som m al. Det omfatter alt fra planleggings- og byggeoppgaver til sosiale og kulturelle arrangement m.m. To av prosjektene, Henningsv er og Gamvik/Vardø, har valgt lokalsamfunnsutvikling som strategi for   få til bedre, mer helhetlige og integrerte tjenester for eldre.

Prosjektene fordeler seg slik på de tre kategoriene:

Enkle prosjekter (6)	Sammensatte prosjekter (6)	Lokalsamfunnsprosjekter (13)
Oppsal	Treklang	Øksnes
Fyllingsdalen	Gratangen	Henningsv�er
Sandaker	Ammerud	Gamvik/Vardø
Engerdal	�yane	Vanylven
Fredrikstad	Stavangergt.	Høylandet
Søndre Land	Tveita	Nordnes
		Flora
		Lyshovden
		Prestestien
		Hauge
		Sofienberg
		Fjell
		Kampen

Over tid kan prosjektene endre seg. De kan gå fra små og enkle prosjekter til mer omfattende. Eller, de kan starte opp med utvikling av lokalsamfunnet som m al, men ende opp som prosjekter rettet mot en eller få grupper.

Hvem har tatt initiativ til prosjektene?

Det er stor variasjon i hvem som har tatt initiativ til prosjektene. Det vil avhenge av hvem som ser utfordringene, har noen ideer om hva som kan gjøres, har ressurser og er i posisjon til å ta initiativ til et prosjekt. Det varierer fra lokale ildsjeler til ildsjeler i stat og forskningsinstitusjoner. I de fleste tilfellene (23) er imidlertid lokalmiljøet involvert, enten med enkeltpersoner, lokale organisasjoner eller kommunale instanser. Et vesentlig trekk ved den som tar initiativ, er at initiativtakeren(e) ofte legger premissene for forsøket og samarbeid med andre.

Den største variasjonen i hvem som tar initiativ, går kanskje på om initiativtakeren består av en enkelt aktør (9) eller om det er flere sammen (16).

Initiativtaker	Person	En el. flere lokale org	Kom forvaltn.	Kom Inst.	Stat	Forskn.- Inst.	SUM
En	5	2	1		1		9
Flere							16

Enkeltaktører som initiativtakere (9)

Initiativtakerne består av enkeltpersoner (5), lokale foreninger (2) og offentlige institusjoner (2). Eksempel på enkeltperson er forkvinnen i Prestestien borettslag, distriktslegen i Engerdal og styreren på aldershjemmet i Øyane. Eksempel på lokale foreninger er velforeningene på Kampen i Oslo og på Nordnes i Bergen. De offentlige institusjonene som har tatt initiativ til forsøk er sosialkontoret i Haugesund og SIFBO (Selskapet for innvandrere- og flyktningboliger) som tok initiativ til Nabosentralen på Sofienberg i Oslo

Samarbeid om initiativ (16)

Samarbeid om initiativ kan være mellom bare lokale organisasjoner, men i de fleste tilfellene (12) er kommunen med. Samarbeidsaktørene varierer, det kan være mellom to kommuner, kommune og lokalsamfunn, kommune - stat, kommune - forskningsinstitusjon eller konsulentfirma eller en blanding av alle disse.

Kommentar

Noe av årsaken til at så mange initiativ er resultat av samarbeid kan skyldes at mange kommuner og lokalsamfunn i Norge er små. "Alle kjenner hverandre". Ordføreren møter pensjonisten på posthuset og i butikken og har kanskje felles slekt. Og slik er det med flere andre også. Lokale problemer diskuteres i mange fora, privat, i organisasjonslivet og på jobben. Da eksisterer det allerede et

etablert interessefellesskap på tvers av offentlig og privat og på tvers av ulike sektorer. I slike situasjoner er samarbeid om igangsetting av nye tiltak kanskje et uttrykk for at saken har vært diskutert lenge lokalt og er moden for at noe skal settes igang. At initiativet til et prosjekt er oppstått som et samarbeid mellom flere og ulike parter, kan være et uttrykk for:

- erkjennelse av udekkete behov hos brukergruppene
- erkjennelse av at kommunen ikke kan løse de aktuelle oppgavene alene (mangel på ressurser, "ikke kommunal oppgave", interessene faller ikke direkte inn i kommunens oppgaveløsningsapparat)
- erkjennelse av at problemene er kollektive og ikke kan løses av enkeltpersoner alene
- erkjennelse av at oppgavene best kan løses med en blanding av kommunale og lokale ressurser og en blanding av de ulike aktørenes måter å løse oppgaver på.

Samarbeid om initiativ kan også tyde på at den første oppgaven ikke blir å overbevise andre om behovet for samarbeid. Derimot blir det viktig å synliggjøre og konkretisere hva det kan samarbeides om, hvilke ressurser partene kan frigjøre, hvordan det kan samarbeides og etter hvert hvordan forholdet mellom samarbeidspartene skal reguleres om dette er ønskelig.

Der hvor en aktør tar initiativ alene, kan det være tegn på at en regner med å løse problemet alene. Samarbeid oppstår etterhvert som det er nødvendig for å få til det man ønsker.

Type organisasjoner og foreninger som er representert i utvalget

Organisasjonene i utvalget som deltar i lokalt samarbeid, spenner over et vidt spekter. Det er med lokale avdelinger i store landsdekkende organisasjoner, lokale andelslag og ulike samvirkeordninger, lokale foreninger, løst organiserte grupper og hjelpeordninger, f.eks. nabo hjelp, ytt av enkeltpersoner

På neste side har vi klassifisert organisasjonene etter formål. Klassifiseringen følger samme mønster som inndelingen i NOU 1988: 17, Frivillige organisasjoner.

Foreninger og organisasjoner som er med i utvalget:

	Antall prosjekter
Humanitære / sosiale foreninger	6
Livssyn/politisk/religiøse foreninger	6
Interesseorganisasjoner /foreninger	16
Idrett	3
Vel/grendelag/borettslag/nærmiljø	14

Tallene referer til antall prosjekter hvor forskjellige typer foreninger og organisasjoner er representert. I flere prosjekter deltar flere typer organisasjoner. Opplysninger om antall foreninger totalt er mangelfulle. Mange av prosjektene har bare oppgitt de viktigste frivillige organisasjonene ved navn, mens resten er udefinert, både i formål og antall.

Hva kjennetegner de organisasjonene vi finner i utvalget?

Felles for de fleste organisasjonene i utvalget er at de har en lokal identitet og at arbeidet er knyttet til lokalsamfunnet. Dette gjelder selv om organisasjonene er lokale avdelinger av nasjonale organisasjoner. Formålet er enten knyttet generelt til området, eller til gruppers interesser eller velferd. Dette gjelder også for livssynsorganisasjonene som ofte har sosialt arbeid både som mål og virkemiddel.

Interesseorganisasjoner

I 14 av 16 prosjekter er pensjonistforeninger, eldreklubber osv. representert. Dette er den absolutt største gruppen og kanskje naturlig ettersom vi har valgt ut prosjekter hvor eldre er involvert på en eller annen måte. Det som imidlertid er interressant for interesseforeningene er at de i stor grad er knyttet til adskilte gruppers interesser, eldre, husmødre, ungdom og barn. Bare et lite antall av interesseforeningene er knyttet til interesser på tvers av grupper husflidslag (2), avis (1), intern-tv (1), historielag (1), kor (1).

Områderettede foreninger

Områderettede foreninger er representert i litt over halvparten av prosjektene. I mange er det flere områderettede foreninger som samarbeider, f.eks. flere borettslag, vel og beboerforeninger, lokale andelslag, og stiftelser. Dette viser at områderettede foreninger med generelle målsettinger, eller målsettinger knyttet til lokal forvaltning, også tar opp sosiale oppgaver, enten for en gruppe i området, eller mer alment rettet mot flere grupper i lokalsamfunnet.

Humanitære og sosiale foreninger

I 6 av prosjektene deltar humanitære/sosiale foreninger. Dette er lokale avdelinger av Røde Kors, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Norske kvinners sanitetsforening, et helselag og en nabo-tjeneste som er organisert i forbindelse med forsøket. Et av prosjektene samarbeider med Tyrillikollektivet om utsatte ungdomsgrupper.

Politiske, religiøse og livssynsforeninger

De foreningene som er spesifisert her er menigheter, Kirkens Bymisjon i Oslo, Frelsesarmeen, Lions og Montesorristiftelsen.

Idrettslag

Tre av prosjektene samarbeider med lokale idrettslag.

Enkeltpersoner

I mange av prosjektene er det mobilisert enkeltpersoner som ikke er medlem av noen forening. Dette vil vi antakelig se mere av. Det ser ut til at mange foretrekker å engasjere seg direkte i meningsfulle oppgaver fremfor å gå veien om organisasjonsarbeid. Eldre hjelper eldre er et av flere eksempler på dette.

Hvilken type foreninger er ikke representert i utvalget?

Det er i hovedsak to typer organisasjoner som ikke er representert i utvalget. Den ene typen er slike som har interesser og formål som går langt utenfor det helse- og sosialpolitiske området. Eksempler på slike er kultur og kulturvernorganisasjoner, natur, friluft og miljøvernorganisasjoner. Andre er internasjonalt orienterte organisasjoner, menneskerettighetsorganisasjoner og solidaritetsorganisasjoner.

Den andre typen som nesten ikke er representert, med unntak av et par husflidslag, kan vi på mange måter si kjennetegnes av det motsatte. Interesseområdet er for snevert, knyttet til en helt spesiell interesse eller en spesiell gruppe slik som f.eks hobbyklubber og pasientforeninger.

Kommentar

Kombinasjonen av at initiativet til forsøkene (23) stammer fra lokalmiljøet og at foreningene som deltar stort sett har en lokal identitet, tilsier at identitet og tilhørighet har betydning for etablering av lokale samarbeidsprosjekter. Sansynligvis spiller den lokale tilhørigheten større rolle enn hvilken type forening det dreier seg om. Det vesentlige er at det finnes lokale organisasjoner som tar ansvar for å gjøre noe med lokale utfordringer. Eksempel på det siste var f.eks seilforeningen i en kystkommune som ville samarbeide med kommunen om å integrere fysisk handikappede og innvandrere i det sosiale liv i kommunen. I en innlandskommune var det jakt- og fiskeforeningen som påtok seg et lignende ansvar. Dette støtter opp om tidligere erfaringer fra etablering av lokale utviklingsprosjekter. Det er de berørte som i første rekke kan identifisere utfordringer som det er et lokalt ønske å gjøre noe med. Det er også de som selv bor og virker i et område som har best oversikt over lokale, ikke-offentlige ressurser som kan settes inn.

Formelle samarbeidsrelasjoner mellom tredje sektor og kommunene

Ved å se på hvordan det formelle samarbeidet mellom tredje sektor og kommune er organisert, kan vi få vite noe om hvordan samarbeidet er forankret, om hvem som legger premissene og målene for samarbeidet og om likhet og ulikhet mellom partene. Det kan også si noe om utviklingspotensiale for samarbeidet, hvem som kan åpne og lukke dører, fatter de endelige avgjørelsene osv. Evalueringer som følger et og et prosjekt, kan gi et bilde av om det er samsvar mellom mål, formelt organisasjonskart og det samarbeidet som faktisk skjer.

I denne rapporten er målet derimot å få en oversikt over ulike modeller for organisering av lokalt samarbeid, basert på en oppsummering av de 25 forsøkene.

Det er tre hovedformer for styring som skiller seg ut. For det første er det de **brukerstyrte**, (5) 'bottom-up' prosjektene. Her er det brukerne som i hovedsak definerer mål, har kontroll over ressursbruk og hva som skal gjøres. Kommunen deltar etter som hva brukerne finner formålstjenelig. Så er det **samarbeidsprosjektene** (14) hvor kommune, frivillige organisasjoner, frivillige hjelpere og evt. andre deltar i styrings/samarbeidsorganer på lik linje. Og til slutt er det de **kommunestyrt**, (6) 'top-down' prosjektene, hvor de frivillige ikke deltar formelt i styringen men utfører tjenester.

Brukerstyrte prosjekter(5)

Dette er både prosjekter hvor det er opprettet egne brukerforum (stiftelse, andelslag, sameie) og prosjekter hvor eksisterende organisasjoner som borettslag og pensjonistforeninger driver arbeidet. I disse prosjektene skjer samarbeidet med kommunen om konkrete saker på initiativ fra brukerorganisasjonene. Kommunen deltar der brukerne ser det formålstjenelig. I disse prosjektene har brukerne ønsket å beholde styringen. Kommunene kan delta med økonomisk støtte, kompetanse og eventuelt med lokaler til de brukerdefinerte og brukerdrevne tiltakene.

Samarbeidsprosjektene(14)

I de fleste av disse prosjektene er det organisert et formelt samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner. I noen prosjekter deltar også representanter for de frivillige tjenesteyterne og forskningsinstitusjoner. Disse prosjektene varierer endel innbyrdes. Hovedforskjellen går på om styringsgruppen består av de som faktisk er involvert i det daglige og praktiske samarbeidet, dvs. de frivillige hjelperne og kommunalt ansatte, eller om styringsgruppen består av etatsjefer og politikere fra kommunen og lederne fra organisasjonene. I 'eldre hjelper eldre' prosjektene er det siste ofte tilfelle. Organisasjonene går så ut og mobiliserer sine medlemmer

som frivillige hjelpere. De hjembaserte tjenestene eller f.eks. eldresentrene melder fra til helperne om behov og koordinerer tiltakene.

Styringsgrupper som legger de overordnede retningslinjene for prosjektet, ordner finansiering og avklarer ansvarsforhold osv. ser ut til å kunne fungere godt når praktisk organisering er delegert lokalt til gjennomføringsnivå. Samarbeidsprosjektene må hele tiden balansere mellom ulike interesser. For å få til noe nytt, må det oppnås en konstruktiv enighet som alle parter ser nytten av å få gjennomført. Formell enighet som er oppnådd gjennom stemmegivning har vist seg å være vanskelig å omsette til praksis. Gode, praktiske resultater har større sjanser om de tuftes på reell enighet oppnådd gjennom dialog og argumentasjon.

