

Ideer om det sivile samfunn

FORORD

Det sivile samfunn har fått økt oppmerksomhet i norsk offentlighet de siste årene. Civita har som formål bl.a. å arbeide for at det sivile samfunn får en viktigere rolle i samfunnsutviklingen. Målet om et sterkt sivilsamfunn er noe som deles på tvers av politiske og ideologiske skillelinjer. Likevel er det ulikheter i måten man ser for seg et sterkt sivilsamfunn på. I hvilken grad man vektlegger sivilsamfunnets egenart og betydning i totalsamfunnet er et klart ideologisk spørsmål. Dette kan vi for eksempel se i debatter om hvorfor den generelle tilliten i de nordiske land er så høy: noen vektlegger velferdsstaten, andre vektlegger det sivile samfunn.

Hvis en spør hvorvidt balansen mellom (velferds)staten, sivilsamfunnet og familien er skjev i dagens Norge, kan en få ulike svar, ofte påvirket av ideologi. På den ene siden har vi en ideologisk kritikk som hevder at familie og sivilsamfunn har kommet i skyggen av velferdsstaten. På den andre siden har vi økonomiske og mer instrumentelle argumenter om at sivilsamfunnet og/eller familien må bidra for å oppnå velferdspolitiske mål siden statsfinansene er under press. Mange på borgerlig side vil mene at familien og sivilsamfunnet bør styrkes, men ikke primært av statsfinansielle årsaker. For eksempel viser en dansk undersøkelse at urovekkende mange mennesker heller vil bli forsørget av staten enn av familien.¹ Et samfunn hvor velferden ikke primært er et individuelt eller familiært ansvar er for mange ikke ønskelig.

Likevel finnes selvsagt statsfinansielle argumenter for å styrke sivilsamfunnet og familien. Den såkalte eldreboen og relativt lave fødselstall legger press på velferdsstatens bærekraft. Den primære begrunnelsen for å styrke familien og sivilsamfunnet bør likevel være at ansvaret for vår velferd først og fremst ligger i disse institusjonene, og ikke hos staten. Samfunnet bygges nedenfra, noe som betyr at vi som enkeltmennesker først og fremst har ansvar for oss selv. Det betyr ikke at vi ikke også har et ansvar for våre medmennesker, men dette ansvaret utvikles og ivaretas best innenfor familien og sivilsamfunnet. Dette er ikke et argument mot velferdsstaten, men fra et borgerlig ståsted vil det være naturlig å hevde at ansvaret for velferden primært er individuelt.

Det er rimelig å hevde at liberale og konservative har vært mer opptatt av sivilsamfunnets uavhengighet og egenart enn det sosialdemokrater tradisjonelt har vært.² Likevel er det urimelig å si at de ideologiske forskjellene mellom høyre- og venstresiden i synet på sivilsamfunnet gjenspeiles i store variasjoner på det praktisk-politiske planet. Som dette notatet vil vise, påvirker ikke fargen på skiftende regjeringer de offentlige bevilgningene til frivillige organisasjoner i nevneverdig grad. Notatet vil vise at offentlig finansiering av frivillige organisasjoner er av avgjørende betydning for organisasjonene, men samtidig at inntektene fra det offentlige likevel – særlig på lokallagsnivå – utgjør en relativt liten andel av organisasjonenes inntekter.

Det er ikke riktig å si at det offentlige dominerer finansieringen av frivillige organisasjoner. Frivillige organisasjoner henter store inntekter – om lag to tredjedeler – fra andre kilder enn det offentlige. Ifølge nøkkelfakta fra organisasjonen Frivillighet Norge kommer 35 prosent av inntektene fra det offentlige, mens 9 prosent er gaver og 56 prosent er egengenererte inntekter (salg, lotterier, medlemskontingent, osv.). Det er store variasjoner mellom organisasjonene.³

Statens økonomiske innflytelse i sivilsamfunnet er likevel problematisk. De tyngre institusjonene i samfunnet, innenfor kultur, helse, forskning og utdanning, som i større grad også burde vært sett på som en del av sivilsamfunnet, er i stor grad avhengig av inntektene fra det offentlige.⁴

I norsk sammenheng – og det legges også til grunn i dette notatet – gir det likevel begrenset mening å definere sivilsamfunnet for vidt. Tyngre institusjoner innenfor kultur, helse, forskning og utdanning er i Norge blitt et viktig offentlig anliggende.

Vi bør imidlertid skille mellom tyngre institusjoner innenfor helse og utdanning, og meningsbærende institusjoner som kirken, mediene, partiene, kulturlivet og ulike interesseorganisasjoner. De meningsbærende institusjonene har en stor betydning for samfunnet og har en sentral demokratibyggende funksjon. Det er for eksempel vesentlig for det norske demokratiet at vi har medier som ikke er knyttet til staten, verken finansielt eller organisatorisk. Dette bidrar til motmakt og uavhengig kritikk av makt og myndighet i samfunnet. At kirken burde være en del av sivilsamfunnet, og ikke en statskirke som i dag, er et annet eksempel. Kirkens stemme(r) i den offentlige debatten – enten det dreier seg om fattigdomsbekjempelse eller oljeboring i Lofoten – ville hatt større tyngde om kirken hadde vært løsrevet fra staten. Kirken har de siste årene tatt en del radikale standpunkter i disse spørsmålene. Det er i seg selv ikke problematisk, men standpunktene hadde hatt større legitimitet om de var utviklet av en mer selvstendig kirke. Selvstendighet er vanskelig så lenge politikere for eksempel utnevner biskoper. Det er derfor gledelig at kirken nå er gitt større frihet, men kirkens løsrivelse fra staten bør bli fullstendig.

Sivile eller private aktører som leverer helsetjenester er ikke på samme måte meningsbærende, selv om de er en del av sivilsamfunnet. Større innslag av private og sivile aktører på helsefeltet handler i større grad om valgfrihet og å slippe flere krefter til. På skoleområdet handler det om å vise aksept for mangfold og forskjeller og derfor tillate mer bruk av friskoler. Det er likevel liten tvil om at grunnleggende helse- og utdanningstjenester i årene fremover i all hovedsak vil forbli et offentlig ansvar. Dette kan selvsagt kritiseres fra et liberalt ståsted, og ut i fra ideer om mangfold er det også viktig "å slippe alle krefter til", men for pluralismen og demokratiet er det viktigere og mer prekært å vektlegge en mer liberal politikk overfor de mer meningsbærende institusjonene i vårt samfunn. For eksempel finnes det effektivitets- og rettferdighetsargumenter for å la det offentlige ha ansvaret for helsetjenester, men en slik argumentasjon er svært lite fruktbar på kulturfeltet, hvor maktspredning og private aktører er en forutsetning og et mål i seg selv. Den sosialdemokratiske redselen for ulikhet eller forskjeller er forståelig på helsefeltet, men tanken om likhet bør nettopp ikke være et ideal som flyter over i meningsbærende institusjoner. I dette notatet vil en sosialdemokratisk tankegang som ikke ser grenser for likhetstanken, bli kritisert.

Sagt på en annen måte, kan en si at det er legitimt at staten har visse instrumentelle målsetninger når den støtter for eksempel et sykehjem drevet av Røde Kors. Røde Kors benyttes for å oppnå velferdspolitiske mål. En slik instrumentell tilnærming er mye mer problematisk overfor meningsbærende institusjoner, for eksempel i kulturpolitikken.

Det argumenteres ikke her for en storstilt overføring av grunnleggende offentlige velferdsoppgaver til sivilsamfunnet eller det frie markedet. Men det betyr ikke at ikke sivile eller private aktører bør spille en større rolle på dette området. På andre områder, som ikke er uviktige, men som ikke defineres som sentrale offentlige oppgaver – for eksempel kulturtilbud på sykehjem – bør man være mye mer åpen for å la det sivile

samfunn spille en betydelig og uavhengig rolle. Det bør være et hovedpoeng å sette grenser for utvidelsen av ansvarsområdet for politikken og velferdsstaten.

Et annet problem med de frivillige organisasjonene og sivilsamfunnet er at skepsisen til offentlig pengestøtte ikke akkurat er høy.⁵ Sammenlignet med andre land er det et spesielt trekk ved Norge. Et annet særtrekk ved Norge, særlig på den politiske venstresiden, er at offentlige bevilgninger som er vedtatt av Stortinget, har en spesielt høy status. Private gaver til frivilligheten er ikke bevilget av «fellesskapet» og representerer dermed, etter manges mening, ikke en «demokratisk» legitim maktbruk.

Den store graden av tverrpolitisk konsensus i synet på sivilsamfunnet betyr ikke at det ikke er noen forskjeller. Til tross for at man langs hele den politiske skalaen er positiv til høy grad av offentlig finansiering, er utformingen av den offentlige støtten til sivilsamfunnet interessant i et ideologisk perspektiv. En mer liberal og konservativ sivilsamfunnspolitikk vil derfor ikke nødvendigvis innebære vesentlige kutt i offentlige bevilgninger, men en mer desentralisert innretning på den økonomiske støtten til sivilsamfunnet. I tillegg kan de politiske målene for sivilsamfunnet tones ned. Sivilsamfunnets ulike organisasjoner, aktiviteter og uttrykk bør i større grad definere sine egne mål. Med desentralisert politikk menes ikke nødvendigvis en overføring av ansvaret til fylkes- eller kommunenivå. Desentralisering av støtteordninger kan også bety at den enkelte skattebetaler får mer makt over bruken av penger, for eksempel gjennom økt bruk av skattefradrag for gaver gitt til sivilsamfunnet – til det vi vanligvis oppfatter som frivillige organisasjoner. Dette notatet vil komme inn på hvordan en slik liberal og desentralisert politikk kan utformes.

1. HVA ER DET SIVILE SAMFUNN?

Frivillig sektor er med på å fylle begrepet «sivilsamfunnet» med innhold. Men begreper som «frivilligheten» eller «frivillig sektor» snevrer inn begrepet «sivilsamfunnet». Det er riktigere i et liberalt og historisk perspektiv å definere «sivilsamfunnet» som et mye mer omfattende begrep enn det vi på norsk vanligvis oppfatter som «frivillig sektor».

Det er vanlig å definere det sivile samfunn ut fra hva det *ikke* er. Det sivile samfunn er verken marked eller stat. En slik avgrensning kan være nyttig, men har sin svakhet ved at den ikke sier så mye om hva som er egenarten til det vi kaller *det sivile samfunn*. I norsk kontekst knyttes ofte de frivillige organisasjonene og ord som dugnad til begrepet sivilsamfunn. Frivillige organisasjoner og institusjoner er av en annen karakter enn formelle statlige institusjoner. Mens staten er formell, regelstyrt, har voldsmonopol osv, er den sivile delen av samfunnet preget av frivillighet, engasjement nedenfra, kulturliv, menigheter, partier og organisasjoner, som igjen er karakterisert ved tilfeldigheter, spontanitet og lokale variasjoner. Det er misvisende å redusere det sivile samfunn til det man vanligvis oppfatter som frivillige organisasjoner. Et eksempel på en slik reduksjon av det sivile samfunn ser vi i St. meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*. Frivillighet omtales her som viktig for folkehelseopplysning, integrering av innvandrere, besøkstjenester i fengsler osv. Frivillig sektor eller ideelle aktører – gjerne i kombinasjon med private aktører – innenfor større helse-, velferds- eller utdanningsinstitusjoner vektlegges i mye mindre grad. Dette er også kritisert i nyere rapporter om sivilsamfunnet i Norge. Sivilsamfunnsforskerne Per Selle og Kristin Strømsnes skriver:

Frivillig sektor oppfattes dermed som et viktig instrument for å virkeliggjøre ulike politiske målsetninger, som å bidra til integrering og sosial kapital dannelse i lokalsamfunnet, til rus- og kriminalitetsforebygging blant unge eller til bedre folkehelse. De mer omfattende spørsmålene knyttet til velferdsfeltet, non-profit-organisasjonene og de store institusjonseierne har i langt mindre grad en del av tenkningen rundt sektoren; noe som skiller seg fra det en ser i en rekke land, inkludert de nordiske⁶

Store institusjoner som vi i Norge i dag ser på som offentlig sektor og et statlig anliggende, kan defineres som en del av det sivile samfunn. For eksempel er helsevesen, utdanningsinstitusjoner, biblioteker og større kulturinstitusjoner noe som man med rette kan kalle det sivile samfunn, men en slik vid definisjon av det

sivile samfunn gir som sagt begrenset mening i Norge i dag. Likevel bør det sivile samfunn spille en større rolle innenfor det vi normalt anser som offentlige anliggende. Historisk sett har det også vært mer vanlig å definere disse institusjonene som en del av sivilsamfunnet, og i andre land er det også mer vanlig i vår samtid.

