

RAPPORT

2008:3

Karl Henrik Sivesind

Halvveis til Soria Moria

Ikke-kommersielle velferdstjenester,
politikkenes blinde flekk?

Karl Henrik Sivesind

Halvveis til Soria Moria

Ikke-kommersielle velferdstjenester, politikkenes blinde flekk?

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2008

© ISF 2008
Rapport 2008:3

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 978-82-7763-267-4 (webutgave)
ISSN: 0333-3671

Innhold

Forord	5
1. Innledning	7
2. Nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet i Norden	
– en sosialdemokratisk modell?	11
Den sosiale opprinnelsesteorien	13
Hva er en nonprofit organisasjon?	15
Private gaver, en viktig inntektskilde på velferdsfeltet?	16
Nonprofit sektor har lite sysselsetting på velferdsfeltet?	19
Det er lite frivillig arbeid på velferdsfeltet?	25
Finnes det en sosialdemokratisk nonprofit sektor-modell?	27
3. Nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet i Norge	29
4. Ikke-kommersielle organisasjoner på velferdsfeltet i Norge	33
Helse	34
Utdanning	35
Sosiale tjenester	37
5. Forholdet mellom det offentlige og ikke-kommersielle	
organisasjoner på velferdsfeltet	41
Samarbeidsformer i andre land	47
6. Konklusjon og temaer for diskusjon	51
Litteratur	57

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag av *HSH* som er en nærings- og arbeidsgiverorganisasjon innen privat tjenesteytende sektor. Seksjon for helse, utdanning, kultur og frivillighet (*HUK*) har mange medlemsvirksomheter som eies og drives av private organisasjoner og stiftelser og som utfører velferdstjenester. *HSH* var derfor interessert i en analyse av frivillig sektors sysselsetting innen utdanning og forskning, helse og sosiale tjenester. Dette skulle sees i forhold til den totale sysselsettingen på disse områdene i Norge, og sammenlignes med andre skandinaviske og europeiske land. Det var dessuten interesse for en analyse av norske politiske og institusjonelle rammevilkår i sammenlignende perspektiv.

Rapporten er utarbeidet for å legges fram på *HUK*-konferansen *Halvveis til Soria Moria - som piloter eller passasjerer?* på Arena Hotel, Lillestrøm, 7. og 8. april, med Kultur- og kirkeminister Trond Giske blant bidragsyterne. Dette er opptakten til en diskusjon om hvordan frivillighets-Norge og det sivile samfunn best kan være med og bestemme kursen videre når to år gjenstår før den rødgrønne regjeringens visjoner for frivillig sektor i Soria Moria-erklæringen skal være innfridd.

Bakgrunnen for oppdraget var at ISF har bidratt med datamateriale fra Norge til Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Study for 1997 og 2004. Dette flernasjonale prosjektet har pågått siden begynnelsen av nittitallet og involverer nå rundt 40 land i alle verdensdeler, både i-land og u-land. Informasjonen som samles inn dekker antall medlemmer og organisasjoner, sysselsetting, frivillig innsats, driftskostnader og inntekter fra ulike kilder, i tillegg til nonprofit sektors historie og lovmessige betingelser. Det er dermed en av de største sammenlignende, samfunnsvitenskapelige undersøkelsene noensinne.

Den norske Hopkinsundersøkelsen fra 2004 er dokumentert i ISF-rapporten *Frivillig sektor i Norge 1997 – 2004. Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi* (Sivesind 2007). Dette arbeidet ble også brukt som grunnlagsmateriale i Frivillighetsmeldinga (St.meld. 39 2006-2007) og i Kulturkommisjonen sin innstilling (NOU 2008:7). Datasettet er dessuten oversendt og godkjent av koordineringsgruppen på Johns Hopkins University, og vil

dermed inngå i internasjonale sammenligninger og publikasjoner, bl.a. med et kapittel om Norge i boka *Global Civil Society vol. 3* som er under arbeid.

Dette oppdraget har gitt en kjærkommen anledning til å arbeide videre med materialet fra Hopkinsundersøkelsen. Materialet vil senere vil bli brukt i forskning som foregår i *Civil Society and New Forms of governance in Europe (CINEFOGO)*, et Network of Excellence finansiert av EUs 7. rammeprogram, der ISF er en av over 40 deltakende institusjoner. Uten slike synergieffekter hadde det ikke vært mulig å lage denne rapporten innen tidsrammen for prosjektet.

Jeg vil benytte anledningen til å takke Torbjørg Aalborg som er Bransjedittektør for HUK-seksjonen i HSH. Hun har vært en oppmuntrende og profesjonell oppdragsgiver. Takk for innsatsen også til Harald Jachwitz Andersen som er Avdelingssjef for samfunnspolitikk og Øystein Knoph som er Informasjonsrådgiver og redaktør for HSHs nyhetsbrev. Jeg har dessuten hatt stor glede av å bruke ledere i noen HSHs medlemsvirksomheter som informanter om hvordan endringer i offentlige styringsformer og rammevilkår påvirker deres organisasjoner. Deres synspunkter og opplevelser har særlig kommet til nytte i rapportens femte kapittel: *Forholdet mellom det offentlige og ikke-kommersielle organisasjoner på velferdsfeltet*.

Oslo, april 2008

Karl Henrik Sivesind

Innledning

I Norge utføres over 38 000 årsverk på velferdsfeltet av organisasjoner som verken er markedsorienterte foretak eller formelt underlagt offentlig styring. Det dreier seg om frivillige organisasjoner, stiftelser og andre private non-profit organisasjoner. De utfører tjenester innen helse, sosiale tjenester og utdanning og forskning. På noen felter som barnehager, rusbehandling og barnevern utfører disse organisasjonene svært store andeler av årsverkene. Når det gjelder drift av grunnskoler og videregående skoler, sykehus, sykehjem, og institusjoner for pleie, omsorg og rehabilitering utfører de frivillige organisasjonene mange tusen årsverk, selv om det offentlige helt klart dominerer feltet. Dessuten utfører organisasjonene enkelte oppgaver som knapt nok *kan* overtas av andre, som hjelp til ekstremt fattige og hardt belastede rusmisbrukere og drift av kritesentere og støttetelefoner. Her møter de frivillige organisasjonene brukerne med mer troverdighet og stort engasjement. Gjennom studieforbund, folkehøgskoler, fjernundervisning og folkeopplysning yter organisasjonene et viktig bidrag til mangfold og valgmuligheter i samfunnet.

De frivillige organisasjonene utfører samlet 6 prosent av årsverkene på velferdsfeltet, og det er svært lite sammenligning med andre vesteuropeiske land. Dette viser tall fra Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project sammenholdt med tall fra ILO som analyseres i denne rapporten. Det er bare Sverige med 4 prosent som har en lavere andel. Finland ligger på 10 prosent og Danmark på 13 prosent. Ser vi på de andre vestlige EU-landene, varierer andelen fra Italia med 16 prosent til Nederland med 45 og Irland med hele 56 prosent. Som i mange andre europeiske land mottar de tjenesteytende organisasjonene store deler av inntektene fra oppdrag for det offentlige. Dette reiser spørsmålet om organisasjonene har rammevilkår som sikrer at de ikke blir underbruk av det stat og kommuner eller nødt til å opptre akkurat som enhver markedsaktør for å overleve. Mange av disse tjenestene lenge har blitt underlagt byråkratisk kontroll og reguleringer av stat og kommuner. I økende grad bruker imidlertid det offentlige konkurranseutsetting og markedsliknende styringsmekanismer, noe som setter fokus på kontrakter, målbare kriterier og kostnader, og som på stadig flere områder medfører direkte konkurranse med rent markedsorienterte foretak. Dette gir lite rom for alternative praksiser, ideologi og livssyn. Ikke overraskende er organisasjonene selv ofte utydelige på hva de har å bidra med som skiller dem fra offentlige og markedsbaserte

tjenesteytere. Men noe av poenget med frivillige organisasjoner, stiftelser og andre private nonprofit organisasjoner er vel at de har unikt noe å bidra med til brukerne og samfunnet forøvrig? Eller kunne deres oppgaver likegodt overtas av andre?

Soria Moria-erklæringen, som er plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, skaper forventninger om gode rammevilkår for ideelle organisasjoner som utfører velferdstjenester. Der står det:

Frivillige organisasjoner, stiftelser, samvirkeorganisasjoner og andre deltar på mange områder som viktige bidragsyttere og supplement til offentlige tjenester. Vi vil legge til rette for at frivillig sektor fortsatt skal ha gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester. (s. 50)

Omsorgsmeldinga og Frivillighetsmeldinga, som er viktige dokumenter i utformingen av politikken på dette området bidrar i liten grad til å tydeliggjøre politikken overfor de tjenesteytende organisasjonene. Der vektlegges bare noen typer tjenester og roller for frivillige organisasjoner på velferdsfeltet:

Organisasjonene har historisk vært pionerer og vist vei for det som senere har blitt naturlige oppgaver for velferdsstaten. Dette er etter regjeringens mening fortsatt en av de viktigste rollene frivillige organisasjoner kan ha som velferdsprodusenter. (St.meld. nr. 25 (2005–2006) «Mestring, muligheter og mening»)

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

Frivillige organisasjoner kan supplere offentlig innsats på følgende områder:

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

(St.meld. nr. 39 (2006-2007) «Frivillighet for alle»)

Her framheves rollen som initiativtakere, interesseorganisasjoner og eksterne kritikere. Det legges mindre vekt på den rollen organisasjonene har som tjenesteytende. Man skulle nesten tro dette ble betraktet som en midlertidig fase, inntil behovene følges opp med offentlige tilbud. Slik er det imidlertid ikke i praksis. Frivillige organisasjoner har utført velferdstjenester på mange områder gjennom hele den moderne velferdsstatens historie. Fokuset i frivillighetsmeldinga ser dermed ut til å først og fremst være på virksomheten som de medlemsbaserte organisasjonene driver med. Disse utfører viktige oppgaver ved å være eksterne kritikere og sette nye behov på dagsordenen, slik frivil-

lighetsmeldinga påpeker. Der omtales dessuten aktivitet på områder som nettverksarbeid, brukerstyring, rusmiddelomsorg, kosthold, kriminalomsorg, men det foreslås ingen nye tiltak. Omsorgsmeldinga, som tar opp de kommunale helse- og omsorgstjenestene, bidrar i liten grad til å tydeliggjøre rammevilkårene for de frivillige organisasjonene som utfører tjenester på dette området.

I Norge har hovedskillelinjen i den politiske debatten om velferdstjenester vært for og i mot konkurranseutsetting. Skal tjenestene drives av det offentlige, eller av private aktører? Konsekvensene av den ene eller andre linjen for frivillige organisasjoner som utfører velferdstjenester har dermed blitt en blind flekk i politikktutforming.

I lang tid har hovedutfordringen for velferdstjenestene i Norge vært å oppnå en tilstrekkelig dekning av behovene. Dette har ført til at hovedfokuset har vært på utbygging av det offentlige tjenestetilbudet. På enkelte områder, som barnehager, rusbehandling, barnevern og rehabilitering, har imidlertid frivillige organisasjoner utført en betydelig del av tjenestene, selv om de andelene på velferdssfeltet om helhet er svært små i vesteuropeisk sammenheng. En stor del av dette har vært organisert på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, og det har resultert i stor geografisk variasjon i omfang, samarbeidsformer og typer tjenester.

I den seinere tid har fokuset på konkurranseutsetting endret styringsformene innen offentlig sektor og brakt markedsaktører inn på nye områder. Gjennom de regionale helseforetakene og det statlig regionale barnevernet har anbudsrunder og konkurranse blitt tatt i bruk som virkemiddel mellom alle tjenesteleverandører, både offentlige og private. Spørsmålet som reises her er hvor egnet disse New Public Management-inspirerte reformene er når det gjelder «å legge til rette for at frivillig sektor fortsatt skal ha gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester», som det heter i Soria Moria-erklæringen. Bidrar de til å fremme og opprettholde det som er de ikke-kommersielle tjenesteprodusentenes særpreg og sterke sider? Resulterer det i vekst eller reduksjon av dette tilbudet? Rapporten vil sette fokus på dette ved å trekke inn erfaringer fra samarbeidsformer mellom det offentlige og nonprofit organisasjoner som brukes i enkelte skandinaviske og vestlige EU-land.

I første del av denne rapporten skal omfanget av frivillig sektors sysselsetting innen utdanning og forskning, helse og sosiale tjenester analyseres i sammenligning med andre skandinaviske og europeiske land. Den betalte sysselsettingen i frivillig sektor sees som andel den totale sysselsettingen på velferdssfeltet i hvert enkelt land. Denne nonprofit sysselsettingsandelen sees i sammenheng med offentlige velferds-kostnader per innbygger, for å se om en ambisiøs velferdsstat fortrenger nonprofit sektor. Videre sammenlignes forholdet mellom betalt og frivillig arbeid i nonprofit organisasjoner på velferdssfeltet, og deres andeler av inntekter fra det offentlige, salg av varer og tjenester og fra private gaver. Dette tallmaterialet baserer seg på Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, en flernasjonalt undersøkelse der nærmere 40 land har bidratt med en kartlegging av nonprofit sektor. ISF har del-

tatt med norske tall for 1997 og 2004 (Helander & Sivesind 2001; Sivesind 2002, 2007; Sivesind et al. 2002; Sivesind et al. 2004).

Dette materialet analyseres i rapportens første hoveddel med henblikk på om nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet i Norden passer inn i en «sosialdemokratisk modell» som skiller seg fra det man finner i vestlige EU-land, USA og Australia. Deretter, i rapportens andre hoveddel, fokuseres det på de norske organisasjonene og hva som er deres særpreg i nordisk sammenheng. I kapitlet «Ikke-kommersielle organisasjoner på velferdsfeltet i Norge» gis et overblikk over omfanget av sysselsetting i *ikke-kommersielle* eller *ideelle organisasjoner* slik betegnelsene vanligvis brukes i Norge, basert på de nyeste tallene som er tilgjengelige. Det fokuseres på velferdstjenester der disse organisasjonene har størst betydning.

For å forklare ulike mønstre i sammensetning, rolle og finansiering, presenteres i siste hoveddel noen eksempler på samarbeidsformer mellom det offentlige og nonprofit organisasjoner på velferdsområdet fra England og Danmark. I denne omgang kan det være nok å peke på noen viktige reformer og utviklingstrekk: I Danmark er kommuner og regioner i *Lov om social service* forpliktet til å sette av en del av budsjettet til å involvere frivillige organisasjoner. Regjeringen og de frivillige organisasjonene har dessuten inngått en avtale, et «charter», som skal regulere samarbeidsforholdet. Inspirasjon har bl.a. kommet fra Storbritannia der en «Compact» mellom det offentlige og organisasjonene ble inngått i 1998. I flere vestlige EU-land antar man at den offentlige andel av velferdstjenestene vil gå tilbake, og at aktører fra marked og frivillig sektor må medvirke i større grad (velferdspluralisme) og i nye former for samvirke (velferdsmiks). Det blir dermed viktig å finne på hvilke områder og under hvilke rammevilkår det offentlige, markedet og det frivillige kan komme best til rette med sitt særpreg. Hvordan ser den norske politikkutformingen ut i dette perspektivet? Dette vil bli diskutert i rapportens konklusjon.

Nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet i Norden – en sosialdemokratisk modell?

De nordiske landenes frivillige sektorer danner et godt utgangspunkt for interessante sammenligninger. Landene har mange fellestrekk. De er små land med åpne økonomier plassert i den europeiske utkant. De ble relativt sent industrialiserte, men er nå i høy grad avhengige av kunnskapsintensive og tjenstebaserte næringer. Arbeiderbevegelsen og sosialdemokratiske partier har hatt stor innflytelse på samfunnsutviklingen, spesielt i Sverige (Sejersted 2005). Politikken har imidlertid blitt utformet i samarbeid og konflikt med andre partier. Dessuten har folkebevegelser for bønder, fiskere, småbrukere også hatt stor betydning gjennom kanaler for konsultasjon og forhandlinger i politiske systemer preget av korporativ pluralisme (Rokkan 1966). I tillegg har idretts-, velferds-, kvinne- og miljøorganisasjoner i stor grad påvirket samfunnsutviklingen på sine felter (Klausen & Selle 1995, 1996).

Velferdsstaten i Sverige, som på flere områder har blitt raskere og mer omfattende utbygd, har vært forbilde for de andre nordiske landene. Dette er en av grunnene til at man finner viktige fellestrekk som universell adgang til mange former for sosial forsikring, støtteordninger som er moderat inntektsavhengige, og et offentlig ansvar for å finansiere og i stor grad også for å utføre velferdstjenester. Disse trekkene er særegne i sammenlignende perspektiv, selv om det finnes innbyrdes forskjeller (Hagen & Hippe 1993; Kautto et al. 2001).

En egalitær samfunnsstruktur med små lønnsforskjeller og høy sysselsetting, har ofte vært pekt ut som forutsetninger for den skandinaviske velferdsmodellen. Disse forutsetningene kan imidlertid bli svekket av høyere utdanningsnivåer og mer kunnskapsbasert sysselsetting (Barth et al. 2003). I framtida kan derfor krav om økt valgfrihet og tilpasning til den enkeltes behov bli avgjørende utfordringer for de universelle velferdsordningene. I noen land ser man at slike utfordringer møtes ved at nonprofit sektor trekkes inn i nye former for samarbeid, nettverk og styring med offentlig og markedsbasert sektor, i det man kaller en endret «velferdsmiks» (Evers & Laville 2004; Evers & Wintersberger 1990; Nowotny et al. 1987; Zimmer & Stecker 2004).

De grunnleggende fellestrekkene mellom de nordiske landene gjør at det blir spesielt interessant å analysere forskjeller i nonprofit sektors rolle og utforming. Det kan tenkes at den sosialdemokratiske velferdsmodellen gir større muligheter for variasjon i velferdsmodellen enn man først tenker seg. Dette kan få økende betydning når grunnleggende forutsetninger for velferdsmodellen endres og man også i de nordiske landene søker etter alternative organisasjonsformer og samarbeid mellom de tre sektorene.