Kommunestyrt prosjekter (6)

I disse prosjektene består styringsgruppene av etatsjefer, politikere, politiske utvalg eller av ansatte i etater som skal samarbeide. Vi har tatt med Ammerudprosjektet i denne gruppen selv om Kirkens Bymisjon er representert i styringsgruppen sammen med kommunen. Det er fordi denne organisasjonen er bygd opp med eget byråkrati og baserer virksomheten på ansatte. Den har heller ingen spesiell tilknytning til lokalområdet. I de fleste av de kommunestyrt prosjektene er prosjektleder knyttet til kommunen. Det kan være ordføreren, sosialsjefen o.l. Da har de prosjektlederjobben bare som en del av sitt arbeidsområde. Der hvor prosjektleder er hentet utenfra, har dette skjedd uten innflytelse fra brukere og frivillige hjelpere.

Disse prosjektene som ofte er solid forankret på toppnivå i kommunen, er i større grad enn de andre avhengig av at de som sitter i styringsgruppen faktisk ønsker nye samarbeidsrelasjoner mellom kommunen og tredje sektor. Ønsker de reelle endringer, vil de også kunne fungere som pådrivere i sine etater, ta initiativ overfor frivillige organisasjoner, delegerer ansvar m.m. Men slike styringsgrupper kan også fungere i et vakuum, uten kontakt med de som skal gjennomføre det lokale samarbeidet og den frivillige tjenesteytingen.

Kommentar

Hvilke modeller som er gode eller dårlige, vil avhenge av lokale forhold, mål med prosjektet, hvor langt man er kommet i samarbeidsrelasjonene osv. På sikt, dersom man ønsker at samarbeidet skal få mer varig karakter, vil vi anta at en eller annen form for samarbeidsmodell må utvikles. Samarbeid basert på demokratiske prinsipper og reell medinnflytelse over ressurser og ressursbruk, er sansynligvis en nødvendighet for å få til forpliktende samarbeid mellom i utgangspunktet helt uavhengige aktører. Dette synet på vilkår for videreføring av lokalt samarbeid, blir også fremhevet av Vislie og Guntvedt (1988) i deres sammenlignende prosessevaluering av seks av disse forsøkene.

Arbeidsdelingen mellom frivillige og kommunale myndigheter

Parallelt med den formelle organiseringen av disse prosjektene, har det foregått en arbeidsdeling av mer eller mindre formell karakter mellom tredje sektor og kommunale myndigheter. Arbeidsdeling avhenger av hvilke oppgaver som skal utføres, hvor mange frivillige som er involvert, hvor mye tid de har osv. Lokale holdninger til frivillighetsarbeid vil også spille inn. Holdninger og ulike kulturer hos de frivillige yterne og de kommunalt ansatte, vil ha betydning for hvordan det praktiske samarbeidet utvikles over tid.

Disse forsøkene har gitt oss noen erfaringer å bygge videre på i hvordan frivillige og kommuner kan samarbeide.

Med de frivillige som utgangspunkt

I mange prosjekter er mye lagt på de frivillige. De rekrutterer hjelpere og organiserer i stor grad sitt eget tjenestetilbud, eventuelt i samarbeid med kommunen. I et borettslag (Lyshovden) samfinansierer borettslaget to miljøarbeiderstillinger med kommunen. Disse har ansvar for opplæring av frivillige som igjen er ansvarlige for en rekke tiltak og aktiviteter. I andre prosjekter samfinansierer kommunen og lokalmiljø vaktmestertjenester og lokal miljøutvikler, eller kommunen dekker lokaler og telefon, mens de frivillige er ansvarlige for tjenestetilbudet.

Selvstyrte grupper

Flere prosjekter baserer mye av det daglige arbeidet på mer eller mindre selvstyrte brukergrupper. Dette kan være løst organiserte grupper hvor deltakerne deltar ut fra egeninteresse. Her kan både frivillige og ansatte i kommunen delta. De som deltar er de samme som er engasjert i samarbeidsprosjektet og de samme som avgjør hva og hvordan oppgavene skal løses. Fordelen med slike grupper er at de er fleksible og raskt kan endre oppgaver og arbeidsform.

Løpende dialog

I andre prosjekter foregår det en løpende dialog mellom styringsgruppe / kommunale instanser og lokalmiljø / de frivillige tjenesteyterne om ansvars- og oppgavefordeling på nye områder. I Vanylven er det valgt 11 lokalutvalg på allmøter i hver enkelt krins. Lokalutvalgene samarbeider om enkeltsaker med den sentrale styringsgruppen uten selv å være formelt representert der. Hvert lokalutvalg har sine egne delprosjekter og er ansvarlig for desentralisert omsorgstjeneste, dugnadsarbeid i forbindelse med fellesthus, sosiale arrangement osv.

Mobilisering og nettverksarbeid

I noen av de nystartede prosjektene jobbes det aktivt med bred mobilisering gjennom nettverksarbeid og folkemøter. Her har kommunen vært initiativtaker og ansvarlig for den første mobiliseringen, mens forhåpningene er at frivillige krefter skal ta

over etterhvert som ideene til samarbeid konkretiseres. Arbeidet kan være tverrsektorielt mot hele lokalsamfunnet eller innenfor en sektor.

Samarbeid fra sak til sak

Noen prosjekter har valgt å bare samarbeide med kommunen fra sak til sak etter behov. Dette kan være vellykket i en periode, men kan fungere ustabil over tid da kommunen ikke har noen formelle forpliktelser til å følge opp.

Beboerdrevet utviklingsarbeid

Noen få prosjekter har lite samarbeid med kommunen. Noen har startet opp som beboerdrevne prosjekter og utviklet samarbeid med kommunen etter hvert som oppgavene har gjort dette nødvendig. I enkelte av BOM-prosjektene har det vært en filosofi om at beboerne først må finne ut hva de vil og hvordan de vil organisere seg, før de innleder samarbeid med kommunen. Et av prosjektene har ikke samarbeidet med kommunen. Kommunen har vært med på diskusjonsrunder, men uten at det har vært mulig å få til praktisk samarbeid. Resultatet har blitt at engasjerte beboere driver utviklingsarbeid og tjenesteyting på egen hånd. Tjenesteytingen ligger nær opp til hva en kan forvente av hjemmepleie av eldre, funksjonshemmede og trygdede. Ved siden av individuell hjelp omfatter tilbudet nærkafe, matombringing og ulike sosiale aktiviteter.

Kommentar

Disse erfaringene viser at det er mange måter å praktisere lokalt samarbeid mellom frivillige ytere, tredje sektor og kommunen. Hva som velges i det enkelte prosjekt vil avhenge av tema, oppgaver, hvor omfattende prosjektet er og hvor lenge samarbeidet har eksistert. På bakgrunn av erfaringene ser det ut til at det er vesentlig å sikre en praksis som gir nødvendig innflytelse til de som skal utføre de praktiske oppgavene. Der hvor det ikke er de samme som fatter overordnede beslutninger om prosjekter, bør en forsøke å få til åpne kontaktlinjer begge veier. Det kan bidra til å skape realistiske forventninger til hva en kan oppnå og forene de ulike aktørene om prosjektets mål.

Hva forteller forsøkene oss om hva vi kan forvente av frivillige tjenesteytere?

Med jevne mellomrom har det de siste årene vært ført en debatt i pressen om behovet for et sosialt sikkerhetsnett ved siden av det offentlige hjelpeapparatet. Nærmiljø og frivillige organisasjoner har blitt utpekt som viktige aktører. I debatten har det ikke vært mangel på meninger om hvilke oppgaver tredje sektor kan utføre innenfor helse- og sosialsektoren. Det har vært litt uklart om en forventer at tredje sektor skal avlaste eller erstatte det kommunale

hjelpeapparatet, eller om tjenestene tredje sektor tilbyr er kvalitativt forskjellige og heller fremstår som et supplement til de kommunale tjenestene?

Debatten har i liten grad vært fokusert på om tredje sektor er interessert i å påta seg rollen som sosialt sikkerhetsnett. Det har ikke vært stilt spørsmål ved om det finnes nok velfungerende nærmiljø som kan ta hånd om de enkeltpersoner og grupper som har behov for ekstra oppfølging.

Erfaringene fra forsøkene kan antyde retningslinjer for hvilke oppgaver som med rimelighet kan forventes utført av tredje sektor og frivillige ytere. Er det snakk om tungt pleiearbeid og ansvar for folk som eller ikke ville klare seg selv, eller er det mer snakk om trivselstiltak?

Dette utvalget av forsøk er fokusert på eldre, enten som eneste målgruppe eller som del av et lokalsamfunn. Det reduserer selvsagt bredden i erfaringer fra frivillig tjenesteyting i nærmiljø, men på den annen side får vi vite mer om den frivillige tjenesteytingen overfor en gruppe med stort omsorgsbehov. Gruppen er dessuten økende og representerer en voksende utfordring for det tradisjonelle hjelpeapparatet, det offentlige og familien. I denne sammenheng kan det være fruktbart å se litt nærmere på hva frivillig innsats i disse prosjektene har omfattet.

Som frivillig kan man ha flere roller

Roller som frivillig tjenesteyter eller deltaker vil være svært ulik avhengig av hva slags type prosjekt det dreier seg om. Vi kan iallefall skille mellom tre typer (Vislie, Guntvedt, 1988).

Frivillige som hjelpere overfor en gruppe brukere.

Dvs. at de frivillige har drevet en form for "klientarbeid". De har f.eks medvirket i sosiale kontaktordninger eller ytt tjenester som mottakeren av hjelpen har behov for i sitt daglige liv.

Frivillige som samtidig er brukere.

Det er der hvor de som deltar også er målgruppen for prosjektet. F.eks som i Gratangen hvor det var et ønske at barn skulle få mer kontakt med eldre. De samme barna og eldre var her både målgruppe og brukere av prosjektet.

Frivillige som deltakere i lokalsamfunnsprosjekter

Her er det snakk om å aktivisere beboere i utviklingen av eget lokalsamfunn. Den frivillige rollen spenner over et bredt spekter; fra passiv deltakelse på møter og arrangementer til aktiv deltakelse i planlegging, dugnadsarbeid, lokale aksjoner m.m. Store lokalsamfunnsprosjekter omfatter ofte flere mindre delprosjekter. Det gir rom for at beboerne kan fylle ulike roller i lokalt, frivillig arbeid.

Det vil være behov for både hjelperen, brukeren og den engasjerte nærmiljødeltakeren.

Grensene mellom de tre rollene kan være flytende. F.eks kan hjelperollen gli over i brukerrollen. Den som hjelper får selv fylt et behov for kontakt og være til nytte. Noen av "Eldre hjelper eldre" og "ungdom hjelper eldre" prosjektene kommer i denne kategorien. Nedenfor presenteres en oversikt over hvordan de tre rollene for frivillig innsats fordeler seg i ulike typer prosjekt.

Fordeling av type frivillig innsats i ulike type prosjekt

Prosjekter med frivillige som...	Enkle prosjekter	Sammensatte prosjekter	Lokalsamfunnsprosjekter	Sum
- bare hjelpere	4			4
- bare brukere		1		1
- bare deltakere				0
- hjelpere og brukere	2	4		6
- hjelpere og deltakere			2	2
- brukere og deltakere		1	7	8
- hjelpere, brukere og deltakere			4	4
Sum	6	6	13	25

Hovedkonklusjonene fra tabellen er at til enkle prosjekter er det i første rekke frivillige som hjelpere det er behov for. Jo mer lokalsamfunnsrettet et prosjekt er, jo mer variert frivillig innsats vil det være behov for.

I noen enkle prosjekter vil brukerrollen også være aktuell, f.eks der hvor eldre selv driver et tilbud for andre eldre. Grenseovergangen til de sammensatte prosjektene er her flytende. I disse prosjektene er det en blanding av hjelpe- og brukerfunksjonen. Bare ett av dem er bare brukerorientert, det er de samme menneskene som er mål for aktiviteten og som driver den. Et av disse prosjektene ligger på grensen til også å være et lokalsamfunnsprosjekt. I lokalsamfunnsprosjektene er det interessant at i ingen av dem er beboerne bare engasjert som deltakere. Dette sier sansynligvis noe om at slike prosjekter må satse på flere strategier samtidig. Man kan ikke bare drive med "difus", overordnet planlegging hvis man ønsker å engasjere folk bredt. Samtidig må det satses på konkrete tiltak, tjenester eller aktiviteter som folk ønsker å delta i eller har behov for.

Alle de tre frivillige rollene spiller en viktig rolle i et levende lokalsamfunn. Ved planlegging av mer lokalt samarbeid mellom kommuner og tredje sektor, vil det imidlertid være viktig å vite hvilken type frivillig deltakelse man er ute etter. Det vil ha betydning for om og hvordan lokalt samarbeid kan organiseres, for arbeidsdeling mellom f.eks. kommune, lokale foreninger og frivillige enkeltpersoner og for hvordan mobiliseringen legges opp.

Hvilke oppgaver er utført i prosjektene?

For å beskrive oppgavene har vi valgt å dele prosjektene inn i to grupper, eldreprosjekter og lokalsamfunnsprosjekter. Eldreprosjektene er de som bare har eldre som målgruppe. I lokalsamfunnsprosjektene er de en av flere målgrupper. Grupperingen er valgt for å tydeliggjøre hvilken type oppgaver og tjenester lokale krefter engasjerer seg i for grupper med et stort hjelpebehov. I eldreprosjektene er den frivillige rollen knyttet til hjelpefunksjonen og til rollen som bruker / deltaker.

Oppgaver og tjenesteyting i eldreprosjektene

11 av forsøkene er rettet bare mot eldre mennesker over 67 år, pensjonister, sykehjemspasienter eller trygdeboligbeboere. I tillegg har noen forsøk koplet på uføretrygdede, funksjonshemmede og eldre slagpasienter under rehabilitering.

Hva slags tjenester er det disse har blitt tilbudt av det frivillige hjelpeapparatet?

Flere av prosjektene har selv karakterisert tjenestene de tilbyr som oppgaver som faller utenfor det ordinære tilbudet.