På den andre siden er det vi oppfatter som markedet – for eksempel arbeidsmarkedet – preget av institusjoner som er sentrale i det sivile samfunn, for eksempel arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner.

Det sivile samfunn skiller seg også fra markedet. For å si det litt enkelt er det lite frivillighet og dugnad på aksjemarkedet. Det betyr ikke at de som opptre som aktører i markedet, ikke gjør det frivillig, men hensikten og motivasjonen er av en annen karakter enn den motivasjonen som ligger til grunn for aktiviteter i det sivile samfunn. Profittmotivet er helt avgjørende i markedet. Den kommersielle komponenten man finner i markedet og i næringslivet, er annerledes enn den drivkraften man finner i det sivile samfunn. Likevel er disse forskjellene ikke nødvendigvis uforenelige. Avgrensningen mellom marked og næringsliv på den ene siden, og sivilsamfunnet på den andre siden er, ofte for streng. Et godt eksempel er stiftelser, som man ofte definerer som en del av sivilsamfunnet, men som ofte er igangsatt og muliggjort av et næringsliv hvor det å tjene penger har vært et av flere mål. Stiftelsers hovedmål er ikke nødvendigvis å tjene penger, men det betyr ikke at stiftelser ikke kan hente ressurser og kunnskap som kommer fra marked og næringsliv. I dette notatet kritiseres en for streng avgrensning mellom sivilsamfunn og marked. En for streng avgrensning fanger ikke opp det faktum at næringsaktører kan ha flere motiver for sin virksomhet, og at det å ha profitt som hovedmål ikke utelukker det å ha en rolle i det sivile samfunn. Et eksempel er allmenntillegelige stiftelser, som har eierandeler i kommersielle selskaper. Når selskapet skaper overskudd gir det ikke bare utbytte til kommersielle eiere. Utbytte fra selskapet kommer også ideelle aktører til gode.

2. POLITISK UTVIKLING INNENFOR SIVILSAMFUNNSFELTET

Historisk utvikling og norske særtrekk

Historien om det sivile samfunn er lang. Dugnad er for eksempel et ord med tradisjoner helt tilbake til 1100-tallet.⁷ Sammen med moderniseringen og industrialiseringen utviklet det seg et sterkt sivilsamfunn i Norge. Gjennom hele 1800-tallet så vi en fremvekst av ulike frivillige organisasjoner. Forholdet mellom det vi i dag ser på som offentlig sektor, og det vi vanligvis oppfatter som sivilsamfunn, var av en annen karakter enn i vår samtid. For eksempel hadde kirken eller andre filantropiske organisasjoner et mye større ansvar – ikke bare for fattige, mens også for helse og utdanning. I perioden fra 1945 og frem til 1970-tallet – av mange oppfattet som sosialdemokratiets storhetstid – ble båndene mellom organisasjoner og staten sterkere. Samtidig hadde utviklingen av velferdsstaten pågått i flere tiår. Denne utviklingen førte til et endret makt- og ansvarsforhold mellom staten og sivilsamfunnet. Det offentlige har tatt over stadig flere oppgaver som vi før så på som et sivilt eller familiært anliggende. Språklig sett kan en også spore denne utviklingen. For eksempel vil det i norsk dagligtale ikke være urimelig å tolke et utsagn om at noe er en "samfunnsoppgave" som at det er en statlig oppgave. At en "samfunnsoppgave" er noe annet enn en statsoppgave og *burde* bety noe helt annet, er en annen diskusjon.

Politisk utvikling på sivilsamfunnsfeltet de siste tiårene

Det første offentlige utvalget til utredning av norsk sivilsamfunn eller, mer spesifikt, frivillige organisasjoner, ble oppnevnt av regjeringen Willoch i juni i 1985 og avga innstilling til Finansdepartementet i 1988. Utredningen, som munnet ut i NOU 1988:17 *Frivillige organisasjoner*, og ble ledet av tidligere statsminister Lars Korvald fra KrF, avdekket blant annet at offentlige tilskudd var av vesentlig eller helt avgjørende betydning for aktiviteten på mange områder.⁸

Politikken på sivilsamfunnsfeltet har blitt stadig mer konsensuspreget de siste tiårene. Utviklingen har gått i retning av sterkere enighet om statlig avhengighet og finansiering. På 1970-tallet ble staten mer aktiv overfor

frivillige organisasjoner. På kultur- og frivillighetsfeltet dreide det seg om radikale tanker om å demokratisere kulturen. Samtidig var velferdsstaten i sterk utvikling, og større institusjoner på helse- og sosialfeltet ble tettere knyttet til det offentlige og dets reguleringer. På 1980-tallet så vi, blant annet under Willoch-regjeringen, en større ideologisk vilje til å skille mellom for eksempel velferdsstaten og velferdssamfunnet.⁹ Frivillige organisasjoner ble i større grad omtalt som selvstendige organisasjoner som burde operere uavhengig av det offentlige. For eksempel snakket statsminister Jan P. Syse (H) om "tredje sektor." Statsfinansene var i tillegg under press, og det var nødvendig å bremse nye krav til velferdsstaten. Likevel bør man ikke tolke for mye inn i høyrebølgen på 1980-tallet når man ser på frivillig sektor eller sivilsamfunnet generelt. På samme måte som de ulike borgerlige regjeringene på 1980-tallet ikke reverserte velferdsstaten, reverserte de heller ikke statens rolle på frivillighetsfeltet. Vektleggingen av sivilsamfunnet holdt seg på det ideologiske og retoriske planet og hadde mindre å si for den reelle (økonomiske) politikuttforming. Som jeg vil komme tilbake til, fikk Korvald-utvalgets ønske om å bruke skatte- og avgiftslette som virkemiddel for frivillig sektor, intet gjennomslag. Per Selle og Kristin Strømsnes skriver om ideologiskiftet på 1980-tallet:

Om det frivillige vart sett på som å høyre inn under staten eller vere adskilt frå staten, så kom likevel mykje av finansieringa frå staten. Særleg innanfor velferdsfeltet¹⁰

Et eksempel på det motsatte, som kan vise at høyrebølgen likevel var av betydning for et mer vitalt sivilsamfunn, kan være opphevelsen av kringkastingsmonopolet. Den vil nok av mange i Norge oppfattes som en markedsliberalisering. Primært var det en måte å styrke det sivile samfunn på. Liberalisering av lisenser for å drive lokalradio, som de borgerlige partiene allerede på slutten av 1970-tallet hadde åpnet for, ble realisert tidlig på 1980-tallet. Dette var en liberalisering som utvilsomt ga organisasjonslivet større muligheter. Også i fagbevegelsen ble man etter hvert mer positiv til åpningen for mer lokalradio. Liberaliseringen av eteren bidro samlet sett til å styrke det sivile samfunns uavhengighet av staten. En sentral egenart og drivkraft i det sivile samfunn er jo nettopp å være et korrektiv til staten. Det er liten tvil om at motstanden mot liberaliseringen av for eksempel tv-monopolet var preget av paternalisme.¹¹

Utover på 1990-tallet og på 2000-tallet har vi sett et politisk ønske om å koordinere politikken på frivillighetsområdet. Bakgrunnen for dette er blant annet at politikken på dette området er lite oversiktlig, og at flere støtteordninger eller rammevilkår er styrt av ulike departementer eller etater. Hvorvidt det politiske ønsket om en mer helhetlig politikk er oppnådd, kan diskuteres. Flere faktorer tyder på at så ikke er tilfelle. Det kan for eksempel være problematisk å skille ut støtteordninger til frivilligheten, da andre aktører, som ikke defineres som en del av frivilligheten, også mottar støtte fra de samme støtteordningene. I tillegg har det blitt hevdet at en helhetlig politikk ikke klarer å ivareta de svært ulike behovene som finnes i en meget fragmentert og mangfoldig frivillig sektor.¹²

De siste 10-20 årene har rammevilkårene til frivillig sektor blitt endret. Det er vanskelig å si noe entydig om utviklingen, blant annet fordi sektoren er så fragmentert. Noen sentrale utviklingstrekk kan en likevel se: Det politiske ønsket om mer helhetlig politikk er ikke oppnådd i like stor grad som man kanskje ønsket. Dette er ikke uten videre negativt, da en helhetlig politikk ikke nødvendigvis er forenelig med mangfoldet av frivillige organisasjoner. Kulturdepartementet har likevel fått en samordningsfunksjon for frivillige organisasjoner i samfunns- og frivillighetsavdelingen, men ikke alle sektorer er innordnet i denne ordningen.

Det er også endret i de økonomiske rammevilkårene: Spilleautomatforbudet (2007) utløste en "frivillighetsmilliard", som skulle kompensere for organisasjonenes inntektstap. Fra år 2000 ble det innført skattefritak for gaver til ulike frivillige organisasjoner. For at gaven skal være fradragsberettiget, må organisasjonen som mottar gaven, godkjennes av likningsmyndighetene etter visse kriterier (se *skatteloven § 6–50.*). Beløpet har en nedre grense på 500 kroner og hadde i starten en øvre grense på 900 kroner. Denne er senere økt til 6000 kroner (2003) og videre til 12 000 kroner (2005). Denne fradragsordningen utgjør årlig en indirekte støtte på

ca. 390 millioner kroner til de frivillige organisasjonene.¹³ Særlig helse- og sosialfeltet, religiøse organisasjoner og kulturvern nyter godt av denne ordningen.

Skattefradragsordningen må tolkes som en form for liberal desentralisering av den offentlige støtten til sivilsamfunnet. Den enkelte skattebetaler kan direkte påvirke hvem som får støtte, istedenfor at byråkrater eller politikere skal gjøre det på skattebetalernes vegne. Dette kan potensielt styrke sivilsamfunnets uavhengighet og dets kritikerrolle i samfunnet. For eksempel kan det tenkes at eliter blant politikere og i staten er i utakt med ulike motkulturer i samfunnet. Disse gruppene føler seg kanskje ikke like godt hørt i samfunnsdebatten. Når de selv kan bestemme hva deler av skatten de betaler, skal brukes til, vil de kunne styrke motkulturenes økonomi og derigjennom gjøre det lettere for dem å få hevdet sitt syn på samfunnsutviklingen. Motkulturer i samfunnet – religiøse eller ikke-religiøse – som inntar ytterliggående eller "aparte" standpunkter, må møte motstand fra moderat hold i sivilsamfunnet. Staten bør ikke – slik den historisk i alt for stor grad har gjort gjennom statskirken – ta på seg denne oppgaven. Moderate krefter må også organiseres nedenfra. Statskirkeordningen har vært, og er delvis fortsatt, en paternalistisk ordning, som undervurderer og sløver ned moderate krefter i og utenfor kirken.