Sett utenfra, tilhører de nordiske landenes nonprofit sektor en sosialdemokratisk modell. Likhetene er mer framtrædende enn forskjellene (Janoski 1998; Salamon & Anheier 1998; Salamon et al. 2004). Antakelsene om eksistensen av et sosialdemokratisk eller nordisk nonprofitregime er imidlertid svakt forankret i forskning. For det første har man ikke hatt sammenlignbare tall fra Danmark før nå. For det andre er det gjort få forsøk på å sammenligne og forklare forskjeller mellom de nordiske landene. For det tredje har forklaringer av hvordan det sosialdemokratiske nonprofitregimet opprettholdes i for stor grad vært basert på den svenske casen, der arbeiderbevegelsen har vært mer dominerende enn i de andre nordiske landene. Det er tvilsomt om noe annet vestlig, demokratisk land har hatt et så langvarig politisk hegemoni. De svenske sosialdemokratene hadde i 2005 vært i regjeringsposisjon i sekstite av de syttito siste årene (Rothstein 2005). Dette har ført til at man i internasjonale analyser har oversett den demokratiske, sosiale og kulturelle betydningen av de andre folkebevegelsene i Skandinavia som er nevnt ovenfor (Klausen & Selle 1996; Sivesind et al. 2002). For det fjerde har kunnskapen om de nordiske landene vært mangelfull i internasjonale sammenligninger, særlig når det gjelder kultur, idrett og fritidsorganisasjonene, som har en annen rolle, mer frivillig arbeid og representerer et mye større felt enn andre steder.

Når Salamon og kollegaer har prøvd ut teorier som omhandler forholdet mellom omfanget av offentlige velferdskostnader og nonprofit sysselsetting ved å ta hele nonprofit sektor med i betraktningen, inklusive kultur og fritidsfeltet, blir sammenligningsgrunnlaget mellom landene svært sprikende. Teoriene deres viser imidlertid til sammenhenger som først og fremst har gyldighet på velferdsfeltet. De dreier seg om hvorvidt en ambisiøs velferdsstat fortrenger nonprofit organisasjoner og hvilke konsekvenser dette har for betalt sysselsetting, frivillig arbeid og finansiering. Det virker lite sannsynlig at konsekvensene skulle bli de samme for organisasjoner innen kultur og fritid, arbeidsmarked, miljøvern, politikk og interesseorganisasjoner som på velferdsfeltet. I det følgende avgrenses derfor analysen til velferdsfeltet, der Salamon og kollegaer har interessante antakelser om hvorfor offentlige velferdskostnader påvirker nonprofit sysselsetting på forskjellige måter i ulike klynger av land, deriblant det sosialdemokratiske nonprofitregime.

I det neste avsnittet gjøres det nærmere rede for «den sosiale opprinnelsesteorien» som deler landene inn i ulike «regimer» ut fra forholdet mellom of-

fentlige velferdskostnader og nonprofit sysselsetting (Anheier & Salamon 2006; Salamon & Anheier 1998; Salamon & Sokolowski 2001). I de påfølgende avsnittene konfronteres tre antakelser fra denne teorien om hva som særpreger det sosialdemokratiske regimet med data om nonprofit velferdstjenester fra 16 land: 1) Private gaver har et stort omfang når det gjelder finansiering av nonprofit sektor. 2) Nonprofit sektor har en liten andel av den betalte sysselsettingen på velferdsfeltet, fordi den blir fortrent at det offentlige. 3) Frivillig arbeid har lite omfang på velferdsfeltet.

Den sosiale opprinnelsesteorien

I boka *Global Civil Society* vol. II, beskriver Lester Salamon og kollegaer nonprofit sektor i de nordiske velferdsstatene, basert på data fra hopkinsundersøkelser på 90-tallet, dvs. før Danmark kom med (2004). De framhever følgende særtrekk: Sektoren er større i disse landene enn i gjennomsnittet for de 36 land som er med i sammenligningen. Dette skyldes imidlertid at det frivillige arbeidet utgjør en vesentlig større andel av sektorens totale arbeidsstyrke. I de nordiske landene utgjør den 4,1 prosent av den økonomisk aktive befolkningen, mens for gjennomsnittet av landene utgjør den bare 1,6 prosent. Dessuten utgjør inntekter fra salg, medlemskontingent og deltagelsesavgifter en større andel av inntektene, mens inntektene fra offentlig sektor kommer på andre plass. I tillegg framheves det at frivillig sektor i stor grad har sin arbeidsstyrke, dvs. betalt og frivillig arbeid samlet, innen det som kalles ekspressive felter, dvs. kultur og fritid, bransje og faglige organisasjoner, politikk, rådgivning og bistand og miljø. De nordiske landene har 64 prosent av sin arbeidsstyrke her, mens gjennomsnittet er 32 prosent og de europeiske velferdspartnerskaplandene¹ bare har 24 prosent. Sett utenfra er altså likhetene mer framtreddende enn forskjellene, og det er uproblematisk å samle landene i en nordisk velferdsstatsmodell.

1. Dette er en kategori i hopkinsundersøkelsen som består av de vestlige EU-landene Østerrike, Belgia, Frankrike, Tyskland, Nederland, Irland, Italia og Spania, i tillegg til Israel.

Tabell 1. Sosial opprinnelsesmodell for nonprofit sektor

Offentlige velferdskostnader	Nonprofit sektors størrelse	
	<i>Liten</i>	<i>Stor</i>
<i>Høye</i>	Sosialdemokratisk	Korporativ
<i>Lave</i>	«Statisk»	Liberal

Kilde: (Salamon & Anheier 1998:240; Anheier & Salamon 2006:106)

I en seinere publikasjon beskriver Anheier og Salamon mer inngående det de kaller en sosialdemokratisk modell (2006). Analysen er i første rekke basert på Sverige og Finland sammenlignet med de landene som hadde deltatt i hopkinsundersøkelsen da analysen første gang ble presentert (Salamon & Anheier 1998; Salamon & Sokolowski 2001).

Salamon og Anheier knytter det sosialdemokratiske mønsteret til at arbeiderklassen fikk politisk makt tidlig i det tjuende århundre, og lyktes med å innføre brede, statsfinansierte sosiale velferdsgoder i en situasjon med en svekket og statsstyrt kirke og en svak landeiende overklasse. Det er viktig å merke seg kontrasten til den korporative modellen. Der inngår staten og frivillige organisasjoner, både religiøse og sekulære, i et nært samarbeid ut fra ulike historiske grunner. Staten sammen med en forholdsvis sterk overklasse inngår i allianse med kirken om å styrke sosiale velferdsgoder for å foregripe press fra radikale elementer om statlige velferdsgarantier, og dermed opprettholdes en høyere grad av sosial kontroll. I Tyskland fanges dette samarbeidet opp av subsidiaritetsprinsippet, staten skal bare utføre oppgaver som ikke kan utføres på lavere nivå. I Nederland er resultatet en «pilarisering» mellom ulike trosretninger som fikk samme rettigheter til offentlig finansiering for å utføre velferdstjenester som de offentlige institusjonene. Det finnes flere ulike institusjonelle løsninger innen det korporative regimet som har tilfelles at staten og nonprofit sektor inngår i et velferdspartnerskap.

Vi skal ikke her ta stilling til de historiske forklaringene, men fokusere på de nåtidige konsekvensene: Mens staten fortrenger nonprofit sektor innen det sosialdemokratiske regimet når de offentlige velferdskostnadene øker, skjer det omvendte i det korporative regimet (se Tabell 1). I det sosialdemokratiske regimet erstattes nonprofit sektor av staten, mens i det korporative regimet, utfører nonprofit sektor velferdstjenester som betales av det offentlige og blir dermed mer involvert når velferdsambisjonene stiger. I det sosialdemokratiske regimet varierer størrelsen på nonprofit sektor omvendt med størrelsen på offentlige, sosiale velferdskostnader, mens i det korporative regimet vokser nonprofit organisasjoner når de offentlige kostnadene øker (Salamon & Anheier 1998: 229-230).

Ut fra denne sosiale opprinnelsesteorien, antar Salamon og hans medforfattere at i det sosialdemokratiske regimet har staten hovedansvaret for velferdstjenester, og det etterlater lite rom for nonprofitorganisasjoner på dette feltet (se Tabell 1). Den såkalt ekspressive rollen til frivillige organisasjoner får

imidlertid vokse uhemmet fordi den blir betraktet som fordelaktig for den politiske mobiliseringen som det sosialdemokratiske regime bygger på (Salamon & Sokolowski 2001: 15). Siden de antar at det frivillige arbeidets struktur følger nonprofit sektors nøkkelroller, forventer de at frivillig arbeid er omfattende på det ekspressive området, som omfatter kultur og fritid, miljø, arbeidslivsorganisasjoner og interesse og politikk, mens det har lite omfang innen velferdstjenester som i høy grad er et offentlig ansvar (s. 16). I det sosialdemokratiske regimet, skilles det dessuten mellom offentlige overføringer og private gaver som alternative finansieringsmodeller. Nonprofit velferdstjenester må derfor i høy grad finansieres av private gaver, siden staten betaler for velferdstjenester det offentlige utfører (Salamon & Anheier 1998: 230-231).

Nå som vi endelig har data fra fire av de største nordiske land, og noenlunde samtidige data fra Norge, Sverige og Danmark er tida inne for å gå disse antakelsene om en nordisk sivilsamfunnsmodell eller et sosialdemokratisk regime nærmere etter i sømmene empirisk.

Hva er en nonprofit organisasjon?

Hopkinsprosjektet fokuserer på *nonprofit organisasjoner*, definert ved fem kriterier (Salamon et al. 2004):

- *Organisert*. Aktiviteten er varig og regelmessig f.eks. ved at organisasjonene har møter, medlemskap og prosedyrer for beslutningstaking som deltakerne oppfatter som legitime. Dette inkluderer også uformell aktivitet, det spiller ingen rolle om organisasjonsformen er formelt vedtatt eller representerer en lovfestet kategori.
- *Privat*. Organisasjonen er ikke formelt underlagt offentlig styring, selv om den kan motta betydelige inntekter fra det offentlige.
- *Viderefordeler ikke fortjeneste*. Organisasjonen har ikke primært et kommersielt fokus, og fordeler ikke fortjeneste til direktører, aksjeeiere, medlemmer eller andre. Overskudd må brukes i tråd med organisasjonens hovedformål.
- *Selvstyrt*. Organisasjonen har en styringsstruktur, kan nedlegges på eget initiativ og står ansvarlig for sine aktiviteter.
- *Frivillig*. Medlemskap eller deltakelse er ikke lovpålagt eller obligatorisk.

Til grunn for denne definisjonen ligger antakelsen om at organisasjoner som ikke viderefordeler fortjeneste fremmer samfunnsmessige eller felles goder, slik dette forstås av deltakerne selv, ellers ville de ikke funnet det bryet verdt å delta frivillig uten håp om egen fortjeneste (Salamon et al. 2004:9–10). Dette betyr at noen kooperativer kommer med, mens de som har et kommersielt

hovedformål utelukkes. I den norske hopkinsundersøkelsen er boligbyggelag og borettslag tatt med fordi de inngår en betydelig del av frivillig arbeid i aktiviteten, og fordi de bidrar med lokalsamfunnsutvikling som flere enn medlemmene nyter godt av. Gjensidige forsikringsselskaper, sparebanker og forbruker- og produsentsamvirke regnes derimot ikke med i frivillig sektor fordi de opptrer stort sett som andre markedsaktører.

Det er viktig å merke seg at *nonprofit organisasjoner* definert på denne måten er et snevrere begrep enn det man omtaler som *ikke-kommersielle* eller *ideelle organisasjoner* i politikktutforming og statistikk i Norge. En grunn er definisjonskriteriet om å ikke viderefordre fortjeneste. Når en organisasjon er en privat stiftelse eller en frivillig organisasjon, eller er eid av en eller flere slike, kan man regne med at organisasjonen ikke viderefordeler fortjeneste til andre formål. Det samme gjelder mindre kooperativer som familiebarnehager. Dersom organisasjonen er et aksjeselskap, andelslag eller sameie med private eiere kan det være mulig å ta ut overskudd, og da vil den ikke regnes som en nonprofit organisasjon. En annen grunn er kriteriet om at organisasjonen ikke skal være formelt underlagt offentlig styring. Her kan det være tilfeller hvor organisasjoner har så liten reell autonomi at de må regnes som en del av offentlig sektor, selv om den formelt sett er selvstendig. Dette kan være tilfellet der en organisasjon eller stiftelse har et flertall av styrerepresentantene oppnevnt av offentlige organer.

Det er viktig å bruke definisjonen på en nonprofit organisasjon mest mulig i tråd med kriteriene for å gjøre informasjonen fra Norge sammenlignbar med den som kommer fra andre land i Hopkinsprosjektet. Av samme grunn presenteres norske tall fra 2004. Flere land har rapportert inn nye tall for 2003 eller 2004 til Hopkinsprosjektet, og dette skal publiseres i boka *Global Civil Society* vol. 3 som er under arbeid. Materialet som presenteres i dette kapitlet er tilrettelagt for dette formålet. I kapitlet «Ikke-kommersielle organisasjoner på velferdsfeltet i Norge» gis et overblikk over omfanget av sysselsetting i *ikke-kommersielle* eller *ideelle organisasjoner* slik betegnelsene vanligvis brukes i Norge, basert på de nyeste tallene som er tilgjengelige. Det fokuseres på velferdstjenester der disse organisasjonene har størst betydning.

Private gaver, en viktig inntektskilde på velferdsfeltet?

I sin test av hypotesen om at liberale og sosialdemokratiske land har en andel inntekter fra gaver som ligger over gjennomsnittet, tar Salamon og Anheier med i betraktningen alle kategorier frivillige organisasjoner (Salamon & Anheier 1998: 243). Ved siden av velferdsfeltet med undervisning og forskning, helse og sosiale tjenester, inkluderer det kultur og fritid, miljø og naturvern, bolig og lokalsamfunn, politiske og interesseorganisasjoner, stiftelser og fri-

villighetssentraler, internasjonale, religion samt arbeidslivsorganisasjoner. I sin forklaring av denne hypotesen, legger de imidlertid vekt på at det offentlige finansierer velferdstjenester den selv utfører, dermed må den frivillige sektoren skaffe sine inntekter på annet vis. Denne forklaringen har imidlertid liten eller ingen gyldighet for organisasjoner på andre områder enn velferdsfeltet. Det er først og fremst på velferdsfeltet at det gjøres et valg mellom offentlige, markedsbaserte og nonprofit tjenestetilbydere. Salamon og Anheier finner uansett ingen støtte for hypotesen i sin analyse av hele nonprofit sektors inntekter. De sosialdemokratiske landene ligger ikke over gjennomsnittet når gjelder andel av inntekter fra gaver, bare når det gjelder salg av varer og tjenester (Salamon & Anheier 1998: 243-244).

I det følgende skal vi analysere data for nonprofit organisasjoner utelukkende på velferdsfeltet, dvs. utdanning og forskning, helse og sosiale tjenester fra 16 vestlige industriland som ut fra Salamon og Anheiers teori skulle fordele seg mellom den liberale, korporative og sosialdemokratiske modellen. Likevel finner antakelsen om at private gaver har et stort omfang i de nordiske landene heller ikke her noen empirisk støtte. Tabell 2 viser at for de fleste av landene kommer svært lave andeler av inntektene fra gaver, og forskjellene er forholdsvis små.

De nordiske landene plasserer seg rundt gjennomsnittet på 5 prosent. I Norge og Danmark kommer 3 prosent av inntektene fra private gaver mens andelen i Sverige og Finland er 6 prosent. Dette er på samme nivå som Belgia, Italia, Irland, Portugal, Østerrike og Italia. Man finner en litt høyere andel fra private gaver i Frankrike og Australia med 7 prosent. Deretter kommer Storbritannia og USA med 9 prosent og Spania med 12 prosent. De laveste inntektsandelene fra gaver, finner vi i imidlertid i Nederland og Tyskland med 2 prosent.

Ut fra den sosiale opprinnelsesteorien, skulle landene i det sosialdemokratiske regimet og de liberale landene få en stor andel av inntektene fra gaver (Salamon & Anheier 1998: 231). De nordiske landene får imidlertid lavere andel av inntektene fra gaver enn liberale land som Storbritannia, Australia og USA. De ligger på samme nivå eller til og med lavere enn enkelte land som tilhører den korporative modellen, som Frankrike og Østerrike, og som ut fra teorien forventes å ha en lav andel inntekter fra gaver. Tabell 2 avkrefter dermed antakelsen om at nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet i spesielt stor grad skulle være finansiert av gaver i Norden.

Tabell 2. Inntekter fra ulike kilder til nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet (prosent)

Land	Gaver	Offentlige overføringer	Salg av varer og tjenester, medlemskontingent
Nederland (2002)	2	84	14
Tyskland (1995)	2	81	17
Belgia (1995)	3	85	12
Norge (2004)	3	58	39
Italia (1999)	3	51	45
Danmark (2004)	3	73	24
Portugal (2002)	4	49	47
Irland (1995)	5	80	15
Østerrike (1995)	6	55	39
Sverige (1992)	6	63	32
Finland (1996)	6	51	43
Australia (1995)	7	49	44
Frankrike (1995)	7	68	25
USA (1995)	9	35	56
Storbritannia (1995)	9	57	33
Spania (1995)	12	47	41
Gjennomsnitt	5	62	33

Kilder: Salamon et al. 2004, Boje et al. 2006, Sivesind 2007, Paul Dekker og Bob Kuhry data for Nederland

Nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet i de nordiske landenes plasserer seg dessuten rundt gjennomsnittet både når det gjelder andel inntekter til fra offentlige overføringer og fra salg av varer og tjenester inkludert medlemskontingent. I sistnevnte inntektskategori er andelen i Danmark 24 prosent, i Sverige 32, i Norge 39 og i Finland 43 prosent. Bortsett fra Danmark, ligger dermed de nordiske landene på eller over gjennomsnittet på 33 prosent. Dette skyldes nok ikke et spesielt høyt innslag av tjenester drevet på kommersielt grunnlag eller betalt av private forsikringer, som man forbinder med liberale land. Det har snarere sammenheng med et stort innslag av medlemsbaserte organisasjoner på velferdsfeltet som skaffer en stor andel av sine inntekter gjennom egen aktivitet. De tjenesteytende organisasjonene i Norden får nok som i mange av de vestlige EU-landene en hoveddel av inntektene fra det offentlige.

Den svært høye andelen av egengenererte inntekter i Finland (43 prosent) skyldes at det særlig på utdanningsfeltet finnes mange stiftelser som opprettholder aktiviteten til nonprofit organisasjoner (Helander & Sivesind 2001: 62). I Norge er også inntektene fra salg av varer og tjenester høye. En viktig grunn er et stort innslag av medlemsorganisasjoner som er aktive på velferds-

feltet. I den andre ytterlighet finner vi Danmark som får 73 prosent av inntektene fra offentlige overføringer. Dette har sammenheng med at arbeidskraften på velferdsfeltet består av en høy andel betalte ansatte (se Tabell 4 og Boje 2006). Mange av dem utfører tjenester som i stor grad er betalt av det offentlige, særlig innen friskoler, høyskoler og selveiende institusjoner på sosialfeltet (Boje et al. 2006: 133-134).