Vi kan dele tjenestetilbudet grovt i to:

- **praktisk hjelp**
småreparasjoner, handling, følge til lege, matombringing, transporttjeneste, klesvask, rådgivning i økonomi og skattesaker, hårpleie, gangtrening (slagpasienter), gressklipping, snømåking
- **kontakt og styrking av nettverk**
telefonvennetjeneste, kontaktttelefon, besøksordninger på sykehjem og i trygdeboliger av barn og ungdom, eldretreff og sosiale arrangementer sammen med andre

Den praktiske hjelpen er selvsagt også et bidrag til å styrke kontakt og nettverk med andre. Ofte er det de samme personene som går igjen slik at de frivillige hjelperne blir en del av brukernes mer stabile kontaktnett. Særlig for den store gruppen eldre som lever isolert eller mangler familie og venner, har dette stor betydning.

I forsøkene som retter seg mot eldre, er det også eldre som er hovedhjelperne. Friske eldre hjelper mindre friske eldre og bidrar til å styrke kjennskapet og samholdet i gruppen. Dette er sansynligvis med på å styrke fellesskap og solidaritet blant eldre på tvers av sosiale skiller, helsetilstand og interesser. Jmfr. "eldreopprøret" i 1989 og 1990. I en del av forsøkene er også barn, ungdom og pårørende inne på hjelpesiden. Da ligger det ofte en tanke bak om at barn og ungdom som hjelper eldre, selv får en mer aktiv og meningsfylt tilværelse, samtidig som det bidrar til å redusere generasjonsmotsetninger. Pårørende er særlig engasjert på sykehjem, i første rekke til sosiale aktiviteter på avdelingen.

Oppgaver og tjenesteyting i lokalsamfunnsprosjektene

14 av forsøkene har rettet seg mer eller mindre mot hele lokalsamfunnet, ikke bare de eldre. Her er det i større grad satset på å gjøre hele området mer attraktivt for alle som bor der, enten de er unge eller gamle, hjelpetrengende eller friske og godt fungerende.

Hvilke oppgaver de frivillige har engasjert seg i varierer. Men etablering og drift av fellešlokale ser ut til å gå igjen. Skal de frivillige organisasjonene og gruppene møtes og utvikle noe sammen, må de ha et sted å være. I 11 av forsøkene har dette enten vært hovedmålet, eller et viktig virkemiddel for å få ting til å skje. Det er en rik flora av slike felleslokaler. Det spenner fra bydelshus, flerbrukshus, samfunnshus, til miljøleiligheter, nærkafeer og grendehus. Felleslokalene er enten nybygde, ombygde eller rehabiliterte. Svært ofte er byggearbeidet utført på dugnad av beboerne.

I lokalsamfunnsprosjektene er det ikke bare snakk om bytte av tjenester mellom grupper. Det dreier seg ofte om bred utvikling av hele området. Den frivillige innsatsen blir derfor mer mangfoldig enn i eldreprosjektene og går på tvers av grupper og interesser.

Nedenfor har vi listet opp en del av aktivitetene i lokalsamfunnsprosjektene for å vise bredden. I de største prosjektene foregår mye av dette parallelt. Mange små prosjekter i et område gjør utviklingsarbeidet mindre sårbart. Om noe mislykkes, er det noe annet som lykkes. Det gir rom for at ulike interesser og grupper kan fungere side om side og over tid utvikle toleranse for hverandre. Der hvor opplæring i lokalt demokrati er en del av målet, vil dette ha betydning.

Aktiviteter i lokalsamfunnsprosjektene:

- * **forbedring av fysisk miljø**
Dugnadsarbeid i tilknytning til:
-felleshus
-utearealer

- **styrking av lokalsamfunn**
 - lokal planlegging av fysisk miljø (Nordnes)
 - nærmiljø som valgfag i skolen (Høylandet, Kampen)
 - ny planleggingsmodell for samarbeid mellom politikere, kommunale etater og frivillige organisasjoner (Nordnes, Flora, Fjell)
 - bruk av eldre i historieundervisning (Flora)
 - kurs for borettslagsstyrer i forvaltning av eget område (Sofienberg)
 - nye organisasjoner (nesten alle)

- **fellestilbud åpne for alle**
 - nærkafe, beboerkafe
 - sosiale arrangementer og fester

- **trivsels- og fritidsaktiviteter i og mellom grupper**
 - aktiviteter for eldre
 - forming
 - tegning, snekring, veving, leking (barn og eldre sammen)
 - gå tur (barn og eldre sammen)
 - barne- og ungdomsaktiviteter/klubb
 - lokalavis
 - husmorgruppe
 - musikkverksted
 - eldreverksted (selvdrevet)
 - strikkemaskinverksted for innvandrerkvinner

- **jobbskaping**
 - tiltaksarbeid (Høylandet, Vanylven)
 - lokale arbeidsplasser i tilknytning til felleshus og faste aktiviteter (Prestestien, Fjell, Stavangergt., Nordnes, Sofienberg)

- **lokal, frivillig tjenesteyting**
 - eldre tar ansvar for barn (Gratangen)
 - skolebarn deltar i åpen omsorg sammen med det kommunale hjelpeapparatet (Flora)
 - MC-ungdom vedlikeholder gressklippere og snøfresere og rydder snø for dem som ikke klarer det selv (Flora)
 - ungdom hjelper eldre (kafedrift, matutkjøring, hårpleie, besøk hjemme, gressklipping) (Lyshovden, Tveita)
 - beboerkafe og matombringning til eldre og syke (Prestestien, Stavangergata)
 - kontakttelefon for beboere, pårørende og det kommunale hjelpeapparatet (Prestestien, Stavangergata)
 - stell og pleie av beboere som ikke klarer seg selv og som ikke får tilstrekkelig oppfølging fra kommunen (Stavangergata)

- pensjonister utfører regnskap og juridisk og økonomisk rådgivning (Treklang, Søndre Land)
- barne- og ungdomstiltak drevet av foreldre (Lyshovden, Prestestien, Fjell)

Frivillig tjenesteyting - leg og ubetalt?

Langt det meste av det frivillige engasjementet og tjenesteytingen i disse forsøkene har bestått av innsats og arbeid som ikke krever spesiell fagekspertise. Det er utført av de som tiltrekkes av og har hatt tid til å aktivisere seg i nærmiljøet. I noen tilfelle er det allikevel ytt frivillig, fagkyndig innsats. Dette gjelder f.eks. arkitekt-, planleggings- og håndverksbistand på felleshusprosjekter. Beboere i det aktuelle strøket har bidratt med sin spesialkunnskap gratis for lokalsamfunnet. På Nordnes i Bergen ble disse oppgavene så omfattende at lokal planlegger og arkitekt etterhvert ble engasjert og lønnet ved hjelp av midler fra Miljøverndepartementet.

I de prosjektene som driver transporttjeneste, må selvsagt sjåførene være kvalifisert til dette.

I forsøk som driver juridisk og økonomisk rådgivning til pensjonister, blir dette utført gratis av pensjonerte jurister og regnskapsførere og er profesjonelt arbeid.

I et av prosjektene (Stavangergata) som driver beboerkafe, har de som er ansvarlig for dette tidligere erfaring fra liknende arbeid. Vaktmesteren har tidligere arbeidet som kokk, en beboer som hjelper til daglig i kafeen er tidligere hovmester og styreformann i borettslaget var tidligere konditor. Konditorkompetansen kommer godt med når borettslaget/kafeen skal stelle istand noe ekstra, f.eks. julaften, nyttårsaften eller 17. mai. Kokkekompetansen har bidratt til at kafeen har en variert meny og høy kvalitet på maten, både til hverdags og ved store anledninger. Resultatet er god og stabil oppslutning om kafeen fra beboerne.

Kvalifisering i frivillig arbeid

I noen forsøk har det foregått en langsom kvalifisering i nærmiljøarbeid. De frivillige har blitt tilført kunnskaper for å mestre oppgavene i nærmiljøet. Det har skjedd en halvprofesjonalisering og tilnærming til etablerte profesjoner, som f.eks. førskolelærere, fritidsledere, kafearbeidere. I et borettslag (Prestestien) ble det arrangert arbeidsmarkeds kurs for en gruppe hjemmeværende kvinner i borettslaget. Seks av disse har senere blitt engasjert som lønnete miljøarbeidere, samfinansiert av bydelsadministrasjonen og borettslaget. I et annet borettslag (Lyshovden) har foreldre fått opplæring på den kommunale ungdomslederskolen for å drive frivillig arbeid for barn og ungdom..I et prosjekt som har som mål å styrke fellesskapet mellom eldre og barn (Gratangen), har de eldre gått på kurs for å kvalifisere seg i fritidsaktiviteter for barn.

Gratis arbeid, men dekking av utgifter

I svært få tilfelle får de frivillige lønn. Arbeidet er gratis, men mange får dekket direkte utgifter. I de prosjektene som er blitt så omfattende at de krever stabil, daglig oppfølging fra beboere, ser vi imidlertid en tendens mot å engasjere disse beboerne på en fast lønn. Dette har skjedd ihvertfall i to borettslag (Prestestien, Fjell) og i de bydelshusprosjektene som har klart å skaffe midler til dette. For de beboerne som deltar aktivt over lengre tid, f.eks. i kafedrift for eldre og oppfølging av utsatte grupper, oppleves det ofte som urimelig at de ikke får godtgjøring når de gjør arbeid tilsvarende kommunens ansatte. I de prosjektene som har begynt å lønne de "frivillige", er det noen som får støtte fra stat eller kommune, mens andre satser på selvfinansiering. Selvfinansieringen dekkes ved salg (kafe, m.m) og / eller "lokal miljøskatt", slik det er gjort i flere borettslag. Miljøskatten vedtas på generalforsamling og betales f.eks. som del av husleia.

Innføring av symbolsk betaling for tjenestene

I 'eldre hjelper eldre' og 'ungdom hjelper eldre' prosjektene innføres det noen steder en symbolsk betaling for tjenestene. Dette begrunnes med at mange opplever det som uverdigg å ikke betale for seg. Dessuten blir det mer legitimt å bruke tjenesten om igjen om den er betalt. Hjelperne får noen ganger en andel av dette, f.eks. 10-20 kroner, mens i andre tilfelle går disse pengene i en felleskasse. Direkte utgifter i forbindelse med tjenesteytingen blir i prinsippet dekket i de fleste forsøkene.

7 * Hva var vanskelig i disse prosjektene?

Forsøk betyr å prøve og feile i jakten på nye måter å gjøre ting på. Ofte prøver man å glemme det som gikk galt. Er målet læring og endring av adferd, må imidlertid også det som gikk galt analyseres. Hvis ikke er det lett å gjøre de samme feilene om igjen.

Ser vi på disse forsøkene er det noen problemer som mange har slitt med. Det dreier seg i første rekke om mobilisering og samarbeid. Dessuten har flere hatt vanskeligheter med økonomi, enten for å skaffe nok penger, eller det har vært uenigheter om fordeling og samordning av ressurser mellom parter.

Problemer knyttet til mobilisering

Mobilisering vil være forskjellig avhengig av hva det skal mobiliseres til. Her har vi valgt å følge samme kategorisering som vi brukte på ulike typer av frivillig innsats. Vi skiller på mobilisering av hjelpere, av deltakere som samtidig er brukere av et tiltak og mobilisering av deltakere til lokalsamfunnsprosjekter. Mobilisering av deltakere som samtidig er brukere ser ut til å fungere i disse prosjektene. Vislie og Gundersen oppsummerer i sin rapport (1988: 94) at at der det var et lite antall deltakere og virksomhet som forutsatte og skapte sosial kontakt, var vilkårene til stede for stabilitet i aktiviteten.

Mobilisering av frivillige hjelpere

I tre av de elleve eldreprosjektene har det vært vanskelig å rekruttere nye eldre som hjelpere. I slike prosjekter er løpende mobiliseringsarbeid ekstra viktig fordi naturlig frafall er større enn i andre grupper. Det var stor entusiasme i prosjektene i starten, men etter som den opprinnelige gruppen av hjelpere falt fra, ble det vanskeligere å finne nye. For å få flere bein å stå på, forsøkte to av prosjektene å mobilisere skolebarn og ungdom uten å lykkes. En forklaring kan være at det var en for gruppen, "ukjent" kommune, som prøvde å rekruttere ungdommene til oppgaver de normalt hadde minimal eller ingen kontakt med. I et lokalsamfunnsprosjekt, Flora, lyktes de derimot. Kommunen satset på flere parallelle strategier samtidig. Skolen ble trukket aktivt inn i arbeid for eldre, slik at barna som del av undervisningstilbudet, fikk konkret erfaring med omsorg for og kontakt med denne gruppen. Den grunnleggende filosofien bak prosjektet var at de som fikk noe av fellesskapet, også

måtte yte noe igjen. For ungdommene som fikk eget motorverksted, betydde det at de også måtte bruke sine kunnskaper, evner og sin tid til hjelp for eldre som hadde behov for det.

Mobilisering til deltakelse i lokalsamfunnsprosjekter

Flere av lokalsamfunnsutviklingsprosjektene i byene har hatt problemer med å få til en bred, frivillig mobilisering av beboere. Dette kan skyldes flere forhold. For det første, det er generelt vanskelig å nå ut og mobilisere målrettet i store og ofte litt diffuse prosjekter. Bred mobilisering krever varierte oppgaver og aktiviteter som folk ser nytten av. Oppgavene må være mulige å få til, de må kunne settes igang raskt og være "synlige" i lokalsamfunnet. Prosjektledelsen må være villig til å overføre ansvar til frivillige og de frivillige må selv kunne påvirke arbeidet underveis.

I mange tilfelle betyr mobilisering å forsøke å engasjere mennesker som er fullt opptatt fra før. Det betyr at de tar noe av sin tid, kunnskap og andre ressurser og flytter dem fra en type aktivitet, til en aktivitet som inngår i målrettet arbeid i lokalsamfunnet. (Sæterdal, 1987: 41). Mange mennesker har mangel på tid, mange har dårlig råd og må bruke ledig tid til inntektsgivende arbeid og mange deltar ikke uten en forestilling om personlig belønning. Belønning i slike prosjekter er sjelden penger. Belønningen er heller indirekte i form av meningsfylte eller lystbetonte oppgaver, deltakelse i sosiale nettverk, opplevelse av å bety noe for andre, turer, utflukter, fester m.m. Barnepass og annen praktisk hjelp er også aktuelt. Denne formen for belønning ville være viktig bidrag for å få istand bytte av tjenester lokalt.