Anbudsregler og ideelle organisasjoner

De siste tiårene har det blitt mer vanlig at det offentlige henter inn tilbud på velferdstjenester som det offentlige ønsker utført. Nye anbudsregler har gitt nye utfordringer for frivillige organisasjoner på helse- og sosialfeltet. Anbudsreglene slår ulikt ut for frivillige organisasjoner. Flere har slitt i anbudskonkurranser, men en ser også en tiltakende profesjonalisering og tilpasning til nye rammevilkår. Diskusjonen omkring anbudskonkurranser mellom rent kommersielle aktører og ideelle organisasjoner er en komplisert debatt som både har en praktisk og en ideologisk side. På den ene siden er det forståelig at man ønsker å skjerme ideelle organisasjoner fra kommersiell konkurranse. Likevel er det ikke nødvendigvis riktig at ideelle aktører, som nyter godt av gode rammevilkår, i tillegg skal skjermes fra konkurranse. Et problem for ideelle organisasjoner i anbudskonkurranser med kommersielle aktører er at de kommersielles kapitaltyngde, profesjonalitet og lave pensjonskostnader konkurrerer ut ideelle aktører. Et annet problem, som blant andre Frelsesarmeen har opplevd de siste årene, er at hvis en vinner tilbud, er det en kortsiktig tidshorison for bevilgningene. Trygve Gulbrandsen skriver i rapporten *Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår* fra 2012:

Det er for eksempel vanlig å få driftsavtaler som bare varer fire år. Ved en så kort tidshorison kan de verken ta sjansen på å investere hundrevis av millioner i et nytt sykehjem eller oppgradere bygningsmassen på et eksisterende sykehjem.¹⁴

Eksempelet med kort tidshorison går inn i en større debatt om anbudsregler på drift av tyngre helse- og sosialtjenester. Gulbrandsen viser likevel til at Frelsesarmeen har nytt godt av andre stabile drifts-, gave- og innsamlingsinntekter. I tillegg har de ikke bare tapt anbudskonkurranser. De har også oppnådd å bli skjermet fra konkurranse på noen områder:

De ideelle organisasjonene fikk imidlertid for få år siden gjennomslag for at det skal være mulig å gjennomføre anbudskonkurranser hvor private virksomheter ikke inviteres med. Dette har blant annet skjedd innenfor barnevernsektoren.¹⁵

Dagens situasjon

De siste årene har vi sett økt politisk og akademisk oppmerksomhet omkring frivilligheten og sivilsamfunnet. Senter for forskning på frivillig sektor og sivilsamfunn er et eksempel på dette. Senteret er et samarbeid mellom Institutt for samfunnsforskning i Oslo og Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen. I Kulturdepartementets begrunnelse for opprettelsen het det:

Bakgrunnen for forskningsprogrammet på sivilsamfunns- og frivillighetsfeltet er Soria Moria-erklæringen og St.meld.nr. 39 (2006-2007) "Frivillighet for alle", som slår fast behovet for ny og systematisert kunnskap på

feltet, både for å skape et bedre grunnlag for en ny og helhetlig frivillighetspolitikk og for å styrke sivilsamfunn og frivillig sektor.¹⁶

Det er altså en fornyet og sterk politisk interesse for forskning på sivilsamfunnet. Den norske frivilligheten er av avgjørende betydning for det norske samfunnet, og det er liten tvil om at senterets arbeid bidrar til at frivilligheten i Norge får tydeliggjort sin posisjon. Hvilke politiske følger forskningen får, er et annet spørsmål.

Økonomi

Verdien av innsatsen i ideell og frivillig sektor ble av SSB i et satellittregnskap for 2009 beregnet til 98 milliarder kroner. Da har man inkludert verdien av frivillig arbeid. Utelates frivillig arbeid, er verdiskapningen beregnet til 41 milliarder kroner. Det er en økning på 2,7 milliarder kroner fra 2008, og nærmere 9 milliarder kroner fra 2006. SSBs beregninger viser at verdiskapningen, unntatt for frivillig arbeid, er 1,7 prosent av BNP.¹⁷ Satellittregnskapet fra SSB viser at den lønnede delen av frivilligheten økonomisk er av svært viktig betydning i Norge, men tallene sier oss likevel ikke for mye om samfunnet.

Det er ikke slik at staten fullt ut finansierer frivillige organisasjoner i Norge. Frivillige organisasjoner har også selvstendige inntekter, men disse ikke-statlige inntektene er av og til knyttet opp mot offentlig finansiering, for eksempel fordi det gis støtte pr medlem som betaler kontingent. Andelen offentlig finansiering av frivillig sektor er tidligere beregnet til om lag en tredjedel av organisasjonenes inntekter.¹⁸ På lokal- og regionnivå betyr støtte fra stat, fylke eller kommune enda mindre. Undersøkelser viser at av alle inntekter ligger andelen fra det offentlige på omkring 16-17 prosent både i 1997 og 2009.¹⁹ Forsker ved Institutt for Samfunnsforskning, Karl Henrik Sivesind, som står bak undersøkelsen, skriver:

Andelen av inntektene fra det offentlige på lokallagsnivå er altså på under halvparten av hva det er for frivillig sektor som helhet i Norge. Her må man ta med i betraktning at de frivillige organisasjoner nyter godt av rimelig leie av offentlige bygninger - anlegg som skoler, idrettshaller og utendørsarenaer. I tillegg fikk lokallagene i 2009 8 prosent av inntektene overført fra hovedorganisasjonen.²⁰

Undersøkelsen av inntekter til lokallag viser hvor viktig andre inntekter er for frivilligheten i Norge. Det at frivilligheten også, særlig på lokallagsnivå, finansieres i så stor grad av ikke-offentlige midler, er viktig for egenarten og engasjementet. Det er med på å styrke det personlige ansvaret og bygger fellesskapene nedenfra. Slike fellesskap er vesensforskjellige fra skattefinansierte fellesskap.

En må imidlertid huske på at det er spredning mellom ulike organisasjonstyper. Organisasjoner innenfor helse- og sosialfeltet får for eksempel mer offentlig støtte enn organisasjoner innenfor kunst- og kulturlivet. Den ulike fordelingen er positiv, i den forstand at man støtter meningsbærende organisasjoner i relativt mindre grad enn organisasjoner som bistår det offentlige i å løse sentrale velferdsoppgaver på helse- og sosialfeltet.

Hvor aktive er nordmenn i frivillige organisasjoner, og hvor stort er organisasjonsmiljøet?

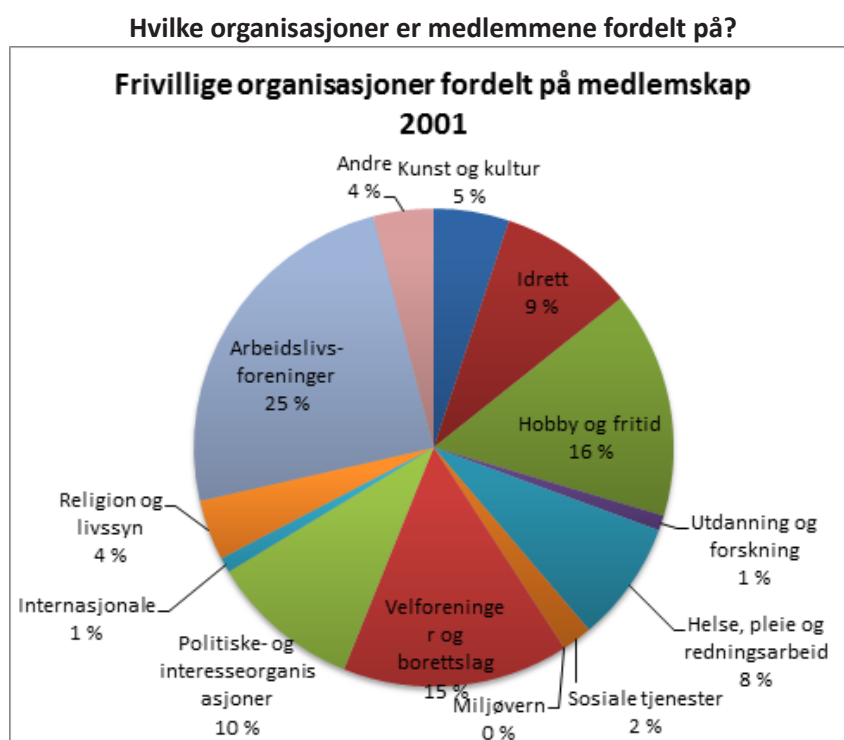
Det er over 115 000 frivillige organisasjoner i Norge. De hadde 8,4 millioner medlemmer i 2003, noe som tilsvarer nesten to medlemskap pr innbygger.²¹ I St. meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle* er det regnet ut at hver organisasjon i gjennomsnitt har 88 medlemmer. Dette viser at det er en stor andel små lokallag som kun er basert på ulønnet arbeid.²² Det er endringer i sammensetningen av de frivillige organisasjonene, men frivillig arbeid og organisering har fremgang på flere områder – for eksempel innenfor friluftsliv og idrett.

Hvem er aktive?

Levekårsundersøkelsen fra 2011 viser at 79 prosent av den voksne befolkningen er medlem i en organisasjon, men kun 46 prosent definerer seg som aktive.²³ Undersøkelsen viste at 39 prosent utførte gratisarbeid for medlemsorganisasjonene, med et gjennomsnitt på 79 timer i året. Medianen var 27 timer i året, hvilket vil si

at noen få trekker gjennomsnittet opp. Undersøkelsen viste at menn jobbet litt flere gratis timer enn kvinner. Høy utdanning er synonymt med mer frivillig arbeid.²⁴

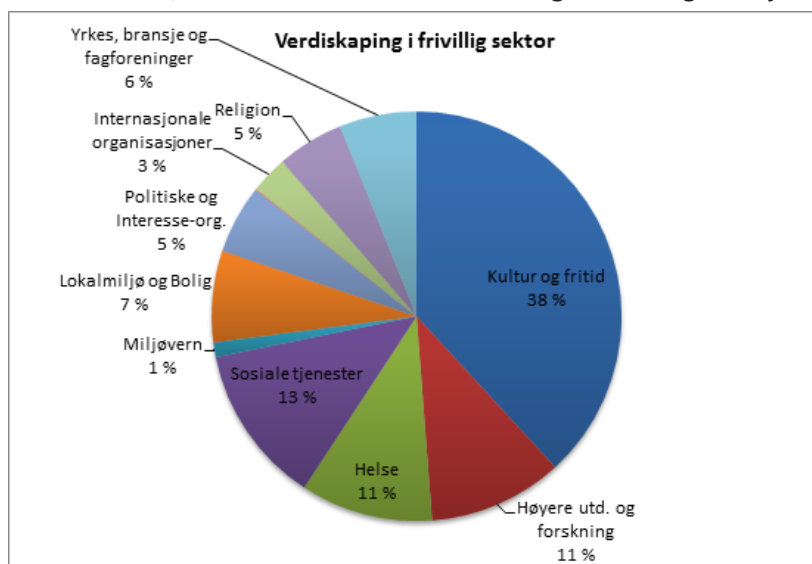
I 2009 deltok 48 prosent av alle nordmenn i frivillig arbeid, ned fra 51 prosent i 1997.²⁵ Deltakelse blant unge menn som ikke har fullført videregående er betraktelig lavere enn blant dem som har videregående eller universitetsutdanning – 12 prosent for førstnevnte mot 40 prosent blant sistnevnte.²⁶ Disse tallene viser at sosioøkonomisk bakgrunn har betydning for aktivitet.



Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-39-2007-/3/5/4.html?id=478261>

Hvor mye produseres?

