

HÅKON SOLBU TRÆTTEBERG, IVAR EIMHJELLEN, RUNE ERVIK,  
BERNARD ENJOLRAS, JON KÅRE SKIPLE

# Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner



Håkon Solbu Trætteberg, Ivar Eimhjellen,  
Rune Ervik, Bernard Enjolras,  
Jon Kåre Skiple

---

Kommunal frivillighetspolitikk og  
lokale organisasjoner

---

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2020

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2020  
Rapport 2020:3

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor  
c/o Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
Postboks 3233 Elisenberg  
0208 Oslo  
[www.sivilsamfunn.no](http://www.sivilsamfunn.no)

ISBN (print): 978-82-7763-654-2  
ISBN (online): 978-82-7763-655-9

ISSN (trykt.): 1891-2168  
ISSN (web): 1891-2176

Rapporten er finansiert av Kulturdepartementet gjennom prosjektet «Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor». Senteret er et samarbeidsprosjekt mellom NORCE Samfunn og Institutt for samfunnsforskning.

---

## Forord

Det er mange som har bidratt til at denne rapporten er blitt til. Først og fremst ønsker vi å takke alle som har stilt opp til intervjuer med oss, og som har besvart vårt spørreskjema. Vi har møtt stor velvilje fra kommuner, organisasjoner og enkeltpersoner. Det er vi takknemlige for.

Det er forfatterne av denne rapporten som har ført den i pennen. Det er imidlertid et større lag som har bidratt på ulike vis. Signe Bock Seggaard, Silje Sætrang Fevik, Daniel Arnesen, Ferdinand Mohn, Ines Wagner og Tord Skogedal Lindén har alle bidratt i datainnsamlingen. Flere av disse har også bidratt i diskusjoner av design og tolking, og her har også Kristin Strømsnes og Dag Arne Christensen spilt en rolle.

Kristin Strømsnes og Signe Bock Seggaard har i tillegg lest utkast til rapporten og kommet med nyttige innspill.

Mari Tollåli, Julie Isaksen og Frida Basma har transkribert intervjuer og kodet materialet i NVivo.



---

# Innhold

Innhold.....	5
Introduksjon.....	7
Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner.....	7
Begrepsavklaringer.....	10
Tilrettelegging og politikk for kommunalt-frivillig samspill.....	11
Rammer for samspill på ulike felt.....	14
Tilnærming, metode og data.....	16
Den kvalitative casestudien.....	17
Valg av kommuner.....	17
Datainnsamling og valg av intervjuobjekter.....	18
Analyse av data.....	20
Rapportens innhold og struktur.....	21
Modeller for samspill – variasjon mellom feltene i politikkdannelsen.....	23
To dimensjoner, tre modeller for samhandling.....	24
Den formelle modellen.....	26
Kultur og fritid.....	26
Den uformelle modellen.....	28
Helse og omsorg.....	28
Barn og unge.....	31
Integrering.....	33
Utviklingsmodellen.....	33
Integrering – situasjonen i 2015.....	33
Barn og unge.....	34
Politikkdannelse oppsummert.....	35
Modeller for samspill – variasjon mellom feltene i gjennomføring av aktivitet.....	37
Kommunedominert samarbeid.....	38
Helse og omsorg.....	38
Barn og unge.....	41
Likeverdig samarbeid.....	43
Kultur- og fritidsområdet.....	43

Integrering.....	45
Barn og unge .....	48
Underleveranser .....	48
Avslutning .....	49
Betingelser for samspill på tvers av kommuner og felt.....	53
Innledning .....	53
Koordinering .....	53
Rammebetingelser og ressurser.....	54
Mellom styring og autonomi .....	58
Kommunikasjon, forventninger og frivillighetssentralenes rolle .....	60
Barrierer for politikkutvikling og gjennomføring av aktivitet.....	63
Politikkutvikling .....	63
Forskjeller mellom kommuner i samspill: betydningen av frivillighetspolitikk og planer .....	68
Avslutning .....	70
Generelle mønstre for samspill i Norge .....	71
Innledning .....	71
Generelle mønstre for samspill.....	73
Frivillighetspolitikk og samspill.....	79
Utfordringer for samspill.....	85
Avsluttende diskusjon .....	88
Avslutning.....	91
Lokalt samspill og dets potensial .....	91
Autonomi og individualisering.....	94
Appendiks .....	96
Litteratur .....	99
Sammendrag/Abstract.....	105



---

## Introduksjon

### Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner

I denne rapporten skal vi undersøke samspillet mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter på lokalt nivå. I Norge har forholdet mellom myndigheter og sivilsamfunn historisk sett vært nært og basert på tillit. Fra de tidlige faser i utviklingen av velferdsstaten og frem til i dag har offentlig sektor samarbeidet med ulike typer frivillige aktører, som også har vært pådrivere for økt offentlig ansvar for velferdsoppgaver (Kuhnle, 1983; Nagel, 1991; Seip, 1984). Store deler av det som i dag utgjør den norske velferdsstaten, har blitt til gjennom frivilliges initiativ og lokale organisasjoner som gradvis er blitt en del av det offentlige tilbudet innen blant annet skole, eldreomsorg og barnehage. Med dette som bakgrunn blir ofte begrepet «det statsvennlige samfunn» benyttet for å beskrive forholdet mellom sivilsamfunn og myndigheter i Norge (Kuhnle & Selle, 1992).

De sosiale bevegelsene som organisasjonslivet i Norge springer ut fra, har sine røtter i, og har i stor grad vært organisert i, lokalsamfunnene og kommunene. Lokale organisasjoner har lenge vært viktige medspillere for kommunene i utformingen og iverksettingen av lokal politikk i en form for lokal korporatisme der frivillige aktører er med i offentlige utvalg, styrer eller råd som representanter for ulike lokale interesser. I Norge blir mye av den konkrete velferdsproduksjonen utført i kommunene (velferdskommunen), og det er nettopp her at mye av samspillet mellom organisasjoner og myndigheter skjer. Samarbeid om utvikling og produksjon av velferd vil i stor grad formes av den lokale kommunale konteksten det foregår i. For eksempel har økonomiske forhold, velferdsmodell og tradisjoner for frivillig engasjement innvirkning på hvordan samarbeid foregår.

I tillegg til den velferdsorienterte frivilligheten har vi siden 1960-tallet hatt vekst i kultur- og fritidsorganisasjoner som dermed har fått en mer fremtredende rolle i det lokale organisasjonssamfunnet (Arnesen, Sivesind & Gulbrandsen, 2016, s. 10). Disse organisasjonene har ofte virksomhetsideer som ikke sammenfaller med hva vi i dag kjenner som kommunenes lovpålagte velferdsproduksjon, men har likevel utstrakt samhandling med kommunene. I denne rapporten retter vi oppmerksomheten primært mot samarbeid mellom det

kommunale nivået av offentlig sektor og bredden av lokale frivillige aktører i form av frivillige sammenslutninger, lag og organisasjoner.<sup>1</sup>

Det lokale samspillet skjer innenfor en kontekst formet av de nasjonale politiske rammene, de politiske føringene for hva staten ønsker i samspillet med frivillige organisasjoner, og kommunenes handlingsrom. Selv om samspill mellom frivillige organisasjoner og det offentlige har lange historiske røtter, har temaet fått særlig stor oppmerksomhet siden 1970-tallet. Politikktutviklingen har gjerne handlet om hvordan samspillet skal organiseres og finansieres, og i hvilken grad organisasjonslivet skal innlemmes i velferdsutvikling og velferdsproduksjon på ulike felt. Utover 2000-tallet ble også oppmerksomheten rettet mot å forene og samordne de mange ulike støtte- og finansieringsordningene i de ulike departementene og for de ulike typene organisasjoner som eksisterer på ulike felt, og mot å utvikle en felles helhetlig frivillighetspolitikk (Eimhjellen, 2012). Ønsket om en større samordning av politikk og støtteordninger og en helhetlig frivillighetspolitikk kom vel så mye fra frivillig sektor selv. Men staten utviklet også en større styringsvilje overfor organisasjonene og så på dem som viktige aktører innen de fleste ansvarsområder og som viktige bidragsyttere i løsningen på samfunnsutfordringene. Også på lokalt nivå, i kommunene, har oppmerksomheten mot samspill med sivilsamfunnet økt. Flere kommuner har nå vedtatt, eller holder på å utvikle, egen frivillighetspolitikk, og lokale forhold og utfordringer påvirker hvordan kommunene ser for seg samspillet med lokale frivillige organisasjoner.

Parallelt med at den offentlige politikken overfor frivillige organisasjoner har utviklet seg, har også omfanget av og innretningen på de kommunale tjenestene endret seg. Det kommunale ansvarsområdet innenfor for eksempel eldreomsorg (Daatland, 1997) og barnehager har blitt kraftig utvidet (Ellingsæter & Gulbrandsen, 2007). Helse- og omsorgstjenestene har også i stadig større grad omfattet yngre aldersgrupper enn dem som forbindes med tradisjonell eldreomsorg (Gautun & Grødem, 2015). Dette har medført tydeligere krav til profesjonalitet og utdanning hos dem som utfører tjenestene, strengere krav til innhold og form på tjenestene og krav til at dette dokumenteres. Til sammen påvirker dette måten kommuner og ikke-offentlige aktører kan samhandle på. I tillegg kommer veksten til kommersielle aktører og økt bruk av styring gjennom markedsmekanismer, herunder anskaffelsesloven og bruken av denne, som påvirker kommunenes handlingsrom (Segaard & Saglie, 2017) og forhold til frivillige organisasjoner. Dette kan også forventes å prege relasjonene mellom det offentlige og frivillige organisasjoner (Enjolras & Strømsnes, 2018).

---

<sup>1</sup> Samarbeid mellom offentlige og private/kommersielle aktører er behandlet i andre rapporter fra senteret. Se for eksempel Loga, 2016, *Frivillighet og forretning*.

Politikk for samspill har en klar ideologisk og normativ side. I hvor stor grad frivillige organisasjoner skal involveres direkte i velferdsproduksjon, er et normativt politisk spørsmål, men også knyttet til lovverket om hvilke aktører som har det juridiske ansvaret for produksjon av velferdstjenester og hvor grensene mellom offentlig og frivillig sektor skal gå. Forskningen på samspill mellom offentlig og frivillig sektor analyserer disse forholdene og relasjonene. Deretter kan de som ønsker det, bruke denne kunnskapen i normativ argumentasjon. Fra vår side ligger det ikke noen implisitt forståelse av at mer samspill er et gode, men vi avdekker betingelser for samspill som stakeholdere med en politisk agenda kan benytte. Det som er viktig fra forskningens side, er her å være tydelig på at vi beveger oss i et normativt felt samtidig som vi ivaretar vår rolleforståelse.

Organisasjonslivet i Norge er svært omfattende, med mange organisasjoner på mange ulike felt. Frivilligheten spiller en viktig rolle innenfor sentrale samfunnsområder som kultur og fritid, helse og omsorg, barn og oppvekst, integrering og beredskap. Samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner foregår på et bredt spekter av de kommunale ansvarsområdene, men omfang, formalisering og typer samspill vil variere mellom ulike ansvarsområder, og også størrelsen på sammensetningen av de frivillige organisasjonene vil påvirke samspillet. Som vi skal diskutere nedenfor, vil ulike ansvarsområder og felt være kjennetegnet av ulik grad av lovregulering, rettighetsfesting, kommunalt ansvar, nasjonale politiske føringer og etablerte tradisjoner og kulturer for samspill med frivillige aktører. Dette vil også kunne påvirke handlingsrommet og potensialet for å involvere frivillige aktører.

Når vi i denne rapporten skriver om velferdsproduksjon, er det i en vid forståelse av hva velferd er, og viser til kollektive samfunnsoppgaver som skal skape gode samfunn å leve i. Det kan være konkrete oppgaver innen helse og omsorg eller skole og undervisning, men også oppgaver innenfor inkludering og integrering, folkehelse, beredskap, natur og miljø eller innbyggernes fritidsaktiviteter. Det handler også om utviklingen av tjenestene og selve utføringen av oppgaver.

På samme vis som velferdsstaten først og fremst finnes i kommunen (Baldersheim & Rose, 2014), er det også her at frivilligheten finner sted. Frivillig innsats er i hovedsak organisert gjennom lokallag som finnes i kommunene. Disse lokallagene har gjerne forbindelseslinjer opp til sine nasjonale organisasjoner, men de har også horisontale relasjoner til kommunen og andre lokale aktører. I kommunene møtes dermed to av de grunnleggende pilarene i det norske samfunnet, nemlig kommunens apparat og frivilligheten og dets organisasjoner. I motsetning til det nasjonale nivået, som er bedre belyst, så finner vi at relasjonene mellom frivillighet og kommuner i bred forstand er et understudert tema i en norsk kontekst. Denne rapporten utgjør derfor et nybrottsarbeid. Dette gjør at vi i studien har valgt en eksplorerende tilnærming der vi i design og datainnsamling har hatt en bred tilnærming til

feltet. Det gjør også at denne rapporten er relativt deskriptiv i form og rapporterer funnene tolket i lys av data, men med begrensede teoriutviklende ambisjoner. Problemstillingene for studien er å

- utvikle typologier for samspillstyper mellom kommuner og frivillige organisasjoner
- identifisere mekanismer som strukturer relasjonene mellom kommuner og frivillige organisasjoner
- forstå hvilke forhold som gjør partene tilfredse med samhandlingen, og hvilke barrierer det er
- avdekke betydningen av kommunal frivillighetspolitikk – som indikator for oppmerksomhet mot frivillig sektor og som pådriver for utvikling av samspill
- forstå hvordan samspill varierer mellom kommuner og frivillige organisasjoner på tvers av felt

## Begrepsavklaringer

Samspill og samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører kan ta flere ulike former, og det eksisterer også et mangfold av begreper som beskriver samspill og samarbeid. Begreper som «samhandling», «samordning» og «samstyring» har i en årrekke vært tema innenfor offentlig sektor i tilknytning til økonomiske og administrative effektiviseringsstrategier og forvaltningsreformer. Et eksempel kan være strategier for å løse utfordringer som griper over sektorskillene som den offentlige forvaltningen er organisert i. Det finnes også mange andre begreper som viser til samarbeid med og involvering av ikke-offentlige aktører i velferdsproduksjonen, for eksempel «nettverksledelse», «samarbeidsdrevet innovasjon», «sosial innovasjon», «samstyring», «medborgerskaping», «sosialt medborgerskap», «kommune 3.0», «brukermedvirkning», «brukerinvolvering», osv. (Askheim, 2017; Ulrich, 2016). Noen av de siste i rekken av slike begreper omkring samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige aktører er begrepene «co-creation» og «co-production», eller «samskaping» på norsk.<sup>2</sup>

Felles for mange av begrepene over er at de har hatt som ambisjon å fange opp nye fenomen som observeres i kommunene, eventuelt at de skal inspirere til nye praksiser. I denne rapporten er imidlertid ambisjonen å forstå det som skjer i relasjonene mellom kommuner og frivillige organisasjoner uavhengig av

---

<sup>2</sup> Co-creation-begrepet har utgangspunkt i kommersiell sektor der det handler om å involvere forbrukerne i utviklingen av produkter, mens co-production i større grad er brukt i litteratur om offentlige tjenester. Man kan også skille mellom begrepene basert på tidspunktet for involvering av ikke-offentlige aktører i velferdsproduksjon, der co-creation involverer dem i en tidlig initierings- og utformingsfase, og co-production involverer dem i en implementeringsfase. I en gjennomgang av internasjonal forskning omkring samskaping, finner Voorberg et al. (2013; 2015) at begrepene co-creation og co-production i stor grad er overlappende og tillegges samme mening.

om det er ny eller gammel praksis. En generell utfordring med å identifisere nye praksiser på dette feltet er at systematisk forskning på hva som har vært tradisjonelle praksiser, er begrenset. I denne rapporten vil vi derfor bruke begrepet samspill som et overordnet og generelt begrep som viser til en form for relasjon og samarbeid mellom kommuner og lokale frivillige aktører. Samhandling er den aktive formen av dette begrepet.

I analysen av samspillet skiller vi mellom politikkdannelsen og aktivitet.

Politikkdannelsen handler om rollen frivillige organisasjoner spiller for vedtak av lokalpolitiske beslutninger. Denne rollen kan være både formell og uformell, og det vil variere i hvilken grad organisasjonene får gjennomslag.

Aktivitet handler om virksomheten kommunen og de frivillige driver med. For kommunen vil dette ofte være tjenesteproduksjon for innbyggerne, mens frivillige organisasjoner har sine kjerneaktiviteter for egne medlemmer eller for hele lokalsamfunnet. Aktivitet inkluderer dermed kommunale velferdstjenester som skoler og eldreomsorg, men omfatter også for eksempel musikkarbeidet til et korps. All slik aktivitet er interessant for rapporten så lenge både kommunen og en frivillig organisasjon bidrar, direkte eller indirekte.

Når både kommune og frivillig organisasjon gir unike og nødvendige bidrag for å oppnå et visst utfall, kaller vi det samskaping. Dette er med andre ord relasjoner som er preget av gjensidig avhengighet der hverken den frivillige organisasjonen eller kommunen kunne ha realisert en aktivitet uten bidragene fra den andre parten.

Ideelle aktører er profesjonelle virksomheter som drifter tjenester på vegne av kommunen. Disse tjenestene utføres av lønnet personale som er ansatt hos den ideelle aktøren. Slike aktører driver tjenester innenfor flere av saksområdene som vi studerer, som på sykehjem og barnevernsinstitusjoner og innen rusomsorg. Disse aktørene er imidlertid ikke et analyseobjekt i denne studien. De inngår i vårt materiale siden de i tillegg til den profesjonelle tjenesteleveransen også har frivillig virksomhet, og fordi de kan spille en rolle i samspillet mellom kommuner og frivilligheten. I analysene vurderer vi imidlertid ikke disse aktørene spesifikt, og rapporten kan ikke trekke generelle slutninger om deres rolle.

## Tilrettelegging og politikk for kommunalt-frivillig samspill

Forskningen som finnes på samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner, er ofte innrettet mot å finne suksesskriterier og barrierer. Den internasjonale forskningen er omfattende, men er ofte mer målrettet mot de offentlige tjenestene enn det bredere perspektivet vi har i denne rapporten. I den mest omfattende systematiske litteraturgjennomgangen om samskaping som vi kjenner til – den baserer seg på 136 studier og ser på faktorer som påvirker samskaping (støttende og frustrerende/hindrende) – finner forfatterne (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015) tre hoveddimensjoner som betinger hvor vellykket samvirke man oppnår når offentlige organisasjoner ønsker

medborgerdeltakelse<sup>3</sup>: kommunikasjon, kultur for samhandling og merverdi i form av bedre tjenester og aktivitet. Vi finner også at studier fra norsk og skandinavisk kontekst peker i samme retning.

**Infrastruktur for kommunikasjon** mellom offentlig sektor og frivillighet og borgere er den første dimensjonen. Det er avgjørende hvilke plattformer og kanaler det finnes for kommunikasjon og meningsutveksling. Nettopp spørsmålet om kommunikasjon og koordinering er sentralt også i studier med utgangspunkt utelukkende i den norske konteksten om samarbeidsformer mellom offentlig og frivillig sektor (Andersen, Espersen, Kobro, Kristensen, Skar & Iversen, 2018). Tessem og Magerholm (2019) har utviklet en modell for vellykket samarbeid innenfor helse- og omsorgstjenesten. Her er kommunikasjon og koordinering sentralt, og de identifiserer for eksempel bruk av frivillighetskoordinatorer på alle tjenestesteder og etablering av møteplasser og dialogmøter mellom kommune og frivillighet som egnede virkemidler. I et annet arbeid kommer Loga (2012) til noe av den samme konklusjonen: Hun identifiserer organisatorisk tilrettelegging for samarbeid gjennom koordinatorer for frivillighet som viktige faktorer for å fremme samarbeid, og det samme gjelder betydningen av økonomisk stabilitet og forutsigbarhet. Betydningen av koordinering av frivillighet blir også fremhevet i annen litteratur på feltet (Brodtkorb, 2001; Hillestad & Nybø, 2011; Romsaas, 2011).

**Kultur** for samhandling handler om politisk og profesjonell/faglig motstand mot å miste status, og kontroll kan være en forklaring på hvorfor det offentlige er tilbakeholden med å inngå i samskapingsprosesser. En del av dette handler om at offentlig sektor ofte er risikoavers og har en konservativ administrativ kultur som gjør at den ikke har tillit til at frivillige og medborgere har ressurser å bidra med; de blir sett på som tjenestemottakere heller enn partnere og assosierte. Som sagt har studien til Voorberg mfl. (2015) mest oppmerksomhet på relasjonen mellom det offentlige og medborgeren. I en gjennomgang av skandinavisk litteratur som spesifikt ser på forholdet mellom frivillig sektor og kommuner, finner Nødland, Bergsgard, Bjelland og Leknes (2007) imidlertid at når perspektivet dreies til frivillige organisasjoner, så viser litteraturen entydig mot betydningen av å ta hensyn til den frivillige innsatsens egenart; og samarbeidet bør være i form av et supplement eller alternativ og ikke en erstatning for offentlig velferdsproduksjon. Det er med andre ord en utvidelse av forståelsen for hva som er en kultur for samhandling. Også en nyere norsk studie om samskaping (Andersen et al., 2018: 78–85) vektlegger å ivareta likeverdighet (etablere et forhandlingsrom, bygge tillit) og forankring (forankring nedover og fortøyning oppover mot ledelse og myndigheter) som sentrale dimensjoner i offentlig-frivillig samspill.

---

<sup>3</sup> Studien fokuserer på individnivået (medborgeren), men faktorene som fremheves som viktige, er også relevante for samskaping mellom frivillige organisasjoner og kommunen.