Mobilisering av lokal pådrivergruppe

I flere prosjekter har det vært vanskelig å få de lokale, formelle pådrivergruppene til å gå foran med et godt eksempel. De lokale styringsgruppene fatter positive vedtak, men uten at disse får synlig effekt for dem det gjelder. Ofte viser heller ikke slike styringsgrupper ved sin adferd, at det arbeides med å endre praksis, enten det er i forhold til en gruppe eller i forhold til et lokalsamfunn. Entusiastiske styringsgrupper er ofte en nødvendig faktor for å inspirere andre. Særlig vil dette være tilfelle der styringsgruppen er forankret på toppnivå i kommunen og tredje sektor, mens det konkrete arbeidet skal utføres i samarbeid mellom førstelinje tjenesten og lokale grupper.

Lignende erfaringer, om enn på et annet nivå, ser vi på institusjoner for eldre hvor husråd/ beboerråd ikke fungerer. Noe av grunnen kan kanskje være at disse gruppene ikke helt vet hva de skal gjøre, at mål, roller og funksjoner er uklare.

Balanse mellom særtiltak og allmene tiltak

Et av prosjektene har hatt vanskeligheter med å få de eldre til å akseptere at tilbudene som ble igangsatt var åpne for alle. De eldre ville ha sitt eget samlingssted og de ville ikke at andre

beboergrupper, f.eks barn og innvandrere, skulle få ansvar for oppgaver som kjøkken og servering. De eldre ville heller ikke selv bidra med noe, verken for egen gruppe eller andre. De ønsket seg et lokalt eldresenter, men dette fantes det verken lokaler eller ressurser til. Resultatet ble at de eldre etterhvert trakk seg ut. Et annet prosjekt som var åpent for alle ble i begynnelsen mye oppsøkt av innvandrere. Det førte til at det ikke ble brukt av norske. Innvandrerne fikk etterhvert begrenset adgang og trakk seg ut med den konsekvens at det har vært vanskelig å mobilisere dem til deltakelse senere.

Å holde på entusiasmen

I prosjektet som drev transporttjeneste for eldre dabbet aktiviteten etter hvert ut. Det ble vedtatt av kontaktutvalget (kommune. frivillige organisasjoner og representanter for kommunens grender) at ordningen skulle opphøre ved forsøks slutt. Den konkrete årsaken kjenner vi ikke til, men det kan skyldes at de frivillige sjåførene ble brukt for mye, at de etterhvert opplevde seg selv som gratis drosjesjåfører, eller at de ikke ble satt nok pris på så lenge tiltaket varte. Det kan også hende at behovet for tjenesten ikke lenger var så stort, eller at de frivillige prioriterte andre aktiviteter i sin fritid.

Kommentar

Å holde på entusiasmen over tid hos frivillige og lokale pådrivere, er en forutsetning for å lykkes med mobilisering til deltakelse i lokalt, frivillig arbeid. Særlig vil det være viktig om man setter igang tiltak som skal vare en stund. Personlig utvikling, fellesskap med andre og følelsen av å gjøre en meningsfull oppgave, er viktige motivasjonsfaktorer. Likeledes ulike former for belønning underveis. Eksempler på belønning er "studietur" til andre prosjekt som holder på med noe lignende, deltakelse på kurs, egne samlinger og arrangement og tilbud om andre tjenester de har behov for.

Lokale samarbeidsproblemer

Her har det vært flere vanskeligheter, både i kommunene og i organisasjonene. For det første å få kommunene til å sette på dagsorden de utfordringene som prosjektene tar opp. Særlig noen av bomiljøprosjektene har meldt om at de har brukt mye tid og krefter på dette. Dernest, er det en oppgave i seg selv å få de kommunale etatene som er involvert, til å samarbeide overfor et lokalsamfunn. Videre har mange slitt med å få til tilfredsstillende samarbeidsformer med kommunen. Skal det jobbes etatsvis, opptrer kommune og tredje sektor med lik tyngde, eller skal det opprettes egne fora på tvers av sektorer og på tvers av kommune og lokalsamfunn. Har samarbeidsforaene endelig beslutningsrett i forhold til prosjektet, eller er de rådgivende?

Nedenfor har vi valgt å skille prosjekter med samarbeidsproblemer etter hvordan de formelt er organisert.

Kommunestyrt prosjekter

Her tar vi med eksempler på samarbeidsproblemer fra to svært ulike prosjekter.

Det ene prosjektet er organisert med kommunal styringsgruppe bestående av etatssjefer og rådmann. De mest synlige samarbeidsproblemene var knyttet til en konkret byggeoppgave hvor arbeiderne fra kommunens vedlikeholdsetat skulle jobbe sammen med og drive opplæring av en gruppe beboere. Beboerne opplevde at det praktiske arbeidet på byggeplassen ble sabotert. Etterhvert ble dette så problematisk at beboergruppen ble lagt ned, og kommunen besluttet sentralt at arbeidene skulle settes bort på privat anbud.

Samarbeidsproblemene kan relateres til "samordning under tvang". Beslutningen om at kommunens vedlikeholdsarbeidere skulle jobbe sammen med beboere, var fattet over hodet på dem som inngikk i det praktiske samarbeidet. Beslutningen om samarbeidet ble formidlet til arbeiderne via deres egen etat, som selv var negative til forslaget.

Det andre prosjektet vi trekker frem her, var et lokalsamfunnsprosjekt. Kommunens 11 grender opprettet lokalutvalg som påtok seg et stort ansvar for hver enkelt grends ve og vel. Styringsgruppa for hele prosjektet besto av etatssjefer og politikere sentralt i kommunen. Det var politisk motstand i kommunestyre mot å delegere ansvar til lokalutvalgene. Delprosjektene i hver grend var på sin side misfornøyde med at de ikke var representert i den kommunale styringsgruppen. Misnøyen var særlig knyttet til fordeling av midler. Problemet understreker brukernes behov for å være med å styre ressursbruken i eget lokalsamfunn. Over tid kan dette ha betydning for de frivilliges *interesse* for å delta i og ta ansvar for utviklingen av eget lokalsamfunn.

Denne konflikten kan relateres til samordning hvor i utgangspunktet ulike aktører med ulik innflytelse, har ulike holdninger til omfordeling av makt som et ledd i utviklingsarbeidet. Prosjektet var formelt kommunestyrt, mens praksis i hver grend var preget av stor egeninnsats fra de frivillige, kombinert med samarbeid med kommunen. Spørsmålet var om ikke dette lokale samarbeidet også skulle avspeiles i den formelle styringen av prosjektet.

Samarbeidsprosjekter

Her har vi med to eksempler. Det ene går på samarbeid internt i styringsgruppen, det andre på samarbeid mellom en frivillig organisasjon og profesjonelle helsearbeidere.

I et prosjekt hvor det var samarbeid mellom en stor organisasjon og en kommune om styrking av tilbudet til eldre, var det flere konflikter. Konfliktene dreide seg i stor grad om makt- og innflytelsesforhold i styringsgruppen. I den første perioden, da entusiasmen var på topp, kom ikke dette til syne. Det ble først tydelig da arbeidet ble mer konkret og det ble snakk om å flytte ressurser fra sykehjem (eid av organisasjonen) til hjembaserte tjenester (kommunale). Konfliktene her har ført til at kommunen vil legge ned prosjektet og selv overta ansvaret for de eldre i bydelen, både på sykehjemmet og innenfor de hjembaserte tjenestene.

Denne konflikten mellom en kommune og en stor, frivillig organisasjon, viser at samarbeid kan være vanskelig når det er konkurranse om å gjøre tilnærmet de samme tjenestene. Ser vi på dette i forhold til samordning slik det er beskrevet foran, kan vi si at omkostningene ved å få til samordning kanskje ble for høye. Dvs. at pga konflikter og kompromisser ble resultatene kanskje dårligere enn om kommunen og organisasjonen hadde arbeidet hver for seg.

I et annet samarbeidsprosjekt har det vært enkelte vansker mellom organisasjonene og offentlig helsepersonell i prosjektet om roller og funksjoner. I rapporten fra prosjektet heter det at man ikke kan vente at fagpersonale skal gå rett inn i frivillige organisasjoners ideelle målsettinger. Fagpersonalet og organisasjonene hadde ulike oppfatninger og forventninger til egne og hverandres roller.

Her var det ikke konflikter mellom kommune og organisasjoner i styringsgruppen. De hadde sammen planlagt prosjektet. Konfliktene, eller vanskene oppsto da det ble ansatt helsepersonale som selv ikke hadde vært med på å utforme egen rolle i prosjektet. Dette kan relateres til samordning hvor en setter brukeren i fokus. Slik samordning kan være vanskelig å få til uten å rokke ved profesjonsgrensene.

Kommentar

Ulike former for konflikter og samarbeidsproblemer underveis er en "naturlig" del av forsøk. Endring av praksis kan være smertefullt. Selv om det er enighet om overordnede mål, vil det nødvendigvis være ulike meninger om hvordan målet best kan nås, om fordeling av ressurser, innflytelse og maktforhold. Slike løpende konflikter er ofte nødvendig for å få til en god endringsprosess. Samarbeidsproblemenes betydning vil avhenge av hvordan prosessen i forsøket er lagt opp. Der hvor det ikke har vært lagt opp til en *felles* læreprosess underveis, vil partene etter hvert ha høstet nye erfaringer, men uten at disse har blitt drøftet og analysert i fellesskap. Det er en forutsetning for at erfaringene kan legges

grunnlag for ny *felles* problemløsning og ny *felles* praksis. Noe av hensikten med disse lokale samarbeidsprosjektene, er at partene i samforståelse endrer egen praksis for å få til noe nytt sammen. Det er ikke mulig uten løpende dialog om mål, forventninger, hva som er vanskelig, ressurskobling og fordeling samt hvordan oppgavene kan løses.

Vanskeligheter knyttet til økonomi

Mange prosjekter har brukt mye tid og krefter på å skaffe penger til prosjektleder og stimuleringsmidler til å gjøre noe for. Prosjekter som er startet på initiativ utenfor kommunen kan være vanskelige å få finansiert. Økonomisk støtte fra staten forutsetter vanligvis at også kommunen går inn med noe midler. Vanligvis er økonomisk støtte fra det offentlige begrenset til et år av gangen. Den økonomiske usikkerheten gjør det vanskelig å planlegge og engasjere prosjektleder. Prosjektarbeidet blir skippertakspreget og ikke lagt opp til systematisk prøving og feiling.

I et av fellehusprosjektene førte mangel på kommunalt samarbeid og avtaler om bruk av huset, til at deler av huset ble solgt til private næringsdrivende. Fast ansatte har det ikke vært råd til etter at de statlige forsøksmidlene opphørte, med det resultat at aktivitetstilbudet og bruken av huset har blitt redusert. Dette er en erfaring som går igjen i alle store prosjekter.

I et annet prosjekt var problemene av en litt annen karakter. Eldre ble tilbudt gratis tjenester. Dette opplevde de som uverdige og de betaler nå en symbolsk sum for å få utført tjenester. Ved å betale for seg blir det samtidig legitimt å bruke tjenesten igjen.

Kommentar

Å basere lokalt forsøksarbeid ensidig på ressurser utenfra kan være risikofullt. Eksterne ressurser varer sjelden evig. Stimuleringsmidler og politisk støtte kan forandre seg over natten. Tidlig i arbeidet bør det derfor legges opp til utvikling av en lokal økonomi som kan ivareta drift og utvikling av lokale aktiviteter. Noen borettslag er bevisst dette. Beboerne betaler en mindre sum over husleia til felles miljøtiltak. Retningslinjer for bruk av midlene blir trukket opp på beboernes generalforsamling hvert år. Lignende ordninger er også prøvd ut i småhusområder. Beboerne betaler lokal "miljøskatt", som forvaltes av et lokalt organ, f.eks en velforening eller et andelslag.

8 * Ringvirkninger

I tillegg til de konkrete tiltakene og resultatene av forsøkene, har de enkelte prosjektene rapportert om andre positive virkninger. Det vises til bedre forhold for eldre og utsatte grupper, rikere og mer mangfoldig sosialt liv i flere av områdene, alternativ tjenesteyting og forsøk på å integrere kommunale tjenester og institusjoner i lokalmiljø. Positive ringvirkninger er ikke ensbetydende med at arbeidet har vært enkelt, uten hindringer og vanskeligheter underveis. Men det viser at samarbeid mellom frivillige og kommune er en nyttig vei å forsøke seg frem på for å hankses med lokale, sosiale utfordringer som ingen enkeltvis er i posisjon til å gjøre noe med.

Ringvirkninger for grupper og lokalområder

De positive ringvirkningene som er rapportert fra deltakere i disse 25 prosjektene, er slike som mer fellesskap, kontakt og trivsel i og mellom grupper og generasjoner, mer trygghet og sikkerhet, mindre hærverk og småkriminalitet, mer lokalt samarbeid, utvikling av nye lokale organisasjoner, økt identitet og vilje til å ta ansvar for eget område. For områder i stagnasjon som har jobbet med bedring av miljøet, rapporteres det om en heving av områdets attraktivitet og status (Haugesund, Nordnes, Fjell). Dette kommer bl. a til uttrykk ved stor søkning til ledige boliger i området, positive omtaler i media, signaler fra kommunen om at de ønsker å prøve ut lignende prosjekter i andre boligområder i kommunen med lignende utfordringer. Velfungerende bomiljø ser etterhvert ut til å bety mer for folks valg av bosted.

I en del av eldreprosjektene rapporteres det om at de eldres behov nå er bedre ivaretatt. Kombinasjonen av bedre tilpasset kommunal hjemmetjeneste og frivillig innsats, har gjort denne gruppen mindre avhengig av institusjon.