De nordiske landene skiller seg altså ikke ut ved at nonprofit velferdstjenester får en høy andel inntekter fra gaver, i motsetning til hva man kunne forvente ut fra Salmon og Anheiers sosiale opprinnelsesteori. Inntektsfordelingen ligger rundt gjennomsnittet for alle typer inntekter, men spredningen er stor. Finland skiller seg ut med en høy andel egengenererte inntekter, mens Danmark har en høy andel offentlige overføringer. Det peker i retning av overraskende store forskjeller når det gjelder organisasjonenes samfunnsrolle på velferdsfeltet mellom de nordiske landene. Dette er gjenstand for nærmere analyse i neste avsnitt.

Nonprofit sektor har lite sysselsetting på velferdsfeltet?

En annen antakelse fra den sosiale opprinnelsesteorien er at nonprofit sektor i de nordiske landene har en liten del av sysselsettingen på velferdsfeltet. En ambisiøs velferdsstat fortrenger nonprofitorganisjoner. I den empiriske analysen er det imidlertid nødvendig å betrakte nonprofit sektors størrelse på en annen måte en Salamon og Anheier gjør. De tar nemlig med *hele* nonprofit sektors sysselsetting. Det er imidlertid vanskelig å forstå hvordan offentlige velferds-kostnader skulle innvirke på betalt sysselsetting i nonprofit sektor, uansett hvilket felt det dreier seg om. Antar de at sysselsettingen i alle deler av nonprofit sektor påvirkes på samme måte av at de offentlige velferds-kostnadene andel av BNP øker? Går sysselsettingen i idrett, fagforeninger, industriforbund, religiøse organisasjoner osv. ned, om de offentlige velferds-kostnadene øker? Salamon og Anheier antyder ikke noen årsaksmekanismer som skulle kunne forårsake dette.

De hevder imidlertid at ekspressive organisasjoner, dvs. kultur og fritid, miljø, arbeidslivsorganisasjoner og interesse og politikk (Salamon & Sokolowski 2001: 16), tillates å vokse fordi de er fordelaktige for den sosialdemokratiske mobiliseringen, men det reiser i stedet en rekke andre motforestillinger når det gjelder hvor viktig arbeiderbevegelsen er i forhold til andre folkebevegelser i Norden, noe som ikke skal drøftes her (Se Sivesind et al. 2002: 86-93). Det er dessuten vanskelig å forstå hvordan at det skulle være noen direkte sammenheng mellom de ekspressive organisasjonenes sysselsetting og de offentlige velferds-kostnadene. Det virker i stedet rimelig å tro at offentlige velferds-kostnaders andel av BNP først og fremst virker inn på sysselsettingen

på velferdsfeltet, enten man tror den vil bli redusert, som i det sosialdemokratiske regimet, eller man tror at den vil øke, som i det korporative regimet. Effekten på andre felter er i beste fall sekundær, f.eks. ved at økte offentlige kostnader fører til økt etterspørsel i økonomien, noe som også øker sysselsettingen på andre områder. Det ville i så fall være i motsetning til deres hypotese om den sosialdemokratiske modellen. Dette er imidlertid ikke noe Salamon og Anheier tar opp.

Tabell 3 viser nonprofit sektors betalte sysselsetting på velferdsfeltet som fulltidsårsverk og som andel av den totale sysselsetting på velferdsfeltet. Tallene for betalt sysselsetting i nonprofit sektor er hentet fra hopkinsundersøkelsene og omfatter utdanning og forskning, helse og sosiale tjenester (se noten under Tabell 3). Tilsvarende tall for hele velferdsfeltet, inklusive offentlig, nonprofit og markedsrettet virksomhet, er hentet fra ILO Labour Statistics Database og omfatter kategoriene «Utdanning» og «Helse og sosial arbeid» (ILO 2008). Den siste kolonnen viser at i de nordiske landene har nonprofit sektor de laveste andeler betalt sysselsetting på velferdsfeltet. Australia kommer imidlertid mellom Finland med 10 og Danmark med 13 prosent. I Sverige har andelen økt fra ca. 2 prosent i 1992 til 4 prosent i 2002, blant annet som følge av at den svenske kirken siden år 2000 ikke lenger ligger under den offentlige sektors styringsinstrumenter. Dette berører 24 000 ansatte i nonprofit sektor som helhet. I tillegg til dette, har det skjedd en stor tilvekst i antall ansatte på velferdsfeltet når det gjelder sosiale tjenester (+ 9 100), utdanning og forskning (+ 1 600) og helse (+ 800) (Wijkström & Einarsson 2006: 59). Fra å ha en av de minste andelene nonprofit sysselsetting på velferdsfeltet i hopkinsundersøkelsen, har andelen i Sverige økt betydelig. I Norge har utviklingen vært relativt stabil, antall fulltidsårsverk har bare økt med ca 500 fra 1997 til 2004. Det skjer imidlertid en utskiftning av hvilke typer betalte tjenester frivillige organisasjoner utfører. I 1997 var nonprofit sektors betalte sysselsetting 6,7 prosent av total sysselsetting på velferdsfeltet, mens i 2004 var andelen 5,9 prosent. Grunnen til den lille prosentvise nedgangen er at veksten i den totale sysselsettingen på velferdsfeltet har vært raskere enn i nonprofit sektors del.

Tabell 3. Nonprofit sektor og total betalt sysselsetting på velferdsfeltet (fulltidsarbeid), samt nonprofit sektors andel (prosent)

Land	Nonprofit sysselsetting			Total sysselsetting	Nonprofit andel
	Utdanning og forskning	Helse	Sosiale tjenester	Utdanning Helse og sosial arbeid	Prosent
Sverige (2002) ^a	19 269	3 424	20 962	1 122 000	4
Norge (2004)	15 942	6 253	16 027	644 000	6
Finland (1996)	15 718	14 463	11 161	427 000	10
Australia (1995)	12 786	16 697	91 910	1 009 400	12
Danmark (2004)	50 909	2 616	39 748	693 600	13
Italia (1999)	116 022	121 823	156 629	2 502 000	16
Portugal (2002)	14 396	4 799	79 975	580 700	18
Storbritannia (1995)	586 430	60 411	185 654	4 494 000	19
Frankrike (1995)	198 873	148 180	381 173	3 687 000	20
Østerrike (1995 total 2001)	12 786	16 697	91 910	503 700	24
Tyskland (1995)	167 336	441 293	559 761	4 644 000	25
Spania (1995)	119 270	57 972	151 107	1 275 100	26
USA (1995)	1 840 209	3 959 821	1 156 152	21 660 700	32
Nederland (2002)	203 965	332 955	210 633	1 679 000	45
Irland (1995)	63 671	32 777	5 400	182 800	56

Kilder: (Salamon et al. 1999)/(CNP 2008) og (ILO 2008). Boje data for Danmark, Sivesind data for Norge, Paul Dekker og Bob Kuhry data for Nederland

^a Antall sysselsatte i nonprofit sektor (Wijkström & Einarsson 2006), forholdstall sysselsatte og fulltidsansatte (Lundström & Wijkström 1997)

Tabell 3 viser ingen klare regimeforskjeller ved første øyekast. Sosialdemokratiske land som Sverige, Norge og Finland har riktignok de laveste sysselsettingsandelene. Kontinentale europeiske land som Frankrike, Østerrike og Tyskland, som antas å tilhøre det korporative regimet har imidlertid større sysselsettingsandeler enn Storbritannia og Australia, men mindre enn USA, som plasseres i det liberale regimet og dermed forventes å ha små nonprofit sysselsettingsandeler. Verken de liberale eller de korporative landene danner dermed noen klare klynger. På bakgrunn av antakelsen om et sosialdemokratisk nonprofit sektorregime, er det dessuten overraskende stor spredningen mellom de nordiske landene fra Sverige med 4 prosent til Danmark med 14 prosent. Danmark befinner seg på et nivå som nærmer seg de europeiske velferdspartnerskapslandene som Italia, Portugal og Frankrike. Dette har sammenheng med at i Danmark utfører selveiende institusjoner og friskoler en viktig del av velferdstjenestene.

Tabell 4. Nonprofit sektors andel av sysselsetting på velferdsfeltet (prosent)

Land	Nonprofit andel			
	Utdanning og forskning	Helse	Sosiale tjenester	Total
Sverige (2002)	2	0,3	2	4
Norge (2004)	2	1	2	6
Finland (1996)	4	3	3	10
Australia (1995)	1	2	9	12
Danmark (2004)	7	0,4	6	13
Italia (1999)	5	5	6	16
Portugal (2002)	2	1	14	18
Storbritannia (1995)	13	1	4	19
Frankrike (1995)	5	4	10	20
Østerrike (1995 total 2001)	3	3	18	24
Tyskland (1995)	4	10	12	25
Spania (1995)	9	5	12	26
USA (1995)	8	18	5	32
Nederland (2002)	12	20	13	45
Irland (1995)	35	18	3	56

Noter: se Tabell 3

Det er i tillegg store forskjeller mellom de nordiske landene når det gjelder sammensetningen av nonprofit velferdstjenester.

Tabell 4 viser hvor stor andel nonprofit sysselsetting innen utdanning og forskning, helse og sosiale tjenester utgjør av all sysselsetting på velferdsfeltet.² I Danmark utgjør helse med 0,4 prosent en mye mindre andel enn utdanning og forskning og sosiale tjenester med henholdsvis 7 og 6 prosent av sysselsettingen på velferdsfeltet. Disse feltene har dermed større andeler i Danmark enn i noe annet nordisk land. I Sverige er også helse det minste feltet med 0,3 prosent, mens utdanning og sosiale tjenester bare har 2 prosent hver. I Norge utgjør kategoriene utdanning og forskning og sosiale tjenester bare 2,5 prosent hver, mens helse utgjør 1 prosent. Helse har dermed en større andel av den totale velferdssysselsettingen i Norge enn i de andre skandinaviske landene. I Finland er imidlertid helse et stort felt med 3 prosent, mens utdanning og sosiale tjenester har 4 og 3 prosent hver. Finland har dermed den mest balanserte fordelingene mellom velferdskategoriene av de nordiske landene. I de

2. Det er vanskelig å skille mellom helse- og sosialarbeid i ILO tallene, derfor sammenlignes her betalt nonprofitsysselsetting i kategoriene utdanning og forskning, helse og sosiale tjenester fra Hopkins-undersøkelsen med all betalt velferdssysselsetting fra ILO-data.

resterende landene er sosiale tjenester den største kategorien. Unntakene er Storbritannia og Irland der utdanning størst, Nederland og USA der helse er størst. Forskjellen i omfanget og sammensetningen av nonprofit sysselsettingen i de nordiske landene viser at ulike sammensetninger av tjenesteytere fra offentlig, markedsrettet og nonprofit sektor på velferdsfeltet er mulig innenfor det som i utgangspunktet er en omfattende velferdsstat av sosialdemokratisk type.

Ved siden av nonprofit sysselsetting er offentlige velferdskostnader et sentralt mål i Salamon og Anheiers teori. De betrakter offentlige velferdskostnader som andel av BNP. Dette målet påvirkes imidlertid lett av nærings sammensetning og økonomisk utvikling. Dette er derfor et punkt hvor jeg også har funnet grunn til gjøre analysene på en annen måte. I Norge vil f.eks. oljeøkonomien i gode tider gjøre BNP større og dermed går andelen av de offentlige velferdskostnadene ned, selv om de fortsatt ligger på høyt nivå. Sammenlignende analyser av helse og sosiale tjenesters andel av BNP viser at de skandinaviske landene ligger høyt, men at forskjellen til andre vestlige, europeiske land har minket over tid. Dette er et resultat av at veksten i velferds-kostnader i de skandinaviske landene har blitt lavere enn veksten i BNP, mens den har økt i en del andre land (Rostgaard & Lehto 2001). I de skandinaviske landene har man vært bekymret for at velferds-kostnadene skulle nå et nivå som ikke er bærekraftig, og man har forsøkt å begrense veksten på noen områder, mens i en del andre europeiske land forårsaker etablerte rettigheter og avtaler fortsatt vekst. Høy økonomisk vekst i de skandinaviske landene gjør imidlertid at de reelle velferds-kostnadene fortsatt øker. Slike forskjeller i trender kompliserer sammenligninger av velferds-kostnaders andeler av BNP mellom ulike land.

Tabell 5 viser i stedet offentlige velferds-kostnader per person, som ikke på samme måte påvirkes av slike forhold. Tallene er omregnet til amerikanske dollar ved å ta hensyn til gjeldende valutakurser og kjøpekraftsforskjeller. Sammenligningen viser at det settes av store offentlige ressurser til velferd i de nordiske landene. Norge, Danmark og Sverige ligger på topp, mens Finland kommer litt lenger ned på listen. Europeiske velferdspartnerskapsland som Frankrike, Belgia og Østerrike kommer i mellom. Deretter følger Tyskland, Nederland og Italia, før land med mer liberale trekk som USA, Storbritannia og Australia kommer. Til sist ligger Irland, Spania og Portugal, land som nylig har hatt en sterk velferdsutvikling.

Tabell 5. Offentlige velferdskostnader per person, 2001 (US\$)

Land	Velferdskostnader
Norge	11 306
Danmark	11 021
Sverige	9 746
Frankrike	9 064
Belgia	9 037
Østerrike	9 003
Finland	8 181
Tyskland	8 139
Nederland	7 675
Italia	7 467
USA	7 135
Storbritannia	7 120
Australia	6 261
Irland	5 396
Spania	5 120
Portugal	4 836

Etter gjeldende valutakurser og kjøpekraftspariteter

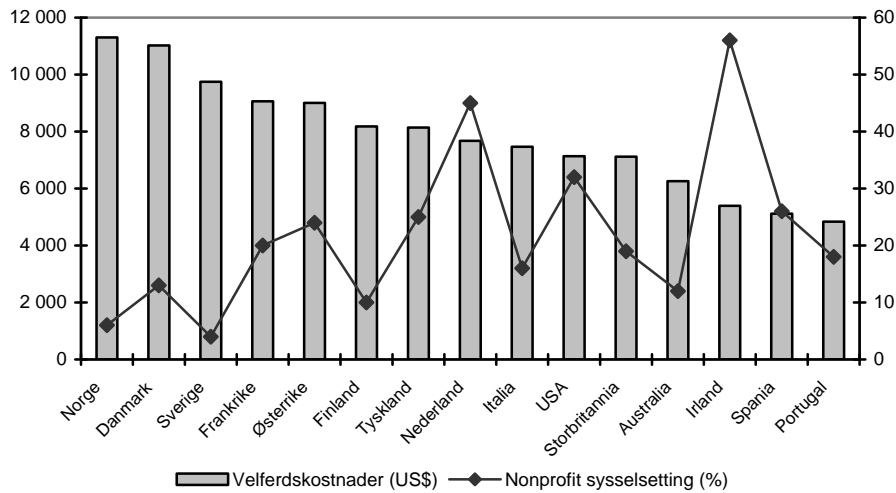
Velferdskostnader inkluderer «Total public social expenditures» (OECD 2006a) og «Government expenditures on education» (OECD 2006b)

Rangeringen av landene stemmer bedre overens med de antatte regimeklyngene enn forrige tabell som viste frivillig sektors andel av sysselsettingen på velferdsfeltet. Det interessante er imidlertid at disse to rangeringene ikke stemmer særlig godt overens.

Figur 1 viser forholdet mellom offentlige velferdskostnader (Tabell 5) og nonprofit sektors andel av sysselsettingen på velferdsfeltet (Tabell 4), og gjør det enklere å se disse tingene i sammenheng. Søylene viser landene rangert etter offentlige velferdskostnader per person, mens linjen viser nonprofit sektors andel av den betalte sysselsettingen på velferdsområdet.

Mønsteret er mer komplisert enn man kunne forvente ut fra den sosiale opprinnelsesteorien. De høyeste sysselsettingsandelene i nonprofit sektor finner man i Nederland og Irland, som med en viss velvillighet kan plasseres i de korporative regimet, men disse landene har henholdsvis middels og lavt nivå på sine velferdskostnader per innbygger. Frankrike, Østerrike, Tyskland har høye velferdskostnader, men bare middels nivå på nonprofit sysselsettingsandel, og passer heller ikke direkte inn i den korporative klyngen. De liberale landene USA, Storbritannia og Australia har riktignok forholdsvis lave offentlige velferdskostnader, men det er bare i USA at dette fører til en stor nonprofit sysselsettingsandel i tråd med teorien.

Figur 1. Offentlige velferdskostnader per person i 2001 (US\$) og nonprofit sektors andel av sysselsetting på velferdsområdet (prosent)



De nordiske landene lever også opp til forventningene når det gjelder høye offentlige velferdskostnader, selv om Finland ligger lavere enn de andre. Det er imidlertid store innbyrdes forskjeller når det gjelder nonprofit sysselsettingsandel. Danmark har en av de høyeste offentlige velferdskostnadene per innbygger, men på tross av dette er det en relativt omfattende andel sysselsetting i nonprofit sektor på velferdsfeltet.

Det er lite frivillig arbeid på velferdsfeltet?

Den siste antakelsen fra den sosiale opprinnelsesteorien som drøftes her, er om frivillig arbeid har lite omfang innen nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet fordi det i høy grad oppfattes som et offentlig ansvar. Igjen er dette et spørsmål som kommer an på hva man sammenligner med. De nordiske landene har generelt mye frivillig arbeid, og særlig på kultur og fritidsfeltet. Sett i forhold til det store omfanget av alt frivillig arbeid, foregår en liten andel på velferdsfeltet i de nordiske landene. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er lite frivillig arbeid på velferdsfeltet alene sammenlignet med andre land. Det kan være mer relevant å se omfanget av det frivillige arbeidet i sammenheng med nonprofit sektors størrelse på velferdsfeltet.