Diagrammet under viser verdiskaping i den frivillige og ideelle sektoren fordelt på kategorier. Som vi ser fra diagrammet under, utgjør kultur og fritid nesten 40 prosent av den frivillige og ideelle sektoren. Kjønnsforskjellen viser at menn med høy utdanning er særlig aktive innenfor idrett, mens kvinner, i tillegg til også å være aktive innenfor idrett, er mer aktive innenfor kultur og ideelle organisasjoner.²⁷



Endring

Utviklingsmønsteret de senere årene viser at medlemskapet er i endring. Støtte gjennom økonomiske bidrag er blitt stadig vanligere. Andelen av frivillig (ulønnet ideelt) arbeid har holdt seg stabil de siste årene.²⁸

Det har ikke vært noen endring i antall timer brukt på frivillig arbeid fra 1999-2006. Det som derimot har endret seg, er andelen av betalt arbeid innenfor den frivillige sektoren. Frivillig arbeid går ikke ned, men andelen betalt arbeid er økende. Denne trenden ser en for eksempel innenfor idretten.²⁹ Denne utviklingen er et tegn på det som omtales som en profesjonalisering av frivillig sektor – det blir flere lønnede stillinger, og relativt færre frivillige. Denne profesjonaliseringen kan skape uheldig avstand mellom de som jobber frivillig og de som jobber lønnet og profesjonelt. I tillegg kan økt profesjonalisering være et resultat av at man bremses utvikling, nedleggelse og endringer av frivillige organisasjoner. Når organisasjoner mister oppslutning kan det være resultat av en naturlig utvikling i "markedet", og en bør derfor være kritisk til å holde kunstig liv i organisasjoner ved hjelp av offentlig støtte. Det er ikke gitt at mer lønnet arbeid er nødvendig for å sikre et levende organisasjonsliv. Man bør snarere være mer åpen for at markedet etterspør de organisasjonene som har livets rett. Organisasjonslivet og frivilligheten er i stadig endring og kan sees på som et "marked" hvor etterspørselen etter aktiviteter endrer seg. Når etterspørselen endres, bør tilbudet endres.

Mangelen på en liberal tilnærming på dette feltet har vi sett i kulturpolitikken de siste årene. Det satses sterkt på politiske tiltak for å styrke kulturlivet. Dette er i seg selv nødvendigvis ikke problematisk, men det er problematisk når økt bruk av visse kulturtilbud blir et politisk mål.³⁰ I tillegg kan det se ut som at økt offentlig pengebruk til kultur gir mindre effekt enn antatt, noe Enger-utvalget er inne på.³¹ I SSB sitt kulturbarometer fra 2012 kan en se at bruken av visse kulturtilbud ikke øker, men avtar. Dette bekymrer sosialdemokrater, og kulturminister Hadia Tajik (Ap) uttalte at dette var et politisk problem og snakket om at et nytt kulturløft: "Vil jobbe systematisk med å åpne opp kulturarenaene for et større publikum."³² Det er riktig at kulturarenaer kan ha visse positive fellesskapsfremmende effekter, men ønsket om disse effektene må ikke overstyre liberale ideer om pluralisme og mangfold. Det bør være et mål at publikum oppsøker ulike kulturarenaer, men det bør ikke dermed være et *politisk* mål.

Levekårsundersøkelsen 2011 viser at 16 prosent av befolkningen hadde bidratt med gratis arbeidstimer til idrettsorganisasjoner i løpet av det siste året.³³ Kultur og fritid, inkludert idrett, har i alt 64 000 ulønnede årsverk. Til sammenligning var det totale antallet årsverk i norsk politi og påtalemyndighet 13 681 i 2011.³⁴ Dette er i stor grad et resultat av mye frivillig innsats fra foreldre i lokale idrettslag for barn og ungdom. Nesten en av tre nordmenn gjør gratisarbeid for idrettslag.³⁵ Det er gifte/samboende med skolebarn, i alderen 35–44, som gjør mest gratisarbeid, og menn bruker mer tid på gratisarbeidet enn kvinner.³⁶ Undersøkelser viser at "personer med høy inntekt, høy utdanning, heltidsansettelse og god helse har større sannsynlighet for å være aktivt medlem og yte frivillig innsats i en idrettsorganisasjon."³⁷ At aktiv deltakelse er høyere hos dem med sosioøkonomisk status er ikke veldig overraskende, men hvorvidt dette bør motvirkes med politiske virkemidler er mer tvilsomt. Ansvar for å engasjere og iverksette tiltak for å aktivisere dem med lavere sosioøkonomisk status trenger ikke med nødvendighet defineres som et politisk ansvar. Det finnes flere eksempler på at frivilligheten forsøker (og lykkes) med dette på egenhånd. For eksempel er Holmlia Sportsklubb kjent for å bidra til spesielle lavterskeltilbud som for eksempel "Vær Stolt"-prosjektet. Centrum basketballklubb i Oslo, initiert av Kåre T. Hansen, er et annet eksempel på inkluderingsarbeid som startes med et privat initiativ.³⁸ Ansvar for å inkludere ulike grupper i frivillige organisasjoner bør utvikles nedenfra i organisasjonene selv, men utelukker ikke offentlig støtte og engasjement. En inkluderende organisasjonskultur fordrer en organisasjonskultur hvor bedrestilte ikke trekker stigen opp etter seg gjennom å skape hindre som høye medlemskontingenter eller andre krav. Samtidig må en akseptere mangfold innenfor organisasjonslivet. Alle organisasjoner trenger ikke være for absolutt alle.

3. OFFENTLIG FINANSIERING AV SIVILSAMFUNNET

I boken *Moraldannende kretsløp: Stat, samfunn og sivilt engasjement* kritiserer Håkon Lorentzen sosialdemokratiets instrumentelle tilnærming til det sivile samfunn. Det sivile samfunns egenart og verdi ivaretas ikke, hvis båndene til staten blir for sterke, ifølge Lorentzen. Det er viktig at sivile fellesskap kan ha en korrigerende effekt på statens makt. Derfor blir det sivile felts uavhengighet fra staten essensielt.³⁹ Hvis en ser på uavhengighet fra staten som et viktig kjennetegn ved det sivile samfunn, er det interessant å se på hva som finansierer frivillig sektor og *hvilken måte* staten og skattebetalerne finansierer frivilligheten og sivilsamfunnet på. Prinsipielt kan en hevde at skattefinansiering av frivilligheten og det sivile samfunn er problematisk. Det mest liberale standpunkt kan sies å være at stat og kommune trekker tilbake støtte, reduserer skattene tilsvarende og overlater finansieringen til det private initiativ; borgerne, stiftelser, legater og næringslivet. Her finnes det likevel mellomløsninger som er mer liberale enn direkte stats- og kommunestøtte. Hvordan den offentlige støtten formes og hvilke betingelser som settes, er avgjørende for uavhengigheten til de frivillige organisasjonene.

Hvilke *mål* politikken setter for sivilsamfunnet gjenspeiles ofte i hvordan man ideelt sett ønsker å utforme den offentlige finansieringen.

Vanskelig å tallfeste

Det finnes ingen totaloversikt over statlig og kommunal finansiering av sivilsamfunnet. Det skyldes i hovedsak to forhold. Det ene er at det er forsket og utredet lite på dette området. Det andre er at en slik oversikt vil være svært vanskelig å lage, da grenseoppgangene for hva som kan betegnes som offentlig støtte og hva som er sivilsamfunnet kan være komplisert å definere tydelig. For eksempel kan et sivilt idrettslag og en offentlig skole benytte seg av samme gymsal. Andre sivile aktører utfører, gjerne på nonprofit-grunnlag, politisk definerte velferdstjenester. Slik bruk av offentlige midler heller klart mot vanlig offentlig kjøp av tjenester og kan ikke uten videre kalles tilskudd til sivilsamfunnet. Håkon Lorentzen tar ikke med "profesjonell service/tjenesteproduksjon" når han måler tilskudd i sin rapport *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner*.

Rapporten om statlige tilskudd til frivillige organisasjoner ble gitt ut av Institutt for samfunnsforskning i 2010 og er en av de mest omfattende rapportene om statlig finansiering av sivilsamfunnet. I rapporten heter det:

Komplett oversikt over den økonomiske verdien av ulike tilskuddsformer finnes ikke i Norge, det er derfor ikke helt enkelt å slå fast hvor omfattende støtten fra stat og kommune faktisk er.

Det er likevel liten tvil om de statlige og kommunale tilskuddsordningene er omfattende og utgjør betydelige økonomiske verdier. I St.meld. nr. 27 (1996/97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* ble departementenes støtte til frivillige organisasjoner beregnet til ca. 4,7 milliarder kroner.

I en beregning gjort av Håkon Lorentzen i nevnte rapport fra 2010, som ikke kan sammenlignes med tallene fra St.meld. Nr. 27 (1996/97), er tallet det samme, 4,7 milliarder kroner. Da er, som nevnt, blant annet "profesjonell service/tjenesteproduksjon" holdt utenfor. Dette inkluderer:

- Statskirken
- Private skoler, inkludert folkehøgskoler
- Private barnehager
- Private helse- og sosialinstitusjoner
- Krisesentre for kvinner
- Kirkens Familieverntjeneste
- Teatre, orkestre, museer, samlinger med mer profesjonell basis som produserer tjenester for det offentlige regning
- Kulturelle knutepunktinstitusjoner
- Ordinære bistandsmidler

Det er altså problematisk å få frem en totaloversikt over den offentlige finansieringen av sivilsamfunnet. Tallet 4,7 milliarder kroner (2009) er godt for sitt formål, men som rapporten *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner* viser, er den reelle offentlige finansieringen mye høyere.

Vel så interessant som å finne frem til den eksakte økonomiske verdien av den offentlige finansieringen, er det å studere eller reflektere over hvordan statlige tilskudd påvirker det sivile samfunn og de frivillige organisasjonenes egenart og tilpasning.

Problemer med offentlig finansiering

Prinsipielt sett er det problematisk å koble finansiering av frivillige organisasjoner i sivilsamfunnet til staten. Selve egenarten til sivilsamfunnet er jo frivillighet. Staten bør drive inn skatter for å finansiere offentlige goder som infrastruktur, administrasjon, politi og rettsvesen, grunnleggende helsetjenester, utdanning osv. Men inndrivning av skatter for å sikre en effektiv oppnåelse av disse formålene fordrer en sterk politisk filosofi som alltid har for øye at det må være et skille mellom stat og samfunn, og at det må være grenser for politikk.

Mangel på en slik sterk politisk filosofi eller politisk bevissthet omkring grensene for hva som bør være statens rolle i samfunnet, kan skape mange uheldige og utilsiktede konsekvenser for sivilsamfunnet.

Politikkens mål bør være begrenset til å legge et *grunnlag* eller en *ramme* for et godt samfunn. Det gode samfunn må først og fremst *skapes* sivilt. Mange av de problemene en ser med den tette koblingen mellom stat og sivilsamfunn skyldes mangel på prinsipiell tenkning når politikken på frivillighetsområdet utformes. Man har ikke maktet å skape en tilstrekkelig politisk bevissthet om at ønskelige samfunnsmessige mål ikke nødvendigvis kan eller bør løses politisk. Ingen av oss ønsker for eksempel at de som bor på sykehjem, skal være ensomme, ha en hverdag med lite sosialt liv eller minimale kulturelle stimuli osv. Men målet om at de eldre skal ha et rikt kulturelt og sosialt liv, oppnås likevel best ved at man *ikke* definerer det som et mål som skal løses politisk. Selvsagt kan kommunestyre oppfordre og legge til rette for at det sivile samfunn tar et sosialt ansvar, men primært bør man la det sivile samfunn få virke fritt på «velferdsområder» som ikke defineres som kjerneoppgaver for det offentlige. Velferdsrettigheter som blir for utflytende kan undergrave spontant og lokalt engasjement for for eksempel eldre på sykehjemmet. Velferdsrettigheter er et gode, men de kan også undergrave sivilt medborgerskap, hvis rettighetene blir for utflytende.

Det finnes også flere praktiske og utilsiktede følger av offentlig finansiering av sivilsamfunnet. For eksempel kan støtte knyttet til antall medlemmer gi incentiver som ikke nødvendigvis er ønskelige, for eksempel til å skaffe flest mulig medlemmer. Et høyt medlemstall er ikke nødvendigvis et bevis på høy aktivitet. Den frivillige innsatsen i sivilsamfunnet kan også få en uheldig vridning, hvis en tilpasser aktivitetene i de frivillige organisasjonene til politiske eller byråkratiske mål. Disse utilsiktede virkningene har delvis oppstått på grunn av en manglende politisk bevissthet hva som er sivile og hva som er politiske oppgaver i vårt samfunn.