Ringvirkninger for de kommunale tjenestene

Med utgangspunkt i det kommunale hjelpeapparatet for eldre, ser vi tendenser til flere positive effekter. For det første at bedre lokalmiljø, kontaktmuligheter og alternativ service kan redusere søkningen til institusjon (Prestestien, Stavangergata, Henningsvær). Bedres forholdene i hjemmemiljø, ønsker flere å bli boende der. Søknadsmengden går ned og institusjonene kan ta seg av dem som

trenger det mest. Dernest har den frivillige tjenesteytingen overfor eldre også noen steder avlastet fagpersonell innenfor hjemmehjelp og hjemmesykepleie (Oppsal). Avlastingen går trolig på tid, ikke på avlastning av f.eks pleieoppgaver. Kombinasjonen av frivillig- og kommunal tjenesteyting overfor eldre kan altså se ut til å kunne frigjøre kommunale ressurser til enten å yte kvalitativt bedre tjenester overfor gruppen, eller alternativt nå flere som har et udekket omsorgsbehov.

Fra andre prosjekter blir det rapportert at samarbeidet mellom frivillige og kommune blir opplevd som et supplement til den ordinære, offentlige barne- og eldreomsorgen (Fyllingsdalen, Gratangen, Tveita m.fl.) Dette virker rimelig ut fra at oppgavene som de frivillige tar på seg ofte ligger i gråsonen mellom offentlig og privat ansvar.

I eldreinstitusjonene har ansatte meldt om at samarbeidet mellom barn, ungdom, pårørende og eldre ført til mer trivsel og mindre ensformig tilværelse for de eldre (Øyane, Ammerud, Tveita, Flora). Samtidig rapporteres det å ha hatt positive effekter for yterne. Barn og ungdom opplever at det er bruk for dem og at de blir satt pris på.

Fra myndighetene er det et ønske at slik kontakt mellom generasjoner skal gjøre omsorgsyrkene mer attraktive for dem som vokser opp. Om det får slik effekt på lang sikt, vet vi foreløpig ikke.

Ringvirkninger for det lokale demokrati

Om en aktiv tredje sektor for seg eller i samarbeid med kommunen fører til mer lokalt demokrati, er ikke entydig og kommer litt an på øynene som ser. Det kommer også litt an på hva som legges i demokratibegrepet. Den diskusjonen skal vi ikke ta opp her, men konsentrere oss om noen effekter som er demokratirelaterte. James Douglas (1983) påstår at et sterkt demokrati er bygget på en velutviklet tredje sektor. Tredje sektor bidrar til å ivareta pluralisme og mangfold ved at flere verdier og preferanser eksisterer side om side.

Det ser ut til at flere mennesker er blitt engasjert i frivillig innsats i tilknytning til sitt lokalmiljø. Veksten i aktiviteter og dannelsen av nye organisasjoner gir grunn til å tro at det er mobilisert nye frivillige i tillegg til de som var aktive fra før. Det gir også grunn til å tro at flere interesser i lokalmiljøet blir ivaretatt. Dette er bl. dokumentert i oppsummeringen av nærmiljøforsøkene (Sæterdal, 1987). Både det lokale organisasjonslivet og enkeltmennesker som vil noe har fått større handlerom. Flere steder har det skjedd en holdningsendring. Tidligere ble det sett på som negativt å "stikke seg ut" og forsøke å gjøre noe med lokale utfordringer. Nå blir det i større grad sett på som positivt at noen har tid og krefter til å bry seg og ta ansvar for fellesskapet. Noen prosjekter håper også at større deltakelse fra de

som vanligvis ikke deltar i det lokale organisasjonslivet, vil bety en praktisk opplæring i fellesskap og demokrati.

Litt avhengig av prosjektenes mål og lokalområdene, er det også erfaringer som tyder på større deltakelse i lokale beslutningsprosesser. Lokalsamfunn som i forbindelse med prosjektene er organisert i grendeutvalg arrangerer allmøter med bred oppslutning. Større borettslag setter lokalsamfunnet på dagsorden og opplever flere steder bred tilslutning om å ta mer ansvar for utvikling av eget bomiljø.

9 * Hva kan vi lære av erfaringene med lokalt samarbeid ?

Hensikten med dette prosjektet har vært å summere opp erfaringer fra lokalt samarbeid mellom kommuner og tredje sektor om å løse sosiale oppgaver. Kan vi lære noe av disse erfaringene som kan gi oss kunnskap om lokalt samarbeid er et relevant alternativ i videreutviklingen av velferdsstaten? I dette kapitlet skal vi se tilbake på noen av de innledende spørsmålene i kapittel 5 og forsøke å utdype dem i lys av erfaringene.

Under hvilke vilkår kommer lokalt samarbeid mellom tredje sektor og kommuner i stand?

Det finnes det ikke noe entydig svar på, men noen vilkår ser ut til å fremme interessen for lokalt samarbeid. For det første at lokalsamfunnet står overfor utfordringer som ligger i gråsonen mellom kommunens og tredje sektors ansvarsområde. Dernest er det utfordringer som partene ser behov for å gjøre noe med, men ikke har ressurser til hver for seg. Andre beveggrunner er at utfordringene er for sammensatte og kompliserte til at en av aktørene kan hanskkes med dem alene, eller at ingen er i posisjon til å ta fatt på oppgavene. Et minst like viktig vilkår er at partene i utgangspunktet *tror* at samarbeid kan være en måte å få gjort noe med lokale problemer på og møter hverandre "med åpne kort", på likeverdig basis. Erfaringer fra lokalt samarbeid viser at interesseavklaring mellom partene, med påfølgende interesse- og ressurskopling, er en god måte å få oversikt over hvilke oppgaver eller innsatsfelt det er mulig å samarbeide om. Det viser seg også at slike fremgangsmåter bidrar til å hente frem "usynlige ressurser" i lokalsamfunnet. Det kan også stimulere til kreative måter å forholde seg til lokale utfordringer på. Med "usynlige" ressurser tenker vi her på lokal kunnskap om lokale behov og måter å møte disse på, frivillige organisasjoner og personer som kan bidra med sin erfaring og kunnskap, samt en synliggjøring av f.eks lokaler i nærmiljøet som kan brukes til ulike aktiviteter m.m som det er behov for.

Hvilke egne interesser har tredje sektor i lokalt samarbeid?

Her vil det sansynligvis være en kobling av hvordan tredje sektor kan fremme egne interesser gjennom lokalt samarbeid, og personlig motivasjon hos den enkelte for å gjøre noe i eget nærmiljø.

Erfaringer fra veiledning av bolig- og miljøfornyelsesprosjekter, tyder på at mennesker ikke trives med å bo i områder hvor det er tydelige tegn på mistriivsel hos grupper av beboere. Eksempler er lokal kunnskap om eldres behov for mer sosial kontakt, bedre hjelpetjeneste, behov for sykehjemsplasser o.lign., eller dårlige oppvekstvilkår for barn og unge, isolasjon og utestenging av grupper osv. Slike problemer er vanskelige å forholde seg til enkeltvis, men er mulig å gjøre noe med i et organisert fellesskap. Tredje sektor lokalt kan ved å samarbeide med kommunen, få tilgang til ressurser som gjør det mulig for dem å gi seg i kast med slike oppgaver. Faktorer som fremmer tredje sektors egne interesser i lokalt samarbeid ser ut til å være:

- * Tredje sektor kan påvirke kommunal bruk av ressurser i området, slik at de kommer til best mulig nytte for befolkningen
- * Samarbeid med kommunen kan bety at tredje sektor får tilført midler til oppgaver det er enighet om å gjøre noe med. Organisasjonene har arbeidskapasitet å sette inn, men mangler penger.
- * Lokalt samarbeid betyr ofte arbeidsdeling og en konkretisering av oppgaver. For tredje sektor kan det bety et nytt grunnlag å mobilisere og aktivisere medlemmer på med påfølgende revitalisering av organisasjonen.

Lykkes tredje sektor i samarbeid med kommunen om å håndtere lokale utfordringer, vil det på sikt bidra til å skape et lokalt miljø hvor tredje sektor blir sett på som relevant i saker som egner seg for lokal oppgaveløsning. Det kan styrke de lokale foreningenes rykte og lette organisasjonsarbeidet og medlemsrekrutteringen.

Hvilke interesser har kommunene i lokalt samarbeid?

Som et resultat av ressursknapphet, oppgavevekst, legitimitets- og kvalitetskriser i kommunene, er de tvunget til å søke nye måter å løse oppgaver på. Når det gjelder oppgaver i tilknytning til helse- og sosialsektoren som vi er opptatt av her, vil kommunenes interesser for samarbeid være knyttet til at:

- * Frivillige kan utføre oppgaver som kommunen ser det er et stort behov for, men ikke har ressurser til (kontaktordninger, praktiske hjelpeordninger for utsatte grupper m.m)

- * En aktiv tredje sektor kan stimulere til variert aktivitet i lokalsamfunnene. Dette kan styrke lokalmiljøenes egen evne til å håndtere lokale utfordringer, samtidig som det kan redusere behovet for kommunal innsats i sosialt, forebyggende arbeid.
- * Samarbeid med tredje sektor kan gi kommunen rask tilbakemelding på virkningen av kommunale tiltak i lokalsamfunnet. Dette kan både styrke brukersiden i kommunal virksomhet, og redusere kostnadene ved at tiltak som ikke virker blir lagt ned eller endret.

Hva stimulerer tredje sektor til deltakelse i lokalt samarbeid ?

I tillegg til det som er nevnt ovenfor, ser det ut til at ulike måter å organisere samarbeidet på, spiller en rolle for tredje sektors interesse i lokalt samarbeid. Det kan tyde på at samarbeidsrelasjoner hvor partene deltar på likeverdig basis med felles beslutningsmyndighet, er mer engasjerende for frivillig deltakelse, enn der de blir delegert oppgaver. Erfaringene peker også i retning av at i de samarbeidsprosjektene som legger opp til læring og utvikling underveis, vil de frivillige være mer stabile enn der dette ikke blir tatt hensyn til.

Hva krever lokalt samarbeid av kommunal omstilling ?

For kommunen vil samarbeid med tredje sektor lokalt, kreve nye måter å forholde seg til lokalsamfunn på. Det må åpnes opp for at kommunen, både som politisk institusjon og som forvaltningsorgan, blir mer lokalsamfunnsorientert i sin oppgaveløsning. Det vil stilles krav til mer fleksible arbeidstider, da mange frivillige bare kan møte "kommunen" på kveldstid. Det vil stilles krav til at kommunen kan godta andre måter å løse oppgaver på enn det som har vært vanlig innen offentlig sektor. F.eks kan en tenke seg at de tradisjonelle alders- og gruppeinndelingene i aktivitetstilbudene må endres eller fjernes, avhengig av lokale behov. Det vil bli stilt krav til at de frivilliges erfaringskunnskap blir verdsatt ved valg hvilke oppgaver de skal engasjere seg i og hvordan oppgavene skal løses.

Hva kan oppnås gjennom lokalt samarbeid ?

I vår sammenheng er målet med lokalt samarbeid å gjøre lokalsamfunnene bedre istand til å ta hånd om egne utfordringer. Deltakelse i lokalt samarbeid kan styrke et lokalsamfunn i hovedsak på to måter:

- det kan løses noen konkrete, lokale oppgaver
- de som deltar kan lære om vilkår for å få til lokalt samarbeid

Gjennom deltakelse i felles problemløsning, utvikles evnen til å forholde seg aktivt til lokale utfordringer. Dette gjelder enten det dreier seg om en gruppe, som f.eks de eldre, eller et helt lokalsamfunn. Denne type erfaringer er også oppsummert i evalueringen av forsøksvirksomheten til Statens Nærmiljøutvalg (Sæterdal, 1987).

I tillegg til at lokalsamfunnene blir bedre istand til å ta hånd om egne utfordringer, trenger vi kunnskap om hvilken type oppgaver som passer for frivillig arbeid, hvor omfattende den frivillige innsatsen er og hva frivillig arbeid ikke passer til. Dette er spørsmål som må stilles løpende når det offentlige skal vurdere om tredje sektor og frivillige enkeltpersoner kan være aktuelle samarbeidsparter i videreføringen av velferdsstaten.

Hvilken type aktiviteter passer for frivillig arbeid ?

Dokumentasjonen foran viser at erfaringene fra den frivillige tjenesteytingen i disse prosjektene i første rekke er knyttet til trivsels- og helsefremmende tiltak. Det offentlige på sin side, konsentrerer mer og mer av innsatsen inn mot de mest utsatte gruppene. Det dreier seg om noe forebyggende sosialt arbeid, men hovedtyngden ligger på å forebygge sykdom, reparasjon, behandling og pleie.

Offentlig virksomhet

Forebygge sykdom
Behandling
"Reparasjon"
Pleie



Frivillig arbeid

Trivsel
Kontakt
Helsefremmende virksomhet

Bare i ett prosjekt er de frivillige engasjert i det vi kan kalle pleieoppgaver. Med det mener vi her å ta hånd om eldre og syke som er helt avhengig av hjelp til stell, få i seg mat, osv. Borettslaget og den lokale ildsjelen er imidlertid så spesielt at man ikke kan generalisere fra denne gården, til potensiale i andre borettslag til å påta seg tyngre pleieoppgaver.

Hvor omfattende er den frivillige innsatsen ?

Det frivillige hjelpeapparatet består av organisasjonsmedlemmer og enkeltmennesker som driver frivillig arbeid i tillegg til arbeid, ansvar for egen familie, osv. Noen har mye ledig tid, mens andre opplever tidspress og har vanskeligheter med å forplikte seg stabilt over lang tid. Oppgavene de frivillige tjenesteyterne påtar seg vil derfor være preget av egen kapasitet, kompetanse, lyst og mulighet til å gå til og fra. Vi har ikke systematisk dokumentasjon fra forsøkene over hvor mye tid den enkelte yter, eller hvor mye tid frivillige yter tilsammen i et prosjekt. Erfaringer NBI har fra veiledning og oppfølging av prosjekter over flere år, viser imidlertid at innsatsen varierer fra person til person og fra prosjekt til prosjekt. Der hvor den frivillige innsatsen er koblet med ansvar for eget miljø, viser det seg at innsatsen fortsetter over mange år selv om tiltakene endres. En forutsetning for å yte frivillig arbeid over tid er at det på en eller annen måte tilfører yteren noe vedkommende vurderer som verdifullt. Det kan være mer meningsfylt hverdagsliv, følelse av å gjøre noe nyttig som andre setter pris på, utvidet sosialt nettverk, bedre lokalmiljø eller nye opplevelser. Det kan også inngå som bytte av tjenester med andre.

Når fungerer frivilligheten dårlig ?