Tabell 6. Det frivillige arbeidets andel av nonprofit sektors arbeidsstyrke på velferdsfeltet (FTE og prosent)

Land	Betalt arbeid	Frivillig arbeid	Andel frivillighet
Nederland (2002)	747 553	82 122	10
Tyskland (1995)	1 168 390	199 310	15
Irland (1995)	101 848	17 448	15
Danmark (2004)	93 273	17 008	15
Portugal (2002)	99 169	26 937	21
Norge (2004)	38 767	13 837	26
Spania (1995)	328 349	121 728	27
Finland (1996)	41 342	15 115	27
Frankrike (1995)	728 226	285 271	28
Italia (1999)	394 474	163 449	29
USA (1995)	6 956 182	3 116 148	31
Sverige (2002/1992)	43 655	20 745	32
Storbritannia (1995)	832 495	419 346	33
Australia (1995)	121 393	78 607	39

Kilde: (Salamon et al. 1999)/(CNP 2008), Boje data for Danmark, Sivesind data for Norge, Paul Dekker og Bob Kuhry data for Nederland

Tabell 6 viser det frivillige arbeidet som andel av nonprofit sektors totale arbeidsstyrke på velferdsfeltet, dvs. av frivillig og betalt arbeid samlet. De nordiske landene har en stor spredning sett i sammenheng med de andre landene. Danmark er blant de landene som har lavest andel frivillig arbeid med 15 prosent, fordi nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet i stor grad er profesjonalisert. Det er bare Nederland som har en vesentlig lavere andel frivillig arbeid med 10 prosent. Sverige, derimot, er blant landene som har de høyeste andelen frivillighet med 32 prosent, sammen med liberale land som USA, Storbritannia og Australia. Norge og Finland plasserer seg i midten av rangeringen med hhv. 26 og 27 prosent.

Det er dermed ikke opplagt at det foregår lite frivillig arbeid på velferdsfeltet i de nordiske landene, slik Salamon og Anheier forventer. Grunnen til dette er nok først og fremst det store innslaget av frivillige medlemsorganisasjoner på velferdsfeltet. I Norge gjelder dette bl.a. Kreftforeningen, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Norske Kvinners Sanitetsforening, Redningsselskapet, Norges Røde Kors og Norsk Folkehjelp. Det frivillige arbeidet i institusjoner som utfører velferdstjenester har nok ikke like stort omfang, og er i stor grad av mer supplerende karakter (besøktjeneste, bokutlån, kioskdirift osv.). Det er dermed forskjeller i størrelsen på det betalte arbeidet på velferdsområdet som særlig skaper innbyrdes forskjeller mellom de nordiske landene. Selv om det offentlige har en stor del av ansvaret for utførelsen av velferdstjenester, fortrenses ikke frivilligheten fra feltet. Den inngår imidlertid i stor grad i andre typer virksomhet enn i utførelsen av velferdstjenester. En økende profesjonalisering av velferdstjenestene skjer også i andre vestlige europeiske land.

Nederland hadde f.eks. en mye høyere andel av frivillig arbeid på velferdsfeltet i 1995.

Finnes det en sosialdemokratisk nonprofit sektor-modell?

Når det gjelder de innledende antakelsene om en sosialdemokratisk nonprofit sektor-modell, har disse blitt avkreftet eller i det minste nyansert og problematisert. Det er avkreftet at gaver utgjør en stor del av inntektsgrunnlaget til nonprofit sektor på velferdsfeltet. I tråd med antakelsene, er det frivillige arbeidet på velferdsfeltet lite sett i sammenheng med alt frivillig arbeid for nonprofit organisasjoner inklusive kultur og fritidsfeltet. Den frivillige innsatsen utmerker seg imidlertid verken som spesielt liten eller spesielt stor hvis vi ser på nonprofit sektors totale arbeidskraft på velferdsfeltet. Et viktigere felles trekk er at forholdsvis mye av dette frivillige arbeidet har lite med direkte utførelse av velferdstjenester å gjøre.

Salamon og kollegaer forventer at nonprofit sektor i de Norden er særpreget fordi den er valgt bort som utførende av velferdstjenester. Dette får konsekvenser for finansieringsgrunnlaget og den frivillige innsatsen. Dette er ikke riktig. Det meste av inntektene til organisasjoner som utfører velferdstjenester kommer fra det offentlige, som det er vanlig i vestlige EU-land. Andelen fra gaver er ikke spesielt stor, de nordiske landene ligger rundt gjennomsnittet. Her svikter en av de grunnleggende antakelsene om det sosialdemokratiske regimet. I stedet for å reformulere denne antakelsen, forsøker Anheier og Salamon å redde den ved å vise til at det private bidraget likevel er stort om verdien av den frivillige innsatsen legges til: «However, once the value of volunteer time is considered, the prediction holds for the social democratic countries as well» (2006: 108). Den frivillige innsatsen i de nordiske landene dreier seg imidlertid i svært liten grad om utføring av velferdstjenester eller å skaffe penger til driften, men er i stedet orientert mot medlemsorganisasjonene og supplerende tjenester. Det blir dermed klart at antakelsen som forutsigelsen bygger på ikke kan reddes ved å trekke inn den frivillige innsatsen på denne måten.

Salamon og kollegaer har rett på et overordnet nivå når de påpeker at landene i det sosialdemokratiske regimet har omfattende offentlige velferdskostnader og forholdsvis lav nonprofit andel av den betalte sysselsettingen. De tar imidlertid feil når de forventer at økte offentlige velferdskostnader vil føre til en redusert nonprofit sysselsettingsandel (Salamon & Anheier 1998: 229-230). Til det er forskjellene i nonprofit sektors sysselsettingsandel for stor, både mellom de ulike kategoriene på velferdsfeltet, og mellom de nordiske landene: Fra 4 prosent i Sverige til 13 prosent i Danmark. I Sverige var ande-

len bare 2 prosent på begynnelsen av nittitallet, mens den i Norge har ligget rundt 6 prosent fra 1997 til 2004. Dette dreier seg om korte perioder, men den reelle veksten i de offentlige velferdskostnadene har samtidig vært stor. Dessuten er nivået på velferdskostnadene per person svært høyt i de nordiske landene. Det er altså ikke slik at en ambisiøs velferdsstat nødvendigvis fortrenger sysselsetting i nonprofit sektor på velferdsfeltet. Ved å få den danske casen med i sammenligningen blir det enda tydeligere at dette ikke dreier seg om en mekanisk sammenheng. I Danmark har det vært ført en mer bevisst politikk for å involvere frivillige organisasjoner i ulike roller på velferdsfeltet enn i de andre nordiske landene. Dette har skjedd, først gjennom en samarbeidsmodell med offentlig–privat partnerskap i etterkrigstida, deretter gjennom nye oppgaver innen interesserepresentasjon, og i det seinere gjennom en forsterket sivilsamfunnsrolle. De økende offentlige velferdsambisjonene har dermed ikke ført til en reduksjon av den frivillige sektoren på området, men til en orientering mot nye mål og oppgaver (Henriksen & Bundesen 2004). Her har det imidlertid vært stor forskjell mellom de nordiske landene. I den annen ytterlighet finner vi Sverige som har hatt den sterkeste orienteringen mot et offentlig drevet velferdssystem, men som har åpnet for en vekst i nonprofit sektor i de siste tiår. Dette understreker at nonprofit sektors velferdstjenester bare kan forstås i relasjon til den offentlige sektoren. Det har stor betydning i hvilken grad velferdsordningene legges til rette for nonprofit organisasjoner når det gjelder finansiering, lover og reguleringer og institusjonelle ordninger.

Vi kan dermed konkludere med at de nordiske landene tilhører den samme nonprofit sektor-modell når vi tar i betraktning en relativt liten sysselsettingsandel på velferdsfeltet kombinert med en ambisiøs velferdsstat, men at inntektsgrunnlaget og omfanget av det frivillige arbeidet ligner på det man finner i vestlige EU-land. Analysen gir ingen – eller i hvert fall lite entydig – støtte til Salamon og kollegaers antakelser om hva som bestemmer omfanget av gaver, frivillig innsats og betalt sysselsetting i den sosialdemokratiske modellen. Når vi søker forklaringer på de overraskende store forskjellene mellom de nordiske landene, blir det klart at en ambisiøs velferdsstat ikke nødvendigvis fortrenger sysselsetting i nonprofit sektor på velferdsfeltet. Utformingen av velferdspolitikken spiller en avgjørende rolle. I stedet for å holde fast på begrepet «en sosialdemokratisk modell», kan det derfor være riktigere å snakke om «en nordisk modell» med store innbyrdes forskjeller men med et visst overordnet særpreg i sammenlignende perspektiv.

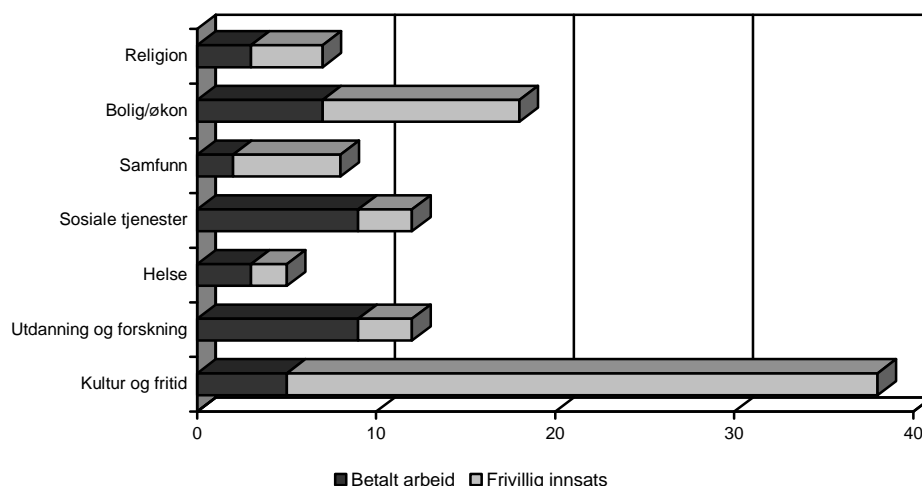
Nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet i Norge

Norge passer godt inn i en nordisk modell med ambisiøs velferdsstat og liten nonprofit sektor på velferdsfeltet. Velferdskostnadene per innbygger er de høyeste av alle de 16 landene som har vært sammenlignet her, etterfulgt av de andre skandinaviske landene. Den betalte sysselsettingen i nonprofitorganisasjoner er også lav, sett i forhold til hele den betalte sysselsettingen på velferdsfeltet. Her skal vi se mer detaljert på hva det norske særpreget består i.

Antall fulltidsårsverk i nonprofit organisasjoner innen utdanning og forskning, helse og sosiale tjenester har økt fra litt over 37 000 i 1997 til litt over 38 000 i 2004, dvs. en vekst på 2,5 prosent. Den totale sysselsettingen for alle sektorer i kategoriene Utdanning og Helse og sosialt arbeid økte imidlertid enda mer, fra 554 000 til 644 000 fulltidsårsverk, dvs. en vekst på 16 prosent (ILO 2008). Dermed har nonprofit sektors andel gått ned fra 6,7 prosent til 5,9 prosent av all den betalte sysselsettingen på velferdsfeltet. Denne andelen er liten i sammenlignende perspektiv. Det er bare Sverige med 4 prosent som har en lavere andel av de femten landene som har vært sammenlignet her (Tabell 4). Finland ligger på 10 prosent og Danmark på 13 prosent. Ser vi på de andre vestlige EU-landene, varierer andelen fra Italia med 16 prosent til Nederland med 45 og Irland med hele 56 prosent.

Selv om den betalte sysselsettingen i nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet i Norge er liten i sammenlignende perspektiv, har den stor betydning i norsk sammenheng. Figur 2 viser at disse organisasjonene utfører over halvparten av det betalte arbeidet i den norske frivillige sektoren. De litt over 38 000 fulltidsårsverkene er fordelt på utdanning og forskning og sosiale tjenester med omkring 16 000 hver og på helse med bare 6 250. Helsekategorien utgjør likevel en større andel av velferdsfeltet enn i de andre skandinaviske landene som vi så i Tabell 4.

Figur 2. Betalt og frivillig arbeid som andeler av alt arbeid i frivillig sektor, prosent



Når det gjelder omfanget av det frivillige arbeidet på velferdsfeltet, plasserer Norge seg i mellom de andre nordiske landene. Det frivillige arbeidet utgjør nesten 14 000 fulltidsårsverk, det tilsvarer 26 prosent av den totale arbeidsstyrken til organisasjoner på velferdsfeltet. I Danmark er andelen 15 prosent, i Sverige er den 32 prosent mens Finland ligger på norsk nivå med 27 prosent. Dette frivillige arbeidet er også i stor grad rettet inn mot den medlemsbaserte aktiviteten, så når det frivillige arbeidet er omfattende har dette sammenheng med et stort innslag av medlemsbasert aktivitet i Norge.

Sammenligner vi med andre kategorier av organisasjoner i den norske frivillige sektoren, er imidlertid det frivillige arbeidet på velferdsfeltet lite. Figur 2 viser hele den frivillige sektorens arbeidskraft, både betalt og frivillig innsats, og da utgjør velferdsfeltet bare 30 prosent av arbeidskapasiteten. Det er fordi andre organisasjonskategorier får mye større andeler av sin samlede arbeidskapasitet fra frivillig arbeid. På velferdsfeltet har vi utdanning og forskning og sosiale tjenester der det frivillige arbeidet er en tredel av det betalte arbeidet, og innen helse er det to tredeler. På kultur og fritidsfeltet derimot utføres det nesten syv ganger så mange fulltidsårsverk frivillig som betalte arbeid. Innen samfunnsorienterte organisasjoner, med politiske, humanitære og miljøorganisasjoner, utføres det tre ganger så mye frivillig som betalt arbeid. Innen religion og bolig og økonomi organisasjoner er det ca en og en halv gang så mye frivillig arbeid som betalt arbeidet.

Inntektene til de norske nonprofit organisasjonene på velferdsfeltet fordeles seg med 3 prosent fra private gaver, 58 prosent fra det offentlige i form av overføringer og betaling for utførte tjenester, og 39 prosent fra annet salg av varer og tjenester samt medlemskontingent. Det er små forskjeller mellom landene når det gjelder andel inntekter fra gaver, men Danmark og Sverige har en høyere andel inntekter fra det offentlige (hhv. 73 og 63 prosent) og lavere andel fra annet salg enn Norge. Finland ligner mer på Norge. I Norge er mange frivillige organisasjoner på alle områder flinke til å skaffe inntekter gjennom sin egen aktivitet. På kultur og fritidsfeltet kommer men stor del av inntektene gjennom frivillig arbeid på lokalt nivå, slik som dugnadsarbeid, loppemarkeder, papirinnsamling og pølsesalg. Dette samme gjelder nok en del av medlemsorganisasjonene på velferdsfeltet. I tillegg kom i 2004 betydelige inntekter fra spilleautomater og nasjonale lotterier som også inkluderes i de egenererte inntektene.³

Det er derfor lite trolig at forskjellene i inntektssammensetning mellom de nordiske landene skyldes at det offentlige i ulik grad betaler for velferdstjenester som nonprofit organisasjoner utfører. En mer rimelig forklaring er at velferdsfeltet i Sverige og særlig i Danmark har et større innslag av tjenesteytende organisasjoner som langt på vei får dekket sine kostnader av det offentlige. I Danmark er da også den betalte sysselsettingen på dette feltet svært omfattende. I Finland finnes det stiftelser som bidrar til å øke andelen fra egenererte inntekter, særlig innen undervisning (Helander & Sivesind 2001). De forholdsvis lave inntektene fra det offentlige i Norge, skyldes altså ikke at det offentlige i mindre grad betaler for de velferdstjenester som nonprofitorganisasjoner utfører, men at feltet har et forholdsvis stort innslag av medlemsbasert aktivitet som skaffer en større del av inntektene selv.

Til sammen hadde velferdsfeltet bare 11 prosent av medlemmene i den frivillige sektoren i 2001. Her dominerer kultur og fritidsfeltet (30 prosent), arbeidslivsorganisasjoner (24 prosent), velforeninger og borettslag (15 prosent) og interesseorganisasjoner (10 prosent), der organisasjoner for syke og funksjonshemmede øker i antall. På velferdsfeltet er utdanning og forskningskategorien sammen med sosiale tjenester de kategoriene som har færrest medlemmer, med henholdsvis 1 og 2 prosent. Det er innen helse, pleie og redningsarbeid man finner flest medlemmer, tilsvarende 8 prosent av den totale medlemsmassen i frivillig sektor fordelt på 2 000 organisasjoner (2 prosent). Innen utdanning og forskning finner vi bare 400 organisasjoner, mens i sosiale tjenester er 4 000 organisasjoner (3 prosent). Likevel finner man på velferdsfeltet organisasjoner med mange medlemmer, bl.a. Norges Røde Kors (157 600), Kreftforeningen (100 000), Norske Kvinners Sanitetsforening

3. Lokale lotterier regnes som gaver.

(52 000), Redningsselskapet (51 025), Nasjonalforeningen for Folkehelsen (45 000), og Norsk Folkehjelp (12 500).⁴

De norske nonprofit organisasjonene på velferdsfeltet har altså lite omfang når det gjelder betalt sysselsetting. Selv om det har vært vekst fra 1997 til 2004 har den totale velferdssysselsettingen økt enda mer. Det foregår mer frivillig arbeid enn i de andre skandinaviske landene, bortsett fra Sverige. Organisasjonene skaffer dessuten en stor andel av inntektene selv. Dette har sammenheng med et forholdsvis stort innslag av medlemsorganisasjoner. Selv om medlemstallene på velferdsfeltet er lave sammenlignet med andre felt, må vi huske på at hele 84 prosent av befolkningen over 16 år er medlemmer i en eller flere organisasjoner i Norge (Sivesind 2007). Velferdsfeltet rommer dermed likevel noen av de største medlemsorganisasjonene i Norge utenom kultur og fritidsfeltet.

4. Medlemstall 2006.

Ikke-kommersielle organisasjoner på velferdsfeltet i Norge

De foregående kapitlene er basert på definisjonen av *nonprofit organisasjoner* slik den brukes i Hopkinsprosjektet. Dette gjør informasjonen fra Norge mest mulig sammenlignbar med den som kommer fra andre land. Ut fra definisjonen i Hopkinsundersøkelsen skal nonprofit organisasjoner ikke overføre overskudd til eiere og ikke være underlagt offentlig styring. I dette kapitlet gis et overblikk over omfanget av sysselsetting og aktivitet basert på de nyeste tallene som er tilgjengelige. Det fokuseres på noen typer velferdstjenester der de ideelle organisasjonene har mange sysselsatte. På noen områder er det i praksis vanskelig å skille mellom ikke-kommersielle og andre private aktører ut fra statistikken. På andre områder regnes organisasjoner som private selv om de i praksis i liten grad kan styre uavhengig av det offentlige. Dette tilsvarer det som i politikktutforming og statistikk i Norge kalles *ikke-kommersielle* eller *ideelle organisasjoner* på velferdsfeltet, men ut fra varierende og uklare definisjonskriterier.