**Merverdi** for begge parter er det tredje punktet. Det handler om at det offentlige, frivillige og borgere må ha tro på at samarbeid gir merverdi i form av bedre tjenester eller aktiviteter (Voorberg et al., 2015: 10). Også fra den skandinaviske konteksten finner Nødland mfl. (2007) og Andersen mfl. (2018) at det er viktig eksplisitt å arbeide med å sikre at samarbeidet gir merverdi for alle parter. Når det kommer til studier rettet inn mot spesifikke felt, finner en analyse av samhandling mellom kommuner og frivilligheten i eldreomsorgen basert på en survey og kvalitative intervjuer at kommunene synes samarbeid med frivillig sektor gir bedre kvalitet i eldreomsorgen. De oppfatter også samarbeidet som kostnadsbesparende og vurderer ikke rolleavklaring og ansvarsfordeling som særlig utfordrende (Ervik & Lindén, 2017). Førland (2019) finner imidlertid at en aktiv kommunal strategi også kan innebære en risiko for en styringsiver som utvisker frivillighetens merverdi og hemmer det frivillige engasjementet, noe som også handler om en mangelfull kultur for samhandling.

Mange av de skandinaviske studiene har et praktisk siktemål og kommer med direkte anbefalinger for hvordan man skal etablere betingelser som muliggjør godt samspill. Arbeidet til Nødland mfl. (2007) går konkret til verks og kommer med tydelige anbefalinger om at kommunen bør utarbeide en frivillighetspolitikk forankret i lokale forhold. Hensikten er å overvinne mulig gjensidig skepsis mellom kommune og frivillighet, en skepsis som fra kommunens side kan ha rot i en bekymring for det faglige nivået til de frivillige og en frykt for at frivillig innsats kan føre til en nedskjæring av kommunens egen innsats på området. Den kommunale frivillighetspolitikken bør videre konkretiseres i en frivillighetsplan, der kjennskap til hva frivillig sektor kan bidra med, er sentralt. I utarbeidelsen av planen må de frivillige organisasjonene involveres fra starten. Planen bør klarlegge behov i kommunen og avklare om frivillige bør involveres i oppgaveløsningene eller tjenestene. Gjennom denne prosessen etablerer man en struktur for kommunikasjon som er et forsøk på å håndtere de utbredte problemene med manglende kanaler og plattformer for kommunikasjon mellom kommune og frivillige organisasjoner. Loga (2012: 54–55) viser til at selve prosessen med å utarbeide en plan for kommunal frivillighetspolitikk kan fungere positivt for fremtidig samarbeid ved å bygge en struktur for samarbeid, øke det gjensidige kjennskapet til sektoren, øke velviljen til samarbeid og etablere personlige kontakter. I kapitlet «Generelle mønstre for samspill i Norge» diskuterer vi bruken av slike frivillighetsplaner i norske kommuner.

Samlet viser denne litteraturgjennomgangen at de mest relevante studiene for denne tematikken enten baserer seg på utenlandsk empiri eller forsøker å applisere og identifisere begrep og mekanismer funnet i internasjonale studier i en norsk kontekst. I tillegg er det noen studier som ser på samspill innenfor spesifikke tjenester eller temaområder. Likevel kan vi identifisere kommunikasjon, kultur for samhandling og gjensidig forståelse av merverdi

som gjennomgående sentrale dimensjoner for å forstå hvordan samspillet arter seg. Det er imidlertid mangel på studier som studerer bredden av lokale samspillsrelasjoner i den norske konteksten. Denne studien er dermed et tiltrengt forsøk på å identifisere, beskrive og forstå samspillsrelasjonene mellom frivillige organisasjoner og kommuner i et bredt perspektiv i en norsk kontekst.

## Rammer for samspill på ulike felt

Som nevnt vil kjennetegn ved ulike felt kunne påvirke, strukturere eller sette rammer for frivillige organisasjoners rolle i samspill med kommuner. Dette kan handle om nasjonale politiske føringer som lovpålagte oppgaver for kommuner, tilgjengelige ressurser og styringsverktøy, kommunalt ansvar og rettigheter samt omfanget av frivillighet på ulike felt. Slike rammer vil kunne påvirke nivået av frivillig involvering, arbeidsfordelinger og typer samspill.

Videre vil vi beskrive noen strukturelle og institusjonelle trekk ved de ulike feltene (kultur og fritid, helse og omsorg, barn og oppvekst, og integrering) som forventes å påvirke grad og form på samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner.

### Kultur- og fritidsfeltet

På kultur- og fritidsfeltet står kommunen ganske fritt til å utvikle sin politikk. Noen kulturinstitusjoner, som bibliotek, er kommunene lovpålagt å ha, men dette er unntak. Som det står i stortingsmeldingen *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida*, er det etablert arbeidsdeling mellom stat, fylke og kommune der «dagens arbeidsdeling mellom dei ulike aktørane følger i stor grad ein innarbeidd praksis, ofte basert på økonomiske eller informerende verkemiddel og i liten grad i form av lovregulering» (Kulturdepartementet, 2018a, s. 33). Kultursektoren skiller seg her fra andre sektorer siden den enkelte kommune står ganske fritt både når det gjelder målfastsettelse, ressurs og virkemiddelbruk på området (Mangset & Hylland, 2017). Dermed er det opp til den enkelte kommune hvor mye og hvordan den satser på kultur, herunder samspillet med frivillige aktører. En stor del av den kommunale kulturpolitikken er per definisjon i form av tilskudd til frivillige organisasjoner, samvirke med frivilligheten og bygging av infrastruktur som kommer frivilligheten til gode. Dette kommer blant annet tydelig frem når vi ser på hva kommunene faktisk bruker penger på innenfor kulturområdet (Mangset, Håkonsen & Stavrum, 2017, s. 84).

Dette reflekteres også i at det dominerende området innenfor frivilligheten er kultur- og fritidsfeltet, og særlig idretten (Enjolras & Strømsnes, 2018). Dette området dominerer både med tanke på antall frivillige og antall organisasjoner. I tillegg er organisasjonene på dette feltet ofte godt organisert i paraplyorganisasjoner, som for eksempel idrettsråd eller kulturråd.



## Helse- og omsorgsfeltet

Kommunene har ansvar for å sørge for gode og forsvarlige helse- og sosialtjenester til alle som trenger det, uavhengig av alder eller diagnose. Dette er en av de store oppgavene til kommunene, og i 2016 mottok 6,7 prosent av befolkningen denne typen tjenester fra kommunen (Mørk, Beyrer, Haugstveit, Sundby, Karlsen & Wettergreen, 2017). Kommunale helse- og omsorgstjenester består i hovedsak av ulike former for hjemmetjenester, som hjemmesykepleie og praktisk bistand, opphold i institusjon, herunder sykehjem, og tilbud om avlastningstiltak, støttekontakt og omsorgsbidrag. Som en del av ordningen med praktisk bistand skal alle kommuner ha tilbud om brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Mye av dette er regulert gjennom helse- og omsorgstjenesteloven med tilhørende forskrifter. Det er staten som gjennom fylkesmannen driver tilsyn med disse tjenestene. Helse- og omsorgstjenestene er dermed underlagt betydelig nasjonal regulering. Dette er et tungt kommunalt ansvarsområde, men statlige myndigheter spiller en viktig rolle som lovgiver og reguleringsmyndighet med såkalte myke styringsvirkemidler i form av veiledning, informasjon og kunnskapsdeling i tillegg til tilsynsmyndighet (Vabo, 2012). Relevante nasjonale satsninger handler om å gjøre eldre i stand til å bo hjemme lenger i stedet for å være på sykehjem når dette ikke er nødvendig (NOU 2018: 16, s. 66).

Økt oppmerksomhet på aktivitet for de eldre, i tillegg til de tradisjonelle omsorgsoppgavene, har ført til at offentlige myndigheter ønsker en satsning på frivillighet for å bedre det totale tilbudet til eldre. Betydningen av frivillighet innenfor helse- og omsorgsfeltet har gitt seg utslag i nasjonale satsninger for å hente ut potensialet i slikt samarbeid lokalt, slik som *Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor 2015–2016*, som er utarbeidet i fellesskap mellom KS og Frivillighet Norge, og som KS, Frivillighet Norge og Helse- og omsorgsdepartementets *Nasjonale strategier for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet (2015–2020)* bygger på. Frivillige aktører har alltid vært til stede innenfor helse- og omsorgstjenestene, og det var i mange tilfeller organisasjonene som var pionerer i å etablere tilbud som senere ble overtatt av det offentlige. I dag har ikke organisasjonene en slik dominerende rolle, men de er fortsatt engasjert på området, både nasjonalt og i enkelte kommuner.

## Barn og oppvekst-feltet

Kommunen har et vidt spekter av tjenester og ansvarsområder rettet mot barn og unge. De tjenestene som omfatter mest ressursbruk, er skoler med skolefritidsordning og barnehager. I tillegg er det tjenester rettet mot spesifikke grupper, som barnevern og pedagogisk-psykologisk tjeneste. Dette er lovpålagte tjenester som alle kommuner må ha, og der det er klare rammer for utforming av tjenesten og dens innhold. Dette følger blant annet av opplæringsloven og barnevernloven. I tillegg kan kommuner ha ungdomsarbeidere som jobber med å tilby fritidsaktiviteter til ungdom,

ungdomshus med ansatte eller andre tilbud som kommunen står friere til å innrette.

Frivillige aktører på dette feltet består av organisasjoner som er drevet av ungdom, enten for å skape eget fritidstilbud, som Norges Bygdeungdomslag, eller for å påvirke samfunnet, som Natur og Ungdom. Det kan imidlertid også være organisasjoner som ikke er spesifikt drevet av ungdom, men som har arbeid med barn og unge som sin virksomhetsidé.

### **Integreringsfeltet**

Integreringsfeltet er et nyere område for kommunen enn de andre områdene vi analyserer i denne rapporten. Kommunen har plikt til å tilby flyktningene introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Flyktningene har plikt og rett til å delta i ordningene. Deltakere i introduksjonsprogrammet har også rett til introduksjonsstønad. Flyktningene tilbys bolig i bosettingskommunen. Ut over dette har flyktninger og andre innvandrere de samme plikter og rettigheter som andre innbyggere i kommunen.

Samtidig har kommunen stort rom til å gjøre flere tiltak for å fremme integreringen i sine lokalsamfunn, og det er også en forventning om at dette skal skje. Særlig interessant for vårt formål er rollen sivilsamfunn og frivillige organisasjoner er forventet å ha i lokale integrasjonsprosesser. For eksempel sendte barne- og likestillingsministeren, kulturministeren, kommunal- og moderniseringsministeren og justis- og beredskapsministeren høsten 2015 et brev til landets kommuner hvor de oppfordret kommunene til å styrke samarbeidet med lokale frivillige organisasjoner, slik at man sammen kan lykkes i å ta imot nyankomne innvandrere og legge til rette for at de kan delta i samfunnet. Lokale frivillige organisasjoners rolle er også understreket i stortingsmeldingen *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016 s. 73–79) og i regjeringens integreringsstrategi (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 43–54).

### **Tilnærming, metode og data**

I dette prosjektet har vi hatt en bred, eksplorerende tilnærming som inkluderer en omfattende kvalitativ studie av utvalgte casekommuner med intervjuer av representanter fra både kommuner og frivillige organisasjoner, samt en nasjonal spørreundersøkelse til kommuner. I prosjektet og rapporten har vi brukt en institusjonell tilnærming for å undersøke hvordan institusjonelle kjennetegn ved ulike politikkkfelt påvirker rammene for samspillet mellom myndigheter og frivillige organisasjoner på tvers av kommuner. Vi har avgrenset rapporten til følgende fire felt: kultur og fritid, helse og omsorg, barn og oppvekst, og

integrering.<sup>4</sup> I analysen ser vi også nærmere på samspill i ulike faser av den politiske prosessen, fra politikkdannelse til politikkomplementering, i form av aktivitet i samhandling med frivillige.

## Den kvalitative casestudien

Problemstillingene i denne rapporten er tidligere lite undersøkt i Norge. Det er også komplekse spørsmål som inviterer til å få frem refleksjonene til aktørene og tykke beskrivelser av interaksjonene mellom representanter for kommunene og det lokale organisasjonssamfunnet. Kvalitative studier som utfyller de kvantitative kartleggingene i kapittel 4 kan dermed gi fyllestgjørende svar på problemstillingene.

Forskningsdesignet består av kvalitative casestudier i utvalgte kommuner og bydeler. Vi har gjort et utvalg på 11 kommuner (herunder to bydeler i Oslo, hvor vi også har noen intervjuer på bynivå) og intervjuet representanter for både kommuner og frivillige organisasjoner fra hvert av temaområdene i rapporten. Vi vil i fortsettelsen redegjøre for de sentrale metodiske vurderingene knyttet til valg av kommuner, valg av intervjuobjekter, datainnsamling og analyse av data.

### Valg av kommuner

I utvelgelsen av kommuner hadde vi begrenset med informasjon om utfallsvariabelen i undersøkelsen, altså hvordan relasjonene mellom kommunene og frivillige organisasjoner var. Siden tilfeldig utvalg ikke er noen god utvalgsstrategi når man kun kan studere et lite utvalg av universet (Seawright & Gerring, 2008), måtte vi derfor velge etter noen parametere vi antok hadde betydning. Utvalget ble gjort dels på substansielt grunnlag basert på de indikasjonene vi hadde om veletablert samspill, dels etter karakteristika ved kommunene, som størrelse og beliggenhet. I tillegg ønsket vi at ordføreren skulle komme fra forskjellige partier i de ulike kommunene. Ved å identifisere kommuner med variasjon langs disse dimensjonene vil vi kunne trekke mer robuste slutninger om samspillsrelasjonene (Gerring, 2008, s. 651). Når de samme mønstrene avdekker seg på tvers av disse dimensjonene, indikerer det at sammenhengen ikke skyldes nettopp disse dimensjonene.

Vårt utvalg av kommuner i denne studien varierer i befolkningsgrunnlag, fra Oslo, som er landets største by, til Eid kommune med en befolkning som bare utgjør om lag én prosent av hovedstadens befolkning. I vårt utvalg av kommuner har vi med det som kan kategoriseres som store og mellomstore kommuner, mens små kommuner (definert som kommuner med en befolkning på mindre enn 5000 innbyggere) ikke er omfattet. Vi har valgt denne skjevheten for å kunne studere bredden i samspill på tvers av felt. Vi ser at det i noen av

---

<sup>4</sup> Beredskapsfeltet var også inkludert i prosjektet, men blir behandlet i en egen rapport (Winsvold & Skiple, 2019).

våre casekommuner er lite samspill på enkelte områder; med enda mindre kommuner i utvalget ville dette vært en større utfordring. Med strategien om å kun velge mellomstore og store kommuner får vi dermed mulighet til å sammenligne på tvers av felt i alle kommuner innenfor en rikere empirisk realitet. Ulempen er at funnene blir mindre appliserbare på mindre kommuner. Også de to bydelene i Oslo som er inkludert i studien, ville kunne representere store kommuner om de ble regnet som kommuner. Kommuneutvalget representerer også variasjon med hensyn til sentralitet (SSBs sentralitetsindeks, Høydahl, 2017). Også her er Oslo og Eid ytterpunkter, men her omfatter kommuneutvalget flere ulike sentralitetsnivåer. De fleste av kommunene (10 av 12) i utvalget vårt har også formalisert frivillighetspolitikken eller holder på å utvikle en egen. Tabell 1 oppsummerer sentrale karakteristika ved kommunene.

*Tabell 1.1 Utvalgte kjennetegn ved kommunene i caseutvalget*

	Befolkning	Sentralitets- nivå	Organisasjons- tetthet (org. per 100 innbyggere)	Frivillighets- politikk
Arendal	44 785	3	2,6	ja
Asker	61 523	1	1,43	ja
Askøy	29 275	3	1,57	ja
Bodø	52 024	3	2,05	ja
Eid	6 151	5	2,67	ja
Førde	13 092	4	1,96	nei
Gran	13 642	3	2,03	ja
Mandal	15 659	3	1,96	nei
Sarpsborg	55 997	2	1,58	ja
Oslo	681 071	1	1,99	ja
Bydel Gamle Oslo	55 683	1	1,99	ja
Bydel Nordre Aker	51 558	1	1,99	ja

## Datainnsamling og valg av intervjuobjekter

Datainnsamlingen er gjennomført av en gruppe forskere etter en felles feltguide. Formålet var å gjennomføre datainnsamlingen likt i alle kommuner for å få mest mulig sammenlignbare data, samtidig som vi måtte ta høyde for lokale særtrekk som tilsa at det i enkelte kommuner ikke var mulig å gjennomføre alle typer datainnsamling, eller at det i noen kommuner var nødvendig med supplerende eller utfyllende datainnsamling.

Hoveddatakilden er intervjuer med nøkkelpersonell. Intervjuobjektene ble identifisert innenfor hvert av de utvalgte politikkområdene. Målsetningen var å intervjuer en informant fra kommuneadministrasjonen og en informant fra de frivillige organisasjonene innenfor hvert område. I kommunene kontaktet vi typisk først en rådmann eller annen person i ledende stilling, og denne henviste oss så til de ansvarlige på forskjellige områder. I noen tilfeller var det en

frivillighetskoordinator som bisto oss i dette. For å identifisere informanter fra frivillige organisasjoner forhørte vi oss i noen grad med de ansatte i kommunen. Der det finnes paraplyorganisasjoner på et felt, tok vi kontakt med disse. I flere tilfeller hadde vi samtaler med flere personer fra frivillighetsfeltet som hjalp oss med å identifisere passende intervjuobjekter.

I tillegg til dem som har sektoransvar i kommunen, har vi snakket med frivillighetskoordinatorene, da disse har særlig innsikt i, og interesse for, relasjonene mellom kommune og frivillighet. I mange kommuner spiller frivillighetssentralene også en helt sentral rolle i disse relasjonene, og det var derfor nødvendig for oss å intervjuer ansatte ved frivillighetssentraler. Vi intervjuet også i noen tilfeller ansatte i ideelle organisasjoner når dette kunne hjelpe oss med å forstå relasjonene mellom medlemsorganisasjoner og kommunen. I enkelte tilfeller har vi intervjuet mer enn én person på et område når de lokale forholdene tilsa at det var fornuftig for å få et godt bilde av situasjonen.

Vi har samlet gjennomført 89 intervjuer. Antall intervjuer i de ulike kommunene står i tabell 1.2.

*Tabell 1.2 Antall intervju per kommune fordelt på representanter for myndigheter og organisasjoner*

	Intervjuer med kommunerepresentanter	Intervjuer med organisasjonsrepresentanter
Arendal	6	5
Asker	5	5
Askøy	2	4
Bodø	6	5
Eid	2	3
Førde	1	5
Gran	3	3
Mandal	3	4
Sarpsborg	4	3
Oslo	4	1
Gamle Oslo	3	4
Nordre Aker	5	3
Samlet	44	45

Det varierer i hvilken grad de forskjellige temaområdene er dekket i de forskjellige kommunene. Dette har praktiske årsaker – det var ikke alltid mulig å få til intervjuer med relevante personer – eller skyldes at personene ikke ønsket å stille. Vi har løst dette ved å be intervjuobjekter med innsikter innenfor forskjellige saksfelt om å omtale samspill på flere felt. Likevel måtte vi ta hensyn til en viss ujevnheter i dekningsgraden av intervjuobjekter i analysen. Intervjuene på Oslo-nivå har primært hatt til hensikt å fylle ut det bildet vi har fått i bydelene.

I tillegg til intervjuene har vi samlet inn relevante dokumenter. Dette er hovedsakelig dokumenter som vi samlet inn i forkant av intervjuene, og som

intervjueren skulle bruke til å forberede seg. Dette dreier seg for eksempel om planverk og årsmeldinger. I tillegg er det dokumenter som intervjuobjekter gjorde oss oppmerksomme på, og som vi derfor har brukt til å fylle ut bildet fra selve intervjuet.

### Analyse av data

Intervjuene ble transkribert og deretter kodet etter ulike innholdsdimensjoner ved bruk av programmet NVivo for kvalitativ dataanalyse (Jackson & Bazeley, 2019). Kodene er temakoder utviklet med basis i forskningsspørsmålene og de forventningene vi presenterte over. I tillegg har vi lagt til koder etter som vi under datainnsamlingen og i kodeprosessen fant andre interessante tema som fortjener oppmerksomhet. Deretter analyserte vi det kodede materialet etter de analytiske aksene i prosjektet: politikkkfelt, kommuner og kommune versus frivillig organisasjon. Vi brukte koding i NVivo for å organisere og systematisere det store datamaterialet. Vi brukte imidlertid ikke koding for å gjennomføre kvantitative analyser av materialet. Analysene er kvalitative og ble gjort ved stegvis å systematisere funnene for det enkelte feltet eller den enkelte kommunen og deretter sammenligne disse.

I analysene har vi særlig vært interessert i å finne sammenfall og spenninger på tvers av de analytiske dimensjonene. En særlig relevant dimensjon er forskjellene i det ansatte i kommunene og representanter for frivilligheten forteller innenfor samme felt. Sammenfall i virkelighetsforståelse her indikerer at vi har et godt bilde av faktiske relasjoner. Når frivilligheten og kommunen opplever relasjonen forskjellig, er det i seg selv et viktig funn om relasjonene og noe vi diskuterer videre. Andre sentrale analytiske dimensjoner er, som vi har vært inne på, mellom felt og mellom kommuner.

Selv om vi har et omfattende datamateriale, er det noen sårbarheter vi har forsøkt å ta høyde for i analysen. Det frivillige landskapet i den enkelte kommunen er i alle tilfeller innviklet, men varierer mellom kommunene. Vi har i de fleste tilfellene forsøkt å nå de mest sentrale organisasjonene innenfor de enkelte feltene. Dette medfører at erfaringene til mindre organisasjoner er mindre representert i vårt materiale enn de er i virkeligheten. I vårt materiale ser vi mange representanter for organisasjonene som reagerer på at kommunen behandler ulike organisasjoner ulikt. Det er ikke umulig at denne effekten ville ha vært enda sterkere hvis vi hadde intervjuet flere av de små organisasjonene. Samtidig har vi intervjuet flere paraplyorganisasjoner som ideelt sett også skal ha oversikt over situasjonen til mindre organisasjoner.