Politisk er virkningen av intervensjonen på frivillighetsfeltet vanskelig å reversere. Det er politisk lettere å blande seg inn i det sivile feltet – med offentlige midler som virkemiddel og kritikkdemper – enn å trekke seg ut med kutt i offentlige midler som virkemiddel. Håkon Lorentzen hevder at de frivillige organisasjonene på sin side har vært for lite skeptiske til statlig innblanding. På den andre siden har staten, og da særlig sosialdemokratiet, heller ikke hatt en klar bevissthet rundt disse problemstillingene.⁴⁰

Endringer i tilskuddsordningene i en mer liberal retning, der staten i større grad passivt bidrar med fradragsretter i forbindelse med gaver til frivilligheten, eller enda mer liberalt (og kanskje prinsipielt sett mest riktig) kutter offentlige tilskudd og tilsvarende kutter de generelle skattene, er politisk svært vanskelig. Frivilligheten skaper mange goder for samfunnet, og politisk er det svært uheldig å fremstå som en motstander av disse godene. De offentlige utgiftene til sivilsamfunnet er svært begrenset, sammenlignet med andre poster på statsbudsjettet. Dette bidrar også til at endringer på feltet ikke presses frem av samfunnsøkonomisk nødvendighet. Snarere

har man heller sett en motsatt effekt, der offentlig finansiering av frivillige organisasjoner er ønskelig, siden det kan bidra til at staten når sine mål i velferdsproduksjonen. De frivillige organisasjonene er i tillegg godt organisert; for eksempel fremstår idretten som en sterk aktør i møte med staten. Slik sett er det, som Håkon Lorentzen nevner i sitatet over, knyttet store politiske kostnader til å kutte i støtten.

Andre ordninger, som ikke har like sterke organiserte interesser i ryggen, for eksempel den mer liberale gaveforsterkningsordningen til forskning, som ble fjernet fra statsbudsjettet i 2011, er lettere å kutte i. Ordningen har stor støtte – men ingen viktige interessegrupper bak seg – og den ble kuttet kun for å spare penger. Siste nytt i saken om gaveforsterkningsordningen er at den rødgrønne regjeringen lover penger til å gjeninnføre ordningen for forskning i statsbudsjettet for 2014. Det kan tyde på at ordningen er populær. Men oppholdet på noen år tyder på at ordningen ikke var tilstrekkelig institusjonalisert.

4. TREDELING AV SAMFUNNET

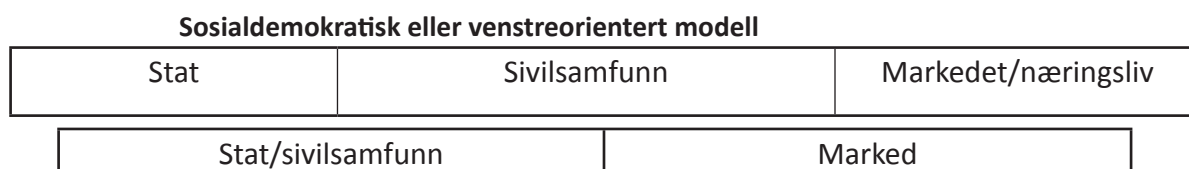
Det er vanlig å bruke en tredeling når man definerer samfunnet. Totalsamfunnet deles da inn slik:

Staten (offentlig sektor) ⁴¹	Sivilsamfunnet	Markedet/næringsliv
---	----------------	---------------------

I et politisk og ideologisk perspektiv er det flere forhold som er interessante med denne tredelingen av totalsamfunnet. Grensene mellom de tre sfærene er ikke entydige og klare. At staten har ansvar for primæroppgaver som politi, rettsvesen og militæret er lite omstridt. Her er grensene klare. Men hvor langt det offentliges ansvar på andre områder strekker seg, er det større uenighet om. Videre vektlegges de tre sfærene ulikt ideologisk, og grensene mellom dem defineres forskjellig på høyre- og venstresiden i politikken.

Meningen med denne inndelingen er å vise at man både til høyre og venstre er opptatt av tredelingen av totalsamfunnet. Hvis en ser på ideologisk grunnsyn og ulike politiske målsettinger, kan en, noe forenklet, si at det er ulike avgrensninger av sivilsamfunnet på høyre- og venstresiden. Sosialdemokratiet er mer opptatt av å knytte sivilsamfunnet opp til staten og dens politiske målsetninger, og toner derfor ned grensene mellom staten og sivilsamfunnet. Samtidig defineres markedet som mer grunnleggende ulikt både staten og sivilsamfunnet, slik at grensene her trekkes tydeligere.

En forenkling av den sosialdemokratiske eller venstreorienterte inndelingene mellom staten, det sivile samfunn og markedet ideologisk kan illustreres slik:



Bildet er selvsagt ikke svart-hvitt, og det finnes også nyanser i sosialdemokratisk tenkning. I et intervju med tidsskriftet *Stat og Styling* i 2008 sa Trond Giske (Ap), den gang kirke- og kulturminister:

Ut fra et demokratisk perspektiv er den frivillige sektoren den aller viktigste og egentlig basisen for de to andre, den offentlige og markedet. Det er her de reelle menneskelige fellesskapene formes og utvikles, og det er her enkeltmennesker får sin samfunnstilhørighet utformet.⁴²

Det er vanskelig å peke på noe av det Trond Giske her sier, som fremmed for liberal, konservativ eller kristendemokratisk tenkning. Giskes uttalelser kan tolkes i retning av at vi, i alle fall på det retoriske planet,

har en konsensus om erkjennelsen av sivilsamfunnets grunnleggende rolle i totalsamfunnet. På den annen side sier Giske i samme intervju at det er viktig å skille skarpt mellom kommersielle og ideelle aktører på velferdsområdet. Dessuten er det viktig å "legge forholdene til rette for at de frivillige organisasjonene ikke må bruke all sin tid på å samle inn penger og forholde seg til stadig mer komplekse rammebetingelser."⁴³

Det burde være tverrpolitisk enighet om at frivillige organisasjoner ikke bør ha for komplekse rammebetingelser. På den annen side er Giskes holdninger til det å samle inn penger, ikke særlig liberale. Giske undervurderer betydningen av at frivillige organisasjoner på egenhånd sørger for finansiering.

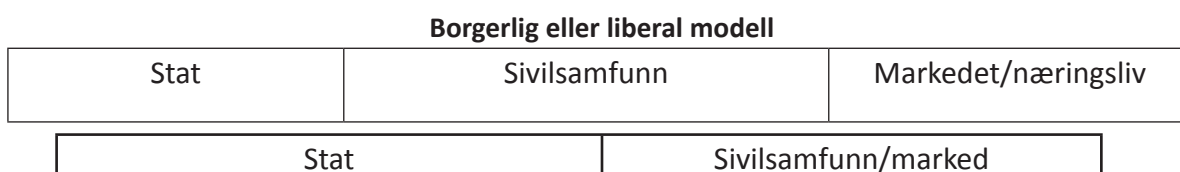
Et eksempel på at en fremdeles finner den tettere koblingen mellom stat og sivilsamfunn i sosialdemokratiet, er St.meld. nr 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*. I meldingen understrekes det at autonomi er viktig for frivilligheten: «Det er viktig å understreke frivillighetens egenart og autonomi. Staten skal ikke legge en ren instrumentell tenkning til grunn for samarbeidet med frivillig sektor.»⁴⁴ En instrumentell tenkning avvises altså ikke; det er bare en *ren* instrumentell tenkning som avvises. Videre er det relativt tydelig i meldingen at det som truer den sosiale tilhørigheten og sivilsamfunnet, ikke er statens innflytelse og størrelse. Det er markedet som er problemet for frivilligheten. Staten bør riktignok ikke kolonisere sivilsamfunnet, men det er markedet som er synderen. Privat rikdom og individualisme fører til nye behov for sosial tilhørighet,⁴⁵ mens gode relasjoner mellom det offentlige og frivillig sektor er avgjørende for sosial kapital, omfordeling for å hindre ulikhet, offentlig helse og utdanning.

En velkjent kritikk av markedsøkonomien er at teorien om egeninteressen og homo economicus bygger på et for snevert menneskesyn. Ironien i sosialdemokratiets syn på marked og sivilsamfunn er at den tankegangen en i utgangspunktet kritiserer, legges til grunn for egen politikk. For markedet er jo bare preget av egeninteresse, så derfor må staten sikre fellesskap og sivilsamfunn. Slik sett har ikke sosialdemokrater et mer nyansert eller vitalt syn på markedsaktører enn det de kritiserer «nyliberalister» for å ha.

Mye tyder på at Stoltenberg II-regjeringen gjennom stortingsmeldingen *Frivillighet for alle* har tatt opp i seg den liberale kritikken av koblingen mellom stat og sivilsamfunn vi opplevde i frihetsdebattene på 1980- og 90-tallet. Men de kritiske poengene er i hovedsak bare tatt hensyn til på det retoriske planet. For selv om autonomien til frivilligheten understrekes, skal staten fortsatt ha ansvaret for svært mange oppgaver. På de «mindre områdene», som folkehelse, integrering, lavterskeltilbud osv., har Stoltenberg II-regjeringen fortsatt et ganske sterkt instrumentelt syn på frivilligheten. Statens rolle må problematiseres i mye større grad, hvis en understrekning av autonomi skal kunne tolkes som en reell, ny politisk kurs fra sosialdemokratisk hold.

Borgerlig ideologi

På den annen side kan en si at borgerlig ideologi er mer opptatt av at sivilsamfunnet skal definere sine egne mål og finansieres mer uavhengig av staten. Dermed tydeliggjøres grensene mellom sivilsamfunn og stat, og det er naturlig at grensene mellom sivilsamfunn og marked tones ned. Borgerlig ideologi vil se på sivilsamfunnet og markedet som ulike, men ikke på en måte som gjør dem uforenelige. Snarere kan en hevde at sivilsamfunn og næringsliv er sfærer som gjensidig henter kunnskap og ressurser fra hverandre. En borgerlig inndeling kan derfor illustreres slik:



Det er viktig å understreke at disse inndelingene ikke er helt nøyaktige. Sosialdemokratiet har ingen absolutte motforestillinger mot næringslivets kobling til sivilsamfunnet, og borgerlig orientert politikk er ikke absolutt

motstander av koblingen mellom stat og sivilsamfunn. Borgerlig orientert politikk vil således også være opptatt av å se vesensforskjellene på næringslivets verdier og sivilsamfunnets verdier. Derfor er det nødvendig å sette grenser for markedet, men grensene trekkes mindre absolutt enn i venstreorientert tenkning.

Inndelingen ovenfor kan likevel være med på å vise ideologiske forskjeller i synet på sivilsamfunnet, som igjen påvirker politiske målsetninger.