I de foregående kapitlene har sysselsettingen i nonprofit sektor vært regnet som prosenter av ILOs tall for hele velferdsfeltet med undervisning og helse og sosialtjenester. Dette er også gjort for å få et mest mulig likt grunnlag for sammenligner mellom flere land. I ILO-tallene inngår imidlertid aktivitet som ikke tilsvarer det nonprofit organisasjoner driver med i Norge, som sosialtjeneste, arbeidsformidling osv. Dette resulterer i en stor velferdssektor og lave andeler for nonprofit organisasjoner. I dette kapitlet sammenlignes i stedet omfanget av tjenestene ikke-kommersielle organisasjoner utfører med mest mulig tilsvarende tjenester utført av offentlige og kommersielle organisasjoner, som f.eks. drift av barnehager, rusbehandling, barnevern, sykehus, pleie og omsorg eller utdanningsinstitusjoner.

Helse

Av helsetilbud drevet av ikke-kommersielle eller ideelle organisasjoner finner vi noen sykehus, spesialiserte klinikker og medisinske sentere, i tillegg til psykiatriske behandlingstilbud, rehabiliteringsinstitusjoner og sykehjem og institusjoner for eldre, funksjonshemmede og personer med ulike sykdommer.

Det er 7 *somatiske sykehus* i Norge som eies av frivillige organisasjoner eller private stiftelser. Det gjelder Diakonhjemmet sykehus, Lovisenberg diakonale sykehus, Martina Hansens hospital, Revmatismesykehuset AS, Betanien hospital, Haraldsplass diakonale sykehus AS og Haugesund sanitetsforenings revmatisme sykehus. Disse utførte til sammen 2 527 årsverk i 2006. Det ble til sammenligning utført 61 847 årsverk ved offentlig eide sykehus og 766 årsverk ved private, kommersielle sykehus. I tillegg kommer 1 651 årsverk ved *andre private, somatiske institusjoner* med driftsavtale, som også tildels utføres av ikke-kommersielle organisasjoner (Statistisk sentralbyrå 2008d). Det vil si at frivillige organisasjoner utførte ca 5 prosent av årsverkene på dette feltet. Mens antall sykehus som eies av frivillige organisasjoner eller private stiftelser har vært ganske stabilt, har antallet private sykehus og somatiske institusjoner økt betydelig (NOU 2005:3). Når det gjelder somatiske institusjoner som rehabilitering, opptrening og helsesport driver private aktører et omfattende tilbud. I 2004 var det 43 slike sentra og institusjoner som hadde avtale med de regionale helseforetakene. De har blitt opprettet på initiativ av frivillige organisasjoner og andre private aktører over tid, uten at det har eksistert noen offentlig plan for denne typen tjenester. Tjenestene har, i tillegg til egenandeler fra pasientene, i hovedsak fått finansiering gjennom folketrygden, men fra 2006 kommer finansieringen gjennom de regionale helseforetakene (NOU 2005:3). Det finnes i tillegg noen få private aktører som driver uten statlig støtte.

Innen *psykisk helsevern for voksne* var det i 2006 8 private aktører innen distriktpsykiatriske tjenester: DPS Vinderen, Lovisenberg DPS, Tøyen DPS, Modum bad, voksenpsykiatrisk poliklinikk, Betanien DPS, Jæren Distriktpsykiatriske Senter NKS, Betania Malvik og Voss DPS, NKS Bjørkeli døgnavdeling. Det var 7 private aktører innen sykehus og klinikkavdelinger: Almenpsykiatrisk avdeling Vor Frue Hospital, Diakonhjemmet sykehus, alderpsykiatrisk avdeling Søndre Borgen, Diakonhjemmet sykehus, psykiatrisk avdeling Vinderen, Lovisenberg sykehus, psykiatrisk akuttavdeling, Oslo hospital, NKS Olaviken alderspsykiatriske sykehus og Solli nervesanatorium. I tillegg var det en rekke private institusjoner som utførte sykehjemstjenester, ettervern og rehabilitering med driftsavtale med helseforetakene. Til sammen innen psykisk helsevern for voksne utførte disse private aktørene 1 660 årsverk i 2006, dvs. 8 prosent av totalt 20 000 årsverk (Statistisk sentralbyrå 2008c).

I tillegg var det 5 private aktører innen *psykisk helsevern for barn og unge* med driftsavtale med helseforetakene. Det var Larkollen ungdomspsykiatriske behandlingshjem, Mentalhygienisk rådgivningskontor, Nic Waals institutt, Østbytnet behandlingssenter og Betanien DPS, BUP poliklinikk. Disse utførte til sammen 175 årsverk i 2006, dvs. 5 prosent av totalt 3 507 årsverk (Statistisk sentralbyrå 2008b).

Kommunenes *pleie- og omsorgstjenester* omfatter omsorgsboliger, aldershjem og sykehjem, i tillegg til ulike former for hjemmetjenester. På dette feltet utfører også frivillige organisasjoner mange årsverk. I 2006 ble det i alt utført 116 867 årsverk, og av disse utførte kommunene 110 557 årsverk. Det betyr at private aktører utførte 6 310 årsverk, noe som utgjør litt over 5 prosent av personellressursene.⁵ Dette innbefatter både ideelle og kommersielle organisasjoner. Andelen kan imidlertid variere mellom typene av tjenester. I 2000 regnet man at 10 prosent av sykehjemmene var eid av ideelle organisasjoner, aksjeselskap og enkeltpersoner, mens 3 prosent var eid av kommersielle aktører (NOU 2005:3: 60). Sykehjem og institusjonsbaserte tjenester er imidlertid et felt hvor kommunene i økende grad har konkurransutsatt tjenester, særlig i store byer og bynære, folkerike områder. Den kommersielle andelen har derfor antakelig økt siden år 2000. Tjenestene som ideelle organisasjoner driver, har i de fleste tilfeller en lang historie, er så og si fullstendig finansiert av offentlige midler, og inngår som en del av kommunenes samlede omsorgstilbud og samordnes med andre helsetilbud. De skiller seg dermed i liten grad fra tjenester drevet av det offentlige.

Utdanning

Den relativt store underkategorien for *utdanning* består hovedsaklig av aktivitet på tre områder: 1) grunnskole og videregående skole, 2) høyskoler og universiteter, og 3) voksenopplæring og videreutdanning. I hopkinsundersøkelsen omfatter denne kategorien også forskning, men det ser vi bort fra i dette kapitlet som baserer seg på en mer tradisjonell definisjon av velferdstjenester. Det ble utført 1 975 årsverk ved 162 frittstående barne- og ungdomsskoler i skoleåret 2006/07. I tillegg ble det utført 50 årsverk ved 6 frittstående spesial-

5. I internasjonale sammenligninger plasseres sykehjem og institusjoner for eldre og funksjonshemmede i kategorien helse, mens hjemmetjenester og omsorgsboliger kommer inn under sosiale tjenester. I Norge har det skjedd en dreining mot den siste typen tilbud, uten at de nødvendigvis er organisatorisk adskilt fra institusjoner i helsekategorien. For å øke sammenlignbarheten med data fra andre land har 35 prosent av årsverkene i pleie og omsorgstjenester blitt overført til sosiale tjenester i de norske hopkinsundersøkelsene for 1997 og 2004. Helsefeltet har derfor mindre omfang i hopkinsundersøkelsen enn det som er omtalt her.

skoler, og 185 årsverk ved 6 private grunnskoler uten friskolerett, som dermed kan drive kommersiell skolevirksomhet. Disse 2 210 private årsverkene utgjør bare 3,3 prosent av totalt 67 818 årsverk i norske grunnskoler og spesialskoler (GSI 2008). Det gikk ca 13 500 elever gikk på en frittstående grunnskole skoleåret 2006/07. Dette utgjør bare litt over 2 prosent av elevene. Tilsvarende tall for seks år siden var 10 100 elever og en andel på 1,7 prosent. Når det gjelder videregående skoler, var det 8 070 elever i 2004/05 i 66 frittstående skoler. Det utgjorde 4,7 prosent av totalt 171 722 elever i videregående skoler. Høsten 2006 var dette økt til 11 500 elever i 77 skoler, noe som utgjorde 6 prosent av totalt 189 200 elever (Raabe 2007: 27). Statlige driftstilskudd utgjorde 69 prosent av de totale drifteinntektene til private grunnskoler og videregående skoler med rett til statstilskudd i 2006. Salgsinntekter utgjorde 19 prosent av de totale driftsinntektene. De består hovedsakelig av skolepenger fra elevene (SSB 2008). Siden loven begrenser mulighetene for å overføre overskudd til eiere, blir skolene som mottar statstilskudd å regne som ikke-kommersielle organisasjoner.

Økningen i grunnskoler og videregående skoler hadde sammenheng med at friskoleloven, som ble vedtatt under Bondevik II regjeringen i 2003, gjorde det enklere å bli godkjent og få offentlig støtte. Dette ble innstrammet igjen da Stoltenberg II regjeringen overtok i 2005. En ny lov for private skoler ble vedtatt i 2007 som begrenser muligheten til godkjennelse til skoler som representerer et alternativ til den offentlige grunnskolen, f.eks. ved at skolen drives på religiøst grunnlag, etter en anerkjent pedagogisk retning eller er en sertifisert internasjonal skole. Dette vil antakelig redusere veksten på dette området.

Innen høgere utdanning er den største private aktøren Handelshøyskolen BI. Deretter kommer Diakonhjemmet høgskole, Dronning Mauds Minne høgskole for førskolelærerutdanning, Det teologiske menighetsfakultet og Lovisenberg diakonale høgskole. Dessuten finnes dessuten 18 mindre private høgskoler. De private aktørene utførte til sammen 1 472 årsverk i 2006. Det utgjør 5,2 prosent av totalt 29 143 årsverk innen høgere utdanning (NSD 2008). De private høgskolene hadde 28 314 studenter med avlagte studiepoeng i 2005/06, hvorav 18 672 eller to tredeler gikk på Handelshøyskolen BI. De private skolene hadde samlet 14 prosent av totalt 197 080 studenter ved universiteter og høgskoler (SSB 2007b). Her har det skjedd en sterk vekst det siste tiåret, antall studenter har økt med 23 prosent i de statlige høgskolene, mens andre høgskoler har økt med hele 57 prosent fra 1997 til 2006 (Raabe 2007: 13).⁶

Frivillige og ideelle organisasjoner er også aktive i andre typer opplæring. Innen kulturskolene ble det utført 205 årsverk med avlønningsavtale med fri-

6. Kategorien «andre høgskoler» inkluderer litt flere skoler, men ikke så mange flere studenter enn de private høgskolene omtalt over.

villige organisasjoner i 2006/07, det utgjør 8,8 prosent av totalt 2 633 årsverk (GSI 2008). Når det gjelder godkjente frittstående fjernundervisningsinstitusjoner har det vært en nedgang i den tilskuddsberettigede delen av kursaktiviteten. Antall kurstimer var 6 083 000 og 38 000 personer fullførte kursene i år 2000 i 2006 var tallene redusert med hhv 50 og 46 prosent. NKI Fjernundervisning stod alene for 61 prosent av alle fullføringer og 54 prosent av de samlede produserte kurstimene i 2006 mens resten var fordelt på 12 institusjoner (SSB 2007a). De 20 godkjente studieforbundene med mer enn 400 medlemsorganisasjoner hadde en reduksjon i antall studenter, men økte antall undervisningstimer per student, og har dermed effektivisert undervisningen (NOU 2007:11). Når det gjelder fjernundervisning og studieforbund er det vanskelig å finne et direkte sammenlignbart tilbud innen det offentlige. Det samme gjelder de 77 folkehøgskolene, 180 lokale folkeakademier, samt andre opplysningstiltak som drives av ideelle organisasjoner. Gjennom slike tilbud yter ikke-kommersielle organisasjoner et viktig bidrag til opplysning mangfold og valgmuligheter i samfunnet.

Sosiale tjenester

Innen sosiale tjenester er *barnehager* det største feltet for ideelle organisasjoner. Disse kan være drevet av foreldre eller av ulike frivillige organisasjoner, slik som religiøse organisasjoner og menigheter, kvinne- og familielag, sanitetsforeninger og ulike utdanningsorganisasjoner (Rudolf Steiner, Maria Montessori, ol.). I 2003 utførte disse 12 229 årsverk. Det utgjør 28 prosent av den totale sysselsettingen i barnehager. Det ble utført 26 906 årsverk (61 prosent) innen offentlige barnehager. I hopkinsundersøkelsen regnes private barnehager eid av enkeltpersoner og foretak som kommersielle, siden det er anledning til å ta ut overskudd fra driften. Disse utførte 5 253 årsverk i 2003 (12 prosent) (Statistisk sentralbyrå 2005). Fra 1997 til 2003 hadde de kommersielle barnehager den raskeste veksten. Antall årsverk økte med 24 prosent, deretter kom nonprofit barnehagene med 16 prosent og de offentlige barnehagene med 10 prosent vekst. Barnehageutbyggingen har imidlertid tatt seg enda mer opp i de siste årene. De kommunale barnehager utførte 32 404 årsverk i 2007, dvs. en vekst på 27 prosent fra 2003. Andre barnehager hadde 43 prosent av personellressursene med 28 069 årsverk, dvs. en vekst på hele 50 prosent (Statistisk sentralbyrå 2008a).⁷ Det er verdt å merke seg at de kommunale barnehagene ikke har klart å henge med på veksten fra 1997–2003 og i enda

7. Tallene for 2007 gir dessverre ikke mulighet for å dele de ikke-kommunale barnehagene opp i underkategoriene ideelle, kommersielle og fylkeskommunale/statlige barnehager. Den siste kategorien antas imidlertid å være liten.

mindre grad fra 2003–2007. Mens det ble 350 flere private barnehager fra 2004–2006, økte antall offentlige barnehager bare med om lag 50 (Raabe 2007). Barnehager er dermed helt klart et felt der de private tjenesteyterne representerer et høyst nødvendig og fremtidsrettet bidrag. I 2006 betalte foreldrene 25 prosent av de private barnehagenes driftsutgifter, mens tilskuddet fra staten dekket hele 66 prosent og de kommunale tilskuddene dekket 17 prosent av driftsutgiftene (SSB 2007c).

Et annet stort aktivitetsområde innen sosiale tjenester er *behandling av rusmisbrukere*.⁸ Her finner vi flere typer private institusjoner og tiltak som drives av frivillige organisasjoner og stiftelser. Disse tiltakene representerer et bredt spekter av ulike tilnæringsmåter og livssyn. Dette arbeidet er imidlertid i stor grad finansiert av offentlige midler, enten gjennom driftsavtaler med helseforetakene, betaling fra kommunene eller statlige overføringer. Innen tverrfaglig spesialisert rusbehandling i spesialisthelsetjenesten ble det i 2006 utført 1 304 årsverk ved offentlige behandlingssenheter og 1 532 ved private rustiltak med avtale med regionale helseforetak. På grunn av underrapportering, antas det likevel at de private utgjør i underkant av 50 prosent av personellressursene (Lilleeng 2007).

I tillegg kommer private institusjoner uten driftsavtale. Lie og Nesvåg deler disse inn i tre grupper: 1) kommersielle tiltak som f.eks. «Minnesota-institusjonene» som finansieres av betaling fra pasienten selv, eller helt eller delvis av bidrag fra arbeidsgivere, kommuner eller andre. 2) Private tiltak eid av ideelle organisasjoner som er finansiert dels over statsbudsjettet og dels av kommunene som betaler for enkeltopphold. Evangeliesentrene utgjøre en stor del av disse. 3) Private tiltak eid av ideelle organisasjoner som ikke får «grunnfinansiering» over statsbudsjettet (Lie & Nesvåg 2006). Små institusjoner med driftsavtale ser ut til å ha kommet i en marginalisert situasjon etter rusreformen. Aktører med mange virksomheter som Blå Kors og Bergensklinikken har imidlertid organisert seg på regionalt nivå slik at de blir økonomisk og organisatorisk sterke aktører som kan opptre samlet overfor helseforetakene. Det ser dessuten ut til at kommunene har redusert sin ressursinnsats noe, og dette går utover institusjoner uten driftsavtale og særlig de uten «grunnfinansiering». De blir mer skjermings- og omsorgsinstitusjoner kommunene bruker i påvente av behandling i spesialistinstitusjoner. De kommersielle aktørene er i liten grad berørt av reformen (Lie & Nesvåg 2006:120–123).

Barnevernsinstitusjoner er også et stort felt. Her finner vi barne- og ungdomshjem, mødre hjem, bo- og arbeidskollektiv og akutt- og utredningsinstitu-

8. Etter rusreformen i 2004 har ansvaret for rusmiddelmissbrukere blitt flyttet fra sosialtjenesten til helsetjenesten. Her beholdes de under sosiale tjenester som de gjør i hopkinsundersøkelsen.

sjoner. I 2002 ble det utført 1 843 årsverk ved offentlige barnevernsinstitusjoner og 1 901 ved institusjoner eid av private og stiftelser, dvs. litt over halvparten av personellressursene (Statistisk sentralbyrå 2002). En del av de private barnevernsinstitusjonene har imidlertid en eieform som gjør at de ikke kan regnes som nonprofit organisasjoner, f.eks. aksjeselskaper med private eiere som kan ta ut overskudd. Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) ønsker en reduksjon i opphold barnevernsinstitusjoner og en dreining mot hjemmebaserte tiltak og fosterhjem. Man ønsker et barnevern drevet av det offentlige, supplert av de ideelle organisasjonene. Bruken av kommersielle organisasjonen ønsker man å redusere (Ramin-Osmundsen 2007), selv om man i overskuelig framtid er avhengig av disse.

Frivillige organisasjoner driver en omfattende *hjelp til ekstremt fattige* og hardt belastede rusmisbrukere. I de fire største byene fikk nesten 8 000 personer hjelp til livsopphold i desember 2004, og i tillegg ble det delt ut mat og økonomisk støtte til enda fler. Nesten alt som ytes samles inn eller skaffes til veie ved organisasjonenes egne midler. I tillegg til betalte ansatte, involveres mange frivillige. Siden organisasjonene ikke forvalter et offentlig regelverk, har organisasjonene anledning til å stille færre betingelser og møte mennesker på en annen måte enn innen den offentlige sosialtjenesten. De representerer derfor et viktig supplerende tilbud. Organisasjonene har dessuten et omfattende sosialt, kulturelt og i noen tilfeller også religiøst tilbud, og tilbyr rådgivning, veiledning og likemannsarbeid (Gautun et al. 2005).