Her skal vi bare komme med noen antydninger. For det første, en kan ikke regne med å bruke frivillige gratisarbeidere i arbeid som krever fagkompetanse, stor daglig innsats og stabil oppfølging over lang tid. For det andre, mer enn andre trenger frivillige ros, kompetanseutvikling og mulighet for varierte oppgaver. Dette er de frivilliges lønn og motivasjon for å fortsette. Og for det tredje er det viktig at de frivillige får en viss råderett over egen innsats. Dette gjelder hvor mye en skal engasjere seg, hva en vil delta med og hvordan oppgavene skal utføres. I kapittel 8 går vi nærmere inn på hva som har vært vanskelig i disse prosjektene.

10 * Tendenser

Når vi her snakker om tendensanalyse, tenker vi på hvilke utviklingstrekk vi kan se for samarbeid mellom offentlig og tredje sektor i lokalsamfunnet, på bakgrunn av erfaringene fra forsøksvirksomheten. Vi vet ikke om tendensene er et uttrykk for hovedstrømmen i samfunnet, eller om de tvert i mot representerer et alternativ i utviklingen av velferdsstaten. Vår intensjon er å lete etter utviklingstrekk som kan si noe om lokalt samarbeid er en måte å skape bedre livsvilkår på. Har desentralisering og lokalt samarbeid ført til lokal kopling av interesser og ressurser til fellesskapets beste? Hvordan vil det være fornuftig å legge opp en fremtidsrettet velferdspolitik basert på lokalt samarbeid? Hvilke premisser legger denne innsikten for utviklingen av lokalsamfunnet innenfor helse-, sosial- og deler av kulturpolitikken? Vil tredje sektor få en mer selvstendig rolle i videreutviklingen av velferdssamfunnet, eller vil rollen være å tre støttende til der kommune og stat ikke strekker til, enten det nå skyldes manglende vilje eller manglende evne.

Erfaringene fra de 25 forsøkene er tolket i lys av NBI's lange erfaring fra veiledning og oppfølging av lokale forsøk. Noen av de problemene som tendensene reiser, blir gitt en mer generell utdyping.

Tendens 1

Flere og krevende oppgaver øker behovet for samarbeid mellom tredje sektor og kommunen

Frivillige sammenslutninger klarer enkle oppgaver best alene

Forsøkene viser at kompleksiteten i oppgavene ofte er avgjørende for om lokale krefter går inn i samarbeid med kommunen. Enkle og klart definerte oppgaver kan frivillige godt ta hånd om alene. Dette ser vi f.eks i eldre hjelper eldre prosjektene. Hvis kommunen er involvert, er det ofte kun i formell sammenheng. Arbeidet organiseres og drives av de frivillige organisasjonene og yterne selv.

Dersom virksomheten utvides, tvinger det seg frem et behov for samarbeid med andre aktører i lokalsamfunnet, f.eks andre foreninger, lokale institusjoner og kommunen. Mangfold i oppgaver og større kompleksitet krever kopling av lokale ressurser, ofte ny ressursbruk og ny oppgave- og arbeidsdeling mellom de involverte aktørene. Eksempler på dette er forsøk som har startet med enkle oppgaver og etterhvert utviklet seg til omfattende lokalsamfunnsforsøk.

Kommunen kan omorganisere sine tjenester uten kontakt med brukergruppene

Ser vi på den kommunale organisasjonen, kan den på lignende måte ta initiativ til og gjennomføre effektivisering og samordning av egne sektorer og tjenester uten å samhandle med brukerne. Ønsker kommunen derimot å gå videre og f.eks brukertilpasse tjenestene sine, eller få til samarbeid på tvers av kommunale og private ressurser, må det komme istand en dialog og samhandling med brukergrupper, interesseorganisasjoner og / eller lokalsamfunnet.¹

Tendens 2

Desentralisering til lavest mulig omsorgsnivå

Dette er en generell tendens i mange kommuner, helt uavhengig av disse forsøkene. Kommunestyrene eller bydelsutvalg / lokalutvalg vedtar rammebudsjett og overordnede mål for tjenestene. Ansvar for hvordan tjenestene skal gjennomføres overlates til dem som utfører tjenestene i praksis. I noen av forsøksområdene går det så langt at spørsmålet om hvordan tjenestene skal utføres og hvem som skal gjøre det, samordnes direkte med lokalsamfunnet. Eksempel på dette er et borettslag (Prestestien) i Bergen som får overført rundt kr. 500 000 pr. år til å supplere kommunens tjenester innen eldreomsorg og tiltak for barn og ungdom. Arbeids- og oppgavefordelingen mellom kommunen og borettslaget foregår i løpende dialog mellom dem som daglig er ansvarlig for å utføre tjenestene.

En kan spørre seg om 'ansvarsprinsippet' (delegering av ressurser og råderett) ikke bare gjelder forholdet stat - kommune, men også er på vei inn i forholdet mellom kommune og lokale grupper. Er lokalsamfunnet på vei inn som eget forvaltningsnivå der delegasjon fra kommunen er mulig?

Tendens 3

Fra interessegrupper til områdebasert organisering

Erfaringer fra mange av disse forsøkene og andre forsøk², viser en ny interesse blant engasjerte beboere for mer helhetsorientering i

¹ Dette vil også kunne styrke kommunenes arbeid med utarbeidelse av helse- og sosialplaner. En undersøkelse (Bastøe, Vetvik, 1989) av kommunenes arbeid med slike planer viser at bare halvparten av kommunene har slike. De kommunene som har planer, har mangelfulle behovsanalyser og svak brukermedvirkning. Dialog mellom kommunal forvaltning og tredje sektor lokalt kan derfor tjene flere formål for å sikre befolkningen en best mulig helse- og sosialtjeneste.

² Statens Nærmiljøutvalg organiserte rundt 60 forsøk i lokalsamfunn i perioden 1980-1986. Forsøksordningen for Bolig- og miljøfornyelse i etterkrigstidas boligområder, Kommunaldepartementet, 1986-1990.

lokalområdene. Det dreier seg ikke bare om utsatte grupper, men om å legge til rette for generell lokalsamfunnsutvikling. Dette står på mange måter i motstrid til organisasjonsutviklingen i samfunnet de siste tiårene. Det har vært en oppblomstring av "smale" interesseorganisasjoner, egenaktivitetsgrupper og selvhjelpsgrupper. De store tradisjonelle og humanitære organisasjonene har hatt problemer med nyrekruttering (NOU:17 1988). På den annen side kan man kanskje si at oppblomstringen av smale organisasjoner og større interesse for lokalsamfunnet er to sider av samme sak. Begge deler er felt hvor det mobilseres med utgangspunkt i individets egne interesser. I organisasjonen eller selvhjelpsgruppen en spesiell interesse, problem eller lignende som har betydning for den enkelte. I lokalområdet er interessen knyttet til det å bo akkurat der, hvordan kan boligområdet gjøres bedre, mer funksjonelt osv. Det binder beboerne sammen og skiller dem fra folk som bor i andre boligområder og lokalsamfunn.

I forsøkene ser vi flere konkrete eksempler på dette:

- * Flere lokale aktører samarbeider
- * Samhandling på tvers av generasjoner og grupper som har motstridende interesser

Flere lokale aktører samarbeider

Boligorganisasjoner, frivillige foreninger, lokale institusjoner, kommunale tjenester og enkeltbeboere samarbeider om samme sak innenfor et avgrenset, geografisk område. Dette kan dreie seg om utvidelse av aktivitetstilbudet, bedring av barn og ungdoms oppvekstvilkår, bedre forhold for eldre, integrering av utsatte grupper m.m. Behovet for organisering og formalisering, avhenger av type oppgaver, omfang og varighet. Forsøk som har gått mer eller mindre over i varig drift, har etablert stiftelser, andelslag eller formelle samarbeidsforum mellom frivillige organisasjoner og kommunen.

Samhandling på tvers av generasjoner

Mange av prosjektene har hatt som mål å få til mer kontakt mellom generasjoner. Dette kan tolkes helt pragmatisk. Barn har behov for besteforeldre, eldre har behov for kontakt og samhandling med yngre mennesker. Mennesker i ulike livsfaser kan tilføre hverandre ulike verdier. Rent praktisk kan f.eks hjemmeværende eldre være "reservebesteforeldre" for barn som ikke har noen hjemme etter skoletid. Barn og ungdom kan motsatt oppsøke eldre i eget bomiljø eller på trygdebolig / sykehjem for besøk og hjelp med praktiske gjøremål. Eller de eldre og de unge kan møtes i barnehagen eller i skolen o.l.

Samhandling på tvers av grupper med ulike interesser

Det lages ikke bare tiltak og aktiviteter på tvers av generasjoner, men også på tvers av interesser. Alle som spiller musikk kan bruke musikkverkstedene, ikke bare ungdom eller rockeinteresserte. Beboerkafeer, møtesteder og arrangementer er for alle alders- og interessegrupper. Det legges opp til at ulike grupper skal komme i kontakt og samhandle. Gjennom kjennskap til hverandre regner en med at frykt og utrygghet for de som er annerledes enn en selv vil reduseres. Det kan igjen bidra til mer uformelt fellesskap og til at beboerne etterhvert engasjerer seg mer i utvikling av eget miljø.

Tendensen om samhandling på tvers av interesser og grupper kan også tolkes idealistisk. Det er en økende oppfatning at det er lite stimulerende å bare omgås mennesker som er lik en selv. Det bidrar ikke til å øke toleransen for folk som er annerledes. I vårt etterhvert mer og mer pluralistiske samfunn, er toleranse en egenskap som må fremelskes om vi ikke skal få mer tilbaketrekking og konflikter mellom grupper som er forskjellige. Dette er mange mennesker idag oppmerksomme på.

Ikke desto mindre er samhandling på tvers av generasjoner og interesser konfliktfylt å få til. Noen lykkes, andre ikke. Det vesentlige her er at fler og fler setter det på dagsorden og forsøker å gjøre noe med det.

Tendens 4

"snøballeffekten"

Fra en oppgave til full lokalsamfunnsutvikling

I mange av forsøkene ser vi en tendens til at det startes opp med en oppgave og så utvides aktiviteten etter hvert. Dette skyldes blant annet at beboerne ser at de får til det de forsøker og at det har positive effekter i miljøet. Nye beboere og andre aktører som kommunen, blir oppmuntret av at noe positivt blir gjort. Flere oppgaver og aktiviteter blir satt på dagsorden og flere mobiliseres til å delta i oppgaveløsningen. Som en følge av dette er det mange prosjekter som formulerer nye mål underveis. F.eks fra miniklubb for barn, til omfattende lokalsamfunnsutvikling som inkluderer flere generasjoner og spenner over omsorg, fritid, bolig, skaping av nye arbeidsplasser. Prestestien borettslag og flere av lokalsamfunnsprosjektene er et eksempel på dette. Enda tydeligere er erfaringene fra et borettslag i Trondheim hvor alle grupper av beboerne har deltatt aktivt over flere år. Her har beboerne helt tatt ansvaret for eget miljø og utvikler stadig nye aktiviteter, tjenester og tilbud som beboerne har behov for og lyst til å delta i (Fjærem, Skjeldam, Vold, 1990).

Tendens 5

"De verste skal bli de beste"

Helhetsorientering starter ofte i kriserammede områder

I kriseramte områder står beboerne og kommunen overfor mange og sammensatte utfordringer. Flere ting må igangsettes og mange aktører må bidra for at området skal komme inn i en positiv utvikling. Det gjelder for fraflyttingsområder og konsentrerte boligområder i større byer. De lokale aktørene er innstilt på å delta for å bedre forholdene. De tvinges til å arbeide med helhet og får en slags "flying start". De tvinges til omfattende snumprosesser og går ofte fra nedtursområder til stifinnere i utvikling av nye lokale forvaltningsmodeller. Sammen med "snøballeffekten", har denne helhetsorienteringen i områder med mange og sammensatte utfordringer, ført til at mange av forsøksområdene har opplevd å bli attraktive mål for studiebesøk. De blir trukket frem i lyset på konferanser, i stortingsmeldinger osv. De blir studieobjekter for høyskolestudenter fra ulike fagområder. Dette gjelder særlig de brede lokalsamfunnsprosjektene.

Tendens 6

Oppbygging av egen styrke før integrering i lokalsamfunnet

Integrasjon av utsatte grupper i lokalsamfunnet er et mål i mange av disse forsøkene. Det vi imidlertid har sett i disse forsøkene, er at det først må skje en styrking og oppbygging av gruppen selv, før den kan integreres. Jo svakere og mer isolert gruppen er i, jo viktigere er det å tydeliggjøre hvor gruppen selv står og hvilke interesser den har i forhold til resten av lokalsamfunnet. Det for gjelder for innvandrere i minoritetssituasjon, eldre om enn kanskje i noe svakere grad og for små nærmiljøer som skal integreres i et større lokalsamfunn. På Sofienberg så vi f.eks. at oppbygging av strikkeverksted for innvandrerkvinner og aktiviteter for barn (stort sett innvandrerbarn) i beboernes felleslokaler, over tid førte til at innvandrere engasjerte seg mer i borettslagenes generelle virksomhet. Det er på samme måte langt lettere å få eldre til å delta i lokalsamfunnsutvikling om de samtidig opplever trygghet og tilhørighet i egen gruppe. Dette opplevde de f.eks på Fjell i Drammen. Der driver de eldre nå eget verksted i samme hus som det drives beboerkafe og ungdomstiltak. Integrering forutsetter satsing på en dobbelt strategi, styrking av egen gruppe parallelt med samhandling med dem gruppen skal integreres i. Problemstillingen burde være kjent f.eks fra kvinnebevegelsen, men den ser ut til å ha vært lite påaktet ved planlegging av disse lokalsamfunnsforsøkene.