Korvald-utvalget, som avga innstilling i 1988, var satt ned av Willoch-regjeringen i 1985. Forsker ved Institutt for samfunnsforskning, Håkon Lorentzen, har i sin analyse av utvalgets arbeid vist hvordan ideologi påvirker hvilke rammebetingelser og målsetninger politikken setter for sivilsamfunnet og de frivillige organisasjonene:

Da den første offentlige utredningen om de frivillige organisasjonene så dagens lys i 1988, i NOU 1988:17, var det filantropiske perspektivet dominerende. Kanskje ikke så uventet, for utredningen ble ledet av tidligere statsminister Lars Korvald fra KrF, som nok bar på et ønske om å bedre arbeidsvilkårene for de kristne organisasjonene. Utredningen drøftet hvordan *rammebetingelsene* for frivillige aktiviteter kunne forbedres. Organisasjonene ønsket at statsstøtte skulle ha form av generell skatte- og avgiftslette, snarere enn spesifisert prosjekt- og driftsstøtte. Dette ville gi dem større armslag og mindre avhengighet av staten, en modell som er valgt i mange andre land, blant annet England og USA. Men i Norge sa statens representanter i utvalget, senere også Finansdepartementet, plent nei. Den sosialdemokratiske styrings- og reguleringspolitikken ser ikke sivilsamfunnet som noe unntaksrom, og staten har få hemninger i de kontroll- og revisjonskravene som pålegges amatørdrivne foreninger. Stortingsmelding nr. 27 fra 1996/97, som handlet om statens forhold til frivillige organisasjoner, brakte ikke med seg vesentlige endringer i dette bildet.⁴⁶

Mindretallet i Korvald-utvalget ønsket altså en mer liberal politikk på frivillighetsområdet ved å ta i bruk ulike typer skatte- og avgiftsletter for organisasjoner i sivilsamfunnet.⁴⁷ Fra et normativt ståsted bør man kunne si at det er et kjennetegn ved borgerlig politikk at sivilsamfunnets tilknytning til staten er løsere enn flertallet i utvalget ønsket.

5. IDEOLOGI OG DET SIVILE SAMFUNN

Sosialdemokrater har, som nevnt foran, vært opptatt av å skille skarpt mellom det sivile samfunn og markedet. Dette kommer til uttrykk bl.a. når Stoltenberg II-regjeringen er opptatt av å skille mellom ideelle og kommersielle aktører i velferdssektoren. Det er et skille man heller ikke er fremmed for på borgerlig side. Særlig KrF har lagt vekt på dette. Heller ikke for de øvrige borgerlige partiene er skillet irrelevant, ettersom det selvsagt er forskjell på ideelle organisasjoner eller frivillig sektor, og kommersiell virksomhet, der økonomisk overskudd er et grunnleggende mål. Det er måten borgerlige tolker disse forskjellene på som skiller borgerlig tankegang fra en sosialdemokratisk eller venstreorientert tilnærming.

En venstreorientert vil i større grad mene at profittmotive er uforenelig med andre verdier. Hvis man for eksempel mener at profitt med nødvendighet overskygger omsorg som verdi i et privatdrevet sykehjem, er det naturlig at man vil utelukke private aktører fra sykehjemsdrift. En mer borgerlig holdning er at man lar private drive sykehjem – ikke fordi man ønsker at profitt som verdi skal overskygge omsorg som verdi, men fordi man mener at omsorg kan kombineres med profitt.

Forestillingen om at profitt og omsorg er uforenelige verdier har tradisjonelt stått sterkt i de nordiske landene. Sosiolog og tidligere sjefsredaktør i Svenska Dagbladet, Hans L. Zetterberg, kaller den bisarr: "Den bisarra förestillingen att personer som älskar pengar inte kan älska barn, sjuka och gamla är djupt rotad i Sverige."⁴⁸ Språkviteren Eirik Vatnøy har i Civita-pamfletten *Velferden og dens fiender* argumentert på samme måte.⁴⁹

Forestillingen om at omsorg og profitt er uforenelige verdier er, ut fra liberal og konservativ tankegang, en feilslutning som det kan hevdes at Adam Smith advarte mot. Når man i markedsøkonomiens tidlige fase

utviklet ideen om forfølgelse av egeninteressen som drivkraft i markedsøkonomien, var det nettopp en dikotomisk sfæreoppdeling det ble advart mot. Markedet burde ikke, særlig hvis man tillot egeninteressen som drivkraft, holdes adskilt fra de andre samfunnsfærene. Den etikken og de normer som dannes i familien og i frivillig sektor, må påvirke markedet og næringssektoren for å ivareta markedets moralske fundament.

I de siste tiårene har det i mye politisk tenkning vært et fokus på at kommersiell tankegang og markedstenkning koloniserer eller gjennomgriper det sivile samfunn. Profittverdiene fortrenger andre og mer høyverdige verdier. Derfor blir det argumentert for en politisk strategi, der vi beskytter det sivile samfunn fra markedsrettingen. Professor i historie, Francis Sejersted, har advart mot en slik strategi i sin bok *Demokratisk kapitalisme*:

Det er således argumentert for at skolen bør ha så lite som mulig å gjøre med næringslivet for eksempel. Dette er en defensiv og farlig strategi. Virkningen kan bli isolerte kulturer som blir stående mer og mer fremmed overfor hverandre.⁵⁰

Francis Sejersted bruker et mer borgerlig argument, der en ikke utskiller "markedet" fra de andre samfunnsfærene i samme grad. Dette betyr ikke at det ikke finnes forskjeller mellom de to sfærene, eller at motivene til frivillige og kommersielle aktører er like. Men det at de er ulike betyr ikke at de er innbyrdes uforenelige. Noen vil hevde at et offentlig eller ideelt drevet sykehjem i større grad vil sette omsorg som verdi i sentrum. Men også på et offentlig sykehjem er profittmotivet og omsorgsmotivet integrert. Sykepleieren viser omsorg, men motiveres også av vissheten om at han eller hun får lønn. Pasienten føler omsorg ved at han får mat og husrom, men samtidig har de som har bygget sykehjemmet og levert maten, tjent penger. Her kombineres altså verdiene profitt og omsorg på en nærmest "sømløs" måte.

Hva mener partiene i sine valgprogrammer for 2013-2017?

Venstre

Venstres program for 2013-2017 er preget av liberale trekk som at maktspredning forutsetter et sterkt sivilsamfunn og en anerkjennelse av betydningen av at sivilsamfunnets mangfoldige organisasjoner og prosjekter er uavhengig av statlig eller politisk styring. Venstres liberale trekk er likevel moderate og tilpasset en norsk politisk virkelighet. Partiet mener for eksempel en offensiv kulturpolitikk er viktig for å kunne verne om ytringsfriheten.⁵¹ Konkret manifesterer ønsket om maktspredning og en mer liberal politikk seg på sivilsamfunnsfeltet, bl.a. i programmets forslag om å innføre gaveforsterkningsordninger til for eksempel museer. Partiet ønsker også å øke det maksimale skattefradraget for gaver til frivillige organisasjoner.⁵²

Fremskrittspartiet

Det kan virke uforenelig å være meget opptatt av å verne om norsk kulturarv, samtidig som en ønsker et levende kultur- og idrettsliv med minst mulig politisk styring. Fremskrittspartiet balanser mellom det nasjonale og det liberale. Det nasjonale er knyttet til vår kulturarv, og ivaretagelse av denne arven ses på som en politisk oppgave. Men partiet ønsker samtidig å slippe til private i dette arbeidet. Den delen av sivilsamfunnet som ikke i like sterk grad kan knyttes til "nasjonen" og "kulturarv", har partiet en sterkere liberal tilnærming til. Sivilsamfunnet skal utvikles fritt fra politisk styring. De liberale impulsene får her konkret innhold: Private må slippes mye mer til i kulturlivet, og den offentlige støtten må liberaliseres gjennom en økning i beløpet en kan få skattefradrag for, samtidig som ordningen utvides til å gjelde flere ideelle formål, frivillige lag og organisasjoner.⁵³

Kristelig Folkeparti

Kristelig Folkeparti er ideologisk sett svært opptatt av sivilsamfunnet. Partiet anser det sivile samfunn som et tredje alternativ i debatten: "Det finnes en tredje vei i den norske velferdsdebatten om lavere skatt eller mer stat: Det sivile samfunn er bygd opp av frivillighet og ideell sektor."⁵⁴ Partiet ønsker mange offentlige tiltak for å støtte opp om sivilsamfunnet, og den liberale ideen om å holde staten på en armlengdes avstand er ikke alltid like mye til stede. Men partiet ønsker å utvide skattefradragsordningene til frivillige organisasjoner og trossamfunn betraktelig.

Høyre

Høyre har en liberal tilnærming til skillet mellom det offentlige og det sivile samfunn. Partiet ønsker å gjøre båndene mellom det offentlige og sivilsamfunnet løsere. Den høye generelle tilliten i Norge vektlegges. Frivillighetens utvikling nedenfra – uavhengig av politisk styring – tildeles en avgjørende rolle.⁵⁵ Støtten til sivilsamfunnet bør gjøres mer uavhengig av politisk styring, og partiet vil øke skattefradraget for gaver til frivillige organisasjoner og utvide ordningen til også å omfatte lokale organisasjoner og prosjekter.⁵⁶

Arbeiderpartiet

Arbeiderpartiet understreker også sivilsamfunnets uavhengighet, men vektlegger det statlige fellesskapet sterkest. Frivilligheten tenderer mot å være et supplement til det offentlige, fremfor å ha en egenverdi. Den sosialdemokratiske tanken om likhet står fremdeles litt sterkere enn ideer om frihet, forskjeller og mangfold. Men det er likevel ikke riktig å si at Arbeiderpartiet setter likhetstegn mellom fellesskapsløsninger og staten. For eksempel hevder partiet: "Vi kan ikke – og skal ikke – overlate til det offentlige å ivareta all omsorg, all omtanke, all medvirkning, – det ville fort bli et kaldt og ufølsomt samfunn."⁵⁷ Likevel er det mindre vilje til konkret liberal politikk på dette området. Særlig i kulturpolitikken har partiet store politiske målsettinger, og utviklingen i kulturlivet overlates i mindre grad til kulturlivet selv. Det er et ønske om å øke momskompensasjonen for frivillige organisasjoner, men det er ingen ønsker om å utvide for eksempel skattefradragordninger for å stimulere til økte private bidrag.

Sosialistisk Venstreparti

På den ene siden er Sosialistisk Venstreparti meget tydelig på å ville skille stat og kirke, mens partiet på andre områder har klare politiske mål med sivilsamfunnet. Når partiet ønsker "at offentlige støtteordninger til frivillige organisasjoner er ubyråkratiske og så frie som mulig."⁵⁸ ser man kanskje en liberal tendens, men hva den konkret innebærer, står det mindre om i programmet. Under overskriften "En sterk frivillig sektor" står det også at "(frivillig) organisering er et spørsmål om makt. Demokratiske organisasjoner, folkelig mobilisering og engasjement er en forutsetning for demokratisk og radikal forandring." Dette vitner mer om at en har sterke politiske mål med sivilsamfunnet enn liberale ideer om et uavhengig sivilsamfunn.

Senterpartiet

Senterpartiet fremhever lokal frivillighet og dermed maktspredning, og liberale ideer om frivillighetens uavhengighet er til stede. Partiet er likevel nasjonalt orientert, og synet på sivilsamfunnets betydning er av en mer organisk enn liberal karakter. Partiet har få tiltak for å øke innslaget av private i frivilligheten, men vil snarere spre makten ut til det lokale nivå innad i det offentlige.

Oppsummering

I synet på sivilsamfunnet gir det fortsatt mening å snakke om en venstre/høyreakse, der venstresiden vektlegger likhet sterkest, mens friheten står relativt sterkere på den politiske høyresiden. Forskjellene skal likevel ikke overdrives, og konsensusen er sterk. Venstre/høyreaksen er heller ikke entydig: Sosialistisk Venstreparti har for eksempel noen liberale frihetstrekk, mens Fremskrittspartiet er opptatt av likhet når det kommer til offentlig støtte av kulturlivet.

Det hevdes ofte at høyresiden har lagt seg mot sentrum i spørsmålet om velferdsstaten. Dette er det utvilsomt noe i. Ser en derimot på "sivilsamfunnet" som et eget politikkområde, er det venstresiden og særlig Arbeiderpartiet som har lagt seg mot sentrum.