I tillegg driver ideelle organisasjoner sosiale tjenester som eldresentre, familievern og -rådgivning, krisesentre og støttetelefoner. Det er lite statistikk som viser omfanget av sysselsetting, men det kan nevnes at arbeidsgiverorganisasjonen HSHs 61 medlemsorganisasjoner på disse områdene utførte ca 750 årsverk i 2007. Her er det også vanskelig å finne tall for direkte sammenlignbare tilbud innen det offentlige. Gjennom slike tilbud møter de frivillige organisasjonene brukerne med troverdighet og engasjement.

Forholdet mellom det offentlige og ikke-kommersielle organisasjoner på velferdsfeltet

De norske frivillige velferdsorganisasjonene har lite betalt sysselsetting i sammenlignende perspektiv. Det er imidlertid tre områder som skiller seg ut ved at ikke-kommersielle aktører utfører en svært stor andel av årsverkene på velferdsfeltet i Norge. Disse finner vi innen *sosiale tjenester*:

1) Innen *barnehager* har private aktører 43 prosent av personellressursene og det har vært en vekst på hele 50 prosent fra 2003–2007 mens de kommunale bare har hatt en vekst på 27 prosent. Her bidrar de private aktørene betydelig til å nå målet om full barnehagedekning. Kommersielle barnehager, dvs. drevet av enkeltpersoner og foretak, hadde imidlertid den sterkeste veksten fra 1997–2003. Selv om dette er et felt der forholdene er lagt til rette for vekst utenfor offentlig sektor, får i praksis kommersielle aktører et forsprang.

2) Innen *behandling av rusmisbrukere* har private rustiltak med avtale med regionale helseforetak i underkant av halvparten av personellressursene. Omleggingen til regionale helseforetak har imidlertid ført til en svakere posisjon for små institusjoner. Det virker som om kommunene har redusert innsatsen noe. De som har driftsavtale med helseforetakene risikerer å miste bygninger og personell om avtalen sies opp. Det gir en dårlig forhandlings situasjon. Institusjoner som Borgestad klinikken og Bergens-klinikkene har derimot en faglig tyngde som gjør dem vanskelig å komme forbi. Organisasjoner med mange behandlingstilbud som Frelsesarmeen og Blå Kors er i stand til å samordne seg på regionnivå og få en tyngde i forhandlinger med de regionale helseforetakene på den måten.

Det største problemet de ideelle organisasjonene opplever i forhold til helseforetakene er imidlertid de kortsiktige avtalene som gjør det vanskelig å drive utvikling av kompetanse, organisasjoner og bygningsmasse. Det er ikke lett å få banklån til tilpasning og utvidelse av bygninger til moderne behand-

lingsformer basert på en treårig driftsavtale. Da trengs det et aktivt offentlig-privat partnerskap. Helseforetakene kan, i prinsippet, bygge opp egne tilbud og fagmiljøer og så si opp avtalene med de ideelle organisasjonene om de måtte ønske det. Så forsvinner kompetansemiljøer bygd opp over lang tid uten annen begrunnelse at det offentlige vil drive tilbudet selv. En slik eksistensiell usikkerhet er et problem som de offentlige institusjonene ikke utsettes for. De ideelle organisasjonene opplever dermed at de betraktes som supplerende tjenesteytere. Dette mener de selv det ikke er grunnlag for siden de over tid har bygd opp engasjement, etisk refleksjon og kvalitet i staben. De beste institusjonene har vist at de kan oppdatere seg til et internasjonalt nivå. For at de skal få en likeverdig status med offentlige institusjoner trengs det imidlertid langsiktige, forutsigbare avtaler.

3) Innen *barnevernsinstitusjoner* hadde stiftelser og private over halvparten av personellressursene i 2002. Barnevernsinstitusjonene drevet av ideelle organisasjoner har imidlertid opplevd svært blandete og uforutsigbare styringsformer etter omleggingen til statlig regionalt barnevern i 2004. Det har vært svært ulik praksis når det gjelder typer avtaler med barnevernsinstitusjoner i ulike regioner og i enkeltkommuner som har hatt midlertidig unntak fra omleggingen. I noen tilfeller har driftsavtalene mellom fylkeskommuner og de ideelle organisasjonene blitt videreført, basert på et velfungerende samarbeid. I andre tilfeller har det blitt innført rammeavtaler og stykkprisfinansiering, noe som gjør at de ideelle organisasjonene fungerer som buffere og blir sittende med den økonomiske risikoen om ikke alle plassene brukes. I tillegg har avtaler i noen tilfeller blitt sagt opp og det har vært holdt anbudskonkurranse.

For enkelte barnevernsinstitusjoner har omleggingene resultert i en reduksjon i antall kjøpte plasser og nedleggelse av tilbud, med de konsekvenser det måtte ha for etablerte fagmiljøer og for barn og unge som allerede har opplevd mange brudd. I andre tilfeller har det offentlige kjøpt flere plasser enn det har vært inngått avtale om. Dette har blant annet skjedd fordi det har vist seg vanskelig å skaffe nok fosterhjem, eller det er behov for tilbud til mindreårige asylsøkere. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og de fem regionkontorenes styring vanskeliggjøres dessuten ved at kommuner og fylkesnemnder tar beslutninger om offentlig omsorgsovertakelse for barn, og hva slags tilbud de skal få (Econ 2007).

Omlegging fra langsiktige driftsavtaler med forhåndsgodkjenning, fullfinansiering og etterkontroll, til anbudsrunder har i noen sammenhenger ført til økt fokus på pris, risiko og konkurranse med andre institusjoner, i stedet for samarbeid om å utvikle best mulige tilbud. Organisasjoner som deltar i anbudsrunder oppfatter dessuten at dette krever uforholdsmessig store ressurser. Barnevernsinstitusjoner er ofte små enheter med begrenset administrativ og faglig tyngde. Resultatet er dyrere og dårlige tjenester.

På andre velferdsområder enn barnehager, rusbehandling og barnevern, har ideelle organisasjoner i Norge mer beskjedne sysselsettingsandeler. På det store *helseområdet*, som omfatter sykehus og andre somatiske institusjoner, psykisk helsevern for voksne og barn og unge, og pleie- og omsorgstjenestene, utfører de ideelle organisasjonene bare ca 5 prosent av årsverkene. Aktiviteten er i stor grad samordnet med det offentlige helsetilbudet og er nesten fullstendig finansiert av offentlige midler, med unntak av gebyrer og de prosentene egenandeler som pasientene betaler selv. Det finnes likevel eksempler på at det foregår både fornying, ekspansjon og nyetablering av tilbud som drives av ideelle organisasjoner på helsefeltet. Særlig innen rehabilitering og oppretning bidrar de ideelle organisasjonen med mangfold og valgmuligheter når det gjelder tilnæringsmåter og tilbud.

Organiseringen av spesialisthelsetjenesten med sykehus, andre somatiske institusjoner, rusbehandling og psykisk helsevern i helseforetak kan komme til å redusere ikke-kommersielle institusjoner til rene iverksettere av offentlig politikk. De regionale helseforetakene skal styre etter helsepolitiske mål, i følge Helse- og omsorgsdepartementet:

Regionale helseforetak har gjennom sitt «sørge for»-ansvar for spesialisthelsetjenesten ansvar for statlige tilskudd, som i 2008 utgjør over omlag 80 milliarder kroner, brukes i samsvar med angitte mål, rammer og prioriteringer for helsetjenesten. De regionale helseforetakene har også ansvar for bruk av midlene overfor private virksomheter der dette kan bidra til bedre realisering av helsepolitiske mål.⁹

Helseforetakene kan altså bruke midlene overfor ideelle organisasjoner og andre private aktører når det bidrar til bedre måloppnåelse. Særpreget til de frivillige organisasjonene har en lang historie og har spilt en viktig rolle i utviklingen av norsk helsepolitikk. Rusbehandlingsinstitusjoner, rehabiliteringssentre og diakonale sykehus er blant eksemplene på dette. Utviklingsmulighetene som de alternative tilnæringsmåtene representerer blir imidlertid ikke vektlagt i anbudsrunder av helseforetakene. Så lenge de ideelle aktørenes særpreg ikke betraktes som helsepolitiske mål, representerer det ikke noe fortrinn i forhold til offentlige og markedsbaserte aktører (Grindheim 2007). De sterke sidene står derved i fare for å gå tapt.

På *utdanningsområdet* er bidraget fra ikke-kommersielle organisasjoner også beskjedent, fra 2 prosent av elevene i grunnskolen, 6 prosent i videregående skole, til 14 prosent i høgere utdanning. Veksten i grunnskolen og den videregående skolen har blitt begrenset gjennom loven for privatskoler. Innen høgere utdanning er de statlige og private institusjonene regulert i en felles

9. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/tema/Sykehus/Statlig-finansiering-av-de-regionale-hel.html?id=227797>. Lest 20.03.08

lov om universiteter og høyskoler. Her er det fortsatt muligheter for vekst gjennom å etablere tilbud som studentene vil betale for eller som kvalifiserer for offentlig støtte.

Hva er bakgrunnen for at ideelle organisasjoner bare på noen avgrensede velferdsområder har fått et skikkelig fotfeste i Norge hvis vi sammenligner med sysselsettingsandeler i andre vesteuropeiske land? Grunnleggende velferdstjenester er områder hvor konkurranse fra private aktører lenge har vært politisk uønsket i Norge. Dette gjelder spesielt innen obligatorisk utdanning, sykehus og psykisk helsevern, i tillegg til de mest nødvendige omsorgstjenester for syke, eldre og funksjonshemmede. Her har offentlig finansiering og kontroll blitt betraktet som den beste måten å sikre tilgang til et mest mulig likt velferdstilbud for alle.

Universalisme, forstått som et generelt tilgjengelig tilbud med en felles, minimumsstandard, har vært betraktet som et hovedkjennetegn ved en sosialdemokratisk velferdsmodell. Dette praktiseres imidlertid konsekvent bare på visse deler av velferdsfeltet i Norge. Den universalistiske profilen utelukker likevel ikke en kombinasjon av både offentlige, frivillige og private markedsbaserte aktører. På områdene med universalisme er imidlertid den frivillige sektorens bidrag beskjedne i omfang og ligger i sterk grad under økonomisk og byråkratisk kontroll av offentlige myndigheter. Man finner likevel eksempler på at frivillige organisasjoner bidrar til ideologisk og innholdsmessig mangfold i tjenestetilbudet, som f.eks. når det gjelder privatskoler, rusbehandling og rehabilitering. Innen høyere utdanning, videreutdanning og andre typer opplæring, legger det offentlige mindre begrensninger på utformingen av ikke-kommersiell tjenesteproduksjon, selv om det gis offentlig støtte. Graden av frihet organisasjonene opplever når det gjelder å utforme sitt bidrag i tråd med sin ideologi og sitt ståsted i samfunnet varierer altså fra område til område på velferdsfeltet.

Historisk sett har frivillige organisasjoner vært viktige institusjonsbyggere, entreprenører og initiativtakere når det gjelder tjenester som seinere langt på vei har blitt tatt over av offentlig sektor. Dette var også i flere tilfeller intensjonen til grunnleggerne (Hestetun & Onarheim 1990). Selv om de frivillige aktørene på de fleste områder har utført små andeler av velferdstjenestene, var de frem til 1980-tallet betraktet som det mest aksepterte supplementet til det offentlige tilbudet. Seinere har imidlertid andelen av markedsorienterte tilbud økt, og det har på flere områder blitt lagt opp til konkurranse mellom offentlige, frivillige og kommersielle aktører. Blant annet gjennom de regionale helseforetakene og det statlig regionale barnevernet har anbudsrunder og konkurranse blitt tatt i bruk som virkemiddel mellom alle tjenesteleverandører, både offentlige og private. Det retter oppmerksomheten mot kontrakter, målbare kriterier og kostnader og gir lite rom for alternative praksiser, ideologi og livssyn. Ikke overraskende er organisasjonene selv ofte utydelige på hva de

har å bidra med som skiller dem fra offentlige og markedsbaserte tjenesteytere.

Det er imidlertid klare politiske forskjeller i synet på konkurranse. Høyre og Fremskrittspartiet ønsker å redusere den offentlige andelen av tilbudet på velferdsfeltet, og mener at ideelle og kommersielle aktører i større grad må konkurrere på like vilkår om å utføre offentlig finansierte tjenester. De øvrige partiene er imidlertid noe mer skeptiske til at private skal få fortjeneste av å utføre offentlige velferdsoppgaver, selv om det kan være vanskelig å unngå i praksis. De ser derfor på ideelle organisasjoner som det foretrukne alternativet til det offentlige. Arbeiderpartiet og SV er nok de sterkeste forsvarene av et offentlig velferdstilbud på mange områder, det viser ikke minst den mer restriktive loven for godkjenning av private grunnskoler. Venstresiden har tidligere vært skeptisk til at folk skal være avhengige av verdibaserte og ideelle organisasjoners tjenester for å få dekket grunnleggende behov. I stedet for velledighet skulle alle sikres rettigheter til et offentlig tilbud (Selle 1997: 162). Her har det tydeligvis skjedd en stor endring når Soria Moria-erklæringen går inn for at ideelle organisasjoner skal foretrekkes framfor kommersielle tilbydere av velferdstjenester:

Kommersialisering av velferdstjenestene vil føre til svekket valgfrihet. Vi vil motarbeide et system hvor det er den enkeltes økonomiske situasjon som avgjør kvaliteten på, og innholdet i, velferdstjenestene. Alle skal gjennom det offentlige ha tilgang til tilpassede velferdstjenester av god kvalitet.

Frivillige organisasjoner, stiftelser, samvirkeorganisasjoner og andre deltar på mange områder som viktige bidragsyttere og supplement til offentlige tjenester. Vi vil legge til rette for at frivillig sektor fortsatt skal ha gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester.
(Soria Moria-erklæringen 2005: 50)

Regjeringen vil:

(...)

- legge til rette for at frivillig sektor kan videreutvikle sin funksjon i å løse samfunnsoppgaver
- gå imot konkurranseutsetting og privatisering innenfor viktige velferdsområder som utdanning, helse og omsorg.

(Soria Moria-erklæringen 2005: 51)

Regjeringen er enda tydeligere i å understreke betydningen av de ikke-kommersielle tjenesteyterne på sosial og helseområdet når den begrunner hvorfor de bør få unntak fra kravet om åpen konkurranse i lov om offentlige anskaffelser:

Regjeringen ønsker å legge til rette for at frivillig sektor kan videreutvikle sin funksjon i å løse samfunnsoppgaver og at sykehus eid og drevet av frivillige organisasjoner skal sikres gode vilkår gjennom avtaler med det offentlige. På denne bakgrunn har regjeringen besluttet å videreføre unntaket for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner. Unntaket omfatter typisk virksomheter som skiller seg fra kommersielle virksomheter ved at de ikke har profitt som formål, og at et eventuelt overskudd benyttes til å drifte og tilby humanistiske og sosiale tjenester til allmennheten eller spesielle grupper, uten at mottageren yter et vederlag som fullt ut dekker kostnadene. Dette er virksomheter som på mange måter er det offentliges forlengede arm til å løse humanistiske og sosiale oppgaver i samfunnet. Regjeringen vil gjennomføre en bredere vurdering av spørsmålet om unntak for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner, for å se hvordan vi fortsatt kan bygge et best mulig samarbeid med disse aktørene gjennom forutsigbarhet og gode rammevilkår, og der målet er å fange bredest mulig de ideelle, frivillige organisasjonene.

(Ot.prp. nr. 62 (2005-2006))

Her står det at de ideelle organisasjonene betraktes som det offentliges forlengede arm, og at målet er å fange bredest mulig de ideelle, frivillige organisasjonene. Det kommer dessuten en klarere avgrensing av hvilke organisasjoner det dreier seg om: 1) De har ikke profitt som formål. 2) De benytter det eventuelle overskuddet til å tilby humanistiske og sosiale tjenester til allmennheten eller spesielle grupper. 3) Mottakerne dekker ikke kostnadene gjennom sine vederlag. Dette betyr en klar orientering mot private nonprofit organisasjoner framfor organisasjoner som utfører tjenester mot markedspris eller med fortjeneste som formål.

Regjeringens hensikt er å sikre disse nonprofit organisasjonene gode vilkår gjennom å videreføre den midlertidige adgangen for statlige og kommunale oppdragsgivere til å gå direkte i forhandlinger ved kjøp av helse- og sosialtjenester fra 2004. Dette begrunnes med at: «... det er usikkert om kravet til åpen konkurranse i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til et ønsket samfunnsmessig engasjement og samarbeid med disse organisasjonene» (Ot.prp. nr. 62 (2005-2006)). Mange offentlige oppdragsgivere velger fremdeles å ha en åpen konkurranse, selv etter at unntaket trådte i kraft. Det har dessuten blitt presisert at en oppdragsgiver så langt det er mulig *må* gjennomføre konkurranse mellom flere slike organisasjoner. «Så lenge det finnes flere ideelle organisasjoner som kan levere tjenesten, kan oppdragsgiver derfor ikke gå i direkte forhandlinger med kun én leverandør».¹⁰ Dette viser en vilje til å ivareta organisasjo-

10. Stortingets skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse. Dokument nr. 15 (2006-2007), Spørsmål nr. 1309, datert 27.06.2007. Fra Hans Olav Syversen (KrF) til fornyings- og administrasjonsministeren. Besvart 04.07.2007 av fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys (SV).

nenes særpreg, men det er opp til de ulike forvaltningsnivåene å avgjøre hvordan dette gjøres i praksis, og her er det store forskjeller, som vi har sett.

Uansett hvilket syn man har på konkurranseutsetting, er det viktig at offentlige oppdragsgiverne har virkemidler som gjør det mulig å slippe nye aktører til på områder i vekst og å avslutte samarbeidet med organisasjoner der kostnadene blir for høye eller kvaliteten og påliteligheten svikter. Disse hensynene må imidlertid balanseres mot mulighetene de vellykkete tjenesteutførende organisasjonene har til å videreutvikle sin funksjon. Et skritt i riktig retning kunne derfor være å etablere faste og forutsigbare rammer rundt forhandlinger mellom ideelle organisasjoner og offentlige oppdragsgivere. Dessuten trengs avtaleperioder som er lange nok til at organisasjonene kan videreutvikle sine styrker og særpreg.

Samarbeidsformer i andre land

Man trenger ikke reise lenger enn til Danmark for å finne en sterkere politisk vilje til å styrke de frivillige organisasjonenes bidrag på velferdsfeltet. I likhet med de andre skandinaviske landene har den danske politikken lenge vektlagt det offentliges ansvar for å sørge for at hele befolkningen skal ha tilgang til velferdstjenester med en felles minimumsstandard, og man har i stor grad overført ansvaret for dette til kommunene. Man har imidlertid åpnet for en større grad av offentlig-privat partnerskap, særlig når det gjelder drift av friskoler, høyskoler og selveiende institusjoner på sosialfeltet.