Tendens 7

Deltakelse fra frivillige krever "belønningssystemer"

Idealet om tredje sektor og levende lokalsamfunn har innebygd en forestilling om at folk mobiliserer seg selv etter som det er behov. Slik er det sjelden. Det er en illusjon å tro at det er lett å mobilisere frivillige til å yte innsats i sitt lokalsamfunn over tid, dersom de ikke får noen form for belønning. Det ligger imidlertid i sakens natur at frivillige tjenesteytere ikke skal ha lønn i form av penger. Omvendt kan vi si at det er helt opplagt at de skal bli verdsatt for det de gjør. Dette blir ofte glemt. Det virker som at mange tror at de som deltar i frivillig arbeid får belønning nok ved å delta. Mobilisering til deltakelse er imidlertid vanskelig. De prosjektene som har lyktes med mobilisering, har ofte variasjon i oppgavetyper, deltakerne har innflytelse på hva og hvordan ting skal gjøres, og det er utviklet ulike former for "belønningssystemer". Til de lokale foreningene kan det dreie seg om pengeoverføringer for å påta seg spesielle oppgaver. For de frivillige yterne kan det dreie seg om muligheter for læring underveis, studieturer, fester, synliggjøring og berømmelse på lokale evenementer og i lokale media, praktiske tjenester m.m. Det vesentlige er å finne frem til former for verdsetting som er attraktive for den enkelte frivillige yter og som helst også kan virke mobiliserende på nye frivillige. Nært knyttet til belønning er at de frivillige blir fulgt opp og får veiledning underveis dersom det er behov for det. Dette er en oppgave som ofte overses, og som kan føre til at de frivillige føler seg alene med oppgaven og trekker seg dersom oppgaven blir for vanskelig. Fravær av alternative belønningssystemer kan på den annen side føre til at de frivillige yterne etterhvert krever ansettelse og lønn. En slik utvikling kan enten undergrave tredje sektors rolle og egenart i lokalt samarbeid, eller føre til at deltakelse i frivillig arbeid blir et springbrett inn på arbeidsmarkedet.

Tendens 8

Pådrivere er nødvendige i lokalsamfunnsprosjekter med omstilling som mål

Nye måter å gjøre ting på og nye samarbeidsrelasjoner mellom kommune og lokalsamfunn, kommer ikke av seg selv. Omstilling krever tid og kunnskap i endringsarbeid. Til dette trengs lokale pådrivere, som har legitimitet og autoritet til å gå foran i en slik prosess. Hvis ikke strander endringsarbeidet ofte på manglende pågangsmot, utholdenhet og kunnskap i hva som må til for at forsøket skal lykkes. Pådriverrollen er også viktig fordi de andre som deltar vanligvis bare kan stille opp på noen aktiviteter, har mange konkurrerende interesser og mangel på tid. Koordinering av interesser og aktiviteter, organisering av kollektiv læring for de mest sentrale aktørene i omstillingsarbeidet, kunnskap og interesse for lokal konfliktløsning krever kontinuerlig oppfølging. Det krever også

at man er tilstede når andre har behov for en, ikke bar når en selv kan eller har lyst. Erfaringene har vist at aktivitetsnivået senkes når pådriverfunksjonen opphører. Forsøk som ikke prioriterer pådriverfunksjonen viser også lavere lokalsamfunnsprofil enn de forsøkene som har satset på denne funksjonen. Pådriverrollen i lokale forsøk med endring av praksis som mål, er tidligere evaluert i rapporten, "Ildsjel en ny profesjon" (Søholt, 1990).

Tendens 9

Velferd og trivsel på dagsorden

Disse prosjektene har i hovedsak jobbet med velferd- og trivselsoppgaver knyttet til helse-, sosial- og deler av kultursektoren. Erfaringene viser at dette er områder hvor tredje sektor kan bidra. Helse, sosial og kulturarbeid som kommer som et supplement det offentliges innsats i lokalsamfunnet er hva de fleste forsøkene har vært opptatt med. At det er dette som det ser ut til å være lettest å mobilisere frivillige til, kan henge sammen med at det å jobbe med mennesker oppleves som meningsfylt og givende. Det bidrar til å styrke egen "livskvalitet" som av mange defineres som "å være til nytte."

Til slutt tar vi med en tendens som ikke handler om lokalt samarbeid, men som på mange måter er en forutsetning for at disse prosjektene har fått prøve ut lokalt samarbeid. Det dreier seg om utviklingen av hvordan staten legger opp forsøksordninger som skal stimulere til endret praksis i kommuner og lokalsamfunn.

Tendens 10

Fra presise til åpne statlige forsøksordninger

Ser vi på de statlige forsøksordningene over noe tid, har de endret seg fra å ha avgrensede siktemål med vekt på bestemte virkemidler, til å bli mer diffuse og søkende. Forsøksordningene var tidligere mer preget av konkrete tiltak som skulle gjennomføres og spres, enn forsøk med innebygget prøving og feiling. Den tidligere bomiljøtilskuddsordningen var et eksempel på det første. Oppfølgingen, forsøksordningen for bolig- og miljøfornyelse, er derimot mer forsøksorientert. Hvordan man skulle få til velfungerende bomiljø var mer uklart, forsøk med prøving og feiling i det enkelte området ble en vei å gå. Dette avspeiler på mange måter at samfunnet blir mer og mer komplekst og sammensatt. Det er vanskelig å sitte sentralt på avstand og vite hvilke virkemidler som fører til hvilke resultat i et lokalsamfunn (Sæterdal 1990). Her ligger antakelig noe av kimen til den voldsomme veksten i statlige forsøksordninger og bakgrunnen for det vi kaller den eksperimenterende stat.

11 * utfordringer i arbeidet med lokalt samarbeid

Tendensene viser at desentralisering og lokalt samarbeid for å løse sosiale oppgaver er mulig og kan være et alternativ i videreutviklingen av velferdsstaten. For beslutningstakere på nasjonalt og lokalt nivå, og innen offentlig og frivillig sektor, blir det imidlertid viktig å ha et bilde av hvilke vilkår som må være til stede for at et slikt samarbeid skal ha sjanse til å lykkes. Desentralisering og lokalt samarbeid kan bety en kopling av ressurser og interesser, men det betyr ikke at det er en enkel måte å håndtere seg ut av velferdsstatens "kriser" på.

For staten ligger det et innebygget dilemma i strategien. På den ene siden er det et statlig mål (Langtidsprogrammene) å videreutvikle velferdsstaten gjennom desentralisering og lokalt samarbeid med tredje sektor. På den annen side undergraver strategien samtidig statens fremtidige styringsmuligheter. Hvordan kan staten med en vellykket lokalsamfunnsstrategi, senere påvirke til endret adferd på lokalt plan i et politisk og forvaltningsmessig, pluralistisk og desentralisert system?

Men i første omgang er utfordringene knyttet til her og nå situasjonen. Hva vil det kreve av sentrale myndigheter, av kommunene og av tredje sektor på nasjonalt og lokalt nivå for å gå inn i og få til et fruktbart samarbeid? Vi har ikke fyldestgjørende svar her, men stiller opp noen utfordringer som de ulike partene må forholde seg til.

Utfordringer for sentralmyndighetene

Utfordringen for det offentlige blir å spørre, hva må til og under hvilke vilkår stimuleres tredje sektor til å delta og ta ansvar for lokale trivsels- og hjelpefremmende tiltak? Ved siden av direkte økonomiske stimuleringsordninger, må søkelyset settes på de indirekte virkemidlene, lovverk og standardisering av tjenester. Skatteloven og adgang til bytte av tjenester vil ha betydning for om de frivillige organisasjonene får stort nok handlerom til å fungere uten å være lovbrutere. Måten vi organiserer og deler arbeidet på vil ha betydning for folks mulighet til å delta i frivillig arbeid. Hvordan samfunnet honorerer frivillig arbeid vil ha betydning for hvem som har interesse av dette. En kunne f.eks. tenke seg at frivillig arbeid ga poeng til utdanningsøkende. Pensjonspoeng for frivillig arbeid kunne motivere hjemmeværende med ledig tid osv. Samordning av

arbeidsledighetstrygd og samfunnsarbeid innen tredje sektor kunne føre til at langtidsledige, istedet for å ende opp som sosialklienter, fikk status som nærmiljøarbeidere.

Politisk blir det viktig å få besvart overordnede spørsmål som hva de samfunnsmessige gevinstene i slike strategier. Hva kan samfunnet oppnå ved å stimulere det frivillige arbeidet? I dette ligger en antakelse om at bred satsing på tredje sektor gir mer for den allmenne trivsel og livskvalitet, enn om det offentlige bare skal satse på behandling og forebyggende tiltak overfor de mest utsatte gruppene. Forebygging må være et supplement til lokalt utviklingsarbeid, ikke et alternativ.

Utfordringer for kommunene

I hele etterkrigstiden har kommunene, sammen med staten, vært hovedansvarlige for gjennomføring av velferdspolitikken. Nå legges det opp til at de skal samarbeide både med markedet og tredje sektor. Kommunene kommer i en ny situasjon og står overfor minst to viktige spørsmål:

- **Hva skal være kommunenes oppgaver framover i dette samspillet**
- **Hvordan må kommunenes arbeidsmåte legges om for å tilfredsstille de nye kravene**

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen har svart slik (NOU 1988:38) på det første spørsmålet:

*"Den kommunale forvaltning er først og fremst etablert for å dekke de tjenestene innbyggerne ikke selv kan dekke. Det er derfor innbyggernes **behov for tjenester og de krav de stiller til offentlig service** som må være utgangspunktet for de endringer som foretas."*
(min uthevelse)

Dette må tolkes slik at publikum selv skal bestemme om stat, marked eller tredje sektor skal produsere velferdsytelser. Det betyr at det må komme istand en løpende dialog mellom de lokale aktørene om hva som skal være kommunale oppgaver. Dette vil være forskjellig fra kommune til kommune. Fra sentralt hold er det lagt opp til fem hovedvirkemidler for å endre kommunenes arbeidsmåte slik at den kommunale oppgaveløsningen blir mest mulig i samsvar med befolkningens behov.

Statlige retningslinjer for å endre kommunal arbeidsmåte:
(NOU 1988:38)

- styrke den politiske styringen
- effektivisering og omstilling
- delegering og desentralisering
- samordning
- styrke befolkningens innflytelse

Kommunal forsøksvirksomhet i gråsonen mellom offentlig og privat virksomhet kan være en vei å gå for å styrke befolkningens innflytelse og fremme desentralisering og samordning. Det er et virkemiddel som kan bidra til å skape fremtidsrettede velferdskommuner basert på en blanding av offentlig, kommersiell og privat, frivillig omsorg. Forsøksvirksomhet er en måte å utvikle "kommunal beredskap" på for å kunne forholde seg aktivt til sosiale endringer i kommunen. Det er en måte å lytte til befolkningen på.

Søkelys på egen organisasjon

Samspill med tredje sektor vil kreve at kommunene setter bredt søkelys på egen organisasjon. Endring av kommunal praksis kan gi grunnlag for mye konfliktstoff. Konfliktene vil blant annet være knyttet til:

- rollefordelingen mellom kommunen som politisk organ og kommunen som forvalter av felles goder
- sektoroppdelingen
- profesjonsinndelingen
- krav til standardisering ved utføring av tjenester m.m.
- brukertilgjengeligheten
- desentralisering og lokalisering av kommunale tjenester

Spørsmål knyttet til tredje sektor

Skal tredje sektor spille sammen med det offentlige i videreutviklingen av velferdssamfunnet, må vi ha mer kunnskap om hva tredje sektor omfatter. Hvilket potensiale har tredje sektor og hvordan kan dette utløses? Vi vet ikke nok om det finnes nærmiljø som kan spille rollen som sosialt nettverk, eller om et tilstrekkelig antall enkeltmennesker har motivasjon og tid til å gå inn i slikt frivillig arbeid? Vi vet heller ikke nok om organisasjonene er beredt til å gå aktivt inn og supplere de offentlige tjenestene, og i tilfelle til hvilken pris.

Bred satsing på tredje sektor som det offentliges samarbeidspart i velferdsutviklingen, vil kreve at tredje sektor fører en løpende dialog om **egen rolle** i et slikt samarbeid.

Hvordan :

- beholde egenarten
- bidra til opplæring i fellesskap og solidaritet
- mobilisere og rekruttere til sektoren
- holde på entusiasmen
- unngå organisasjonsbyråkrati
- holde feltet åpent for spontanitet og fantasi i oppgaveløsningen
- være likeverdig premissleverandør med det offentlige i velferdsutviklingen

Vilkår for å få til konstruktivt samarbeid

Respekt for hverandres egenart

Utgangspunktet for å få til et konstruktivt samarbeid mellom kommunen og tredje sektor om løsning av sosiale oppgaver, er i første rekke at de respekterer hverandres egenart. Det må være legitimt å ha ulike motiver, ulike mål, ulike arbeidsformer og ulik kultur. Det må respekteres at hver part handler og deltar i samarbeidet ut fra egeninteresser. Det samme gjelder enkeltindivider som skal yte frivillig innsats. Deres deltakelse er avhengig av at de er personlig motivert og at de selv føler at de får noe igjen for innsatsen, enten dette er i form av økt livskvalitet, bytte av tjenester, økt sosial status osv. Av dette følger at frivillig arbeid er tilbudsstyrt og varierer over tid. Dette er et premiss offentlig virksomhet bør være inneforstått med i planlegging av eget service og tjenesteapparat.

Hvis samarbeid ikke oppnås

For at samarbeidet skal bli fruktbart, er det en forutsetning at kommunen gjør seg kjent med den/de det skal samarbeides med, det geografiske området og de som skal nyte godt av arbeidet. Det vil være en fordel om kommunen gjør tydelig hva som skjer hvis samarbeid **ikke** kommer istand. Slik kan begge parter ha et bilde av hvilke alternativer som foreligger, og hvordan de selv kan bidra til å realisere dem.

Klar kommunikasjon forenkler samarbeid og arbeidsdeling

Konkrete, tidsbegrensede avtaler som regulerer ansvarsforhold og forholdet mellom partene kan lette samarbeidet. Avtaler kan også redusere misforståelser og uoverensstemmelser underveis.

*** Rammer**

Hva er kommunens rammer for deltakelse?
F.eks politiske vedtak, budsjett m.m.

Hva er organisasjonens rammer for deltakelse?
F.eks oppslutning fra medlemmene, mulighet til dugnadsarbeid og bytte av tjenester uten å bli rammet av skatteloven osv.

For hvilket tidsrom gjelder samarbeidet?.