Det er de ikke-sosialistiske partiene som har en politikk som konkretiserer det ideologiske skillet mellom staten og sivilsamfunnet. Et eksempel: Et fellestrekk hos de fire ikke-sosialistiske partiene – som skiller dem tydelig fra venstresiden – er at de ønsker å øke rammen for skattefradrag og i stor grad la denne ordningen gjelde flere organisasjoner og prosjekter. Her ser vi altså et område hvor man samler seg om en mer liberal tilnærming til hvordan man støtter det sivile samfunn. En kan selvsagt kritisere de ikke-sosialistiske partiene

for ikke å gå langt nok, og det finnes gode liberale innvendinger mot støtte til sivilsamfunnet gjennom skattefradrag. Men når man først ønsker kollektive løsninger på støtten til sivilsamfunnet, er det en forskjell på å gi makt til den enkelte skattebetaler og å la politikere sitte med beslutningsmyndigheten.

Sosialt entreprenørskap og fjerde sektor?

Kombinasjonen av profitt og omsorg som verdier i næringslivet er ikke grunnleggende ny. Begreper som "fjerde sektor" forsøker å beskrive næringsvirksomhet som kombinerer disse verdiene på nye måter. I såkalte fjerde sektor- virksomheter, som man også kaller sosialt entreprenørskap, driver man ordinær næringsvirksomhet, samtidig som man gir deler av overskuddet til gode formål og/eller har veldedige eller sosiale formål som en integrert del av virksomheten. Organisasjonsformene til slike virksomheter er gjerne nyskapninger, men fundamentalt sett skiller de seg ikke fra mange lignende virksomheter vi har sett i skjæringspunktet mellom næringsliv og frivillig sektor siden kapitalismens begynnelse. For eksempel var både den store økonomiske tenkeren Adam Smith og det borgerlige samfunns store tenker Georg Wilhelm Friedrich Hegel (som forøvrig var en ivrig leser av Adam Smith) opptatt av at sosialt ansvar, i tillegg til rettsregler, var en grunnleggende moralsk forutsetning for en velfungerende markedsøkonomi. Begge disse tenkerne var opptatt av at aksepten for "egeninteressens samfunnsnytte" inneholdt en fare for pervertering av moralen. Derfor var de også opptatt av ikke å skille markedet og etikken i for skarpt adskilte sfærer.

Den nye interessen for sosialt entreprenørskap de siste årene kan sees på som revitalisering av ideen om at det å ta sosialt ansvar ikke er uforenelig med profittmotivet. Sosialt entreprenørskap henter ideer og kunnskap fra de andre hovedsektorene: frivillig sektor, privat sektor og offentlig sektor. Fordelen med sosialt entreprenørskap er at organisasjonsformene bidrar med tjenester i form av arbeid eller andre goder som det er vanskeligere for velferdsstaten eller det rent private markedet å levere. Bakgrunnen for at det kalles entreprenørskap er nettopp det at man tenker nytt, innovativt og søker å finne løsninger på uløste eller nye problemer i samfunnet. Ordningen med salg av gatemagasiner som =NORGE og Asphalt er eksempler på nye måter å hjelpe vanskeligstilte på en effektiv, arbeidsmotiverende og fleksibel måte. En annen fordel som ofte trekkes frem er at sosiale entreprenører finner nye finansieringsformer som gjør dem mindre avhengige av offentlig støtte, private gaver eller innsamlinger. Sosiale entreprenører kan ha en egen næringsvirksomhet som finansierer hovedmålet som er av sosial karakter, eller så kan hovedmålet om sosial eller samfunnsnyttig virksomhet på egenhånd søke å overleve, ved å gå med overskudd. Dette overskuddet reinvesteres som oftest i virksomheten.

Grener for politikk

På ene siden vil altså sosialdemokratiet avgrense det sivile samfunnet mot markedet. På den andre siden ønsker borgerlig tenkning å avgrense det sivile samfunnet og frivillig sektor mot staten. Grovt sagt kan en si at en borgerlig idé om å trekke en grense mellom staten og det sivile samfunnet handler om "grener for politikk" og aksepten for at samfunnet bygges nedenfra. Det er de sivile fellesskapene som utgjør samfunnets fundament. De politiske målene med det sivile samfunn tones ned. Sivilsamfunnet skal i større grad definere sine *egne mål*. Sosialdemokratiet, på sin side, har en annen begrunnelse for å trekke grensene mellom staten og det sivile samfunn, nemlig ønsket om å sikre profesjonalitet, likhet og effektivitet i velferdsproduksjonen. Politisk styrt velferdsproduksjon kjennetegnes av at den er "sikker" og under kontroll. I boken *Moraldannende kretsløp: Stat, samfunn og sivilt engasjement* skriver Håkon Lorentzen om hvordan ikke bare den sosialdemokratiske likhetstanken, men også profesjoner, bidrar til å statliggjøre velferdsoppgaver som tidligere ble løst i det sivile samfunnet. Hvordan den sosialdemokratiske likhetstankegangen preger norsk velferdsdebatt, kan en se når det blir påvist ulikhet i tjenestetilbudet mellom kommuner. En sosialdemokratisk og sentralstyrt velferdsproduksjon ses på som en garantist mot ulikhet. Sivilt produsert velferd og markedsbaserte løsninger er av mer tilfeldig karakter, de kan skape lokale forskjeller og er i større grad basert på tillit.

Å vise tillit til at mennesker i det sivile samfunn kan skape velferd, medfører en viss risiko, fordi det potensielt kan skape forskjeller. Disse potensielle forskjellene bryter på mange måter med likhetstanken. Hvis menigheter

skal drive velferdstilbud som for eksempel sykehjem, kan det føre til forskjeller i sykehjemstilbudet. Slike variasjoner har underbygget argumentet om at staten må organisere velferdstilbudet, fordi det er en politisk oppgave å sikre at folk ikke får ulikt tilbud. Denne holdningen har gitt staten en omfattende rolle i velferdsproduksjonen i Norden. Hans L. Zetterberg beskriver det slik:

I Norden dominerar den *etatiska* socialdoktrinen. I fråga om välfärd ska norbon inte behöva bli beroende av släkt och vänner och föreningars välgörenhet, inte heller av marknaden. De offentliga arrangemangen ska vara nog. Och de ska ha så hög kvalitet att alternativ inte är attraktiva.⁵⁹

Det sosialdemokratiske ønsket om likhet er på mange måter bra, men faren er at det kan undergrave det personlige ansvar. Det kan undergrave den enkeltes pliktfølelse for at han eller hun må ta ansvar for seg selv, og, kanskje enda viktigere, det undergraver menneskers følelse av plikt til å ta ansvar for andre; for å være en medborger. Når solidaritet reduseres til å dreie seg om å bidra til spleiselaget via skatteseddelen, kan en svekke medborgerskapet. Hvis en speidergruppe trenger penger til nye telt, er det en vesensforskjell i om den får pengestøtte fra kommunen eller fra private, eller gjennom andre former for dugnad. Speidertelt har ikke noe særlig med grunnleggende velferdstjenester som helse og utdanning å gjøre. Men det at man i større grad ser at folk i organisasjonslivet henvender seg til stat eller kommune når det trengs penger, viser på mange måter at det stilles for høye krav til velferdsstaten. Som sagt argumenteres det ikke her for å overføre grunnleggende velferdstjenester til sivilsamfunnet eller det frie marked. Det er mye som tyder på at offentlig finansiering av grunnleggende velferdstjenester har tjent det norske samfunnet meget godt. Men velferdsstaten bør også ha sine grenser og konsentrere seg om sine kjerneoppgaver.

Den tette koblingen mellom staten og sivilsamfunnet i sosialdemokratiet kan forklares på to måter. Den ene er ideologisk. Den andre måten en kan begrunne det på, er empirisk, ved å se på hvor sterkt staten finansierer frivillig sektor. Den ideologiske koblingen er allerede til dels gjort rede for.

Et typisk eksempel på den prinsipielt problematiske koblingen mellom staten og sivilsamfunnet er statskirkeordningen. Statskirken er den institusjonen i Norge som kanskje sterkest symboliserer det tette båndet mellom stat og sivilsamfunn. Statskirken kan sees på som et symptom på at man ikke vektlegger maktspredning sterkt nok, og at staten og politikken søker å kontrollere sivile institusjoner som nettopp burde fungere som korrigerende og kritiske til politisk og statlig makt. Nå er riktignok båndene mellom staten og kirken løst opp de siste årene, men det at skillet mellom stat og kirke ikke for lengst er fullstendig, viser at den liberale og prinsipielle løsningen på dette spørsmålet ikke har fått gjennomslag.

Mindre stat – mer sivilsamfunn

Sentralt i liberal og konservativ politisk filosofi står ideen om en begrenset statsmakt. Dette er ikke bare for å sikre det frie individet. Begrensingen av statsmakten dreier seg også om troen på at felleskap må dannes frivillig i det sivile samfunn. Ofte fremstilles det i enkel og unøyaktig politisk filosofi at den venstreorienterte er mer opptatt av individets sosiale karakter. Men hvis det virkelig var slik, burde en naturlig følge av troen på "individets sosiale karakter" være å fristille sivilsamfunnet fra staten, overlate mer makt til samfunnet og begrense statsmakten. En mer nøyaktig venstreorientert politisk filosofi glemmer ikke sin Marx og understreker at konsentrasjon av makt i staten handler vel så mye om troen på at samfunnet er preget av makt- og klassestrukturer som må brytes ned med statlig handling. Kampen mot maktstrukturene er viktigere enn kampen for å fristille individene, slik at de kan få utspilt sitt sosiale og moralske potensiale.

En politisk filosofi som tar individets «sosiale karakter» – eller individets evne til å ta ansvar for seg selv og andre – på alvor, bør sette grenser for politikken og skille tydelig mellom stat og samfunn.

En illustrasjon på at *kamp mot maktstrukturer* har preget politikken på sivilsamfunnsfeltet mer enn fokus på "individets sosiale karakter" er sosialdemokratiets ulike behandling av sivile aktører. Idrettens frie rolle versus

statskirkens binding til staten er et av de tydeligste eksemplene. Idretten har tradisjonelt stått mye friere enn kirken. Det skyldes nok at kirken som institusjon ble sett på som en potensiell slagkraftig motmakt til sosialdemokratiet. Arbeiderbevegelsens versus borgerskapets syn på sivilsamfunnet er en annen. Som Håkon Lorentzen skriver:

Den ideologiske kampen mellom bevegelsene kan det sies mye om, men la meg gjøre en lang historie kort. I årene mellom 1. og 2. verdenskrig fikk arbeiderbevegelsens måter å fortolke sivilt virke på, gradvis et overtak på de andre. Mens sivile initiativ – begravelseskasser, eldreomsorg, fattighjelp m.m. – fra arbeiderbevegelsen ble karakterisert som *solidariske* og *rettferdige*, ble tilsvarende i borgerlig eller religiøs regi stemplet som *filantropiske* og *veldedige*, forsøk på å dekke til sosial urettferdighet og dermed opprettholde en borgerlig samfunnsstruktur.⁶⁰

6. AVSLUTNING

Velferdsstaten i Norge er omfattende, og en kan hevde at dens grenser er nådd. Finansminister Sigbjørn Johnsen har uttalt at: "kanskje hovedoppgaven blir å føre dagens velferdsnivå videre."⁶¹ Den politiske debatten handler mer om å videreutvikle og forbedre allerede etablerte ordninger. Diskusjonen dreier seg om å bevare velferdsstaten og sørge for å holde finansene i orden, slik at fremtidige generasjoner kan nyte tilnærmet samme velferdsnivå. Hvorvidt private aktører kan undergrave eller supplere velferden er også en viktig debatt. Selvsagt finnes det utfordringer for velferdsstaten, og mye kan bli bedre, men store reformer som øker de samlede offentlige utgiftene og utvider statens ansvarsområde for velferd, er mindre sannsynlig.

Det at velferdsstaten kan være i ferd med å nå sitt toppunkt, har ført til at frivilligheten og sivilsamfunnet har fått økt oppmerksomhet. På den ene siden ser en tydeligere enn før at mange velferdsgoder ikke kan produseres av staten, og at det sivile samfunn eller familien også er grunnleggende i vårt velferdssamfunn. Arbeidskraft er i tillegg relativt dyrt i Norge. Vi har dessuten i svært lang tid, særlig hvis vi sammenligner oss med resten av Europa, hatt høy sysselsetting og en meget lav arbeidsledighet. Arbeidskraftpotensialet er derfor begrenset.