Vi har i det enkelte intervju redegjort for prosjektet og bruken av data til intervjuobjektene. Noen har ingen motforestilling mot at sitater gis under fullt navn, mens andre er mer opptatt av egen anonymitet. For å sikre intervjuobjektene anonymitet, oppgir vi i teksten ikke hvilken kommune de utvalgte sitatene kommer fra, men bare relevant kontekstinformasjon som saksfelt og om de er fra kommunen eller frivillig sektor. Undersøkelsen er meldt

inn til personvernombudet for forskning (NSD – Norsk senter for forskningsdata).

### **Den kvantitative kartleggingen**

I prosjektet gjennomførte vi i tillegg til den kvalitative intervjustudien en spørreundersøkelse blant alle landets kommuner om samspillet med aktører i frivillig sektor.<sup>5</sup> Undersøkelsen ble sendt ut via den nettbaserte plattformen SurveyXact i september 2018 og avsluttet i november 2018. Den ble sendt til postmottakene i kommunene, unntatt i fire kommuner der den ble sendt til navngitte personer som på forhånd hadde avklart at de skulle svare på vegne av sin kommune. 216 kommuner gjennomførte hele undersøkelsen, og i tillegg svarte 25 kommuner på ett eller flere av spørsmålene. Nettoutvalget i undersøkelsen er 241 kommuner (inkludert bydeler i Oslo), som tilsvarer en svarprosent på 55. En analyse av hvilke kommuner som svarte, viser ingen tegn til skjevhet knyttet til befolkningsstørrelse, ordførers politiske parti eller valgdeltakelse i kommunen. I så måte mener vi undersøkelsen vil gi et representativt bilde på samhandlingen mellom kommuner og frivillige aktører sett fra kommunenes ståsted. Samtidig kan det variere hvilke personer i kommunene som svarte på undersøkelsen. Her kan det tenkes at stillingskategori, stillingsnivå og hvilket ansvarsområde respondenten jobber med, påvirker den kunnskapen og oversikten hver respondent har hatt om samspillet med frivillige organisasjoner i kommunen. På tross av dette mener vi at disse dataene, sammen med den kvalitative studien, kan gi et viktig kunnskapsgrunnlag om samspillet mellom kommuner og frivillige organisasjoner i Norge.

### **Rapportens innhold og struktur**

Videre i denne rapporten skal vi i kapittel 2, basert på den kvalitative case-studien, undersøke hvordan samspill mellom kommuner og organisasjoner varierer etter type felt eller ansvarsområde når det kommer til politikkdannelsen. Her skal vi fokusere på de fire feltene kultur og fritid, helse og omsorg, barn og oppvekst, og integrering. I kapittel 3 studerer vi gjennomføringen av aktiviteter etter de samme kriteriene. I kapittel 4 skal vi mer spesifikt undersøke faktorer som hemmer og legger til rette for samspill. Her skal vi undersøke forskjeller både mellom de ulike feltene og mellom kommunene i casestudien. I kapittel 5 vil vi så, med utgangspunkt i den nasjonale spørreundersøkelsen, rette fokus mot de generelle trekkene ved samspill på tvers av kommunene i Norge. Her vil vi også analysere i hvilken grad kommunal frivillighetspolitikk er koblet til ulike trekk ved samspillet. Vi avslutter rapporten i kapittel 6 med en oppsummering av de viktigste funnene

---

<sup>5</sup> I spørreundersøkelsen ble bydelene i Oslo inkludert som egne enheter. Oslo kommune er derfor ikke med som en egen selvstendig enhet. Bruttoutvalget i undersøkelsen var 440 enheter.

og setter dem inn i et teoretisk rammeverk for å forklare kjennetegn ved samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner i Norge.



---

## Modeller for samspill – variasjon mellom feltene i politikkdannelsen

I dette kapitlet skal vi sammenligne de fire politikfeltene som ble nevnt i innledningen, altså kultur og fritid, helse og omsorg, barn og oppvekst, og integrering. Vi skal se på hva disse feltene har til felles, og hvilke variasjoner som er mellom dem, og forsøke å gi forklaringer på disse variasjonene. Det er relasjonene mellom kommuner og frivillighet når det kommer til politikkdannelse, som er tema for dette kapitlet. I praksis handler dette om hvordan frivillige organisasjoner kan påvirke kommunen, enten etter invitasjon eller på eget initiativ.

I en sammenligning mellom forskjellige politikkområder kan vi se hvordan disse på ulikt vis strukturerer forholdet mellom frivillige aktører og kommunen (Stone & Sandfort, 2009). Et politikkområde utgjør en spesifikk kontekst. I denne konteksten har myndighetene definert handlingsrommet til frivillige aktører. Dette har de gjort gjennom nasjonal lovgiving og regulering, men også gjennom lokale styringsverktøy som lokale reguleringer, politikkinisiativ og finansiering. Dette strukturerer mulighetsrommet til aktørene som er involvert i feltet. Samtidig er denne mulighetsstrukturen (og den offentlige politikken som opprettholder den) også gjenstand for konkurranse og kamp mellom involverte aktører. Sistnevnte poeng understreker at frivillige organisasjoner ikke nødvendigvis er passive aktører prissatt offentlig politikk, men at de har rom for å påvirke relasjoner gjennom sine motiver og ressurser.

Kommunene er ulike når det gjelder både politisk og administrativ organisering, og hvor mye penger som brukes på frivilligheten. Likevel har de en del fellestrekk knyttet til sin rolle i implementering av nasjonale tiltak. Kommunen er en mangfoldig institusjon med tre nivåer: en politisk beslutningsenhet, en administrativ enhet og kommunale institusjoner som skole, bibliotek og sykehjem. I dette kapitlet vil vi rette oppmerksomheten mot forskjeller og likheter mellom politikkområdene kultur og fritid, helse og omsorg, barn og unge, og integrering på tvers av kommuner. Når vi ser tydelige mønstre som utspiller seg på tvers av ulike kommuner, indikerer det at

mønstrene ikke kan knyttes til forhold i den spesifikke kommunale konteksten, men heller bør anses som allmenne forhold knyttet til politikkområdet.

## To dimensjoner, tre modeller for samhandling

Denne studien har et eksplorativt design basert på store mengder data. Den eksplorative komponenten gjør at vi når vi analyserer data, må være åpne for et bredt spekter av funn, siden vi ikke har grunnlag for å formulere tydelige og spesifikke forventninger. Derfor har vi identifisert to sentrale dimensjoner som muliggjør systematiske sammenligninger på tvers av felt. De to dimensjonene er primært generert induktivt, altså utviklet med basis i dataene vi har samlet inn. Samtidig er de inspirert av foreliggende forskning og kunnskap om feltet, slik at dimensjonene også i noe grad bygger på tidligere forskning. De to dimensjonene er grad av formalisering og hvor hierarkisk relasjonene er.

Kontakten mellom frivillige organisasjoner og kommuner når det kommer til politikkdannelse, kan ta et utall forskjellige former. Det kan være uformell kontakt mellom politikere eller ansatte og organisasjonene, ofte kan dette også være de samme personene. Dette er på mange vis grunnlaget for den tradisjonelle norske relasjonen som handler om «små og oversiktlige forhold, særlig på lokalt nivå, og med mye uformelt samarbeid og lite tung kontroll» (Selle & Strømsnes, 2012, s. 5). Samtidig har det nasjonalt vært en tiltakende tendens til at kommuner har en mer aktiv politikk overfor frivilligheten, noe som har gitt seg utslag i egne lokale frivillighetsmeldinger og etablering av ulike samarbeidsorgan (Loga, 2012). Relasjonene mellom frivilligheten og kommunene kan dermed også ta form av formell deltakelse i råd, utvalg eller høringer hvor etablerte kriterier regulerer tilgang og beslutningsmyndighet.

I tillegg til grad av formalisering i relasjonen er det også en historisk spenning knyttet til grad av hierarki i relasjonen mellom aktørene. I den norske korporative tradisjonen har det over tid vært kontakt mellom kommuner og frivillighet (Sivesind, Arnesen, Gulbrandsen, Nordø & Enjolras, 2018). Hvordan dette arter seg, har vi begrenset kunnskap om, og dette arbeidet er den mest omfattende kvalitative undersøkelsen på lokalt nivå vi kjenner til. Vi vet imidlertid at norske kommuner i økende grad styrer gjennom å koordinere innsatsen til forskjellige offentlige og ikke-offentlige aktører (Røiseland & Vabo, 2016). Dette gjør de for å koordinere innsatsen og nå (felles) mål og slik mobilisere ressursene maksimalt. Hvordan denne koordineringen finner sted, kan imidlertid bli preget av ressursene til de ulike aktørene. Det betyr at relasjonen mellom frivilligheten og kommunen kan variere fra å være hierarkisk med kommunal dominans, via å være likeverdige parter, til å være hierarkisk med frivillig dominans.

Rent empirisk vil en hierarkisk relasjon der kommunen dominerer, være preget av at frivillige organisasjoner driver lobbyvirksomhet eller annen form for ensidig påvirkning overfor kommunen. Det er således en situasjon der

kommunen sitter i førerretet, og avhengighetsforholdet er relativt ensidig, i den forstand at de frivillige trenger kommunen i langt større grad enn kommunen trenger frivilligheten. En mindre hierarkisk og mer likeverdig situasjon preget av at avhengigheten går begge veier, vil dermed arte seg i mer symmetriske samarbeidsformer der det etableres mer likeverdige samarbeid.

Vi har dermed identifisert to akser: en som handler om grad av formalitet, og en som handler om hierarkiske versus horisontale relasjoner. Hvis vi kombinerer de to modellene, får vi en firefeltstabell med idealtyper for hvordan relasjonene arter seg.

*Tabell 2.1 Idealtyper for relasjonene i politikkdannelsen*

	Hierarkisk	Horisontal
Uformell	Uformell modell	X
Formell	Formell modell	Utviklingsmodell

Som det fremgår i tabellen identifiserer vi tre idealtyper som kjennetegnes av sin plassering på de to aksene. Vi har en **uformell modell** som primært består av uformell og ad hoc-kontakt mellom frivillige organisasjoner og kommunen. Her har kommunen en relativt tilbaketrukket relasjon til frivilligheten, og det er begrenset med initiativer til å videreutvikle samarbeidet. Det er dermed heller ikke etablert avtaleverk eller plattformer for denne typen samkjørt utviklingsarbeid.

**Den formelle modellen** finnes innenfor den hierarkiske polen. Her finnes det formelle avtaler og råd, men kommunen er lite aktiv overfor andre aktører enn dem som er innenfor de formelle foraene. Dermed kan det oppstå en insider- og outsiderforskjell der noen frivillige aktører er utenfor, mens andre har tilgang til kommunale ressurser.

**Utviklingsmodellen** er mer likeverdig, men der er relasjonene preget av formelle arenaer for interaksjon. Her bidrar begge parter til å utvikle relasjonen, både til nye felt, samarbeidsformer og initiativer som leder til samskaping.

I tillegg kan man se for seg en type interaksjon med uformelle, horisontale relasjoner. Dette finnes ikke i vårt materiale.

Disse modellene er idealtyper. Det vil si at det ikke er noe politikkområde der alle relasjoner i alle kommuner befinner seg innenfor én av modellene. De gir likevel mulighet til å rette et analytisk blikk mot politikkområdene og identifisere aspekter som peker mot den ene eller andre modellen. I denne rapporten vil vi analysere de ulike saksfeltene ved å plassere dem innenfor den modellen der de har tyngdepunktet sitt. Det vil si at noen saksfelt ganske enhetlig hører hjemme i én modell, mens andre har aspekter som hører hjemme i ulike modeller og derfor omtales ved flere anledninger. På denne måten søker vi å løfte frem forskjellene mellom feltene samtidig som vi beholder nyansene i beskrivelsene.

## Den formelle modellen

### Kultur og fritid

Innenfor kultur og fritid er én faktor gjennomgående i alle kommuner og bidrar til å formalisere kontakten mellom kommunene og den største gruppen av frivillighet, nemlig idrettsrådene. Det fremgår av regelverket til Norges idrettsforbund at alle kommuner som har minst tre idrettslag, skal ha et eget idrettsråd, og en av kjerneoppgavene til idrettsrådet er å være en arena for samarbeid med kommunen. Mange kommuner har også egne kulturråd og musikkråd selv om dette ikke er like vanlig som idrettsrådene. Denne formen for samhandling letter koordineringsjobben til kommunen da frivilligheten allerede har koordinert seg i sin relasjon til kommunen. Dermed ønsker kommuner også i mange tilfeller å overføre denne modellen til andre områder der denne organiseringen ikke er egeninitiert.

Dette resulterer i at noen kommuner har mer utstrakte formaliserte samhandlingsformer med paraplyorganisasjoner innenfor ulike felt, mens andre kommuner kun har idrettsråd der frivilligheten koordinerer seg selv.

Ungdomsråd, eldretåd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne er eksempler på formelle arenaer som er skapt for at berørte innbyggere skal ha innflytelse i utformingen av politikk. Disse er formelt ikke en del av organisasjonslivet da det følger av kommuneloven at kommunen skal etablere dem. De har likevel en sammenfallende rolle i at de skal kanalisere opplevelser og inntrykk til beslutningstakere fra innbyggere i en spesifikk målgruppe. Det finnes også en rekke innvandrerråd. Disse kan være paraplyorganisasjoner for innvandrerorganisasjoner og flerkulturelle organisasjoner, eller de kan være etablert av kommunen som en høringsinstans.

Disse rådene inngår ikke i vår undersøkelse. I en bredere vurdering av formelle kanaler for innbyggerinnflytelse i politikkdannelsen vil de imidlertid være en del av bildet.

I én kommune er «frivillighetsutvalget» en formell arena for involvering av frivillige organisasjoner i utformingen av politikk. Hvert år er det et dialogmøte før handlingsprogrammet blir utarbeidet. Det finnes likevel utfordringer med denne modellen når det gjelder hvem som blir hørt, representasjon av de mindre ressurssterke og spenning mellom deliberativt (diskusjon) og representativt (flertall) demokrati i grunnlaget for beslutninger. I tillegg virker idretten som dominerende i slike fora, ifølge en representant fra kommunen:

Det er de store aktørene med mange tusener medlemmer som når frem i vårt apparat. [...] Jeg tror ikke det er spesielt for [vår kommune]. Det er fremdeles en utfordring å finne den representative formen som vil være hensiktsmessig for de gruppene som er utsatte, og andre, og som ikke klarer det. Så blir de ikke hørt. De som blir hørt, er de største, det er flertallet, og på en måte er det riktig også, men da får man en ordening som vi har i dag. Der man bruker mange penger på idrett og idrettsarenaer.

En annen kommune har skriftlige samarbeidsavtaler med flere frivillige organisasjoner. Dette formaliserer relasjonen, men avtalene er inngått i en hierarkisk relasjon da samarbeidet hovedsakelig er basert på kommunens vilkår. Det er en utfordring i relasjonen at de ansatte i kommunen har arbeidstid fra åtte til fire, mens frivilligheten hovedsakelig finner sted på kveldstid. De formaliserte strukturene kan i noen grad bøte på at kommunen ikke har ansatt en egen koordinator for relasjonene til frivillig sektor, men både kommunerepresentantene og organisasjonene ga uttrykk for at samarbeidet kan bli bedre med en slik stilling fordi den vil bidra til å gi bedre oversikt over frivillighetssektoren.

Fordelene med organiseringen i paraplyorganisasjoner er ganske universelt godtatt i kommunen, som dermed er positiv til slike etableringer på flere av kultur- og fritidsfeltets områder. Fra frivillighetssiden er det imidlertid mer sammensatt, noe som illustreres godt av en av lederne for musikklivet:

Det som jeg synes er litt vanskelig å se med det musikkrådet, er hvor bredt det skal favne. Og hva slags arbeidsoppgaver det er. Jeg skulle ønske kommunen ga et bedre mandat til hva de ønsker å bruke det musikkrådet til. For de mener kulturlivet selv må finne ut av hva man skal bruke et sånt råd til. Veldig mange av de som engasjerer seg, engasjerer seg mye. Og jeg har ikke tid til å sitte i et råd hvis jeg ikke vet hva poenget med det er. Da drifter vi heller selv i korpset. Jeg ser fordelene for kommunen, for de tenker at da har de et sted å forholde seg til i stedet for veldig mange. Men da tenker jeg at de må være mer aktive selv. For eksempel putte fordelingen av kommunale midler inn der, [...] Og så er det veldig, ... det er de største idrettslagene som drar det mest. Men det er enda større forskjell på de forskjellige musikkdelene. Det er ganske stor forskjell på å drive et korps enn å drive et trekkspillorkester

Her kontrasterer hun musikkrådet med idrettsrådet, som har klare administrative oppgaver i form av å kanalisere kommunale midler. Dessuten peker hun på et annet gjennomgripende tema innenfor den formelle kanalen, nemlig forskjellene i muligheter til innflytelse mellom de store, dominerende organisasjonene og de mindre aktørene. Dette er et tema som er gjennomgående i hele vårt materiale, på tvers av både kommuner og saksfelt.

## Den uformelle modellen

### Helse og omsorg

Helse- og omsorgsfeltet er dominert av tjenester for eldre. Dette gjelder generelt for kommunens ressursbruk og oppmerksomhet, og det gjelder også for samhandlingen med frivillige aktører. Helse og omsorg er et stort område for alle kommuner, og det er følgelig rimelig å anta at det finnes noe handlingsrom ressursmessig til å satse på samhandling med frivillige dersom det er ønske om det. I tillegg til at dette området er underlagt betydelig nasjonal regulering, finnes det også frivillige sertifiseringsordninger, også i privat regi, der kommunen kan velge å la sykehjem være livsgledeshjem eller lignende, noe som vil ha konsekvenser for bruk av frivillige og rollen disse skal ha. Dette er initiativ som skal bidra til at aktivitet og gode opplevelser for den enkelte bruker blir satt i system. Denne typen sertifisering har nasjonal anerkjennelse og er i folkehelsemeldingen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2019) nevnt som et tiltak for å motarbeide ensomhet blant eldre.

Når det kommer til de grunnleggende omsorgsoppgavene, har kommunen et begrenset handlingsrom. Dette er tydelig lovregulert og krever i stor grad profesjonell kompetanse. Dette gjør at helse og omsorg er et område med tydelige makthierarkier der kommunen prioriterer driften av egen virksomhet og frivilligheten bidrar på kommunens premisser. Dette er et hovedbilde som avtegner seg i alle kommunene. Begrunnelsen for dette, som vi eksplisitt eller implisitt gjenfinner i alle kommuner, er at det er et område der kommunens aktivitet er basert på høy grad av faglighet, og hvor kommunens innsats er regulert i lovverket.

Frivillige organisasjoner på helse- og omsorgsfeltet har mest påvirkning på politikk som er knyttet til egne rammevilkår. Relasjonen mellom frivillige og kommunen er ofte sentrert rundt kommunens tjenester, særlig for eldre. Frivillige organisasjoner ønsker å bidra inn i disse tjenestene, eller de ønsker å bruke kommunen for å få tilgang til tjenestene; for eksempel ønsker frivillige organisasjoner å komme i kontakt med hjemmeværende eldre som mottar hjemmetjenester, for å tilby sosiale tilbud som besøksvenn eller lignende.

De fleste kommunene har som vanlig praksis å arrangere møter mellom lokale organisasjoner og kommunen med jevne mellomrom – for eksempel årlig. Disse møter er ment for informasjonsutveksling og har sjelden en form eller et omfang som gjør at de får karakter av likeverdighet. Vi har imidlertid eksempler, for eksempel knyttet til utvikling av kommunale folkehelseplaner, på at frivilligheten er trukket inn i planarbeid for å påvirke innholdet. Dette kommer av at frivilligheten er ventet å ha en viktig rolle i folkehelsearbeidet, noe som også følger av nasjonale styringsdokumenter, slik at denne delen av folkehelseplanen må utvikles i et samarbeid.

Vi har ikke eksempler på at frivillige organisasjoner har engasjert seg i spesifikke politiske spørsmål knyttet til helse- og omsorgsfeltet. Tvert imot er

organisasjonene flere steder tydelige på at de ikke ser det politiske som sin rolle. Dette illustrerer en frivillig organisasjon slik:

[navn på organisasjon] [...] kan ikke delta i politikken og si hvilken vei tingene skal gå, men vi får jo innspill i forhold til at vi får lov til å komme inn og fortelle om prosjektet våre, vi kan søke om penger til kommunen på ulike ting

De ønsker kun samkvem med kommunen for å jobbe opp mot brukere og finner ikke å ha en rolle i politikktutvikling eller påvirkning. Dette er et interessant funn sett i lys av rollen frivillige organisasjoner på helse- og omsorgsfeltet historisk har spilt i utviklingen av velferdsstaten i Norge. I tidligere tider var disse viktige ideologiske og faglige premissleverandører for utviklingen av hele velferdsfeltet (Selle, Strømsnes & Loga, 2018). At lokale foreninger i dag ikke kan spille en slik rolle i møtet med den enkelte kommune, er å forvente. Likevel er det bemerkelsesverdig at organisasjonene ikke har ambisjon eller ønske om å påvirke prioriteringer, standarder eller situasjonsbeskrivelse innenfor det lokale helse- og omsorgsfeltet. I noen grad kan dette forklares ved en arbeidsdeling der nasjonale eller regionale organisasjoner tar seg av politiske spørsmål, mens lokalavdelingene er mer aktivitetsorienterte. I tillegg handler dette om at det på lokalt nivå er ressursmangel (økonomi og frivillige) særlig i mindre organisasjoner, som ikke makter å engasjere seg politisk i tillegg til de aktivitetene eller tjenestene de produserer. Hvis ideelle velferdsleverandører hadde vært et analyseobjekt, kan det også være at vi ville ha funnet større ambisjoner for å delta i politikktutvikling hos dem.