- **Oppgaver**
Hva kan hver part gjøre eller ikke gjøre?
Hva er det rimelig å forvente fremover?.
- **Roller**
Er partene likeverdige?
Forholdet mellom fagutdannede og "amatører"?
Hvem avgjør hvem som gjør hva osv.?

Det vil i tillegg styrke samarbeidsklimaet om kommunen følger opp de frivillige. Det er behov for løpende kontakt, støtte og veiledning underveis, bistand i lokale konflikter og organisering av lokal læring slik at det kan skje en lokal forankring og kvalifisering i denne typen arbeid. Dette er nødvendig om samarbeid mellom offentlig og tredje sektor skal være en langsiktig strategi, og ikke bare sporadiske ad hoc tiltak.

Desentralisering og lokalt samarbeid - hva koster det ?

På mange måter er desentralisering og samarbeid mellom lokale krefter båret fram på en irreversibel bølge av ideologi om at høy grad av deltakelse og lokal autonomi, er et gode i seg selv. Hvilke virkninger desentraliseringen får, vil imidlertid avhenge av hvilken sammenheng den foregår i. Det er rimelig å anta at desentralisering vil få ulike effekter om den foregår i en tid preget av fellesskap og medansvar, eller i en tid preget av individualisme og antibyråkratiske holdninger. Vi vil derfor gjøre oppmerksom på at resultatet av desentralisering avhenger både av ideologisk klima, og om hensikten er et mål i seg selv, eller som middel for noe annet. .

I diskusjonen om hvorvidt lokalt samarbeid mellom offentlig og tredje sektor kan være et nytt skritt framover i utviklingen av velferdsstaten, må vi ikke glemme omkostningene. Det kan bli katastrofalt for enkelte grupper av befolkningen hvis vi ikke trår varsomt. Det er først nå, når vi begynner å få noen erfaringer, at de uheldige sidene begynner å bli synlige.

Hva koster det for likhet og rettferdighet?

Desentralisering og lokalt samarbeid mellom kommunal virksomhet og tredje sektor, betyr at vi gir avkall på prinsippet om alle borgeres rett til lik adgang til offentlig service og tjenester uansett hvor i landet de bor. Dette prinsippet om nasjonal likhet har vært en av byggesteinene i utviklingen av velferdsstaten. Desentralisering og lokalt samarbeid kan således føre til ulikhet i standard, kvalitet og tilbud i tjenester mellom kommuner, lokalsamfunn og mellom grupper. Spørsmålet blir, hvor stor "frihet til ulikhet" kan vi tillate?

Hva koster det for demokratiet?

Samarbeid mellom kommunal virksomhet og tredje sektor lokalt kan bety et positivt supplement til det representative demokrati for noen. Den del av tredje sektor som inngår i samarbeid med kommunen, vil få mer innflytelse over kommunal fordeling av ressurser enn de som ikke deltar. Det vil gi en skjev fordeling av innflytelse over kommunal fordelingspolitikk. Sansynligvis er innflytelsen mer jevnt fordelt der tredje sektor samarbeider med kommunen områdevis, enn der tredje sektor representerer interessegrupper. Vi har heller ingen garanti for at tredje sektor selv fungerer demokratisk eller om det er noen få som styrer de mange, jmf. oligarkiets jernlov. Vi vet altså ikke om samarbeid mellom kommune og tredje sektor bidrar til opplæring og deltakelse i lokalt demokrati.

Hva koster det for små vanskeligstilte grupper?

Dersom det bare er de sterke organisasjonene som går aktivt inn i samarbeid med kommunen, kan de små, uorganiserte og vanskeligstilte gruppene falle utenfor kommunens oppmerksomhetsområde. Det er dette som kalles "2/3 samfunnet". 2/3 av befolkningen klarer seg bra og får sine interesser ivaretatt, 1/3 faller utenfor uten sterke interessegrupper til å fremme deres krav. For å motvirke dette, kreves det at kommunen har en høy "moral" og griper inn overfor de svakstilte. Et annet alternativ er at samarbeidet organiseres områdevis slik at det er knyttet til et lokalområdes behov og ikke enkelte gruppers behov. Identitet og deltakelse i tredje sektor knyttes da sterkere til området enn til interesseorganisasjon. For svakstilte grupper som normalt ikke er organisert, er dette kanskje eneste løsning.

Hva blir konsekvensene for dem som står utenfor arbeidsmarkedet?

Får vi et A-lag og et B-lag? Dvs. skal de som ikke er i lønnsarbeid yte gratis service og tjenester til hverandre og til de som er arbeid, uten annen motivasjon enn nestekjærlighet og uten belønning som verdsettes i arbeidssamfunnet? Om det er tanken, vil vi få en stor gruppe av gratisarbeidende samfunnsarbeidere på trygd eller uten inntekt, uten mulighet til å kvalifisere seg til vanlig lønnsarbeid. Det vil heller ikke bli noe fleksibilitet for enkeltpersoner mellom å delta i lønnsarbeid eller frivillig arbeid, det blir enten det ene eller det andre.

Valget: variasjon og fellesskap eller større ulikhet

Disse og lignende spørsmål må stilles løpende i arbeidet med å få til lokalt samarbeid. Utfordringene er knyttet til å utvikle nye modeller for lokalt samarbeid som rettes mot alternative måter å produsere velferd og omsorg på. For det offentlige blir utfordringen å slippe til tredje sektor og eventuelt privat næringsliv i de lokale velferds- og omsorgsoppgavene. For tredje sektor blir spørsmålet å gå inn og ta medansvar for sosialt liv og velferd i eget lokalsamfunn. Om vi gjennom dette arbeidet klarer å ta hensyn til og innlemme de svake

gruppene, kan desentralisering og lokalt samarbeid bli et kvalitativt nytt skritt i videreutviklingen av velferdsstaten. Flere ressurser og flere og ulike aktører vil spille sammen om utviklingen av det framtidige Norge. Oppgaveløsningen kan bli mer variert og mangfoldig. Ulikheter kommuner og lokalsamfunn imellom vil mer være et resultat av ulike behov og ressurser, enn av vilje til å gjøre noe for og i fellesskapet. Glemmer vi omvendt de svake gruppene, vil vi få en velferdsstat for de organiserte majoritetsgruppene som igjen vil føre til større ulikheter og skjevheter mellom grupper i befolkningen. Da vil lokalt samarbeid framstå som en måte å bedre de sterkes stilling på. For velferdsstaten som har et ansvar for alle landets borgere, blir det et blindspor og ikke en mulighet for fornyelse.

LITTERATURLISTE

- Argyris, C og Schön, D. A
Organizational learning: A Theory of action-perspective,
Addison-Wesley Publishing Company, Mass, USA, 1978
- Bergh, S og Søholt, S
Den tredje desentralisering i de nordiske land. Arbeidsrapport
nr. 1, Prosjektkatalog over 25 norske eksempler på samarbeid
mellom en desentralisert kommuneforvaltning og frivillige
organisasjoner, med særlig vekt på eldre. NBI 1989
- Berg, S
Den tredje desentralisering i de nordiske land. Arbeidsrapport
nr. 2. Det formelle handlerommet for samarbeid mellom lokale
organisasjoner og en desentralisert kommuneforvaltning.
NBI 1989
- Bull, G
Bomiljø for eldre. Muligheter i Prestestien borettslag.
Nr. 7 i serien Bolig- og miljøfornyelse, NBI 1989
- Dahlberg, L, Folkesson, H og Lundmark, L.E
Ju fler kockar - dess bättre? Tendensanalyse av den svenska
välfärdsstatens försök med den tredje desentralisering.
SOS-rapport 1991:4, Stockholm.
- Douglas, J
Why Charity? : the case for a third sector. London : SAGE, 1983
- Fimreite, A. L og Kolstø, G
Frikommuneforsøket - lokal problemløser eller respons på
statlig initiativ ? (LOS-senter notat 90/5)
- Fjærem, A, Skjeldam, T og Vold, H
Rapport fra Søbstadmyra prosjektet 1983 - 1990.
Trondheim 1990
- From, J og Stava P
Regional planlegging - kunsten å ro uten årer, Nordrefo, 1985
- Grindheim, J, E
Velferd eller veldedighet ? : en analyse av frivillige
organisasjoners rolle i utviklingen av alkoholistomsorgen i
Norge: hovedoppgave. Universitetet i Bergen. Bergen, 1986
- Grindheim, J. E og Selle, P
The Role of Voluntary Social Welfare Organizations in Norway :
a democratic alternative to a Bureaucratic Welfare State.
Bergen, 1989 (Los-senter notat 89/5)

- Habermann, U
Det tredje netværk : grundbog om frivilligt socialt arbejde.
Akademisk forl., 1987
- Hauge, J
Fra interesseorganisasjon til lokalforvaltning. En undersøkelse
av en frivillig organisasjon med planleggingsoppgaver.
Hovedfagsoppgave. Inst. for adm. og org.vit.skap, Universitetet
i Bergen, 1986.
- Hippe, J. M (red.)
Ny kurs for velferdsstaten? : utviklingen 1977-85. FAFO,
Oslo, 1985
- Hovdum, A. R, Kuhnle, S og Stokke, L (Red.)
Visjoner om velferdssamfunnet. Bergen : Alma Mater, 1990
- Hovik, S
Dei frivillige organisasjonene - støysendarar eller informasjons-
kanalar frå lokalsamfunnet ? I Baldersheim, Harald (red.):
Ledelse og innovasjon i kommunene. TANO 1990
- Kleven, T
Planlegging og endringspress, Nibr notat 1984: 153, Oslo
- Kuhnle, S og Selle, P (red.)
Frivillig organisert velferd : alternativ til offentlig? Bergen :
Alma Mater, 1990
- Lingås, L. G (red.)
Myten om velferdsstaten : søkelys på norsk sosialpolitikk.
3 rev utg. Oslo : Pax, 1973
- Lorentzen, H
Forskerne og firvilligheten. I FRIA-brev nr. 5. Kontaktutvalget til
det frivillige sociale hjelpearbeidet. København 1990.
- Lorentzen, H
Kan vi stole på de frivillige? I ISF sammendragsserie 3/89,
Oslo 1989
- Lorentzen, H
Mellom byråkrati og bevegelse : de frivillige organisasjoners
rolle i sosialsektoren. Oslo, 1988 (INAS rapport 3/88)
- Lorentzen, H (Red.)
Privat eller offentlig velferd : privatisering i helse- og
sosialsektoren. Oslo : Universitetsforl., 1984

- Lorentzen, H
Staten, markedet og de frivillige organisasjonene.
Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift. 3/90. Universitetsforlaget
- Nightingale, F
Håndbok i sjukepleie. Gyldendal, Oslo, 1984.
- NOU 1988:17
Frivillige organisasjoner
- NOU 1988:38
Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen
- NOU 1990:13
Ny kommunelov
- Nørrung, P og Ravn, L
Slip omsorgen løs! : om forholdet mellom frivillig
besøgstjeneste og hjemmehjelp. Aalborg : ALFUFF, 1989
- Onarheim, G og Selle, P
Frivillige organisasjoner som etterkrigshistorisk forskningsfelt.
(LOS-senter notat 90/4)
- Ringen, S og Wærnes, K (Red.)
Sosialpolitikk i 1980-åra : Artikler om fordeling og omsorg i en
overgangstid. Oslo : Gyldendal, 1982
- Selle, P
Desentralisert velferd - meir velferd og meir demokratisk
velferd ? Bergen, 1989 (LOS-senter notat 89/40)
- Sosialdepartementets omsorgsserie:
5/91 Evaluering av Ammerudprosjektet
Sluttrapporter:
Nr. 3 ...ikke av brød alene. Miljøintegrering i eldreomsorgen.
Prosjekt ved Øyane alders- og sykehjem i Stavanger kommune.
Nr.4. Tenk nytt-bryt grenser! Miljøintegrering i eldreomsorgen.
Prosjekt ved Øyane alders- og sykehjem i Stavanger kommune.
Nr. 6 Henningsværprosjektet 1988-1989. Foreløpig evaluering.
Vågan kommune.
Nr.11. Katalog for prosjektet "Den tredje desentralisering i de
nordiske land."
Nr.15 Formidling av prosjektet "Ungdom hjelper eldre", Tveita
fritidsklubb.
Nr. 16. Kvalitativ evaluering og utvikling av helhetlige tiltak for
eldre i utvalgte finnmarkskommuner. Gammel i kyst-
Finnmark; -hjelp, nettverk og livskvalitet i Gamvik og Vardø.
Nr.21. Integrering og desentralisering av omsorgstjenesten i en
avsidesliggende kommunedel. Sluttrapport fra Vågan
kommune.

- St. meld. nr. 83 (1984-85)
Langtidsprogrammet 1986 -1989
- St. meld. nr. 4 (1988-89)
Langtidsprogrammet 1990 - 1993
- Sæterdal, A
Oppgaver for lokale fellesskap, NIBR-notat 1987:106
- Sæterdal, A
Ting å tenke på, - når forsøks- og utviklingsarbeid skal settes igang, NBI 1990
- Sæterdal, A
'Læring og dialog i utviklingsarbeid', artikkel i Forsøk som metode. Rapport for Noras/NTNF, IFIM 1989
- Sæterdal, A og Søholt, S
Flerkultur i boligområder. Nr. 9 i serien Bolig- og miljøfornyelse, NBI, 1990
- Søholt, S
Erfaringer fra forsøk med felleshus. Rapport 2, Statens Nærmiljøutvalg. NIBR 1988
- Søholt, S
Ildsjel- en ny profesjon? Prosjektlederrollen i bolig- og miljøfornyelsesforsøk. Nr. 10 i serien Bolig- og miljøfornyelse. NBI 1990
- Sørhaug, H. C
Kake eller konfekt? Utkast til en teori om frivillige organisasjoners politiske økonomi. I Brox, Ottar og Gullestad, Marianne (red.): På norsk grunn. Sosialantropologiske studier av Norge, nordmenn og det norske. Ad Notam 1989
- Thuen T og Wadel, C
Lokale samfunn og planlegging. Universitetsforlaget, Tromsø, 1978
- Vislie, A og Guntvedt, O. H
Frivillige organisasjoner og kommuner i samarbeid. Erfaringer fra forsøksarbeid. NGI rapport 1/88. Oslo.
- Ås, D
Ordet er miljø. Småskrift nr. 3 NBI 1977