Allerede tidlig på åttitallet påpekte sosialminister Ritt Bjerregaard at en ulempe ved profesjonalisering og standardisering var at målene forskjøv seg fra folks behov til velferdssystemets eget behov for vekst og sikkerhet. I stedet måtte man bruke ressurser på å aktivere folkebevegelser, uformelle nettverk og frivillige organisasjoner for å gjenreise det sivile engasjementet. Frivillig arbeid ble sett på som motgiften mot byråkratisering og passivisering (Henriksen & Bundesen 2004). I tråd med dette påla *Lov om social service* som trådte i kraft i 1998 kommunene å samarbeide med frivillige sosiale organisasjoner, for å fremme samarbeid og partnerskap. Kommunene og amtene måtte også øremerke en del av budsjettet til dette formålet mot at de fikk en årlig blokkoverføring på ca 100 millioner fra Folketinget, og rapporterte årlig om samarbeidet med de frivillige organisasjonene til *Socialministeriet*. Etter kommunalreformen i 2007 ble hele ansvaret § 18-samarbeidet med de frivillige organisasjonene overført til kommunene. *Velfærdsministeriet*, som det nå heter, utgav i 2006 «*Vejledning om kvalitet, tilsyn, tilskud til frivillige sociale organisationer*» som vektlegger at kommunene fortsatt har ansvaret for den

sosiale innsatsen, og at det økte samspillet skal skje med respekt for det frivillige arbeidets egenart og styrke.¹¹

Dette understrekes også av «*Charter for samspil mellom det frivillige Danmark /Foreningsdanmark og det offentlige*» som ble utarbeidet av representanter for de frivillige organisasjonene, kommunene og amtene og fem ministerier i 2001, og som etablerer spilleregler for samspillet mellom de frivillige organisasjonene og det offentlige.¹²

Her har nok noe av inspirasjonen kommet fra Storbritannia, der det ble enighet om en tilsvarende *Compact* i 1998, tidlig i Tony Blairs regjeringstid, som senere har blitt utvidet på flere områder bl.a. med en kommisjon.¹³ I forhold til noen av problemene de ideelle organisasjonene har påpekt i norsk sammenheng, er særlig punkt 9.3 i denne avtalen interessant. Der slås det fast at en av regjeringens oppgaver er i samråd med sektoren å etablere «a code of good practice» slik at det opprettes gode finansieringsordninger i den offentlige administrasjonen. Dette skal fremme fordeling av midler etter klare og konsekvente kriterier og med betraktning av de frivillige organisasjonenes behov for å operere effektivt og formålsrettet. Det innebærer å etablere felles oversiktlige ordninger for å inngå og evaluere avtaler, og for å konsultere organisasjonene ved endringer så tidlig som mulig, normalt før en avtaleperiode tar slutt. Disse prinsippene skal fremme langsiktige, flerårige finansiering, der det er egnet, for å muliggjøre langtidspanlegging og stabilitet. Organisasjonene på sin side skal bl.a. overholde forpliktelser om rapportering og ansvar overfor brukere og oppdragsgivere. Dessuten skal de sikre at brukere, frivillige og de som gir støtte konsulteres når saker legges fram for myndighetene eller henvendelser fra myndighetene besvares.¹⁴ Disse kravene om at organisasjonene skal fungere som bindeledd mellom individer og det offentlige, tør være vel kjent i norsk politisk kultur.

Det finnes tilsvarende ordninger i flere andre land, bl.a. Frankrike, Estland, Latvia og Polen. National Council of Voluntary and Community Organizations (NCVO) i England har dessuten fremmet forslag om noen nøkkelpinsipper for en «European Union Concordat». Denne er imidlertid først og fremst orientert mot å styrke organisasjonenes sivilsamfunnsrolle, dvs. som bindeledd mellom medborgere i EU-landene og politikktutformingsprosesser på EU-nivå.

Det kunne være behov for å gå dypere inn i samarbeidsformer mellom det offentlig og ikke-kommersielle organisasjoner som utfører velferdstjenester enn det har vært anledning til å gjøre her. Særlig fordi nonprofit sektor i

11. http://www.social.dk/ministeriets_omraader/det_frivillige_danmark/115samarbejdet.html
Lest 20.03.08

12. <http://www.kum.dk/sw1827.asp>. Lest 20.03.08

13. <http://www.thecompact.org.uk/>. Lest 20.03.08

14. http://www.thecompact.org.uk/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=100318. Lest 20.03.08

mange land ikke bare betraktes som en permanent del av velferdstilbudet, men også som en viktig bidragsyter i løsningen av framtidige utfordringer. Styringsformer inspirert av New Public Management har i mange land bidratt til en vekst i nonprofit sektors andel av velferdstjenestene. Det pågår derfor en aktiv søking etter en bedre balanse mellom det offentliges økte fokus på ytelse, og nonprofit organisasjonenes krav om å få beholde sitt særpreg.

Konklusjon og temaer for diskusjon

Det har skjedd store endringer i hvordan vi betrakter frivillig sektor i Norge siden vi la fram *The voluntary sector in Norway*, rapporten fra den første hopkinsundersøkelsen (Sivesind et al. 2002). Vi skrev at frivillig sektor sjelden identifiserte seg selv som en sektor. Den var segmentert på samme måte som statsadministrasjonen var oppdelt i administrative områder. Ulike departementer forholdt seg til de viktigste nasjonalleddene og paraplyorganisasjonene på sine felt, og på den måten ble det etablert stabile relasjoner. Organisasjonene på et felt hadde mye sjeldnere kontakt med andre deler av den offentlige administrasjonen. Det var etablert ulike støtterejimer på ulike områder som knyttet dem til bestemte politikkområder. Det utviklet seg derfor ingen paraplyorganisasjoner som dekket særlig mer enn ett slikt segment. Historien til den frivillige sektoren var derfor lettere å forstå om man analyserte hvert segment for seg.

Man hadde riktignok FriSams kontaktforum som var et konsensusorientert møteplass og diskusjonsarena bl.a. for politiske saker som berørte frivillighet, spill og lotterier. Det hadde deltakelse fra et bredt spekter av frillige organisasjoner og et sekretariat i Sosial og helsedirektoratet.¹⁵ Selv om Frisam uttalte seg om politiske saker, det var nesten like mye et forum for kontakt på tvers av organisasjonssegmentene.

Innføringen av moms på tjenester var en av sakene som bidrog til å endre på dette. Stortinget slo fast at de frivillige organisasjonene fullt ut skulle kompenseres for ekstrakostnadene dette medførte (B.innst.S.nr.II (2000-2001)). I første omgang fikk Finansdepartementet i oppgave å iverksette en ordning for refusjon av tjenestemomskostnader basert på dokumentasjon. Ordningen ble administrert av Fylkesskattkontoret i Hedmark. Det viste seg imidlertid raskt at av 195 millioner som var satt av til refusjon for 2002 og halve 2001 ble nesten 49 millioner ikke brukt opp, og en stor del av organisasjonene som var i målgruppen for ordningen lot være å søke fordi arbeidet ved å dokumentere

15. Fra 2002 tilhørte Frisam avdelingen Frivillighet og samarbeid. Fra opprettelsen i 1995 til 2002 hadde Frisam imidlertid andre administrative plasseringer.

tjenestemomskostnader i hundrevis eller tusenvis av lokallag ikke stod i forhold til størrelsen på beløpet de kunne få i refusjon. Finanskomiteen på Stortinget overlot da til FriSam sammen med en uavhengig forskningsinstitusjon å utarbeide en ordning for å fordele momskompensasjon inntil en varig ordning kunne legges fram for Stortinget (B.innst.S.nr.1 (2002-2003) og B.innst.S.nr.6 (2003-2004)). Dette var en sak som bidro til å åpne øynene for felles økonomiske rammevilkår for frivillige organisasjoner. Frisam hadde ansvaret for å komme fram til en fordeling av kompensasjonsbeløp fram til Lotteri- og stiftelsestilsynet overtok det administrative ansvaret i 2005. Selv om det totalt ikke dreide seg om store summer, bidrog tjenestemomskompensasjonen til å fremme en frivillig sektoridentitet fordi organisasjonene så at de hadde felles økonomiske rammevilkår og at det fantes rom for ytterlige forbedringer. Diskusjonene begynte å gå om de frivillige organisasjonen ville være bedre tjent med en interesseorganisasjon for frivillig sektor med en generalforsamling og et valgt styre, og som dermed hadde klarere grenser mot den offentlige forvaltningen.¹⁶

I 2005 ble Frivillighet Norge formelt opprettet som et samarbeidsforum for hele frivillig sektor med fokus på å utvikle rammebetingelser og frivillighetspolitikken i Norge. Kultur- og kirkedepartementet fikk ansvaret for å samordne politikken på frivillighetsområdet, og har dermed blitt en naturlig samtalepartner for Frivillighet Norge. Dette bærer frivillighetsmeldinga (St.meld. 39 2006-2007) som ble lagt fram i august 2007 på mange måter preg av. Stortinget vedtok dessuten lov om Frivillighetsregister i juni samme år, dvs. like før meldinga kom. Registeret skal etter planen formelt opprettes i januar 2009 og hensikten skal være å forenkle samhandlingen mellom frivillige organisasjoner og det offentlige og resultere i systematisk statistikk, forskning og policyrelevant informasjon, og dermed styrke legitimiteten til frivillig aktivitet. Frivillighetsmeldinga foreslo dessuten at det skal utarbeides et nasjonalregnskap for frivillig sektor og opprettes et forskningsprogram på området, noe som også vil bidra til bevissthet om de frivillige organisasjonenes samfunnsbetydning og rolle.

I mars 2008 kom kulturmomsutvalgets innstilling som vil utvide momsgrunnlaget på kultur- og idrettsområdet (NOU 2008:7). Sentrale unntak for beregning av merverdiavgift på kultur og idrettsområdet oppheves. Det legges en avgift på salg av tjenester på hovedsakelig åtte prosent, samtidig som aktørene får full fradragsrett på anskaffelser. Dette vil gi store lettelser til tjenesteutførende organisasjoner på berørte områder, men for mange av de små organisasjonene vil momsregistrering kreve uforholdsmessig mye arbeid og ressurser. De blir fortsatt sittende med momsregninga. Frivillighet Norge og

16. Bl.a. på Generalsekretærmøtet i Frisams kontaktforum 10. desember 2003 der undertegnede var til stede for å snakke om momskompensasjon.

mange av organisasjonene argumenterer imidlertid for at det bør gis fullt fritak for moms for frivillige organisasjoner uavhengig av om de har merverdiavgiftspliktig salg. Dette begrunnes med organisasjonenes viktige betydning på mange samfunnsområder og at innsamlete midler og dugnadsinnsats inngår i inntektsgrunnlaget. Det påpekes også at det er urimelig at private bedrifter kan føre momsregnskap mens de frivillige organisasjonene blir får sin kjøpekraft redusert av fulle momskostnader.

Det har altså skjedd mye som har bidratt til å styrke den felles identiteten til den norske frivillige sektoren på svært kort tid, selv om offentlige støtteordninger og samarbeidsformer fortsatt bidrar til segmentering. Soria Moria-erklæringen fra 2005 har vært et av flere viktige bidrag til denne pågående prosessen. Den frivillige sektoren ble løftet på den politiske dagsordenen. Under overskriften: «En ny og helhetlig frivillighetspolitikk» går det fram at regjeringen vil etablere et frivillighetsregister, utrede varig ordning for momskompensasjon og gjennomgå flere støtteordninger med tanke på forenkling og respekt for organisasjonenes egenart. På disse områdene har det kommet initiativer fra regjeringen, selv om organisasjonene fortsatt har store forventninger. Det har bl.a. ikke kommet på plass noen varig ordning for kompensasjon for tjenestemoms, og kulturmomsutvalgets innstilling gir ingen løsning på dette.

Når det gjelder temaet for denne rapporten, dvs. frivillige organisasjoner som utfører tjenester på velferdsfeltet, er det klart at målet om at «frivillig sektor fortsatt skal ha gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester» ikke kan sies å være nådd. I lang tid har endringer i administrasjon og styringsformer innen helse, utdanning og sosiale tjenester vært gjenstand for omfattende politiske diskusjoner. Hovedskillelinjene har gått mellom politikere som er for og de som er mot konkurranseutsetting. Konsekvensen er at de ideelle organisasjonene på mange måter har blitt en blind flekk i disse politikktutformingsprosessene, og ikke minst når reformene har blitt satt ut i livet på ulike administrative nivåer.

Omfanget av nonprofit velferdstjenester er i utgangspunktet lite både i vesteuropeisk og nordisk sammenligning. Nonprofit organisasjonene, definert ut fra Hopkinsprosjektets kriterier, utfører bare 6 prosent av årsverkene på velferdsfeltet. Som vist i kapittel 2 og 3 er det bare Sverige med 4 prosent som har en lavere andel. Finland ligger på 10 prosent og Danmark på 13 prosent. Ser vi på de andre vestlige EU-landene, varierer andelen fra Italia med 16 prosent til Nederland med 45 og Irland med hele 56 prosent. Det foregår mer frivillig arbeid i Norge enn i de andre skandinaviske landene, bortsett fra Sverige. Organisasjonene skaffer dessuten en stor andel av inntektene selv. Begge deler har sammenheng med et forholdsvis stort innslag av medlemsorganisasjoner blant nonprofit organisasjonene på velferdsfeltet. Selv om det har vært vekst i sysselsettingen fra 1997 til 2004 har den totale velferdssysselsettingen

økt enda mer. Den frivillige sektoren klarer altså ikke å holde tritt med veksten på velferdsfeltet.

På områder der ideelle organisasjoner utfører tilsvarende tjenester som offentlige og kommersielle organisasjoner, er det tre områder de tilfører et vesentlig bidrag, som vist i kapittel 4. Det gjelder barnehager, rusbehandling og barnevern. Organisasjonene bidrar også med mange årsverk innen rehabiliteringstjenester, men ser vi på helseområdet under ett, som omfatter sykehus og andre somatiske institusjoner, psykisk helsevern for voksne og barn og unge, og pleie- og omsorgstjenestene, utfører de ideelle organisasjonene bare ca 5 prosent av årsverkene. På utdanningsområdet varierer andelen fra 2 prosent av elevene i grunnskolen, 6 prosent i videregående skole, til 14 prosent av studentene i høyere utdanning. Av feltene der de ideelle organisasjonene har en vesentlig andel av sysselsettingen, er det bare barnehager og høyere utdanning som har hatt sterk vekst de siste åra.

Mange av organisasjonene opplever at de ikke gis vilkår som gjør dem til selvstendige aktører med mulighet for å utvikle sine sterke sider og særpreg som ideelle organisasjoner. Det offentlige overfører i mange tilfeller risiko for variasjon i behov for tjenester til organisasjonene. En del har også opplevd raske og uforutsigbare endringer i driftsavtaler og forhandlingsopplegg. Her er det imidlertid ulik praksis mellom helseforetakene og mellom de regionale statlige barnevernskontorene. Det samme gjelder mellom fylkene og kommunene, noen foretrekker tradisjonelle driftsavtaler mens andre eksperimenterer mer. Regjeringsskifter kan også, som vi har sett i grunnskolen, raskt endre grunnlaget for nye avtaler mellom det offentlige og ikke-kommersielle organisasjoner.

Konklusjonen må derfor bli at når det gjelder vilkårene for å yte ikke-kommersielle tjenester i Norge, har vi i beste fall bare kommet halvveis til Soria Moria. Det trengs faste og forutsigbare rammer rundt forhandlinger mellom ideelle organisasjoner og offentlige oppdragsgivere. Dessuten trengs avtaleperioder som er lange nok til at organisasjonene kan betrakte seg som varige bidragsyttere av velferdstjenester og får mulighet til å bygge opp kompetanse, organisasjoner, utstyr og bygninger på en planmessig og forutseende måte. Ved å betrakte dem som initiativtakere, interesseorganisasjoner og eksterne kritikere samt tilbydere av utfyllende tjenester, slik det gjøres i Frivillighetsmeldinga og Omsorgsmeldinga (se kap. 1), blir det vanskelig å oppfylle intensjonene i Soria Moria-erklæringen. Disse meldingene har dermed ikke bidratt til å avklare politikken overfor ideelle organisasjoner som utfører velferdstjenester slik man kunne forventet. Det virker riktignok som om regjeringen foretrekker ideelle tjenesteytere framfor kommersielle aktører. Men gjelder «fortsatt gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester», som det står i Soria Moria-erklæringen, bare på områder der det offentlige tilbudet foreløpig ikke strekker til? Om det er slik at regjeringen ønsker vekst i de ideelle organisasjonenes bidrag på velferdsfeltet, trengs det klarere signaler om

på hvilke områder dette gjelder, og hvilke virkemidler man vil bruke for å nå dette målet.

Framtidige utfordringer gjør en slik avklaring viktig. Det er bred enighet om en fortsatt offentlig finansiert velferdsstat i Norge, diskusjonen går på hvem som skal utføre tjenestene. Med økende velstand vil stadig større befolkningsgrupper være i stand til å betale for sine velferdstjenester selv. Det kan være gjennom forsikringsavtaler eller ved å betale for å få dekket spesifikke behov. Disse vil da være mindre interessert i å betale for andres behov gjennom skatter og avgifter. Dersom denne oppfatningen etablerer seg i en tilstrekkelig stor del av befolkningen kan legitimiteten til en offentlig finansiert velferdsstat uthules (Barth et al. 2003). Når det gjelder å dekke framtidige behov for velferdstjenester, er det derfor ikke tilstrekkelig å bygge opp volumet av et enhetlig tilbud. Det vil også være viktig å gi folk muligheter til å velge hvilken *type* velferdstjenester som passer dem best. Erfaringer fra mange land tilsier at frivillige organisasjoner er innovative og flinke til å fylle slike nisjer på siden av generelle velferdstilbud. Dette er fordi den frivillige sektoren og det offentlige har styrker og svakheter som utfyller hverandre (Grønberg 1987, Salamon 1987). Den frivillige sektoren har i seg selv begrensede muligheter for å generere ressurser og vokse. Den offentlige sektoren får på sin side problemer med å håndtere heterogenitet (For en teoretisk begrunnelse, se Weisbrod 1977). Under slike forutsetninger ligger derfor forholdene til rette for et samarbeid. Disse argumentene taler for at frivillige organisasjoner i framtida bør utføre en større andel av velferdstjenestene. Ved å øke mangfoldet og valgmulighetene på denne måten, sikrer man legitimiteten til en offentlig finansiert velferdsstat. Sammenligningen av de nordiske landene med andre vesteuropeiske land, USA og Australia i kapittel 2 viste at en ambisiøs velferdsstat ikke nødvendigvis fortrenger nonprofit organisasjoner fra velferdsfeltet. Til det er forskjellene i nonprofit sektors sysselsettingsandel for stor, både mellom landene og mellom de ulike kategoriene på velferdsfeltet. Dette gjelder også i de nordiske landene som har bygd opp velferdsstater etter en sosialdemokratisk modell. Det har stor betydning i hvilken grad velferdsordningene legges til rette for nonprofit organisasjoner når det gjelder finansiering, lover og reguleringer og institusjonelle ordninger.