Likevel finnes det eksempler der kommunen inkluderer frivilligheten i enkeltsaker. I én kommune skal det bygges nytt sykehjem, og der har kommunen inkludert representanter for frivilligheten i en styringsgruppe for prosessen for på den måten å sikre at planene som legges, legger til rette for frivillighet. I dette tilfellet er det en frivillighetsentral som representerer frivilligheten. Et mer inngrepende eksempel er fra en annen kommune hvor en person på frivillighetssentralen forteller følgende:

Demensforeningen, ikke minst, har vært med på å presse på at kommunen skrev under for halvannet år siden på at de ville bli et demensvennlig samfunn, gjennom Nasjonalforeningen. Der har det på en måte ikke skjedd noe. Der har vi mast og presser på. Jeg og en sykepleier i kommunen, vi var i Oslo på Nasjonalforeningen og ble opplært, fikk programmet. Vi har alt av opplæringen på en pinne og kan gå ut til drosjer, butikker og sånt og ha opplæring med de ansatte i det. Men vi trenger en liten presentstilling til en person som skal gjøre det, fordi jeg jobber 70 prosent og klarer ikke. Vi har lagt det litt dødt, for å presse på at kommunen må ansette. Frivillighet koster noe faktisk, og det er veldig viktig. Frivillighet koster penger, men du får mye igjen, ikke sant.

Dette er et eksempel på at samvirke mellom lokalt press fra en frivillig lokal aktør og nasjonale ordninger drevet av store frivillige organisasjoner kan resultere i spesifikke prioriteringer for kommunen. Samtidig viser det hvordan kommunen er i førersetet i relasjonen, særlig når det kommer til allokering av ressurser.

Personlige relasjoner har påvirkning på samspillsrelasjoner innenfor helse- og omsorgsfeltet. I flere kommuner peker organisasjonene på at gode personlige relasjoner gjør samarbeidet enklere og gjør at man får gjennomslag for sine synspunkt. Til dette kommer det at de frivilliges representanter kan peke på forskjellige ansatte i den kommunale administrasjonen og hvordan samarbeidet er forskjellig med de ulike ansatte. På samme vis påpeker kommunens folk at samarbeidet glir lettere med noen representanter fra frivilligheten enn med andre.

Et springende punkt når det kommer til personlige relasjoner og hvor lett eller dårlig dette gjør samarbeidet, er vurderingen av kompetanse og da særlig den faglige kompetansen hos de frivillige. Vi har flere eksempler på at frivillige organisasjoner har frivillige med utdanning og erfaring innenfor fagfeltet, for eksempel som sykepleiere, og når kommunen anerkjenner dette, skaper det lettere felles forståelse og godt samarbeid. Vi har imidlertid også eksempler på relasjoner der de frivillige har vurdert egen kompetanse som bedre enn hva kommunen har vurdert, noe som gir gnisninger i forholdet. Dette gjelder særlig organisasjoner som ønsker å være tettere på kjernetjenestene til kommunen, for eksempel i demensomsorg eller lignende. Her er det potensial for konflikt dersom de frivillige organisasjonene ikke får slikt innpass som de ønsker.

Det later til å være et par forhold som er styrende for denne relasjonen. Det gjelder for det første der de frivillige er tilknyttet en ideell virksomhet, og det dermed har vært en form for symmetri i fagkompetansen mellom kommunen og de frivillige. Dette kan være ideelle eldresenter, sykehjem eller for eksempel rusomsorg. For det andre er det annerledes for organisasjoner som har klart definerte oppgaver innenfor den sosiale arenaen, for eksempel som besøksvenner. Disse er utelukkende komplementære til de kommunale tjenestene. Dette gjør at kommunen ikke opplever at dens faglighet og leveranse av tjenester blir utfordret, samtidig som den verdsetter at frivillige dekker behov som er der, men som kommunen ikke har kapasitet til å dekke. Vi ser særlig at de mer spesialiserte organisasjonene som ønsker å tilby mer profesjonelle tjenester som demensomsorg eller tilbud til psykisk syke, er mindre tilfreds. Dette er en problemstilling som kommunene ikke forstår. Selv der frivillige organisasjoner er misfornøyde med manglende anerkjennelse og tilgang, er samarbeidspartnerne i kommunen ikke oppmerksomme på denne misnøyen.

En strukturerende forskjell her er at den komplementære sosiale oppfølgingen fra frivillige organisasjoner finner sted på institusjonsnivå slik at relasjonen ofte er mellom frivillig organisasjon og den enkelte institusjon. Dersom frivillige ønsker å være tettere inkludert i kjernetjenestene formelt sett,



vil imidlertid relasjonen være med den sentrale administrasjonen i kommunen. Det ser ut til at personlige relasjoner og pragmatiske løsninger er lettere å dyrke på institusjonsnivå.

### Barn og unge

Når det kommer til barn og unge, viser intervjuene at dette området domineres av kultur- og fritidsorganisasjoner. Det vil si at det er disse organisasjonene som har flest barn og unge som medlemmer, og det er også disse organisasjonene kommunene anser som de mest relevante i forbindelse med ungdomsarbeid. Likevel er det også noen andre organisasjoner i vårt materiale. Det er organisasjoner som er dominert av voksne, men som har barn og unges oppvekstbetingelser som siktemål. Disse organisasjonene har lite oppmerksomhet om egne rammebetingelser, men kan forsøke å påvirke politikken som gjelder målgruppen. Denne typen organisasjoner er lite utbredt, og i flere av kommunene som inngår i vår undersøkelse, kunne vi ikke identifisere organisasjoner som passer inn i en slik kategori. Derrest har vi en gruppe organisasjoner som består av ungdom og som primært jobber for å bedre unges betingelser, både generelt og når det gjelder deres egne aktiviteter. Sistnevnte organisasjoner er i vårt materiale langt på vei et oslofenomen.

Dette gjør bildet sammensatt når det kommer til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoners deltakelse i stående råd eller på møteplasser. I noen kommuner er dette en fremmed problemstilling på dette feltet, enten fordi det ikke finnes organisasjoner med interesse for slik deltakelse, eller fordi det at kommunen legger vekt på skole og andre lovpålagte oppgaver, gir lite rom for frivilliges deltakelse. Det later til å være en klar og delt oppfatning mellom kommuner og organisasjoner at primært organisasjoner som har en etablert posisjon vis-a-vis kommunen, eller som besitter spesialkompetanse, blir bedt om å delta i møter der kommunen trenger innspill fra organisasjoner. Representanter for en organisasjon som jobber med ferieaktiviteter til barn fra familier med vanskelige levekår, er ikke direkte misfornøyd med eget gjennomslag, men påpeker at andre organisasjoner har tettere forbindelser til kommunen når det kommer til å bli hørt:

Vi ser at det er gjerne de som har, vi ser jo at Voksne for barn blir spurt veldig mye mer, og de er jo på en måte veldig etablert, så de er veldig flinke til å markedsføre. Og det samme er med Røde Kors og for så vidt ...

Én organisasjonen som engasjerer seg i enkeltsaker i vårt materiale, er en idrettsklubb i Oslo som definerer seg nesten like mye som en sosial organisasjon. De er svært opptatt av at barn fra familier med dårlige levekår skal ha mulighet for å delta, og er kompromissløse når de tilrettelegger for disse barna. Informanten beskriver hvordan de søker gjennomslag når det kommer til tilgang og bruk av idrettsanlegg, som er en knapp ressurs:

For vi er sånn, okay, hvis ikke du hører på hva jeg sier, så må jeg si det til Aftenposten i stedet. Den uka her har vi vel hatt tre avisoppslag denne, ikke sant.

Et annet eksempel er fra Oslo hvor lokale ungdomsorganisasjoner har kompetanse på lokale levekårsutfordringer som kommunen etterspør, og som på spørsmål om de blir invitert inn i formelle råd forteller dette:

Ja, men mer lokalt. Vi har blitt invitert til flere råd. [...] Det er veldig mange som spør: Hei, vi i frivillighet Norge, EMI eller IMDi ønsker å ha dere med ... men vi er her for å bygge bydel. Vi forholder oss til lokalstyret for området, biblioteket, alle mulige bostyrer ...

Organisasjonen har betydelig legitimitet som lokalsamfunnsaktør og oppfattes som representant for interessene til grupper som ofte ikke er til stede i offentligheten. Dette skjer samtidig som betydelige ressurser brukes på å håndtere lokale levekårsutfordringer i et løft av området der organisasjonen har base. Resultatet blir at de inviteres inn når man trenger noen til å fremme interessene til lokale ungdommer. Dette er særlig interessant sett i lys av at en annen barne- og ungdomsorganisasjon i bydelen har en klar oppfatning av at det er svært vanskelig for bydelen å jobbe målrettet med vanskene i lokalsamfunnet fordi den mangler kjennskap til lokalsamfunnets utfordringer og hverdag. Disse spenningene og det behovet kommunen opplever for å bruke ungdomsorganisasjoner til å komme i inngrep med deler av befolkningen, ser imidlertid ut til å være et oslofenomen slik som det fremstår i casekommunene i vår studie.

Selv om deltakelse i råd og utvalg er viktig for utvalgte organisasjoner som har tilgang på dette, virker uformell kontakt å være viktig for enda flere organisasjoner. Det er et gjennomgående trekk at organisasjoner viser til personlige relasjoner for å forklare hvorfor samarbeidet med kommunen arter seg som det gjør. I flere tilfeller refererer informanter fra frivillig sektor til kommuneansatte uten nødvendigvis å være klar over stillingen til den enkelte. I ett eksempel har en organisasjon som har jobbet aktivt for å informere kommunens administrasjon og politikere om sine aktiviteter, opplevd at politikere tok kontakt for å forhøre seg om hvorfor de ikke hadde søkt på tilgjengelige midler:

Vi søkte jo ikke fattigdomsmidler i år, vi har søkt sentralt fordi at vi er fylkesnivå, og da ble jeg ringt av en av de mest sentrale politikere i Høyre, som sitter i den komiteen som behandler søknader, og var fortvilt fordi at vi ikke hadde søkt.

Dette eksempelet viser hvordan lokale bekjentskap og relasjoner kan skape bindinger til beste for organisasjonene.

## Integrering

Den mest omfattende påvirkningen frivillige organisasjoner har på integreringsfeltet, handler om deres egne rammebetingelser. Påvirkningen her er imidlertid jevnt over beskjeden og handler ofte om tilgang til egne lokaler eller lignende.

Når det kommer til å delta i stående råd, utvalg og andre fora, ser vi også her at dette er relativt lite utbredt, og at der det finnes, er det ikke alltid vellykket. Integreringsfeltet bærer preg av å ikke være det meste sentrale området for frivilligheten og samkvetmet mellom frivillighet og kommune. Det er heller ikke her kommunene har flest arenaer der det er naturlig at frivillige organisasjoner deltar. Unntakene er når store organisasjoner som Røde Kors, som i kraft av å være en dominerende aktør på frivillighetsfeltet har jevnlig kontakt med kommunen, har integrering på agendaen. Det er likevel i liten grad snakk om å ha en hånd på rattet i styringen av politikken.

De frivillige organisasjonene på integrasjonsfeltet har generelt lave ambisjoner om å påvirke lokale politiske prosesser. I vårt materiale kommer det ikke opp en eneste sak der organisasjonene ønsket å endre kommunenes politikk knyttet til integrering. Norsk folkehjelp skiller seg tydelig ut i en kommune hvor lokallaget har en eksplisitt politisk agenda, noe de andre organisasjonene understreker at de ikke har. Engasjementet til dette lokallaget av Norsk folkehjelp handler imidlertid primært om nasjonale problemområder, som de såkalte oktoberbarna, afghanske asylsøkere som kom til Norge som enslige, mindreårige asylsøkere høsten 2015, og som skulle sendes hjem når de fylte 18 år, i oktober 2017.

## Utviklingsmodellen

### Integrering – situasjonen i 2015

Når det kommer til frivillige organisasjoner som jobber på integreringsfeltet, viser Espegren, Eimhjellen, Erevik, Guribye og Lindén (2019) at det i forbindelse med det kommunale integrasjonsprogrammet er begrenset med frivillige aktører som har reelt samarbeid med kommunene. Aktiviteten drives i hovedsak uavhengig av kommunen eller på kontrakt som en slags underleverandør. Det er med andre ord et mindretall av tilfeller der organisasjonene er med i politikktutforming. Dette stemmer godt overens med våre data, men vi finner imidlertid et interessant fenomen knyttet til den store ankomsten av flyktninger i 2015. Det er gjennomgående for både frivillige og kommuner at integrering av innvandrere var et kjernetema i denne tiden, og at dette endret forholdet mellom kommuner og aktuelle frivillige organisasjoner ved at kommunene ble mer interessert i å komme i dialog med organisasjonene. Det later imidlertid til at aktualiteten til temaet har blitt redusert siden da. Et eksempel omhandler en kommune hvor en etablert struktur for samspill var

avgjørende for at frivillige kunne bidra i slik grad som de gjorde i 2015. En ansatt i kommunen beskriver det slik:

Når jeg tenker tilbake på det arbeidet, så var det en utrolig bra flow. Jeg tror det handler om at [...] strukturen var etablert. I samarbeidsrådet sitter kommunalsjef, varaordfører, frivillige organisasjoner, voksenopplæringen. Så vi hadde jo allerede et forum hvor vi møttes. Det var en møteplass hvor vi tenker sånn og sånn, er det andre som er interesserte i det, kan vi få til noe sammen? Det var en veldig god flow. Det var jo et stort trøkk og et stort behov. Mange (frivillige) strømmet jo til og ville hjelpe til overalt.

Dette eksempelet illustrerer et fenomen vi så flere steder: Da kommunen ble overvældet av de mange flyktningene som kom, ble frivillige organisasjoner invitert til bordet og fikk en mulighet til å påvirke som de ikke tidligere hadde hatt. Dette er også et bilde som bekreftes i Aasen, Haug og Lynnebakkes studie (2017) av frivillige organisasjoners rolle i forbindelse med flyktningeankomsten i 2015.

### Barn og unge

Vi viste over hvordan organisasjoner for barn og unge passer best inn i en uformell modell. Likevel har vi unntak som viser hvordan handlingsrommet for kommuner og frivillige organisasjoner kan utnyttes lokalt. Det ser vi i et eksempel fra et lokallag av Røde Kors som er en viktig partner for kommunen. Dette forklares dels med at Røde Kors har en stor lokal organisasjon med flere ansatte som har valgt å sette barn og unges oppvekstvilkår i fokus. Og dels av at kommunens ansvarlige innenfor dette området beskrives som særlig interessert i samarbeid med frivillige organisasjoner. Røde Kors' representant beskriver utstrakt samarbeid med kommunen:

Ja, det er jo en samarbeidsgruppe som vi har vært med i. Det er litt sånn at vi i Røde Kors er så heldige at vi har en del (lokalt) ansatte, så det er litt sånn at Røde Kors, vi er veldig opptatt av å kartlegge behovene til kommunen, og da er det jo barnefattigdom og integrering som er noen av de som er øverst, sammen med dette med å gjøre noe med å motvirke mobbing og ensomhet. Da blir vi spurt om å sitte i disse gruppene hvor de har gått gjennom de ulike tilbudene og bestemt hvilke aktiviteter det er som tilfredsstillende de kravene, og hvilke aktiviteter føler denne gruppen at vi skal satse på. Og så er det de ansatte i kommunen som basert på det har gjort en prioritering. Og da er det sånn at vi kan søke noe som heter Bufdir om midler, men det kan vi bare gjøre i samarbeid med kommunen. Så da sier kommunen at «Ja, vi vil satse på dette prosjektet» og prioriterer oss sånn at vi får lov å søke, og nå er det vel tredje eller fjerde året vi har fått midler gjennom de til noe som heter Barnas Røde Kors, som er et tilbud for barn mellom 6 og 13 år og skal være et gratis fritidstilbud litt for de barna som ikke vil f.eks. spille håndball og fotball, men også for de barna som

ikke har råd, eller foreldre som klarer å følge det opp. Det hadde ikke gått hvis ikke kommunen hadde stått bak oss og sagt at dette er noe de vil få til.

I dette eksempelet er den frivillige organisasjonen med på å initiere politikk og gjennomføre den. Røde Kors har en klar opplevelse av å ha en hånd på rattet, selv om kommunen på mange vis sitter i førersetet. Dette bildet understrekes av kommunen, som beskriver hvordan frivilligheten utfordret kommunen i forbindelse med et prosjekt om mobbefri oppvekst. Her argumenterte Røde Kors for at det burde være miljøarbeidere i ungdomskubbene for at frivilligheten kunne gjøre sin del av oppgavene. Kommunen hadde i utgangspunktet tenkt på miljøarbeidere i ungdomsskolen, men responderte positivt på utfordringen slik at de nå hadde miljøveiledere både på skolen og i klubbene. I utgangspunktet var ikke dette en del av kommunens planer og prioriteringer.

Eksemplene over viser hvordan det finnes potensial for utviklingsorientert deltakelse fra frivillige organisasjoner i politikktutforming. Om dette er et ideal, er et politisk og normativt spørsmål – det handler om hvem som skal ha innpass på beslutningsarenaer i lokaldemokratiet. Det viser imidlertid at dette er et reelt valg i mange sammenhenger. I dette kapitlet setter vi søkelys på forskjeller og likheter mellom temaområder og ikke mellom kommuner. Dette gjør at noen forhold blir mer synlige enn andre. Materialet vårt tyder imidlertid på at det også er generelle forskjeller mellom kommuner på i hvilken grad de tilrettelegger for at frivillige deltar i politikkdannelsen, selv om dette skjer innenfor rammene til de ulike feltene.

## Politikkdannelse oppsummert

I dette kapitlet har vi vist hvordan graden av formalisering og hierarki i relasjonene strukturerer forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner i politikkdannelsen i en slik grad at vi har kunnet utvikle tre idealtypiske modeller. Sammenfallet i forskjeller og likheter mellom feltene understreker hvor viktig de institusjonelle rammene er for samhandlingen. Ikke overraskende er det det største og mest organiserte feltet, kultur og fritid, som har oppnådd formaliserte kanaler for påvirkning, mens de fleste andre gruppene av frivillige hovedsakelig må basere seg på forskjellige former for lobbyvirksomhet innenfor en uformell modell. Eksemplene på utviklingssamarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner demonstrerer potensialet for at frivilligheten kan ha en mer offensiv rolle i politikktutvikling dersom det er lokal vilje til dette hos både kommune og organisasjoner.

Det er gjennomgående på tvers av kommuner og på tvers av felt at de uformelle kanalene er sentrale for å oppnå gjennomslag i den politiske prosessen. Særlig de frivillige organisasjonene peker på at det er nyttig å ha personlige bekjentskap i kommunen. Dette er imidlertid ofte knyttet til tilgang

til lokaler og praktisk nytte for organisasjonene. Hvilke organisasjoner som har mest nytte av uformell kontakt, varierer etter de personlige relasjonene som finnes, og vi finner ingen systematikk knyttet til typer organisasjoner.

Når det gjelder øvrig lobbyvirksomhet som skal påvirke på politisk nivå, ser vi at paraplyorganisasjonene som allerede har en etablert formell kontakt med kommunene, også er gode på dette. Dette trekkes gjennomgående frem av intervjuobjekter i kommunen. De etablerte, formelle relasjonene skaper også bekjentskap som i tur gjør det lettere å oppnå innflytelse gjennom uformell kontakt. Slik sett forsterker det de eksisterende forskjeller i innflytelse.

Særlig sammenlignet med idretten er det mange av de andre organisasjonene som mener at de blir forfordelt, noe dette sitatet er et eksempel på:

Det er morsomt når idretten får til en ordning i kommunen, at når det skal bygges en ny skole, så skal det ikke bygges gymsaler, men idrettshall. Hver gang det bygges en skole, så står det politisk at det skal bygges en skole og en flerbrukshall, altså en idrettshall. Idretten kan bare sette seg rolig tilbake; de får det som de vil ha det. Ja, det er en enorm skjevfordeling mellom idretten og kulturen, i favør av idretten. Det er et budskap som jeg har politisk, men jeg må veie mine ord.

I dette sitatet handler det om bygg og anlegg, og dette er et område der mange organisasjoner mener at kommunen prioriterer idretten fremfor andre frivillige organisasjoner. Det er imidlertid ikke begrenset til bygg og anlegg, men handler om en generell opplevelse av at organisasjonene ikke blir likebehandlet. Som vi har sett over, finner vi også noe av den samme mekanismen i forholdet mellom små og store organisasjoner innenfor de ulike saksområdene.

Samtidig er det en kjensgjerning at idretten som regel er den største aktøren og således snakker på vegne av flest innbyggere. Hvordan den enkelte kommunen bør vekte størrelsen på organisasjoner og ønsket om mangfold i organisasjonssamfunn, er et politisk spørsmål, men mekanismene vi beskriver her, synes å være til stede i alle kommuner.

Det er en omfattende motstand mot å mene noe om politiske spørsmål hos mange av organisasjonene. Det er påfallende hvordan mange organisasjoner ikke ønsker å mene noe om lokale prioriteringer, med unntak av egne rammebetingelser. I nasjonal sammenheng er nettopp det å mene noe og påvirke politikk en sentral rolle for organisasjonene. Det kan være en skjevhet i utvalget siden vi for eksempel kun unntaksvis har for eksempel miljøvernorganisasjoner i vårt utvalg. Likevel er det påfallende at det i dag er en utbredt og eksplisitt motstand hos mange organisasjoner om å mene noe om andre forhold enn deres egne rammebetingelser. Det gjelder for eksempel tjenester for helse og eldre, hvor frivillig sektor tidligere var en ideologisk drivkraft i utviklingen av velferden.