Denne nye oppmerksomheten rundt sivilsamfunnet tolkes likevel på forskjellige måter. Den dominerende politiske måten å tenke på – særlig på venstresiden, men også i sentrum og på høyresiden – er at frivilligheten kan benyttes for å oppnå ulike *politiske mål* på velferdsområdet. Andre, mer radikale røster vil fortsatt snevre inn sivilsamfunnet og øke statens betydning. For eksempel er lekser en oppgave som i dag tilhører den enkelte elev, gjerne i samarbeid med andre elever, støtte fra familie eller frivilligheten. Det at lekser tilhører sivilsamfunnsfæren kan potensielt reproducere sosial ulikhet. Derfor mener mange det er en god idé å innføre en leksefri skole eller leksehjelp i offentlig regi. Her ser vi altså en politisk vilje til å utvide statens ansvarsområde på bekostning av sivilsamfunnet.

Målet med en desentralisert og liberalt utformet offentlig finansiering av sivilsamfunnet må være å styrke sivilsamfunnet på dets egne premisser. De verdimesige og ideologiske argumentene for et styrket sivilsamfunn kan være bygget på ideer som:

- Grenser for politikk
- Økt bruk og anerkjennelse av stiftelser
- Utvikling av ideen om at fellesskap dannes sivilt
- Større grad av privat finansiering
- I den grad det offentlige skal finansiere sivilsamfunnet, bør en i mye større grad desentralisere beslutningsmyndighet ned til skattebetalerne, slik at sivilsamfunnet i større grad utvikles nedenfra

Som sagt er den mest liberale og prinsipielt beste måten å finansiere det sivile samfunn på at det overlates til det private markedet – det vil si at man kutter offentlig støtte og reduserer folks skatter tilsvarende. Men

en slik radikal endring av politikken er i alle fall på kort og mellomlang sikt urealistisk og heller ikke ønskelig, da en risikerer å miste mye kompetanse og at en skaper stor usikkerhet for det økonomiske grunnlaget for svært mange viktige organisasjoner i det norske sivilsamfunnet. Likevel bør en ikke være fremmed for en slik liberal tanke på enkelte områder, og på lengre sikt. En liberal mellomløsning bør være å desentralisere beslutningsmyndigheten til offentlig støtte av det sivile samfunn. En slik desentralisering kan som nevnt gjøre det sivile samfunn mer uavhengig og bedre i stand til å definere sine egne mål. Likevel er det viktig å ha med seg at det er mange problemer knyttet til skattefradragssystemer, momskompensasjon og gaveforsterkningsordninger. Slike ordninger vil også påvirke incentivene til frivillige organisasjoner og det kan være problematisk å definere hvilke organisasjoner som skal være berettiget til å komme inn under ordningene. Definisjonen av hvilke organisasjoner og virksomheter som skal være berettiget til slik støtte må fortsatt være basert på vide og liberale og verdippluralistiske ideer. Det vil være svært uheldig hvis politikere skal detaljstyre hvem som faller innenfor og utenfor. Den politiske oppgaven må være å sette de ytre rammene og å sørge for at en har et tilstrekkelig kontrollapparat som håndhever reglene om hvem som er berettiget til å få støtte.

I sin landsmøtetale til Arbeiderpartiet 18. april 2013 snakket Jens Stoltenberg om at hans mål var å drive en så "uspennende politikk at folk kan leve spennende liv." Dette sitatet vil nok vris og vendes på i norsk debatt. Det kan tolkes som et liberalt poeng om grenser for politikk. Politikken har en viktig bakgrunnsrolle for sivilsamfunnet i Norge, som støttespiller og som tilrettelegger av gode rammer for sivilsamfunnet. Men skal vi ha et spennende og vitalt sivilsamfunn i Norge er det nettopp en "uspennende" politikk som fordres.

FORFATTER: Notatet er skrevet av filosof i Civita, Lars Gauden-Kolbeinstveit. lgk@civita.no
Del 2 er skrevet i samarbeid med Julie Haugli.

SLUTTNOTER

- 1 Henrik Gade Jensen (2012) Ægteskabet og familiens rolle i velfærdsstaten – hvem har forsørgerplikten. CEPOS-notat http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/2012-09/Notat_AEgteskabets_og_familiens_rolle_i_velfaerdsstaten_-_Hvem_har_forsoergelsesplikten_sep12.pdf
- 2 Jonas Gahr Støre sa følgende til Klassekampen 19.09.2012: "Sosialdemokrater har tidligere sett med en viss skepsis på frivillig sektor, og ment at det utgjør en trussel mot universelle, statlige velferdsordninger. Nå ser vi bredere på det."
- 3 http://www.frivillighetnorge.no/N%C3%B8kkelfakta+om+frivillighet.b7C_wlHY1A.ips
- 4 Egil Bakke argumenterer i notatet *Staten, markedet og det sivile samfunn* (Civita, 2010) for en vid definisjon av det sivile samfunn. Han hevder blant annet: «Det er ingen grunn til å trekke et skille mellom det sivile samfunn og markedet. De er på en måte to sider av samme sak. En mindre omfangsrik stat, en stat med færre oppgaver enn i dag, vil definisjonsmessig bety en tilsvarende større privat sektor. Det innebærer at markedet/det sivile samfunn må løse enkelte av de oppgaver staten løser i dag.» <http://www.civita.no/publikasjon/staten-markedet-og-det-sivile-samfunn-1409>
- 5 Et unntak er Amnesty International, som ikke mottar statlig støtte, utenom noe til utdanning. Dette nettopp for å sikre seg uavhengighet.
- 6 Per Selle og Kristin Strømnes (2012), *En ny og helhetlig frivillighetspolitikk?* i "Organisasjonene og det offentlige", Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 2012:6, s. 34.
- 7 Håkon Lorentzen og Line Dugstad (2011), *Den norske dugnaden*, s. 10.
- 8 NOU 1988: 17, *Frivillige organisasjoner*, s. 32.
- 9 Ivar Eimhjellen (2012), *Statleg politikktutforming for frivillig sektor etter 1970* i "Organisasjonene og det offentlige", Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 2012:6, s. 11
- 10 Ibid., s. 21
- 11 Se Mathilde Fasting (2013) *Valgfrihet*, Civita, for mer om liberalisering av eteren og den paternalistiske motstanden, s. 83
- 12 Ibid, s. 19.
- 13 St. meld. nr 39 (2006- 2007) *Frivillighet for alle*, s. 174
- 14 Trygve Gulbrandsen (2012) *Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 2012:2, s. 55
- 15 Ibid., s. 55

-
-
- 16 Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor åpnet i dag (22.10.2008) Kulturdepartementets hjemmeside: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/aktuelt/nyheter/2008/senter-for-forskning-pa-sivilsamfunn-og-.html?id=533486>
- 17 Satelittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner, 2010 <http://ssb.no/orgsat/>
- 18 Karl Henrik Sivesind (2012) *Pengestrømmer i frivillig sektor – Befolkningens gaver og lokallagenes økonomi*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 2012:7, s. 26
- 19 Ibid., s. 26
- 20 Ibid., s. 26
- 21 Arild S. Foss (22.1.2003) "Færre medlemmer, flere aksjonister" <http://www.forskning.no/artikler/2003/januar/1043132944.48>
- 22 St. meld. nr 39 (2006- 2007) *Frivillighet for alle*, s.13
- 23 "Om man ser på resultater fra levekårsundersøkelsen i tidligere år, kan det i første omgang se ut til at det er en nedgang i andelen aktive, men en endring i målemetoden gjør at andelen aktive medlemmer ikke kan sammenlignes direkte". <http://www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/201202/03/art-2012-05-03-01.html>
- 24 Stortingsmelding 26. (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-26-20112012/4/2.html?id=684386>
- 25 Stortingsmelding 26. (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-26-20112012/4.html?id=684383>
- 26 Ibid.
- 27 Signe Vrålstad (2002) *Mer aktive med tillit til andre* i Samfunnsspeilet 2/ 2012 s. 18-19. <http://www.ssb.no/a/samfunnsspeilet/utg/201202/ssp.pdf>
- 28 Satelittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner, 2010: <http://www.ssb.no/vis/emner/09/01/orgsat/main.html>
- 29 Stortingsmelding 26. (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-26-20112012/4/2.html?id=684386>
- 30 For en nærmere diskusjon om liberal kulturpolitikk se Meisingset, Horrigmo og Fonn Matre, "Kultur for kulturens skyld", Civita, 2012.
- 31 NOU 2013:4, Kulturutredningen <http://www.regjeringen.no/en/dep/kud/kampanjer/kulturloftet/kulturutredningen--enger-utvalget.html?id=713111>
- 32 Sitat fra Kristian Meisingsets artikkel "Kulturlivet mister kontakt med folket" 28.5.2013 <http://www.minervanett.no/kulturlivet-mister-kontakt-med-folket/>
- 33 Signe Vrålstad (2002) *Mer aktive med tillit til andre* i Samfunnsspeilet 2/ 2012 s. 18-19. <http://www.ssb.no/a/samfunnsspeilet/utg/201202/ssp.pdf>
- 34 Politi og påtale – StatsRes, 2011, SSB. [http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/politi_statres\(publisert.2.11.2012\)](http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/politi_statres(publisert.2.11.2012))
- 35 Stortingsmelding 26. (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-26-20112012/4/2.html?id=684386>
- 36 SSB, Vaage 2009
- 37 Stortingsmelding 26. (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-26-20112012/4/2.html?id=684386>
- 38 <http://www.centrumtigers.no/kaare.html>
- 39 Håkon Lorentzen (2007) *Moraldannende kretsløp: Stat, samfunn og sivil engasjement*, Civita og Abstrakt forlag
- 40 Håkon Lorentzen (2004) *Fri oss fra amatørerne*
- 42 Stat og Styring nr 3. 2008, s. 29.
- 43 Ibid.
- 44 Ibid., s 11
- 45 Ibid., s 12
- 46 Håkon Lorentzen, *Fri oss fra amatørerne*, Samtiden 2:2004 http://www.samtiden.no/04_2/art5.html
- 47 Håkon Lorentzen (2010) *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner*. Rapport ISF, s. 15.
- 48 Hans L. Zetterbeg (2011) *Civilsamhället och den politiska sfären i Borgerlig framtid*, Håkan Tribell (red.), s 156
- 49 Erik Vatnøy (2011) *Velferd og dens fiender*, Civita
- 50 Francis Sejersted (2002) *Demokratisk kapitalisme*, s 42.
- 51 Venstres stortingsvalgprogram 2013-2017, s.84. <http://www.venstre.no/files/sentralt/sentralt/Stortingsvalgprogram2013-2017>.
- 52 Ibid. s 86
- 53 Utkast til handlingsprogram 2013-2017 for Fremskrittspartiet, s. 81 <http://www.e-pages.dk/frp/134/>
- 54 Stortingsvalgprogram 2013-2017 for Kristelig Folkeparti, s. 52
- 55 Stortingsvalgprogram 2013-2017, s. 15 <http://publikasjoner.hoyre.no/hoyre/157/>
-
-

56 Ibid. s. 15.

57 Arbeiderpartiets program 2013-2017, s. 80. http://arbeiderpartiet.no/file/download/5962/75516/file/programmet_vedtak.pdf

58 Arbeidsprogram for Sosialistisk Venstreparti 2013-2017, s. 85. <http://sv.no/Politikken/Arbeidsprogram-2013-2017>

59 Hans L. Zetterbeg (2011) *Civilsamhället och den politiska sfären i Borgerlig framtid*, Håkan Tribell (red.), s 153-154.

60 Håkon Lorentzen (2004) *Fri oss fra amatørerne*

61 Leder i Aftenposten 4. november 2009 <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/article3356714.ece>