I Norge har det skjedd mange raske endringer i styringsformer for å skape konkurranse om å utføre offentlige tjenester både mellom offentlige aktører og mellom offentlige, markedsorienterte og ikke-kommersielle aktører. Man kan være for eller i mot en slik utvikling. Man bør uansett unngå at reformene får store skadevirkninger for de ideelle organisasjonene. Her mangler det en politisk bevissthet i alle leirer om hva som er egnede rammevilkår. De ulike partiene er generelt velvillige overfor frivillig sektor men vektlegger ulike områder der de mener ideelle organisasjoner bør utføre velferdstjenester. I Norge har vi imidlertid ikke hatt noen prinsipiell diskusjon om *velferds*miks, slik man har hatt i mange andre vesteuropeiske land. Dvs. en diskusjon om på

hvilke områder og under hvilke rammevilkår det offentlige, markedet og det frivillige kan komme best til rette med sitt særpreg.

Det kan dessuten være vanskelig for den norske regjeringen å gjennomføre en konsekvent linje overfor de ideelle organisasjonene fordi ansvaret for viktige deler av politikkkutforming er desentralisert til regionale helseforetak og barnevernkontorer, fylker og kommuner. F.eks. når regjeringen åpner for unntak for ideelle organisasjoner fra kravet om åpen konkurranse i lov om offentlige anskaffelser, blir det opp til beslutningstakere på lavere nivåer å avgjøre om de vil benytte seg av dette. For å etablere gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester på bred basis, kan det derfor være nødvendig å inngå en avtale om spilleregler for samspillet mellom det offentlige og de ideelle organisasjonene, slik man bl.a. har gjort i England og Danmark. Det dreier seg ikke om et juridisk bindende dokument men en felles forståelse av på hvilke områder ideelle organisasjoner og det offentlige har felles mål men utfyllende roller, og av hvilke prinsipper samarbeidet bør organiseres etter for at man i størst mulig grad kan nå disse felles målene.

Slike gjensidige rettigheter og forpliktelser bør i så fall forhandles fram i en arbeidsgruppe med representanter fra paraplyorganisasjoner og tjenesteutførende organisasjoner og fra flere nivåer i den offentlige forvaltningen. De må utarbeides på bakgrunn av norske utfordringer og tradisjoner for samarbeid. En slik avtale vil kunne bidra til å anerkjenne de ideelle organisasjonene som viktige og varige bidragsytere på velferdsfeltet, og sikre en rimelig grad av selvstendighet og særpreg. Den bør også understreke organisasjonenes forpliktelser til integritet, åpenhet og ansvar overfor oppdragsgiverne og mottakerne og til å være kommunikasjonsledd mellom dem. Den kan fungere som et felles referansepunkt når det skal inngås konkrete kontrakter mellom offentlige oppdragsgivere og frivillige organisasjoner. I stedet for å være et mål i seg selv, bør en slik avtale bli starten på en prosess for å tydeliggjøre politikken overfor de private aktørene som utfører velferdstjenester. Det trengs standarder som forankres i en helhetlig velferdspolitik for at både de ideelle og de kommersielle aktørene på velferdsfeltet skal sikres trygge og forutsigbare rammevilkår.

Litteratur

- Anheier, Helmut K. & Lester M. Salamon (2006), «The nonprofit sector in comparative perspective». I: Walter W. Powell & Richard Steinberg (red.), *The nonprofit sector. A research handbook*, 2 utg., s. 90–114. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Barth, Erling, Kalle Moene & Michael Wallerstein (2003), *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Boje, Thomas P. (2006), «Den danske nonprofitsektor sammenlignet med andre europæiske lande». I: Thomas P. Boje & Bjarne Ibsen (red.), *Frivillighed og nonprofit i Danmark. Omfang, organisation, økonomi og beskæftigelse*, SFI-rapport 06:18, s. 217–224. København: Socialforskningsinstituttet.
- Boje, Thomas P., Torben Fridberg & Bjarne Ibsen (2006), *Den frivillige sektor i Danmark. Omfang og betydning* Rapport 06:19. København: Socialforskningsinstituttet.
- CNP, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (2008), Workforce, expenditures, and revenue data. Lesedato 14.02.2008:
<http://www.jhu.edu/~cnp/research/country.html>
- Econ (2007), *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger*. Rapport 2007-033. Oslo: Econ.
- Evers, Adalbert & Jean-Louis Laville (2004), *The Third sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Evers, Adalbert & H. Wintersberger (1990), *Shifts in the welfare mix. Their impact on work, social services, and welfare policies*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Gautun, Heidi, Jon Anders Drøpping & Tone Fløtten (2005), *Når nøden er størst. En analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til fattige*. Fafo-rapport 476. Oslo: Fafo.
- Grindheim, Jan Erik (2007), *Diakonale sykehus i helsesektoren*. Forskningsrapport 1/2007. Oslo: Handelshøyskolen BI, Institutt for offentlige styringsformer.
- Grønberg, K. (1987), «Patterns of Institutional Relations in the Welfare State». *Journal of Voluntary Action Research*, 16:64–80.
- GSI (2008), Grunnskolens Informasjonssystem på Internett Lesedato 20.03.2008:
<http://www.wis.no/gsi/>
- Hagen, Kåre & Ivar Hippe (1993), «The Norwegian welfare state: From post-war consensus to future conflicts?». I: Anne Cohen Kiel (red.), *Continuity and change. Aspects of contemporary Norway*, s. 85–105. Oslo: Scandinavian University Press.
- Helander, Voitto & Karl Henrik Sivesind (2001), «Frivilligsektorns betydelse i Norden». I: Lars Skov Henriksen & Bjarne Ibsen (red.), *Frivillighedens udfordringer*, s. 49–66. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Henriksen, Lars Skov & Peter Bundesen (2004), «The moving frontier in Denmark: Voluntary-state relationships since 1850». *Journal of Social Policy*, 33:601–621.

- Hestetun, Per Arne & Gunnar Onarheim (1990), «Velferdsekspansjon og organisasjonsendring. Organisasjoner og staten i kamp mot tuberkulosen». I: Per Selle & Stein Kuhnle (red.), *Frivillig organisert velferd. Alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater.
- ILO (2008), Table 2B – Total employment, by economic activity. Lesedato 14.02.2008: <http://laborsta.ilo.org/>
- Janoski, Thomas (1998), *Citizenship and civil society. A framework of rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kautto, Mikko, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist & Hannu Uusitalo, red. (2001), *Nordic welfare states in the European context*. London: Routledge.
- Klausen, Kurt Klaudi & Per Selle (red.) (1995), *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: TANO.
- Klausen, Kurt Klaudi & Per Selle (1996), «The third Sector in Scandinavia». *Voluntas*, 7:99–122.
- Lie, Terje & Sverre Nesvåg (2006), *Evaluering av rusreformen*. Rapport IRIS 2006/1227. Stavanger: IRIS.
- Lilleeng, Solfrid E. (2007), *SAMDATA Sektorrapport for rusbehandling 2006*. Rapport 4/07. Trondheim: SINTEF Helse.
- NOU 2005:3 *Fra stykkevis til helt. En sammenhengende helsetjeneste*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2007:11 *Studieforbund – læring for livet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Nowotny, Helga, Adalbert Evers & Helmut Wintersberger (1987), *The Changing face of welfare*. Aldershot: Gower.
- NSD (2008), Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Lesedato 20.03.2008: http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/ansatte/tilsatte_rapport.cfm
- OECD (2006a), Social Expenditure Database (SOCX), Total public social expenditures. Lesedato 10. oktober 2006: www.oecd.org/els/social/expenditure
- OECD (2006b), Stat Extracts, Expenditure by funding source and transaction type, Government expenditures, All levels of education. Lesedato 10. 10.06: <http://stats.oecd.org/wbos>
- Ramin-Osmundsen, Manuela (2007), «Barnevern – kvalitet er viktigst!». *Dagbladet*, 18.12.2007.
- Rokkan, Stein (1966), «Norway: Numerical democracy and corporate pluralism». I: Robert A. Dahl (red.), *Political oppositions in Western democracies*, s. 1–401. New Haven: Yale University Press.
- Rostgaard, Tine & Juhani Lehto (2001), «Health and social care systems: How different is the Nordic model?». I: Mikko Kautto, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist & Hannu Uusitalo (red.), *Nordic welfare states in the European context*, s. 137–167. London: Routledge.
- Rothstein, Bo (2005), *Social traps and the problem of trust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Raabe, Mona (2007), *Hovedtall for utdanning*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Salamon, Lester M. (1987), «Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government – Nonprofit relations». I: Walter W. Powell (red.), *The Independent Sector: A Research Handbook*, s. 99 – 117. New Haven: Yale University Press.
- Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier (1998), «Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally». *Voluntas*, 9:213–248.
- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski & Associates (1999), *Global civil society. Dimensions of the nonprofit sector, Volume I*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski & Associates (red.) (2004), *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector, Volume II*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Salamon, Lester M. & Wojciech Sokolowski (2001), *Volunteering in cross-national perspective: Evidence from 24 countries*. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non-

- profit Sector Project 40. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Sejersted, Francis (2005), *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax.
- Selle, Per (1997), «Parties and voluntary organizations: Strong or weak ties». I: Kaare Strøm & Lars Svåsand (red.), *Challenges to political parties. The case of Norway*, s. 149-166. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Sivesind, Karl Henrik (2002), «Syssetsetting i frivillig sektor». *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 19:147–155.
- Sivesind, Karl Henrik (2007), *Frivillig sektor i Norge 1997–2004. Frivillig arbeid, medlemskap, syssetsetting og økonomi*. ISF-rapport 2007:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle & Dag Wollebæk (2002), *The Voluntary Sector in Norway – Composition, Changes, and Causes*. ISF report 2002:2. Oslo: Institute for social research.
- Sivesind, Karl Henrik, Håkon Lorentzen, Per Selle, Dag Wollebæk, S. Wojciech Sokolowski & Lester M. Salamon (2004), «Norway». I: Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski & Associates (red.), *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector, Volume II*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Soria Moria-erklæringen (2005), Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09. Oslo, 13. oktober 2005.
- SSB (2007a), Færre kurs timer i fjernundervisningen. Lesedato 20.03.2008: <http://www.ssb.no/vis/emner/04/02/50/fjernund/art-2007-05-14-01.html>
- SSB (2007b), Høgere utdanning. Studiepoengproduksjon ved universiteter og høyskoler. Lesedato 20.03.2008: <http://www.ssb.no/spuh/tab-2007-06-28-01.html>
- SSB (2007c), Regnskapsstatistikk for private barnehager, 2006. Lesedato 20.03.2008: <http://www.ssb.no/vis/emner/04/02/10/barnregnp/art-2007-10-17-01.html>
- SSB (2008), Utdanningsstatistikk, regnskap fra private skoler 2006. Lesedato 20.03.2008: <http://www.ssb.no/vis/emner/04/02/utregnpriv/art-2008-01-24-01.html>
- Statistisk sentralbyrå (2002), Årsverk i barnevernsinstitusjoner, etter institusjonstype, eigarforhold og stilling. Per 15. januar 2002. Lesedato 15.03.2008: <http://www.ssb.no/emner/03/03/10/barneverni/tab-2002-09-16-04.html>
- Statistisk sentralbyrå (2005), Barnehager 2003. Norges offisielle statistikk NOS D 328. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (2008a), KOSTRA: Tabell: 04683: C. Barnehager - nivå 3 (K) Lesedato 16.03.2008: http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=barnehager
- Statistisk sentralbyrå (2008b), Psykisk helsevern for barn og unge, institusjonsoversikt. Årsverk, etter stillingskategori. Lesedato 15.03.2008: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>
- Statistisk sentralbyrå (2008c), Psykisk helsevern for voksne. Institusjonsoversikt. Årsverk, etter stillingskategori. Lesedato 15.03.2008: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>
- Statistisk sentralbyrå (2008d), Årsverk ved sykehus og andre somatiske institusjoner, etter region, stillingskategori, tid og statistikkvariabel. Lesedato 15.03.2008: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>
- Weisbrod, B. A. (1977), *The Voluntary Nonprofit Sector, an Economic Analysis*. Lexington, Mass.: D.C. Heath.
- Wijkström, Filip & Torbjörn Einarsson (2006), *Från nationalstat til näringsliv. Det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Rapport. Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutet, Handelshögskolan i Stockholm.
- Zimmer, Annette & Christina Stecker (2004), *Strategy mix for nonprofit organisations. Vehicles for social and labour market integrations*. New York: Kluwer Academic/Plenum.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2008:3

<i>Forfatter/Author</i> Karl Henrik Sivesind
<i>Tittel/Title</i> Halvveis til Soria Moria Ikke-kommersielle velferdstjenester, politikkenes blinde flekk?
<i>Sammendrag</i> Soria Moria-erklæringen, som er plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet fra 2005, har bidratt til å fremme den frivillige sektorens identitet gjennom å sette «En ny og helhetlig frivillighetspolitikk» på dagsordenen. Når det gjelder frivillige organisasjoner som utfører tjenester på velferdsfeltet er målet at «frivillig sektor fortsatt skal ha gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester». I lang tid har imidlertid endringer i administrasjon og styringsformer innen helse, utdanning og sosiale tjenester vært gjenstand for omfattende politiske diskusjoner. Hovedskillelinjene har gått mellom politikere som er for og de som er mot konkurranseutsetting. De ideelle organisasjonene har dermed blitt en blind flekk i politikutføringsprosessene. Omfanget av nonprofit velferdstjenester er i utgangspunktet lite både i vesteuropeisk og nordisk sammenligning. Nonprofit organisasjonene utfører bare 6 prosent av årsverkene på velferdsfeltet. Det er bare Sverige med 4 prosent som har en lavere andel. Selv om det har vært vekst i sysselsettingen fra 1997 til 2004 har den frivillige sektoren ikke klart å holde tritt med veksten på velferdsfeltet. På områder der ideelle organisasjoner utfører tilsvarende tjenester som offentlige og kommersielle organisasjoner, er det tre områder de tilfører et vesentlig bidrag. Det gjelder barnehager, rusbehandling og barnevern. Det er også stor sysselsetting innen rehabiliteringstjenester, men ser vi på helseområdet under ett, utfører de ideelle organisasjonene bare ca 5 prosent av årsverkene. På utdanningsområdet varierer andelen fra 2 prosent av elevene i grunnskolen, 6 prosent i videregående skole, til 14 prosent av studentene i høgere utdanning. Det er bare barnehager og høgere utdanning som har hatt sterk vekst de siste åra. Mange av organisasjonene opplever at de ikke har fått muligheter til å utvikle selvstendighet og sterke sider som ideelle organisasjoner. Det offentlige overfører i mange tilfeller risiko for variasjon i behov for tjenester til organisasjonene. På en del områder har det skjedd raske og uforutsigbare endringer i driftsavtaler og forhandlingsopplegg. Konklusjonen må derfor bli at når det gjelder vilkårene for å yte ikke-kommersielle tjenester i Norge, har vi i beste fall bare kommet halvveis til Soria Moria. For å etablere bedre vilkår, kan det derfor være nødvendig at det offentlige og de ideelle organisasjonene forhandler om en avtale for å fremme samspillet mellom sektorenes ulike men utfyllende roller, slik man bl.a. har gjort i England og Danmark. Det vil kunne bidra til å etablere de ideelle organisasjonene som viktige og varige bidragsyttere på velferdsfeltet, og sikre selvstendighet og særpreget. Den bør også understreke organisasjonenes forpliktelser til integritet, åpenhet og ansvar overfor oppdragsgiverne og mottakerne og til å være kommunikasjonsledd mellom dem. Avtalen kan fungere som et felles referansepunkt for å inngå kontrakter mellom offentlige oppdragsgivere og frivillige organisasjoner.
<i>Emneord</i> Nonprofit organisasjoner, velferdstjenester, offentlig styring
<i>Summary</i> The Soria Moria-declaration, which is a common political platform for the red-green government from 2005, has contributed to strengthen voluntary sector identity by putting «A new and integrated policy for the voluntary sector» on the agenda. When it comes to voluntary organizations performing welfare services, the stated goal is: «The voluntary sector still should have good conditions for performing non-commercial services». For a long time, changes in administration and governance of health, education and social services has been the object of political debate. The main divide is whether or not welfare services should be subject to private competition. Consequently, the non-commercial organizations have become a blind spot in policymaking processes. The size of nonprofit welfare services is small in Western-Europe and Nordic comparison. Nonprofit organizations have just 6 percent of the employment on the welfare field. Only Sweden with 4 percent has a smaller share. Although there has been growth in employment from 1997 to 2004, the voluntary sector is

not able to keep up with the welfare sector growth. In areas where the non-commercial organizations perform similar services as public and market-based providers, there are only three areas where they make a sizeable contribution. That is in kindergartens, alcohol and drug treatment, and juvenile institutions. There is also substantial employment in rehabilitation services, but on the health area in total, the non-commercial organizations only have about 5 percent of the employment. In education the shares vary from 2 percent of the pupils in primary schools 6 percent in upper secondary schools and 14 percent of the students in higher education. Kindergartens and higher education are the only areas with strong growth in recent years.

Many organizations feel that they are not given opportunities to develop independence and strengths as non-commercial providers. The public sector often transfers risks for variation in needs for service to the organizations. In some areas there have been rapid and unpredictable changes in operation contracts and negotiation structure. The conclusion must be that we only have reached halfway to Soria Moria for non-commercial welfare services. To establish better conditions, it may seem necessary for the public sector and the nonprofit organizations to negotiate an agreement to promote interplay between their distinct but complementary roles, similarly to England and Denmark. That could contribute to the establishing the non-commercial organizations as important and lasting contributors on the welfare field, and ensuring their independence and distinctiveness. It should also underline the organizations' obligations to integrity, transparency and accountability in relation to funders and users, and to be a communication link between users and the public sector. The agreement could work as a common point of reference for establishing contracts between public funders and voluntary organizations.

Index terms

Nonprofit organizaions, welfare services, public governance