## Modeller for samspill – variasjon mellom feltene i gjennomføring av aktivitet

Som vi så i forrige kapittel, kan frivillige organisasjoner ha ønske om og evne til å påvirke lokalpolitiske beslutninger. De fleste av disse organisasjonenes formål handler imidlertid ikke om å påvirke beslutninger, men om å organisere og tilby aktivitet. Noe av dette finner sted uten samhandling med det offentlige, og det faller utenfor brennpunktet for vår studie. Vi ser imidlertid at mye blir til i møte mellom kommunen og organisasjonene, og denne relasjonen kan arte seg på et utall forskjellige måter.

Også her finner vi at det er særlig to dimensjoner ved temaområdene som rammer inn hvilken rolle frivillige organisasjoner kan ta. For det første er det omfanget og formen av offentlige forpliktelser. På noen områder kan kommunen fritt velge nivå og innretning på tjenestene til innbyggerne. På andre områder er det relativt detaljerte krav til kommunen, gjerne formulert i lov og forskrift. For det andre er det hvor generelle de kommunale tiltakene er: Er de rettet inn mot spesifikke grupper, eller er det generelle tiltak som er ment å treffe den almene befolkningen?

Ved å kombinere de to dimensjonene i en firefeltstabell kan vi identifisere idealtyper som kan brukes i analysen av aktivitet innenfor de ulike temaområdene.

*Tabell 2.2 Idealtyper for samspill i aktivitet*

	Offentlige forpliktelser	Offentlig handlingsrom
Generell støtte	X	Likeverdig samarbeid
Måltrettet støtte	Kommunedominert samarbeid	Underleveranser

Vi har en idealmødel som kjennetegnes av **likeverdig samarbeid**. Dette er situasjonen når både de frivillige organisasjonene og kommunen har unike ressurser som er nødvendige for å realisere aktivitetene. Dette er også innenfor områder hvor kommunen har handlefrihet fra nasjonale lover og retningslinjer.

En annen idealmodell kjennetegnes av **kommunedominert samarbeid**. Her er det kommunen som setter premisene for samarbeidet, og dette gjøres innenfor rammene av kommunens handlingsrom. Bidrag fra frivillige organisasjoner vil dermed primært fylle ut det offentlige tilbudet ut over det kommunen er pålagt. Kommunen er med andre ord ikke avhengig av frivilligheten, og frivilligheten finner sted på områder som er rettet inn mot spesifikke undergrupper av befolkningen.

**Underleveranser** er betegnelsen vi bruker når det er snakk om at frivillige organisasjoner utfører oppgaver som er det offentliges ansvar. Dette er gjerne begrensede oppgaver innenfor tjenester rettet mot utvalgte mottakere av offentlige tjenester.

Den siste ruten i tabellen finner vi ingen tilfeller av i vårt materiale.

## Kommunedominert samarbeid

### Helse og omsorg

Samspill i utføringen av tjenester og aktiviteter er svært utbredt på helse- og omsorgsfeltet, hvor et gjennomgripende tema er forholdet mellom frivillighet og offentlig ansvar. Helse og omsorg er et område med tydelige makthierarkier, der kommunen prioriterer driften av egen virksomhet, og frivilligheten bidrar på kommunens premisser. Dette er et hovedbilde som avtegner seg i alle kommunene. Begrunnelsen for dette, som vi eksplisitt eller implisitt gjenfinner i alle kommuner, er at det er et område der kommunens aktivitet er basert på høy grad av faglighet, og hvor kommunens innsats er regulert i lovverket. Som en frivillighetssentral som begrunnet at helse og omsorg er et område med dårligere kår for frivillighet, uttrykte det: «... de er veldig regelstyrt, ta type helse, veldig regelstyrt, har knallharde kvalitetskrav som må støttes, og så er det litt skummelt å slippe til frivilligheten på de arenaene der».

Mye av aktiviteten på helse- og omsorgsfeltet er rettet inn mot eldre. Dette handler i noe grad om at frivilligheten tradisjonelt har vært opptatt av dette feltet. I kommuner hvor frivillige organisasjoner med profilen til Blå Kors har stor tilstedeværelse, ser vi også samarbeid knyttet til rusomsorg. For øvrig er det et par aktiviteter som er gjennomgående i alle kommunene. For det første har alle kommuner en eller annen form for besøksvennsordning der frivillige besøker beboere på sykehjem og/eller brukere av hjemmetjenestene. Slike besøksvennsordninger er gjerne i regi av Røde Kors eller andre organisasjoner, eller de er i regi av sykehjemmet selv eller frivillighetssentralene. Det er også felles for alle kommuner at sykehjemmene har frivillige med til sosiale arrangementer.

For det andre er det aktiviteter der frivillige og ideelle organisasjoner er involvert i faglige tilbud til innbyggerne. Dette gjelder for eksempel tilrettelegging av en demensvennlig kommune eller øvrige demenstilbud,



herunder pårørendeskole til de som har nærstående med demens. Sorggrupper og kriseteam i kommuner er også aktiviteter som ofte innlemmer både frivillige og kirke.

Fra kommunenes side er man uten unntak tilfreds med samarbeidet med frivillige og de frivilliges bidrag. Dels kommer dette av at kommunene ser at det innenfor deres oppdrag ikke er rom for å dekke mange av de sosiale behovene som frivillige dekker, og dels handler det om at kommunene ser bidrag fra frivilligheten som et middel for å nå målet om at flere eldre kan bo lenger hjemme, samtidig som oppmerksomheten om aktiviteter for eldre øker i kommunenes forståelse av omsorg. Dette poengterer flere kommuner uoppfordret og uavhengig.

Et gjennomgående trekk i intervjuer med frivillige organisasjoner er at anerkjennelse er en viktig del av vurderingen av om de er tilfreds med relasjonen til kommunen. Organisasjoner som er fornøyde, noe som gjelder de fleste, trekker frem at de ser seg selv som anerkjent av kommunen og da særlig av spesifikke personer i helse- og omsorgsavdelingene. Organisasjoner som er mindre fornøyde, trekker frem at de ikke blir anerkjent og gjerne heller ikke får tilgang til å tilby tjenestene sine til brukergruppen i kommunen. Denne representanten for en frivillig organisasjon målbærer en irritasjon vi finner flere steder:

I styret nå er vi ni. Fire–fem av oss har helsefaglig bakgrunn og er mer enn godt nok skolert til å kunne ta undervisning både i demensvennlige samfunn og aktivitetsvenner [...] Og jeg tenker det kunne vi gjort, og så kunne de sluttet å si at de har så lite penger, for de bruker penger på noe som ikke strengt talt er nødvendig når du har skolert andre folk til å ta jobben.

Det springende punktet for anerkjennelse er, som vi var inne på tidligere, faglighet og ulik vurdering av de frivilliges faglighet.

I én kommune påpeker frivillige organisasjoner at det er krevende å samarbeide med kommunen fordi kommunen er redd for at frivilligheten skal ta jobbene deres. Dette kontrasteres med et prosjekt på sykehuset som er veldig vellykket, trass i at spesialisthelsetjenestene er vel så regelstyrte og faglige som kommunale omsorgstjenester. Også i intervjuer med representanter for kommunen kommer det flere ganger opp at når de ønsker å rigge den kommunale organisasjonen for samarbeid med frivilligheten, er det et problem at ansatte er skeptiske til at frivillige skal inn på deres domene og utfordre deres arbeid.

Mange kommuner er kommet til at de selv må koordinere frivillighet. Dels fordi det ikke har fungert tilstrekkelig bra i samarbeidet med frivillige organisasjoner, og dels fordi organisasjonene ikke har kapasitet eller evne til å koordinere med de ansatte og brukernes behov i sykehjem. Vi ser derfor at de fleste sykehjem har ansatte som jobber med koordinering av frivillige. En

kommunalt ansatt forteller om en god erfaring med egne «frivillighetskoordinatorer» ansatt på sykehjem:

men de [frivillighetskoordinatorene] kobler frivillighet ... så lista er lang over frivillige ... det er fra 21 til 40 lag, foreninger, organisasjoner og enkeltstående frivillige på hver institusjon. Det er jo egentlig en liten frivillighetssentral. For det samarbeides ikke så godt med Frivillighetssentralen på institusjoner for jeg tror Frivillighetssentralen har fått i oppdrag å «serve» hjemmeboende eldre. Men institusjoner har da fått de frivillige og kulturvertene på institusjonene, og det funker ganske greit sånn som det gjøres i dag i alle fall.

Flere kommuner der frivilligheten og kommunens representanter er enige om at samarbeidet er vellykket, trekker skriftlige avtaler for formen på samarbeidet frem som en viktig betingelse. En sammenfallende faktor er at former for samarbeid som har vedvart over tid, beskrives som vellykkede, mens man sliter med nyere initiativer. Dette tyder på at regler for arbeidsdeling enten kan kodifiseres i en avtale eller innarbeides gjennom sedvane. Når det ikke er en slik delt forståelse, blir samarbeidet krevende.

Forholdet mellom enkeltfrivillige og organisasjoner og rollen til frivillighetssentraler henger sammen. Mye av frivilligheten som skjer på helse- og omsorgsfeltet er overfor brukere som får kommunale tjenester innenfor et tydelig lovregulert felt. Mange har helseutfordringer som gjør at frivillighet ut over besøkstjeneste ofte betinger at de ansatte på sykehjem legger til rette for aktivitet. Innsatsen fra frivillige må dermed være koordinert og, særlig fra kommunens perspektiv, gjøres i tråd med arbeidet i kommunen. Landskapet av frivillige varierer mye mellom kommuner, noe som gjør at vi har avdekket et utall løsninger på denne koordineringsutfordringen.

En modell er at tradisjonelle frivillige organisasjoner (typisk Røde Kors) drifter en besøkstjeneste og andre tilbud, at de står for opplæring av frivillige, og at de gjør dette i samarbeid med de kommunale tjenestene som yter tjenester til målgruppen.

En annen modell for koordinering er at for eksempel sykehjem har egne venneforeninger, som kan bestå av pårørende til tidligere beboere, tidligere ansatte eller andre, og disse foreningene bidrar på forskjellig vis inn mot brukerne.

Vi ser også at det er utbredt at sykehjemmene har ansatte som i hele eller deler av sin stilling har som oppgave å følge opp frivillige. Dette ser vi kan være aktivtører, sykepleiere eller «kulturarbeidere». Mange enkeltfrivillige er direkte rekruttert av disse, og de har ikke medlemskap eller tilhørighet til noen organisasjon.

En annen modell er at frivillighetssentralen rekrutterer frivillige direkte og koordinerer disse med de kommunale virksomhetene. Vi har også sett at frivillighetssentralen rekrutterer frivillige, som ansatte ved institusjoner så følger opp, eller at frivillighetssentralene ønsker at disse frivillige skal bidra til

innsatsen til en frivillig organisasjon. Denne frivillighetscentralen er et eksempel på dette:

Så sant vi klarer å få en ny frivillig inn i en organisasjon som for eksempel Røde Kors eller andre, så er det flott for oss, for da får de den oppfølgingen. De får bedre oppfølging som enkeltfrivillige. Det er ikke alle frivillige som vil være organisert, og det er selvfølgelig opp til hver enkelt.

Forholdet mellom individuelle frivillige og de som er medlemmer i organisasjoner, er spent. Vi har eksempler på kommuner som mener det er viktig at kommunen tar ansvar og koordinerer frivillige fordi organisasjoner ikke er i stand til å hente ut potensialet, og at man dermed går glipp av mye frivillighet dersom kommunen ikke tar det ansvaret selv. Vi ser også kommuner som mener enkeltfrivillige nettopp innen helse og omsorg er «den viktigste ressursen» da det gir kommunene mer styringen. I én kommune er det en konflikt basert på det opplevde konkurranseforholdet mellom kommunen og en frivillig organisasjon om å organisere besøksvenner til sykehjemmene.

At det er reelle dilemma knyttet til dette, er tydelig i et tilfelle der en ideell aktør driver en institusjon og forteller at de har frivillige både fra medlemslistene i egen organisasjon og rekruttert fra frivillig.no. Lederen ved denne organisasjonen påpeker at det på mange måter er enklere med frivillige fra frivillig.no da prosessen med å få dem i aktivitet er mindre byråkratisk. Noe av dette kan handle om at frivillige organisasjoners kritiske rolle som sivilsamfunnsaktører kan oppleves som slitsom for den enkelte kommunale samarbeidspartner, selv om den er verdsatt i et samfunnsperspektiv.

## Barn og unge

Generelt er det lite samhandling i å skape aktivitet knyttet til kommunens kjerneoppgaver overfor barn og unge. Det er begrenset deltakelse knyttet til skole, med unntak av et par eksempler der idrettsklubber tilbyr aktiviteter innenfor skole- og fritidsordningen. En kommunalsjef for pedagogiske tjenester forklarer begrensningene som finnes i feltet:

På mitt felt er det ikke så mye. Når det gjelder skoler, barnehager ... Spesialpedagogiske tjenester er jo nokså regulert. Fagforeningene har vi jo møter med, og de er jo litt obs på at vi bruker kvalifisert personell, men at det kan komme noen inn og være litt leksehjelp i SFO og den slags, det er det åpning for.

Det er imidlertid en del samkvem på institusjonsnivå mellom den enkelte skolen og det lokale sivilsamfunnet. Dette er lokalt initiert og finner tidvis sted under radaren til kommunalledere, noe som eksemplifiseres av en annen kommunalsjef når han blir bedt om å karakterisere forholdet mellom kommunen og frivilligheten knyttet til barn og unge: «Generelt så tror jeg det

er positivt, men det er også viktig å påpeke at det er veldig knytta til den enkelte skole og barnehage».

Samtidig finnes det andre områder der det er rom for samhandling om tjenester. Flere organisasjoner driver med ferietilbud eller lignende rettet mot barn og unge fra vanskeligstilte familier. Her er ofte kommunene en avgjørende samarbeidspartner for å identifisere og komme i kontakt med familier med barn i målgruppen. Vi har et par kommuner der de frivillige organisasjonene har gode erfaringer med dette, mens en organisasjon i en annen kommune er frustrert over at barnevernet, etter deres syn, ikke makter å finne familier som har barn som kan trenge en gratis ferie:

I fjor kunne barnevernet ikke finne noen barn, så da gikk vi til innbyggertorget (ny etat i kommunen) som klarte å skaffe 16 barn. Primært trodde vi at det var barnevernet som skulle gjøre jobben, men det viste seg at de ikke gjør det. Det har vi beklaget overfor både kommunen og barnevernssjefen. Sommerleiren er gratis, vi henter og bringer. Det er ingen utgifter, kun praktisk tilrettelegging, og det greier barnevernet ikke å få til. Det er for dårlig!

Vi har imidlertid også andre eksempler på at kommuner trenger frivillige organisasjoner i lokalsamfunnet for å komme i kontakt med barn og unge i målgruppen. Dette er tydelig i intervjuene med organisasjonene, men også i intervjuene med ansatte i kommunen:

Samspillet der, med gode frivillige organisasjoner, er stort sett veldig bra, så vi kan dra nytte av hverandres erfaringer, kunnskap og innsikt på feltet om, det vil jeg si er til det gode.

Overordnet kan man likevel si at de frivillige organisasjonenes innsats primært er rettet inn mot barn fra vanskeligstilte familier. En annen inngang til dette, som vi ser i flere kommuner, er satsningen på å gjøre fritidsaktiviteter tilgjengelige for barn fra familier med lite penger. Et slikt samarbeid finner vi flere steder. I én kommune er de ansatte svært entusiastiske for resultatet som kom etter initiativ fra frivillige:

Og vi gikk i dialog med de, og vi dro til Oslo og så på ulike type ordninger på østlandsområdet, på Røde Kors da. Og vi gikk tilbake til styringsgruppa og sa [...] «dette er fantastisk, dette er sånn og sånn, hva tror dere?». Jo, «Skriv en politisk sak» sier de, «det her må vi ha». Så skrev jeg en sak med treårig prosjekt for å komme i gang. Men bystyret sa: «Nei, det skal ikke være prosjekt, det skal være fast tilbud». Så vi inngikk en avtale med Røde Kors hvor vi går inn med driftsmidler, og de skal drifte dette, og de tar seg av hele pakka. Det her er et fantastisk eksempel på hvordan kommunen kan bruke frivillig sektor, og hvordan frivillig sektor får vekst rett og slett.

Vi ser en lignende tilfredshet med samarbeidet om samme fenomen i andre kommuner og med andre frivillige organisasjoner. Nettopp det å bruke idrett og kultur for å integrere barn og unge som har falt utenfor økonomisk, sosialt eller kulturelt, er gjennomgående i kommunene. Det er vanlig at kommunens ungdomsteam trekker frem idrettslag som sine fremste samarbeidspartnere i frivillig sektor, og her har man også en ordning hvor andre frivillige organisasjoner, som Lions, bidrar med støtte til medlemskontingent og treningsavgift der dette er nødvendig.

Oslo er på mange måter i en særstilling i dette spørsmålet. Her er deler av byen gjenstand for et spesielt områdeløft hvor det å bruke sivilsamfunnet til å løfte barn og unge fra marginaliserte familier har vært en sentral ambisjon. Informantene kan derfor fortelle om et mylder av initiativ og samarbeid bydelen og områdeløftet er involvert i. Samtidig har dette også siden før områdeløftet vært en lokal satsning.

Det er generelt tilfredshet med samhandlingen som finner sted, selv om omfanget flere steder er begrenset. Begrensningene skyldes i stor grad at det ikke er like mange organisasjoner engasjert på dette feltet som for eksempel på kultur- og fritidsfeltet, og dels at noen av de kommunale aktivitetene er mindre egnet til å inkludere frivillige.

Vi har imidlertid et par eksempel på misnøye fra frivillig sektor sin side. Det ene er en kritikk mot at «halvkommunal» frivillig aktivitet blir prioritert av kommunen på urimelig vis:

På den ene siden kalles de frivillige, men på den andre siden er de finansiert av kommunen og kunne ikke eksistert uten det. Vi skaffer selv penger, det gjør ikke [navn på frivillig organisasjon]; de har ingen egen inntektskilde.

Dette eksempelet viser hvordan frivilligheten selv ikke anser inngripende samhandling mellom kommune og organisasjoner som et udelt gode. Samtidig gir informanten uttrykk for at de også gjerne skulle hatt kommunale midler, noe som understreker den iboende spenningen mellom ønsket om en autonom frivillighet og aktivt samarbeid med kommunen.

## Likeverdig samarbeid

### Kultur- og fritidsområdet

Innenfor kultur- og fritidsområdet spiller frivillige organisasjoner en sentral rolle i samfunnet, men vil antageligvis ikke være i stand til å opprettholde det samme tilbudet uten samhandling med kommunen. Den kulturpolitiske modellen i Norge er desentralisert, preget av likhet, medvirkning og kulturell velferd (Mangset, 1992). Avstanden mellom kommunen og organisasjonene er kort. Kommunale institusjoner (skole, musikk- eller kulturskole, bibliotek,

enheten som drifter kommunale anlegg, osv.) spiller en sentral rolle ved å tilby infrastruktur og kompetanse. En betydelig del av kulturaktivitetene er organisert i samarbeid mellom frivillige organisasjoner og disse kommunale institusjonene.

I alle kommuner som vi har undersøkt, innebærer kultur- og fritidsaktiviteter en form for samarbeid mellom frivillige organisasjoner og kommunen, hvor kommunen er involvert ved å sette infrastruktur (lokaler, anlegg) til disposisjon for frivillige organisasjoner, bidra med økonomiske midler enten til organisasjonens drift eller til bestemte arrangementer eller prosjekter, samt ved at kommunale ansatte i ulike kommunale etater og institusjoner er direkte involvert med frivillige for å realisere aktiviteter, arrangementer eller prosjekter.

Dette sitatet fra kulturetaten i en kommune illustrerer mangfoldet av samarbeidsflater som kan eksistere mellom det frivillige kultur- og fritidslivet og ulike deler av kommunen:

Kommunen har et veldig tett samarbeid med frivillighet innenfor veldig mange forskjellige sektorer av kultur- og fritidsarenaen sånn sett, både innenfor idrett, historielag, musikk, frivilligsentraler og så videre. Både fordi vi er tilrettelegger og tilskuddsgiver, men også fordi de er pådrivere og interessenter rundt kulturlivet. Mye av kulturtilbudet i kommunen drives av frivillighet. [...] Vi samarbeider jo veldig tett med historielag for eksempel. Som vi både har mye felles arrangementer med, og vi har en slags avtale at de drifter type mindre lokale museum og den type ting. Så har vi tett samarbeid med korpsene, hvor vi bidrar med instruktør til en del av dem. Så der er det jo på en måte et litt sånn blanda forhold der også, med at vi leverer inn en tjeneste egentlig, og så har jo de sitt frivillignettverk rundt der igjen. Idrettslag. Vi har vel egentlig tettest kontakt med Idrettsrådet, som vi snakker gjennom, og som vi er i jevnlig dialog med, og som jo også har på en måte også litt sånn formaliserte avtaler med kommunen om at vi skal ha, de har jo for eksempel påvirkning på hvordan vi fordeler (bruk av) idrettsanlegg. Hvordan vi fordeler tilskudd til en del ting, så har de innspillmuligheter på det. Så det er vel kanskje de største aktørene sånn sett som jeg kommer på nå hvert fall. [...] Biblioteket, er jo også en viktig arena for frivillighet. Ja, egentlig en del av det som jeg ikke har sagt også handler jo om at vi i stor grad tilbyr gratis lokaler. For gratisprinsippet for lag og foreninger er veldig viktig her i kommunen. Så det er jo ikke synliggjort i budsjettene, men de får jo låne idrettshaller, lokaler, ha arrangementer på biblioteket i samarbeid med biblioteket som regel da. Og egne. Og bruker alt det vi har av lokaler på de kulturhusene som vi har. Og på skoler og så videre, idrettshaller og svømmehaller og sånn får de benytte fritt, gratis. [...] På festivaler og arrangementer så bruker vi en del frivillige. Vi kunne jo ikke håndtert en del av arrangementene uten dem.

Særlig innenfor idretten er samarbeidet tett. En ansatt i en kommune forteller:

På idrettssiden har vi gjort et grep med hensyn til drift og samarbeid med lag og foreninger. Vi har inngått avtale med fem idrettslag om å overta eierskap av kunstgressbaner. Det gir lagene større forutsigbarhet for hvordan de kan styre sine aktiviteter. Kommunen har stilt økonomi til rådighet; en lang prosess med mye saksbehandling og tett dialog med Idrettsrådet underveis. Vi har nå kommet dit at vi har signert kontrakter og driften er i gang. Det ser veldig spennende ut. Vi har også [en annen enhet i kommunen] som er en enhet som driver med aktiviteter mer enn vi gjør. De tilrettelegger gjennom sin drift for lagenes aktiviteter. Det er jo lagene som gjør aktivitetene, men det er kommunen som åpner dørene og legger til rette. Aktiv fritid driver mer enkeltaktiviteter rettet mot enkeltmennesker og enkeltgrupper. Vi har en tjenestekjøpsavtale med Skiforeningene som preparerer alle skiløyper i våre områder. Vi har også lyst ut drift av en idrettshall og en ishall. Det er det to idrettslag som har tatt utfordringene og kommet med tilbud – og de har fått driftsavtalene.

Kulturskolen er et kommunalt tilbud som i betydelig grad lever i løpende samspill med frivillige organisasjoner. Dette gir muligheter, men også utfordringer i et gjensidig avhengighetsforhold. Denne korpslederen illustrerer forholdet:

Og korpset var med å bygge, eller var på en måte en viktig premiss for at det i det hele tatt ble kulturskole. Fordi da kunne kommunen selge timer med en gang, i korpset. Han som var dirigent i korpset, han gikk inn som rektor i kulturskolen. Så det har vært en veldig viktig bidragsyter for at kulturskolen skulle oppstå, og er vel den største kunden også, tror jeg da. Det må kommunen svare på. Akkurat rundt kulturskolen har det vært en del turbulens i det siste, fordi man ser at kommunen skrenker inn på tilbudene. [...] Men det jeg opplever der, er at kommunikasjonen mellom kulturskolen og korpset ikke er god nok. Jeg opplever ikke at kulturskolen skjønner helt hva korpset driver med, og har helt respekt for det. Samtidig skjønner sikkert ikke vi i korpset helt hva kulturskolen kunne ha hjulpet oss med. Så der opplever jeg ikke at samarbeidet er så tett som jeg kanskje hadde forventet at det skulle vært.

Her kommer det frem at korps og kulturskole lever i symbiotisk forhold. Samtidig er det en presset kommuneøkonomi som gjør at kulturskolen må gjøre endringer i sitt tilbud. I denne prosessen mener korpset seg imidlertid ikke hørt.

### Integrering

Samspill i utføringen av tjenester og aktiviteter er svært utbredt på integreringsfeltet. Et overordnet funn på integreringsfeltet, sammenlignet med for eksempel helse- og omsorgsfeltet, er at det er et mer symmetrisk maktforhold, og at kommunen ofte er vel så avhengig av frivillig sektor som omvendt. I utgangspunktet er likevel kommunen den sterke parten i kraft av

sine ressurser knyttet til økonomi, kompetanse, arbeidskraft og informasjon. Det foregår imidlertid mye frivillighet uavhengig av kommunen, og vi ser flere tilfeller der kommunen er den parten som vil koble seg på den autonome frivilligheten.

Alle kommunene anser den delen av frivilligheten som ikke eksplisitt ønsker å jobbe med integrering, særlig idrett og kultur, som viktige aktører i kommunens integrasjonsarbeid. Dermed blir kommunen avhengig av de frivillige organisasjonene. I intervjuene med representanter for kommunene er det ofte idretts- og kulturorganisasjoner de trekker frem som viktige partnere. Integrering handler om at innvandrere skal få fotfeste i det norske samfunnet, og lystbetonte møter basert på interesser er en god inngangsport. Idrettslag og musikkforeninger er derfor relevante arenaer, og kommunen formidler kontakt til disse. Et sted har kommunen sågar åpnet for at innvandrere kan delta i frivillige organisasjoner som et ledd i det obligatoriske introduksjonsprogrammet, da kommunen mener at kompetansen som innvandrere oppnår gjennom samhandling med norske frivillige, er så verdifull at den kan inngå som del av den regulære undervisningen.

Praktisk talt alle kommuner har en eller annen tilrettelagt møteplass der innvandrere kan møte frivillige eller andre norske innbyggere. Dette betegnes som språkkafe eller lignende og kan være initiert av en frivillig organisasjon, en frivillighetssentral eller et bibliotek i samarbeid med frivillige. Noen steder er dette et rent frivillig arrangement, men ofte er også kommunen involvert med lokaler, initiativ eller lignende.

Den andre aktiviteten som er utbredt, om enn ikke like altomfattende, er en eller annen form for flyktingguide, «buddy» eller lignende. Dette konseptet går ut på at en frivillig gjør aktiviteter sammen med en innvandrер og introduserer denne for norske sosial omgang, kultur og samfunn. Dette er per definisjon basert på frivillighet, og det er stort sett også frivillige organisasjoner som driver dette. I én kommune prøvde kommunen først å gjøre dette på egen hånd, men da det ikke fungerte, tok Røde Kors over og introduserte sitt eget program. I en annen kommune tok kommunen initiativet for at Røde Kors skulle ha ansvaret for denne aktiviteten, og da Røde Kors ikke ønsket å ta tilstrekkelig ansvar, ble det vanskelig for kommunen å realisere tilbudet. En annen løsning finner vi i en kommune som finansierer en halv stilling på frivillighetssentralen som primært brukes på å administrere et lignende tilbud. Vi har også et tilfelle der en frivillig organisasjon og kommunen har konkurrerende tilbud. Her irriterer representanter for organisasjonen seg over at kommunen bruker økonomiske ressurser på en buddyordning samtidig som organisasjonen ikke får tilskudd den ønsker for å drifte sitt eget tilbud.

Det er ofte frivillighet knyttet til asylmottak. Denne erfaringen som en kommuneansatt beskriver, er illustrerende:



Nå har vi kun ett asylmottak. Det skjedde mye med frivillighet rundt krisen i 2015, men nå har den aktiviteten dempet seg. Men på [navn] asylmottak er det en venneforening hvor det har vært mye aktivitet. På aktiviteter og lekser.

Det er et gjennomgående tema at flyktningeankomsten i 2015 økte samhandlingen mellom frivillig sektor og kommunene, og at dette var en positiv opplevelse for begge parter. Det refereres gjennomgående til dette som en periode med mer aktivitet, og at dette var positivt. Særlig fra frivillig sektors side er det noe skuffelse over at integreringstema har kommet lenger ned på agendaen, samtidig som det er forståelse for at det ikke er et like stort tema som tidligere. Som vi var inne på tidligere, ga denne situasjonen frivillige organisasjoner større muligheter til å påvirke kommunal politikk, men den viktigste konsekvensen var likevel at det førte til mer samhandling i gjennomføring av aktiviteter og tiltak.

Integrasjon av innvandrere er et felt med betydelig rom for samhandling basert på lokale behov, initiativ og individuelle preferanser. Vi ser dermed en del eksempler på enkeltstående initiativ som samlet også gir et bilde av hva som skjer på dette området. Et eksempel er en sosial entreprenør som får praktisk støtte fra kommunen. Et annet er en somalisk forening som er trukket inn i arbeidet med å følge opp somaliske familier etter at man har sett at somaliske barn ofte sliter på skolen. Et tredje eksempel er et samarbeid for å fange opp en innvandrergruppe som man frykter faller utenfor. Selv om aktiviteten er fotball, har man ikke inkludert fotballklubben i samarbeidet:

... en satsing på dem som «henger», så vi vil ha dem inn. Sånn at der har vi et samarbeid med SLT-koordinator hos politiet, her i kommunen, [navn på organisasjon] og frivillighetssentralen da. Som har et samarbeid der. Så der er det tilbud om fotball og åpne arenaer. Så vi samarbeider veldig godt med kommunen. Og særlig jeg da, samarbeider med [navn på organisasjon].

Av organisasjonene som driver spesifikt med integrering, ser vi et skille mellom for eksempel Røde kors – som er en stor aktør som er i stand til å drive sin virksomhet uavhengig av kommunen – der det ofte er kommunen som mest aktivt ønsker et samarbeid, og mindre organisasjoner som er opptatt av å få kommunens anerkjennelse. Vi har eksempler på en liten organisasjon som trekker frem at den blir veldig glad for julekort der kommunen takker for samarbeidet. Vi har også eksempler på organisasjoner som ikke opplever seg sett og anerkjent av kommunen. En organisasjon i Oslo som driftes av ungdom i målgruppen for integreringsarbeidet, synes at bydelen er lukket og ikke er villig til å møte organisasjonen på dens premisser. I dette tilfellet er det en tydelig følelse av maktesløshet og manglende tillit. Her har Sparebankstiftelsen og DNB blitt en alternativ kilde til finansiering som gjør båndene til kommunen mindre avgjørende. Vi har flere eksempler på frivillige organisasjoner som sier

at fremveksten av lokale sparebankstiftelser har endret avhengighetsforholdet til kommunen de senere årene. Dette gjelder på tvers av temaområde.

## Barn og unge

Tilbud for barn og unge er generelt dominert av kommunen, men det finnes et eksempel som har en mer likeverdig form. Flere av casekommunene har etablert Home-Start Familiekontakten som er et familiestøtteprogram hvor frivillige besøker småbarnsfamilier med minst ett barn under skolealder, to til fire timer i uken. Dette er en nettverksorganisasjon med en nasjonal organisasjon med kontor i Oslo, der kommuner og frivillige organisasjoner samarbeider lokalt om å ha dette tilbudet til familier som ønsker og trenger slike besøk. Dette tiltaket understreker hvordan nasjonale initiativ initiert av store organisasjoner kan gi seg utslag i likeverdig samarbeid lokalt. Et poeng her er imidlertid at det lokale tiltaket er rammet inn av de nasjonale føringene, slik at både kommune og frivillige organisasjoner har begrenset handlefrihet lokalt.

## Underleveranser

Det er utbredt at frivillige bidrar til transport. Dette gjelder av både eldre og syke som skal til sosiale arrangementer eller til avtaler med frisør, tannlege eller lignende. Vi har et par eksempler på at private stiftelser har vært med til å betale for bil brukt til denne type aktivitet. Frivillige kan også bidra til utkjøring av mat. I én kommune organiserer frivillighetssentralen utkjøring av mat på dugnad:

Største samskapingen, samhandlingen, som vi gjør på dette feltet, det er middagskjøringen, som har gått som en kule siden 2002 fordi vi har frivillige som synes dette her er kjempestas. Og de er nesten selvrekutterende.

I en annen kommune valgte frivillighetssentralen ikke å drive med denne type tjenester, nettopp fordi det ville være å undergrave kommunens ansvarsområde. Lederen for frivillighetssentralen er tydelig:

... dagtilbud som skulle legges ned i et av omsorgssentrene. Det var en aktivitør som mistet jobben, de skulle legge ned den stillingen. Da ble vi spurt om vi kunne gå inn og gjøre det. Vi hadde sikkert hatt frivillige som kunne gjort det, men vi kunne ikke det, fordi da hadde vi tatt jobben fra den stillingen. Sånne ting må vi være veldig obs på. En del frivilligsentraler driver jo med å kjøre ut mat fra kjøkken og sånne ting, det gjør vi ikke her hos oss, fordi jeg tenker at det må de ha i orden rett og slett.

En tredje tilnærming er en kommune hvor dette er en betalt tjeneste frivillighetssentralen gjør på kontrakt for kommunen og en del av deres

inntaksgrunnlag. I sistnevnte tilfelle betaler kommunen for tjenesten fordi de mener det faller under kommunens ansvarsområde. Andre løsninger har derfor ikke blitt vurdert.

En annen form for tjeneste som en frivillig organisasjon gjør for kommunen, er en sommercamp som et idrettslag arrangerer for barn i kommunen. Dette er et generelt tilbud til alle barn i kommunen, og kommunen bidrar med økonomisk støtte til å gjennomføre det.

Et eksempel med motsatt resultat er en tennisklubb som ikke fikk mulighet til å drifte en egen SFO av kommunen, der den viktigste grunnen var at kommunen ikke fant deltakeravgiften akseptabel. Dette viser to forhold som kan gi gnisninger i relasjonene. For det første at kommunene innenfor barne- og ungdomsområdet må gjøre prioriteringer i sine relasjoner til frivilligheten, og at disse kan være kontroversielle. For det andre at frivillige organisasjoner som har initiativ som går mot viktige prinsipper for kommunen, ikke kan forvente gjennomslag for sine interesser.

## Avslutning

Avslutningsvis er det noen gjennomgående forhold som byr på interessante forståelser av relasjonene mellom frivillige og kommuner på tvers av felt. Det første er at vi ser tydelige mønstre i saksfeltene på tvers av svært ulike kommuner. Dette vitner om at det er grunnleggende strukturer i politikkområdene som styrer hvordan frivilligheten opererer innenfor saksfeltene, og hvordan kommunen møter frivilligheten. Samtidig ser vi også at det mellom kommunene er noe variasjon som viser at disse forskjellene ikke er deterministiske – det finnes rom for å få til ting lokalt når det er vilje og evne til det.

Ved å utvikle en typologi der vi kan plassere relasjonene innenfor de ulike feltene, har vi vist hvordan to strukturerende faktorer, handlingsrommet til kommunen og hvor generell eller målrettet den aktuelle aktiviteten er, gjør at vi kan plassere de fire feltene innenfor tre idealmodeller.

Det er en klar sammenheng mellom frivillige organisasjoner rolle i utforming av politikk og utføring av tjenester. Oppmerksomheten lokalt er sentrert rundt aktivitet, både hos kommuner og organisasjoner. Dette gjør at omfanget av de frivilliges innflytelse på utformingen av politikk ofte betinges av omfanget av deres aktivitet på feltet og i hvilken grad kommunen er avhengig av frivillige organisasjoners innsats for å gjennomføre en aktivitet.

Nasjonal lovgivning og regulering er den enkeltfaktoren som klart styrer struktureringen av feltene. Det klareste eksempelet på dette er helse- og omsorgstjenestene der kommunene har stor aktivitet, og denne aktiviteten er rammet inn av nasjonale føringer. De frivillige organisasjonenes innsats må dermed tilpasses kommunens aktivitet, og det er mindre rom for aktivitet som ikke er på kommunens premisser. Noe lignende ser vi når det kommer til barn

og unge. Sett i lys av omfanget av aktiviteten i skoler og barnehage er det påfallende lite relasjoner på disse områdene, da kommunen ikke opplever å ha handlefrihet til å gjøre tilpasninger i møte med frivillige. Dersom frivillige organisasjoner engasjerer seg på andre felt for barn og unge, for eksempel barnefattigdom, ser vi imidlertid at det finnes betydelig rom for at de kan påvirke politikken og for at de kan være en likeverdig parter i aktiviteten.

Kultur- og fritidsfeltet dominerer på tvers av de andre feltene. Særlig innenfor barn og unge og integrering ser vi at kultur- og fritidsorganisasjonene spiller en viktig rolle. Det er tidligere dokumentert hvordan denne formen for frivillighet er dominerende i Norge. Denne undersøkelsen viser hvordan kultur- og fritidsorganisasjonene også dominerer i kommunenes forståelse av frivilligheten og i relasjonene mellom frivillige og kommuner. Paraplyorganisasjoner som idrettsråd og kulturråd har et institusjonalisert nært forhold til kommunene og dominerer dermed oppmerksomheten deres, samtidig som forholdet til paraplyorganisasjoner løser et koordineringsproblem for kommunene når de skal forholde seg til mange små og store aktører.

Et annet sted der dette koordineringsproblemet kommer til syne, er når frivillige skal bidra til den kommunale tjenesteytingen. Særlig relevante eksempler på dette er i helse- og omsorgssektoren. Det å tilpasse frivillig innsats til pleie og omsorg er krevende, og ofte noe som gir lokale gnisninger mellom frivillige og ansatte (Lorentzen & Tingvold, 2018). Dette har hatt noen utslag der vi ser at kommunale institusjoner foretrekker enkeltfrivillige som ikke er organisert gjennom en organisasjon, og andre tilfeller der organisasjoner og kommunen kommer i et konkurranseforhold om frivillige. Dette er en utfordring for den tradisjonelle sivilsamfunnsmodellen der sivilsamfunnets organisasjoner skal kunne være et korrektiv til offentlig myndigheter. En slik atomisering av frivillige undergraver infrastrukturen som skal gjøre det mulig for frivillige å gi tilbakemeldinger på det som skjer i velferdskommunen, på et systemnivå. Vi ser mange steder at dette samarbeidet fungerer utmerket, men disse tendensene er noe det er klokt å reflektere over lokalt, både hos organisasjoner og kommuner.

Til slutt er grenseoppgangen mellom frivillige og kommunale oppgaver et gjennomgående tema i materialet vårt. Det er gjennomgående høy bevissthet om dette, og det løses stort sett konfliktfritt de fleste steder. Likevel finner vi både eksempler på at frivillige opplever at de blir bedt om å gjøre ting som faller inn under det kommunale ansvarsområdet, og ansatte som frykter at frivillige skal ta jobbene deres. Samtidig er det oppgaver slik som matutkjøring til eldre, som noen steder er organisert slik at frivillighetssentralen får betalt for innsatsen til de frivillige som påtar seg oppgaven på kontrakt, mens det andre steder kan være slik at de frivillige ikke mottar noen form for betaling, eller at de frivillige nekter å utføre oppgaven fordi det er en kommunal oppgave.

Disse grenseoppgangene forhandles det løpende om i kommunene. Eksempelene viser at det varierer hva man lander på. De lokale kontekstene er

ulike, og hva man opplever som naturlig og legitimt, bunner ofte i lokale tradisjoner og vaner.



## Betingelser for samspill på tvers av kommuner og felt

### Innledning

Formålet med dette kapitlet er tredelt: Med utgangspunkt i intervjudataene belyser vi for det første faktorer som hemmer (og legger til rette for) samhandling mellom kommuner og frivillighet på tvers av kommuner og felt. Dernest ser vi på barrierer for samhandling knyttet til de fire hovedfeltene vi undersøker: kultur og fritid, helse og omsorg, barn og oppvekst, og integrering. For det tredje ser vi på hvilken betydning en formalisert frivillighetspolitikk har for samspillet mellom kommuner og frivillige organisasjoner.

Å rette oppmerksomheten mot hindringer og barrierer for samarbeid er sentralt for vårt siktemål om å beskrive og forstå samspillsmønstrene. En slik fokusering gjenspeiler også data, da vi ser at nær sagt samtlige intervjuobjekter, både fra kommunene og frivilligheten, ser på samspill som et gode, selv om det av og til kan være ulike oppfatninger om hvordan samspillet bør arte seg. Når vi vektlegger denne siden ved funnene våre, gjør det også resultatene mer anvendbare for dem som er aktive i feltet, og høyner slik relevansen til studien vi rapporterer fra.

I det følgende skal vi diskutere de vanligste faktorene som ble nevnt i intervjuene, og som vi har sortert under fire hovedtema: 1) koordinering, 2) rammebetingelser og ressurser, 3) mellom styring og autonomi og 4) kommunikasjon, forventninger og frivillighetssentralenes rolle. Til slutt i kapitlet vil vi diskutere de ulike barrierene for samspill mer spesifikt, knyttet til de to hovedfasene av den politiske prosessen: politikktutvikling og aktivitet.

### Koordinering

Det mest typiske hinderet som nevnes i intervjumaterialet, er problemer med å koordinere aktivitet, eksempelvis dårlig oversikt, mangel på møtepunkter og problemer med å møtes. Denne faktoren berører både politikktutvikling og gjennomføring av aktivitet, og i intervjumaterialet er dette beskrevet på ulike måter. En av informantene vektlegger behovet for at kommune og frivillighet har en tettere dialog for å fremme samskaping, at de har et felles miljø, og at de

er samlokaliserte og ikke plassert på ulike lokaliteter. Denne kommuneansatte fremhever også betydningen av å ha en frivillighetskoordinator og være samlokalisert med en folkehelsekoordinator som en drivkraft for samarbeid:

Jeg har bare lyst til å understreke den frivilligkoordinatorrollen. Jeg tenker at hvis den skal lykkes enda mer med frivillighet og sette det enda mer i system, så er det helt avgjørende å ha noen øremerkede ressurser som skal jobbe med frivillighet. Det er en helt annen kraft i det når du har noen som kan jobbe med det, og det er det som er fokuset. Det er lurt at den som jobber med frivillighet, sitter sammen med folk i helsekoordinator[stilling] og jobber med planarbeid i kommunen for å få det med inn i planverket og ha noen arenaer.

Mens koordineringens betydning for planarbeid som del av politikktutvikling ble tematisert i sitatet over, er koordinering helt sentralt for konkrete aktiviteter også. Dette ble fremhevet i et intervju der frivillighetens rolle i flyktningkrisen ble tematisert av en ansatt i en annen kommune:

Det ble veldig tydelig når flytningsstrømmen var på sitt største, så kom det jo ganske mange familier, ungdom og voksne til byen, og da ble det et veldig engasjement i frivilligheten. Da så vi veldig tydelig at vi manglet et sånt koordinerende ledd [...] så jeg tror det ble flere av oss som så at vi må matche det der bedre – at vi formaliserer en kanal. Vi fikk masse henvendelser fra frivillige og privatpersoner som ville stille opp og bidra, men så var det ingen som hadde som oppgave å koordinere det her arbeidet. Så med bakgrunn i den erfaringen så tror jeg at vi er flere i avdelingene rundt omkring som har tenkt at hvis vi møtes jevnlig, så er det så mye lettere hvis noe sånt skulle skjedd igjen, eller hvis det er behov for noe annet – da har vi en arena å diskutere det på.

Betydningen av frivillighetskoordinatorer blir fremhevet i flere andre intervjuer, og det blir også frivillighetssentralens rolle som koordinator. Andre faktorer som trekkes frem som kan bedre koordineringen, er bruk av frivillighetsapper og internettløsninger, viktigheten av å kartlegge frivilligheten og samle informasjon i en «frivilligpool», og «ressurstreff» der enkeltpersoner og foreninger kan samles og finne felles interesser i stedet for at hver enkelt «sitter på hver sin tue».

Sammenfattet handler koordinering om at ressurser og behov finner hverandre, og vi ser at det er nødvendig å ha en koordinerende funksjon for at få dette til å skje og sikre en fornuftig arbeidsdeling både mellom frivillighet og kommune og internt mellom ulike frivillige og kommunale aktører. Koordinering handler mye om kommunikasjon og om å skape tid og rom for samhandling.

## Rammebetingelser og ressurser

Økonomi er en dominerende faktor i forholdet mellom frivilligheten og



kommuner. Uavhengig av tilfredsheten med den økonomiske støtten fremstiller både kommuner og frivilligheten økonomi som den helt sentrale delen av relasjonen, som også påvirker mange av de andre sidene ved samhandlingen. Gitt økonomiens sentrale rolle er det dermed ikke overraskende at en annen faktor som blir fremhevet i et stort flertall av intervjuene, er at det mangler økonomiske ressurser, og at dette gir frivilligheten vanskeligere rammebetingelser. Denne faktoren berører i stor grad gjennomføringen av aktivitet. Flere fremhever at frivilligheten ikke er gratis, og at investeringer og noe lønnet innsats er nødvendig for at frivilligheten skal fungere, spesielt når det gjelder behovet for å koordinere bedre for å fremme samskaping. En kommuneansatt beskriver det slik:

Du må ha noen som er lønnet for å drifte, det tror jeg ... Du må alltid ha en koordinatortype ... Du får det ikke til å gå rundt uten en betalt leder i idrettslaget heller ... på en måte.

I tillegg til generell finansiering av aktivitet og nødvendige midler til koordineringsfunksjoner og ledelse ble problemet med å sikre mer langsiktig finansiering fremhevet, særlig fra representanter for frivillige organisasjoner:

Nå har jo jeg vært [her i lang tid] og jeg ser at det er jo fond og sånn, det er lettest å få penger i oppstartsfasen, gjerne de to–tre første årene, og når en da skal over i driftsfasen, så er ikke det så lett. For det er veldig mange som ikke gir til driften, men de gir gjerne til oppstart. Utfordringene, tenker jeg, er økonomi og stabilitet, det at vi kan stabilisere de aktivitetene vi har.

Problemet med kortsiktig finansiering og manglende driftsfinansiering er i tråd med funn fra andre undersøkelser (Arnesen & Sivesind, 2017: 95).

Mangel på økonomiske ressurser omfatter mange aspekter: Det handler om at organisasjonen skal ha økonomi til å drive og utvikle aktivitet over tid, men det handler også om at økonomi kan være en barriere mot å delta. Her er det mange eksempler i intervjumaterialet, for eksempel priser på leie av ulike lokaler (idrettshaller, skoler, konsertlokaler mv.) som gir uforholdsmessige utgiftsbyrder og fører til at frivillige organisasjoner blir skjøvet ut. I sin tur kan høye leiepriser som frivillige organisasjoner må finansiere gjennom høyere medlemskontingenter, ekskludere særlig barn og unge som kommer fra familier med vanskelig økonomiske levekår, fra å delta i aktivitet, men det kan også virke ekskluderende på integreringsområdet, der økonomi er en utfordring for mange i flyktninge- og asylsøkerbefolkningen. En representant for frivillig sektor reflekterer:

Jeg synes det er veldig pussig at hvis du har alle disse planene, og du leser disse formuleringene om at de skal legge til rette for folkehelse og alt dette her, hvor viktig dette her er, og spesielt dette her med å prioritere flyktninger og

asylsøkere og integrere dem i samfunnet, så er det veldig pussig hvorfor man ikke skulle ha en sånn ambisjon [om å tilby gratis kommunale anlegg når flertallet av brukerne er under 18 år].

I vurderingen av dette kan vi spore en mulig motsetning mellom representanter for frivilligheten og i alle fall enkelte representanter for kommunal forvaltning. En informant tok utgangspunkt i at der hvor befolkningen hadde begrensede økonomiske midler, ønsket frivillige organisasjoner å komme inn på kommunens budsjetter og få finansiert sine frivillige aktiviteter. Fra kommunens side representerte dette en budsjettmessig utfordring som den måtte håndtere, og da kunne ikke alle frivillige aktiviteter prioriteres over det offentlige budsjettet. I stedet måtte man arbeide for å skaffe alternativ finansiering og for å sikre at frivilligheten kunne stå på egne ben.

Kanskje er et slikt syn spesielt fremtredende der en kommune har knapp økonomi og må gjøre tøffe prioriteringer. Dårlig kommuneøkonomi synes å være uheldig for frivilligheten siden nedskjæringer gjerne rammer aktiviteter som ikke er lovpålagte, der frivilligheten er sentral. Finansiering av frivillig sektor har over tid blitt mer avhengig av offentlig støtte (Arnesen & Sivesind, 2017). Det betyr at kommunens finansiering av aktivitet og investering blir mer avgjørende for å få til et samspill som fungerer på lokalt nivå. Samtidig finner vi flere tilfeller der organisasjonene gir uttrykk for at de noen ganger opplever kommunene som i overkant byråkratiske, noe som gir seg praktisk utslag i at organisasjonene foretrekker finansiering fra stiftelser. I flere kommuner uttrykker de frivillige at forskjellige sparebankstiftelser i økende grad har blitt aktuelle finansieringskilder de senere år. Der sparebankstiftelser ikke er tilgjengelige som alternativ finansieringskilde, er ofte frustrasjonen enda større. Det er i tillegg vanskelig for frivillige organisasjoner å orientere seg om eventuelle nasjonale finansieringsmuligheter. For organisasjoner som ikke er lokalledd av store nasjonale organisasjoner, er samarbeid med kommunen i søkefasen sett som en betingelse for å ha tilgang på disse midlene.

I tillegg til den direkte støtten til frivillig sektors drift og aktivitet, ble betydningen av at kommunene investerte i infrastruktur og profesjonelle medarbeidere trukket frem i noen (få) intervjuer. Slike investeringer ble sett som avgjørende for å fremme samspill mellom kommunen og frivilligheten. To informanter fra kultursektoren gir interessante eksempler på dette:

Jeg syns av og til politikerne og mange hyller det frivillige organisasjonslivet, og det er jeg helt med på å gjøre, men jeg er veldig opptatt av det der økosystemet altså, at en trenger alle nivåer der òg. En trenger kulturskolene, alt kan ikke løses med bare frivilliglivet. En trenger kompetanse til instruktører, en trenger produsenter, en trenger de frivillige, og derfor må det være et samspill mellom det profesjonelle og det frivillige.

... vi kjøper timer via det som heter kulturskolen, som jo da er kommunal. Og det er en fin løsning. Korpset, når jeg var ung og spilte der, så var vel jeg siste kullet før det ble kulturskole. Og korpset var med å bygge, eller var på en måte en viktig premis for at det i det hele tatt ble kulturskole. Fordi i det så kunne kommunen selge timer med en gang, i korpset. Så den, han som var dirigent i korpset, han gikk inn som rektor i kulturskolen på den tiden. Så det har vært en veldig viktig bidragsyter for at kulturskolen skulle oppstå, og er vel den største kunden også, sånn, tror jeg da.

For at dette skal fungere som et samspill forutsetter det en gjensidig forståelse og god kommunikasjon mellom frivilligheten og kommunen. I så måte berører dette også politikktutvikling. I intervjuet ovenfor ble det videre beskrevet hvordan manglende kommunikasjon og økonomiske innstramminger vanskeliggjør samspillet og sender negative signaler til frivilligheten. Det blir fremhevet at kommunen ser hva den kan spare, men ikke verdsetter verdien av det frivilligheten bidrar med.

Innenfor det vi har kalt ressurser og rammevilkår, finner vi også to andre faktorer som ble identifisert som mulige hindringer for samarbeid og samspill: «mangel på menneskelige ressurser» og «mangel på tid». Rekruttering av frivillige er et stikkord for førstnevnte, og det å få folk til å forplikte seg over tid blir sett som vanskelig. I et intervju innenfor helse og omsorg blir manglende langsiktig forpliktelse og det at det er lettere å få frivillige til å delta i mer kortvarige timebaserte prosjekter, nevnt som et problem. I flere intervjuer blir det også fremhevet at medlemsfrivillige (frivillige som er tilknyttet en organisasjon) i større grad inngår i forpliktende og langvarig engasjement enn det som blir kalt «enkeltfrivillige», som rekrutteres utenom frivillige organisasjoner.

Det er gjennomgående i intervjumaterialet på tvers av felt at det mangler personer som vil delta i frivillig arbeid. Som del av dette blir det også fremhevet at det er noen få frivillige som bidrar veldig mye (målt i timer), såkalte ildsjeler, og at det ligger en sårbarhet i at disse kan forsvinne om belastningen på dem blir for stor. En leder i frivillig sektor forteller:

Det er noen få personer som jobber mye frivillig, det sliter på de få. Hvor langt skal vi gå, før vi mister disse ildsjelene? Vi må passe på dem og legge til rette for det å være i frivilligheten. Ikke bare kreve. Det er en viktig balanse.

Med knapphet på frivillige kan det også oppstå konkurranse mellom organisasjoner om å rekruttere dem til egen organisasjon. I tillegg kommer konkurranse fra kommunen, hvis den ønsker å rekruttere egne frivillige, eller rekruttering gjennom frivillighetssentralen. På tvers av felt ble det i intervjuene fremhevet at det over tid var vanskeligere å rekruttere frivillige. Flere knyttet dette til en endring der «dugnadsånden» i det norske samfunnet var svekket og frivilligheten tapte i kampen med et stadig utvidet tilbud av andre

fritidsaktiviteter. I så måte er funnene her i tråd med forskningen som viser en endret frivillighet i retning av mer kortsiktige engasjement med løserer bånd til frivillige organisasjoner (i mindre grad formelt medlemskap) (Eimhjellen, Steen-Johnsen, Folkestad & Ødegård, 2018).

Tidsmangel er en del av ressursperspektivet og henger nært sammen med rekrutteringsutfordringen (mangel på menneskelige ressurser), og det ble påpekt at samskaping var spesielt tidkrevende. Videre ble det påpekt at søknader om finansiering, rapporteringskrav og uttalelser til høringer var tidkrevende og ble sett på som et problem. Mangel-på-tid-dimensjonen fanger også opp at tidspunkt for møter og dialog med frivillighet kan være problematisk fordi møter på dagtid kan være vanskelige å gjennomføre for frivillige som er i arbeid. For å få til et godt samarbeid med kommunen er kontakten opp mot politikere viktig, og også her er tidsaspektet sentralt. Det ble fremhevet at det er viktig å komme i kontakt med politikerne tidlig i prosesser for politikikutvikling.

Et moment som flere kommuner, men ikke organisasjoner, trekker frem, er at organisasjonenes begrensede kapasitet er et problem for kommunene. Kommunene kan ha ambisjoner som går videre enn organisasjonenes kjerneaktivitet, eventuelt over i tilstøtende felt. I kommuner kan det derfor spre seg en frustrasjon over ikke å kunne utnytte potensialet de ser i frivilligheten. Et annet moment er muligheten til å planlegge over tid med en organisasjon som en forpliktet partner. Her varierer det hva organisasjonene er i stand til å levere. Særlig organisasjoner som ungdom driver, er sårbare for en viss flyktighet. Kommunen har forståelse for at det er slik, og informantene presiserer at de ikke mener å kritisere frivillige organisasjoner, men at det er et moment de må vurdere når de samhandler med frivilligheten.

I én kommune har kommunen håndtert dette ved å finansiere en lønnet stilling for paraplyorganisasjoner som idrettsråd og kulturråd. Dette er en betydelig ressurs som utvider disse organisasjonenes mulighet for å koordinere og samhandle med kommunen. Det er imidlertid et åpent spørsmål hvilke konsekvenser det kan ha for organisasjonenes autonomi.

## Mellom styring og autonomi

Et hovedtema og dilemma i samspill og samarbeid mellom kommune og frivillighet er kommunenes behov for styring og frivillighetens behov for autonomi og å bevare dens særtrekk. Dette var et viktig punkt i intervju materialet som ble omtalt i nær to tredeler av intervjuene. Flere aspekter ved denne tematikken ble løftet frem: Ett var grad av forpliktelse i ulike aktiviteter fra de frivilliges side. Sterke krav om forpliktelse over tid, om å stille opp til en aktivitet, kunne skape motstand: Oppmøteplikt ble oppfattet negativt for da ble det ikke lenger frivillighet. På den annen side måtte det være en viss forpliktelse slik at det alltid var nok frivillige til at aktiviteten eller tiltaket ble gjennomført. Det er med andre ord et dilemma og risikoelement som alltid vil

være en del av samspillet mellom kommunen og frivilligheten. Dette dilemmaet ble nevnt i flere intervjuer. Her bør det presiseres, med henvisning til det vi diskuterte rundt rekrutteringsutfordringen, at det ikke var slik at frivilligheten alltid var opptatt av at forpliktelsen ikke måtte bli for stor. I noen tilfeller ble det fremhevet at organisasjonsmedlemskap i tråd med organisasjonens verdigrunnlag forpliktet den enkelte til å stille opp.

En problemstilling som kom opp, gjaldt det vi kan kalle målkonflikter eller målforskyvning, der kommunens ønske om handling og aktivitet på et felt fra frivillighetens side ikke var sammenfallende med organisasjonenes kjerneoppgaver. Et eksempel kunne være at kommunen ønsket å legge mer vekt på integrering, arbeid mot utenforskap, og mobbefri oppvekst innenfor idrettslivet, og at dette kunne medføre en ekstra byrde i tillegg til det som ble oppfattet som organisasjonenes kjerneoppgaver, eller stå i motstrid til disse. Også en representant for kommunen var bevisst på dette i et eksempel på arbeid med mobbefri oppvekst. Kommunen opplevde at noe av dette arbeidet var vellykket, og at idrettslagene holdningsmessig var på plass og ønsket å bidra. Ifølge kommunens representant var idrettslagenes kapasitet for å ha stort trykk på dette arbeidet et problem, når de samtidig skulle trene til neste kamp, utføre alle andre aktiviteter som var formålet med foreningen, og samtidig mobilisere foreldrene, trenerapparatet og støtteapparatet. Kommunens representant oppfattet at det var begrensninger for hva de frivillige kunne klare å få til, selv om de fikk med organisasjonene på felles tiltak som mobbefri oppvekst. Selv om kommunen i en ideell verden hadde ønsket seg enda større oppmerksomhet på oppgaven ute i lag og foreninger, har de ansatte en slags forståelse for at dette må ta tid, og at frivilligheten må få lov til å definere omfanget og tidspunktene selv.

I nær tilknytning til dette ble også problematikken med at kommunen mer direkte ønsker å styre og kommer med direkte bestillinger til frivilligheten, trukket frem. Her ble det også påpekt at det gjerne eksisterer ulike kulturer innenfor kommunen, og hvordan de ulike kulturene tenker om hva som ligger i samarbeid. En representant fra en frivillig organisasjon opplevde, og ble provosert av, at kommunen bestemte hva, hvordan og når, og så skulle den skaffe frivillige. En kommunal aktør fra samme kommune mente derimot at det var en myte at frivillig innsats skulle erstatte ansatte. Fra en annen kommune omtaler en representant for kommunal forvaltning behovet for å styre slik:

Men jeg tenker at frivillighet er jo basert mye på tillit. Og da må jo vi styre hvilken type tjeneste vi vil ha frivilligheten inn i. Og hva skal vi ha en rolle i? Og hva skal publikum og frivillighet ordne opp i selv? For alt skal jo ikke gå igjennom det offentlige. Og vi må jo liksom dytte ting bort fra vårt bord, og så på en måte til det allmenne da. Vårt mål må jo være at publikum og frivillighet finner hverandre, uten å måtte involvere oss. Sånn at de kan bruke oss der vi virkelig trenger det, men ikke når noen andre kan gjøre det. For det er jo sånn vi får en bærekraftig, offentlig helse- og omsorgstjeneste, tenker jeg.

Gjennomgående i intervjumaterialet ble det uttrykt skepsis særlig fra frivillighetens side mot at frivillige skal gjøre kommunale oppgaver, at kommunen rekrutterer egne frivillige i konkurranse med frivillige organisasjoner, og at frivillighetssentralene i noen tilfeller blir oppfattet som en del av kommunen heller enn en representant for frivilligheten, uavhengig av om sentralen er eid av kommunen eller av frivillige selv.

Det ligger med andre ord en fare for at frivilligheten blir instrumentalisert og kooptert, noe som kan undergrave nødvendig gjensidig tillitt og likeverdig samarbeid og medføre at samarbeidet fører til verdiforringelse heller enn merverdi (Espersen, Andersen & Tortzen, 2019; Førland, 2019 ; Williams, Kang & Johnson, 2016). Tradisjonelt har samarbeidet mellom det offentlige og frivillige organisasjoner i Norge vært beskrevet som en relasjon karakterisert ved det Kuhnle og Selle (1990: 170) i sin tid betegnet som *integrert autonomi*. Dette er en relasjon som er preget av nærhet når det gjelder kommunikasjon og kontakt, og uavhengighet når det gjelder finansiering og kontroll. Kanskje er faren for instrumentalisering større når man forsøker å gå videre fra de tradisjonelle samhandlingsmønstrene med en arbeidsdeling der supplementsrollen blir fremhevet og det er større avstand mellom frivilligheten og kommunen, til en samskapingsinnramming med mer sammenvevde relasjoner.

Gjennomgangen her viser dilemmaene som oppstår når frivillige organisasjoner dras inn i politikktutviklingen. For å balansere denne spenningen fremstår det som gunstig å ha

- en omforent og gjennomtenkt forståelse av hvor mye frivilligheten skal involveres i å fastsette målsettinger
- en plan for samarbeidet mellom frivilligheten og kommunen der man avklarer rollene til frivilligheten og kommunen

Dilemmaer oppstår imidlertid også i mer konkrete situasjoner der frivillighetens praktiske aktiviteter kan komme under press fra kommunens interesser. Slike situasjoner må håndteres i det enkelte tilfelle og fremgangsmåten betinges av lokale forhold.

## Kommunikasjon, forventninger og frivillighetssentralenes rolle

Etter å ha belyst de tre hovedbarrierene som er gjennomgående i materialet, vil vi nå også belyse de øvrige barrierene som omtales i intervjuene. «Manglende kommunikasjon» kan omfatte flere aktører, for eksempel kommunen og frivilligheten, men også frivilligheten og potensielle brukere. Nedenfor illustrerer vi dette med et eksempel fra en frivillighetskoordinator i en kommune:

[Her er det] mye ressurssterke folk, men likevel så har vi omtrent 600 barn som lever i familier i fattigdom, og der tenker vi at kanskje frivillig sektor kan være en god arena hvor det er deltakelse på like premisser, hvor det er aktiviteten som er fellesskapet, og ikke hvor du kommer fra, eller hvor mye foreldrene dine tjener. Men vi ser også at frivillig sektor i liten grad oppsøker kontakt med kommunen for å legge til rette for målgruppen, altså de som er utsatte grupper. Veldig mange lag og foreninger sier at de legger til rette, og at det er plass til alle, men når jeg da utfordrer dem på hvordan de kommuniserer med dem som ikke allerede er en del av medlemsmassen, så sier de at det gjør vi nok ikke, men hvis de kommer inn, så tar vi vare på dem.

Manglende kommunikasjon kan sees i sammenheng med koordineringsfaktoren, siden kommunikasjon, kontakt og gjensidig forståelse er avgjørende for at koordinering skal finne sted. Dette eksempelet kan illustrere viktigheten av å involvere frivillig sektor tidlig i politikktutviklingen for å sikre enighet om felles mål, heller enn å forvente handlinger i tråd med målsettinger som i utgangspunktet er satt av kommunen, i selve aktivitetsfasen.

Ulike forventninger mellom kommunen og frivilligheten kan blant annet handle om en forventning om at frivilligheten blir synliggjort og satt pris på, og at de frivillige ikke bare blir sett som noen som utfører utbetale oppgaver:

Jeg samarbeider tett med kommunen, men føler vi blir lite sett. Vi er lite synlige. Vil gjerne samarbeide i teamet [kulturavdelingen, informanten nevner for eksempel biblioteket]. Men vi er «hjelperne». Vi blir ikke alltid takka for jobben vi gjør. Jeg har tatt tak i det til en viss grad. Vi er jo en del av dem, men så får vi «Vi får så god hjelp av frivillighetssentralen». Jeg er lei av det. Det er kulturskolen, biblioteket, [...] vi er en del av det, men vi er liksom et eget individ, vi blir ikke sett.

Ulike forventninger kan også omhandle ulike måter å forstå frivillighet på når aktører i kommunen oppfatter at frivilligheten lett kan erstatte kommunale tjenester, noe som bryter med essensen i selvforståelsen til de frivillige. Som vi ser, henger dette aspektet nært sammen med autonomi- og styringsfaktoren vi omtalte tidligere.

Videre blir utfordringer med søknadsskjemaer tematisert i intervjuene, og dette kan være en barriere spesielt for mindre profesjonaliserte organisasjoner, som er mer sårbare når det gjelder ressurser (personer, tid og kompetanse). Se også Arnesen og Sivesind (2018: 94–97) for tilsvarende funn. Lite informasjon om frivillig sektor eller arbeid med frivillige, ikke formalisert samarbeid og uavklart rolle for frivillighetssentralene fremkommer også som barrierer for samarbeid i vårt materiale.

Informantene gir her for det første et inntrykk av at frivillighetssentralene i utgangspunktet er svært ulikt organisert og har ulike oppgaver, aktiviteter, roller og eierformer. For organisering og oppgaver gjelder dette i hvilken grad

sentralene rekrutterer egne frivillige og driver egne tiltak. Noen frivillighetssentraler gjør dette, andre har hovedsakelig en koordinerings- og knutepunktrolle, mens andre igjen kombinerer alle disse funksjonene.<sup>6</sup> Vi har noen tilfeller der både kommune og frivillighet savner at frivillighetssentralen påtar seg å koordinere samkvemmet. Her opplever de at sentralen primært tar ansvar for å koordinere aktivitet fra enkeltfrivillige, men at det er betydelig potensial i også å samordne aktivitet mellom organisasjoner og mellom organisasjoner og kommunen.

En grunn til at rolleavklaring ble aktualisert, er at finansieringen av frivillighetssentralene fra 2017 ble lagt om for å styrke kommunene og gi dem et mer helhetlig ansvar for frivillighetssentralene. Tidligere ble statstilskuddet gitt direkte til den enkelte sentral etter søknad og påfølgende rapportering. Omleggingen innebærer at støtten gis som del av rammetilskuddet til kommunene som så fordeler midlene til frivillighetssentralene og i tillegg bidrar med kommunal medfinansiering. Dette utgjorde tidligere 40 prosent. Usikkerhet og uklarhet gjaldt både om nivået på støtten ble opprettholdt, og om det ville komme sterkere føringer og styring fra kommunens side, i noen tilfeller også som følge av at frivillighetssentralene ble overtatt av kommunene. En viktig diskusjon i rolleavklaringen var at en del kommuner ønsket å modernisere frivillighetssentralene (for eksempel for å få mer utadrettet kommunikasjon, bruke ny teknologi og rekruttere unge) og å styrke koordinatorrollen. På denne måten belyser diskusjonen rundt frivillighetssentralenes rolle på en konkret måte de dilemmaene som ble tematisert under autonomi versus styring, og i tillegg utgjør frivillighetssentralene et sentralt element i koordineringsutfordringen omtalt tidligere i dette kapitlet.

Oppsummert ser vi at intervjumaterialet fra undersøkelsen av barrierer for samspill særlig fremhevet behov for koordinering, ressurser (økonomi, mennesker, tid), kommunikasjon og autonomi. Mens ressursspørsmålet er en grunnleggende utfordring på tvers av ulike idealtyper for å danne politikk og gjennomføre aktivitet (se kapittel 2 og 3), kan de andre hindringene for samspill kanskje i større grad knyttes til de mer ambisiøse samspillmodellene med likeverdige relasjoner mellom kommune og frivillighet og likeverdighet mellom partene i gjennomføringen av aktivitet, det vil si utviklingsmodellen. Dette er kanskje tydeligst om vi ser på tjenesteproduksjon innenfor helse og omsorg og sammenligner en tradisjonell situasjon der frivilligheten har en supplementsrolle i et kommunedominert samarbeid, med en samspillmodell der kjernepunktet er en gjensidig avhengighet mellom kommune og frivillighet for å realisere aktivitetene. Innenfor den uformelle modellen kan samspillet

---

<sup>6</sup> Ifølge Norges Frivilligsentralers siste undersøkelse så er 47 prosent av sentralen i kommunalt eie, 27 prosent er eid av foreninger/lag, mens stiftelsesformen omfatter 14 prosent av sentralen. 5 prosent av sentralene er eid av samvirkeforetak (Norges Frivilligsentraler, 2019).



karakteriseres som en arbeidsdeling, der kommunen gjør sine oppgaver og frivilligheten gjør andre oppgaver, altså noe i tillegg. Her vil behovet for koordinering og kommunikasjon selvsagt være til stede, men trolig i mindre grad enn innenfor en samspillsmodell med gjensidig avhengighet. At spørsmålet om autonomi og styring fremtrer som en viktig utfordring, er i en slik sammenheng ikke overraskende.

## Barrierer for politikkutvikling og gjennomføring av aktivitet

I analysen har vi også sett på om noen barrierer er særlig tilknyttet faser i den politiske prosessen; i politikkutvikling eller i gjennomføring av aktivitet. Vi har avgrenset oss til å se på fire hovedbarrierer i analysen: koordinering, rammebetingelser og ressurser, styring og autonomi, og kommunikasjon. Som vist i de foregående avsnittene, er dette faktorer som betinger samspillet både i politikk og i gjennomføringen av aktivitet.

### *Politikkutvikling*

Spørsmål om bygg og utforming og hvem som hadde tilgang til disse, søknadsprosesser, budsjettprioriteringer og økonomiske barrierer for deltakelse (som medlemspriser og leiepriser) var fremtredende for politisk aktivitet eller påvirkning av enkeltsaker. En frivillig fra kulturfeltet i en kommune gir et interessant eksempel der koordineringsutfordringen har blitt adressert i en sak som gjelder byggutforming:

... nå bygges det en stor ny ungdomsskole på [sted i kommune] hvor Kulturrådet har spilt inn at det er ønskelig med en kulturarena. Skoler ble først bygget med gymsaler, så idrettshaller, flerbrukshaller – alt for idretten. Og selvfølgelig har korps og kor brukt disse, men det er ikke ideelt akustikkmessig. Kulturen skriker etter øvelseslokaler og fremføringsarenaer. Vi er i mange byggemøter om denne skolen, der føler vi også at det har vært en god prosess hvor vi har fått være med fra starten. Vi kommer med innspill til både utforming og inventar – tidlig i prosessen. Så der blir det et kulturaktivitetssenter på skolen med øverom, lagringsrom og alt i sambruk med skolen. Jeg føler at vi blir hørt, og at vi er med i mange gode prosesser.

Sitatet illustrerer to viktige poeng: Det ene er viktigheten av å være tidlig inne i prosessen, i denne sammenhengen ved å representere kulturinteressene i utforming av bygget og derigjennom få fremmet krav som er forskjellige fra for eksempel idretten. Det andre er betydningen av paraplyorganisering for lokal politikkutvikling både for enkeltsaker, som vist her, og for det lokale politikkfeltet som sådan. Dette er også i samsvar med funn på tvers av kommunene. Tradisjonell paraplyorganisering kan med andre ord være en viktig faktor for å oppnå slagkraft i lokal politikkutforming. Imidlertid er ikke

paraplyorganisering en garanti for at alle stemmer og enkeltsaker fra frivillighetens side når igjennom i politikken. Dette er igjen et eksempel fra en kommuneansatt som viser kommunens erkjennelse av at store organisasjoners innflytelse kan gå på bekostning av de små:

Rådmannen har hvert år dialogmøte før utarbeidelsen av handlingsprogrammet, i begynnelsen av mars, når man som frivillig organisasjon med en viss størrelse kan fremme et forslag til handlingsprogrammet. Det er en god ordning hvis man har en god sak. Men det er dessverre veldig mange gode saker. Så opplevelsen av å ikke bli hørt er nok mest fremtredende. [...] Det er de store aktørene med mange tusener medlemmer som når frem i vårt apparat. Vi har et litt gammeldags apparat. Jeg tror ikke det er spesielt for vår kommune. Det er fremdeles en utfordring å finne den representative formen som vil være hensiktsmessig for de gruppene som er utsatte, og andre, og som ikke klarer det. Så blir de ikke hørt. De som blir hørt, er de største, det er flertallet og på en måte er det riktig også, men da får man en ordning som vi har i dag. Der man bruker mange penger på idrett og idrettsarenaer.

Oppfatningen av at noen felt i kraft av sin organisasjonsstørrelse og medlemsmasse får mer gjennomslag for sitt syn, i form av økonomiske ressurser, enn andre er gjennomgående. Et funn fra forrige kapittel var at organisasjoner som representerte ulike felt, for eksempel idrett og kultur, på begge sider oppfattet at det var det andre feltet som ble prioritert og fikk gjennomslag i politikken. Betydningen av paraplyorganisasjoner for å oppnå gjennomslag i lokalpolitikken har vi allerede vært inne på. Vi ser imidlertid at formell organisering gjennom paraplyorganisasjoner ikke alltid fører til at frivilligheten inkluderes i politikkdannelsen. Vi ser eksempler på at også store aktører stiller spørsmål ved om det var meningsfullt å delta i samarbeidsråd. I det første tilfellet oppfattet en stor organisasjon at det var på siden av virksomheten til en stor og tung organisasjon å delta i rådet: «... men det vi ser der, er at det nesten for oss er å kaste bort tiden. For der sitter [vi] hver gang bare og hører på hva alle andre har gjort, og så kommer vi ikke videre». I en annen kommune var samme organisasjon kritisk til hvordan frivillighetsutvalget fungerte. Det besto av representanter fra andre råd, for eksempel kulturrådet, idrettsrådet og forskjellige nærmiljøsentraler:

Og da viser det seg at alle saker som er til høring i kommunen, går til disse utvalgene samtidig som sakene går til frivillighetsutvalget. Det mener jeg blir tull. Jeg stiller meg spørsmålet om det er bortkastet tid.

For andre aktører innenfor frivilligheten ble deltakelse og representasjon i ulike råd imidlertid sett som viktig:

Vi kunne ha tenkt å [ha] vært med i kanskje i noe ulike råd, blitt bedre kjent med hverandre, for altså hvis vi sitter i et råd, så får vi større nettverk, vi blir bedre

kjent, får personer vi lettere kan ta kontakt med, at de lettere tar kontakt med oss. Igjen da, det er aldri noen som har spurt: Hva trenger dere, eller hva kan dere gi oss? Hva får vi tilbake? For det er jo det samarbeid er, at en skal gi og ta.

Også fra kommunalt hold ble lignende tanker fremmet om behovet for bedre møteplasser og en mer strukturert dialog med frivilligheten for å identifisere deres behov og ønsker. En kommune viste for eksempel til at den hadde idrettens samarbeidsutvalg og et musikk- og kulturutvalg, mens den manglet møtepunkter for friluftsliv og velforeninger. Dette er en type frivillighet det er mye av i området fordi det ligger nær naturområder.

### *Gjennomføringen av aktivitet*

Noe som gjennomgående gjør det vanskelig å oppnå samspill i gjennomføringen av aktivitet, er behovet for koordineringsroller i form av frivillighetskoordinatorer, fasilitatorer, kontaktpersoner, «bindeledd» og «brobyggere» både på organisasjons- og individnivå. Et eksempel på en slik koordineringsrolle gir en frivillig organisasjon i dette intervjuet om deres innsats på integreringsfeltet:

Der [integreringsmottak] har vi mye samarbeid med kommunen, for de har en ansatt som har til oppgave å prøve å få frivillige organisasjoner med i samarbeid om å gi meningsfulle aktiviteter til asylsøkerne. Og det synes vi også har gått veldig fint. Hun har koblet våre aktiviteter med beboere på asylmottaket sånn at vi lett har fått tak i folk til å delta på dugnader, delta på turer. [...] Det har gjort det mye lettere for oss, det at hun har hatt det ansvaret, enn hvis vi måtte ha kontaktet asylmottaket direkte og ikke visste helt hvem vi skulle snakke med, og ikke hadde de ressursene å sette inn, fra asylmottaket sin side.

Slike beskrivelser av endringer i måten samspillet mellom kommune og frivillighet foregår på, er det også andre eksempler på, denne gangen fra en ansatt i kommunen:

... så dette med både strategisk folkehelsearbeid og mer sånn strategisk og systematisk samarbeid med frivilligheten og utvikling av frivillighetspolitikk. Det er ikke noe vi har hatt i kommunen tidligere. Men det har vært mye samhandling med frivilligheten, men mer vilkårlig og sporadisk. Det har vært en del samhandling med frivilligheten, særlig med [navngitt person] og lavterskelavdelingen der, altså eldredelen. Men jeg tror det har vært mye med frivilligheten i den forstand: «Vi har et behov, kan dere hjelpe oss å løse det?». Mer enn at man har tenkt hvor man vil med frivilligheten på lang sikt, og hvordan man skal systematisere det arbeidet for at det skal svare til de samfunnsutfordringene vi ser at vi har i [vårt område].

Enkeltpersoner og ildsjeler er viktige i frivilligheten, og lokal kunnskap og personlig bekjentskap er en faktor som bidrar til at koordinering og kommunikasjon kan gå lettere. Men det kan også være kontakt som kan være mer formell, men der personlig bekjentskap og kunnskap hos den som kontaktes, for eksempel i en koordinatorrolle, er avgjørende for kvaliteten i samarbeidet, som fortalt av en representant for en frivillig organisasjon:

Og [x] som er leder nå da, kjenner jo alle mennesker, både i kommunen og i organisasjonene, og er veldig sånn utadvendt og grei å forholde seg til. Det er veldig greit å ha en å gå via, hvis vi skal ha kontakt med noen i forskjellige instanser.

Et dilemma ved personavhengighet og uformell kontakt er imidlertid nettopp at det skapes en avhengighet til noen, og at de som mangler slike kontakter, kan bli ekskludert.

Økonomiske virkemidler for å få til samspill i gjennomføringen av aktivitet ble fremhevet i flere intervjuer. En frivillig forteller om et eksempel der en kommune hadde kjøpt en eiendom i et naturområde og lot Turistforeningen overta bygningen og lage en turistforeningshytte:

Men så er de bygningene i ganske dårlig stand. Så det må gjøres mye arbeid før det kan bli en turistforeningshytte. Og da håper jeg jo at vi skal få både midler og kanskje litt hjelp med arbeidet fra kommunen. For det vil være et stort løft for oss å få det på plass. [...] Da jeg var på årsmøte i våres så opplyste de om at de har kjøpt eiendommen. Og da antydte de at det kunne være mulig å få midler til å sette i stand bygningen. Så vi håper at de skal stå ved det når det kommer til stykket. Når vi faktisk kommer med en søknad.

Mens finansiering fra kommunens side kan utløse samspill i gjennomføringen av aktivitet som er avgjørende for en enkelt organisasjon, som i tilfellet ovenfor, så kan offentlig støtte til en aktivitet utløse videre samspill i gjennomføringen av aktivitet fra andre frivillige aktører. En organisasjon som drifter en festival, gir en illustrasjon på dette:

Så har vi kjøpt ganske mye utstyr til det som vi kaller backline, som er sånn ... Det kan være instrument, for eksempel har vi kjøpt en kontrabass fordi det er så ofte vi får spørsmål om det, og istedenfor at vi skal leie det hver gang, så har vi kjøpt en. Vi har kjøpt trommesett, vi har kjøpt PA, altså lyd- og forsterkningsutstyr, en mengde ting, som kulturskolen, vi får lagret det der, også bruker de det fritt hele året mot at de forsikrer det, det er en sånn avtale. Det er en sånn byttegreie. Det synes jeg er helt strålende, vi kan bidra tilbake. Vi bidrar med kompetanse, vi bidrar med utstyr og alt sånt. Kulturskolen hadde jo ikke hatt kjangs i havet om å kjøpe det, de har ikke økonomi til det. Det er en veldig god ordning for oss for da blir det brukt og vedlikeholdt og sånt da, stort sett. Så sanne ting, det med at en kan spille sammen.

Informanten mente videre at denne måten å tenke samspill på sto i motsetning til en mer forretningsorientert logikk, der en skulle betale for alle tjenester, noe som også medførte mye byråkrati.

Utfordringene omkring styring versus autonomi for frivilligheten innenfor samskaping gjelder spørsmål om grensedragning for offentlig ansvar og kontroll og frivilliges rolle, i hvilken grad kommunen kan legge føringer for samskapingen, og den betydningen klare samarbeidsavtaler har for gjennomføringen av aktivitet. Tematikken rundt grensedragninger, offentlig ansvar og føringer på frivillige ble nevnt både av kommunerepresentanter:

Jeg er ikke så veldig for det der med å lage for mye sånn føringer, at vi skal lage tilskudd hvor vi skal ha føringer på at hvis dere får disse pengene, så må dere gjøre det. For det er jo også en måte å påvirke frivilligheten på. Det er jo veldig sånn nasjonal måte, sånn instruks. Det kan man gjøre overfor, på en måte, store organisasjoner og institusjoner på kunst- og kultursektoren, men det er jeg ikke for at vi skal gjøre til lag og foreninger som sådan. Det er en sånn type instruksmyndighet som er litt sånn unødvendig styring. Da er det heller mer snakk om dette er de aktivitetene vi har og det vi kan tilby – hvem er det som trenger dette, og hvem kan ha lyst til det? Og så kan det komme til å bli masse byråkrati rundt det, at de skal dokumentere det, og de skal rapportere på det.

og av frivilligheten:

... kommunen hadde det [middagskjøring til eldre] som en oppgave før de spurte om vi ville prøve det. Og så sa jeg at hvis vi har frivillige, så kan vi tenke på det, men da må det gås en runde med alle dem som gjør den oppgaven her først, fagforeninger og alt, fordi vi tar ikke bare over en oppgave.

Et annet eksempel viser hvilke utfordringer for frivillighetens autonomi som kan oppstå når kommunen forsøker å utvide samspillet gjennom å gi seg selv en større rolle. Denne kommunen ønsket at skolen skulle få en mer formalisert rolle i samskaping i gjennomføringen av aktivitet mellom frivillige og flyktninger. Dette var tidligere organisert nokså uformelt og med en viss avstand til kommunen (men med finansiering derfra), og en ansatt ved frivillighetssentralen forteller hvordan dynamikken endret seg:

Vi har noe som heter [navn på aktivitet/tiltak], der er et eksempel. Det er en gjeng med veldig engasjerte, flotte frivillige som prater med flyktninger som har kommet. Ideen er at dette skal ikke være undervisning, det skal være et sted hvor du har flere nordmenn som da prater, dialog. [...] Rett før valget er det diskusjon om vi skal få det inn i et samarbeid med skolen? De har lokaler, de ønsker at vi også skal komme inn, men der er det igjen da at når det skal planlegges fra skolen sin side at ok, de skal komme hver tirsdag, hver tirsdag har vi to timer satt av til [aktiviteten]. De frivillige sier dette er kjempebra, men samtidig så må det være en viss forpliktelse til at det alltid er nok frivillige, til at det alltid er noen der.

Samtidig kan man ikke tvinge de frivillige til å komme, det strider da imot frivillighet.

Ulike former for samarbeidsavtaler, referansegrupper, ressurstreff, felles plattformer og lignende ble nevnt som viktige for å løse kommunikasjonsutfordringer i forbindelse med samspill om å gjennomføre aktivitet. Ved manglende kommunikasjon kunne det oppstå ulike uheldige konkurransesituasjoner mellom kommunalt frivillige og organisasjonsfrivillige innenfor samme aktivitet, men også situasjoner hvor ulike frivillige organisasjoner beitet på samme mark, slik som denne representanten fra en organisasjon forteller:

Nei, altså utfordringen er jo det at nå, så jeg det, og du hadde jo en sånn innbyggerfest her for 14 dager siden, som var et sånt kommune-frivilligsentral-opplegg der alle lag og organisasjoner blir inviterte. Og det var jo vellykket, så det er jo det å ha felles plattformer, tenker jeg, og det var noe vi spilte inn i det der frivillig-politiske opplegget. Altså vi frivillige burde òg kanskje samarbeide litt. Jeg er med på at vi i Røde Kors fronter det røde korset og har det i fremkant, men det er dumt at vi gjør det noe som noen andre gjør. Og da tenker jeg det er dumt at noen andre gjør det som vi gjør. Jeg hadde håpt at vi kunne på en måte møttes og så sagt «Ok, her ser vi et behov. Hvem føler at vi har kapasitet til å ta på oss det der?».

## Forskjeller mellom kommuner i samspill: betydningen av frivillighetspolitikk og planer

I begrenset grad gir intervjumaterialet innsikt i den betydningen frivillighetspolitikk har for samspill i kommunen. Et poeng som et intervjuobjekt trekker frem, er at den faktiske lokaldemokratiske samskapingen som skjer, avspeiler en integrert frivillighetspolitikk selv om dette ikke er formelt nedfelt i politiske dokumenter eller har fått godkjentstempel fra for eksempel Frivillighet Norge. Andre intervjuobjekter uttrykker et positivt syn på betydningen av å ha en kommunal frivillighetspolitikk, for eksempel denne ansatte i kommunen:

Så har vi folkehelseplanen vi har – det anbefaler jeg alle kommuner å skaffe seg. Det er også norsk lov at vi skal ha. Det å ha en folkehelse- og frivillighetspolitikk i bunn synes jeg er avgjørende for om vi skal klare å møte fremtiden.

At kommunal frivillighetspolitikk er viktig, har gjenklang i flere kommuner. Et moment som ble trukket frem som nyttig i forbindelse med frivillighetsmeldinger, var at det var et verktøy for å løfte et område inn mot politikerne og budsjettering, og at det var viktig for å strukturere og koordinere feltet. For noen av kommunene har vi mer inngående vurderinger av frivillighetspolitikk knyttet til utarbeidelsen av frivillighetsplaner,

frivillighetsmeldinger eller handlingsplaner for frivillighet. I ett eksempel ble planen utformet med tanke på hvilke behov lokalsamfunnet hadde, og hvordan frivilligheten kunne supplere det som allerede ble gjort, og svare på utfordringsbildet. Videre ble det understreket at det var viktig å bruke begreper i planen som var gjenkjennelig i planverket for øvrig:

Tanken er at de skal tenke at «dette er noe jeg holder på med og kjenner igjen». At det ikke er «å, nå er det enda noe mer og enda noe nytt», for folk har liksom nok å gape over fra før.

Informanten vektla også betydningen av å ha nasjonale føringer i utformingen av planen og av å definere ønsket om mer samhandling mellom kommune og frivillighet som en nasjonal samfunnsoppgave, noe som i sin tur skaper legitimitet. Vurderinger av om frivillighetspolitikken og utformingen av frivillighetsplaner konkret endret praksisen for samspill mellom kommune og frivillighetsliv, varierte imidlertid mellom kommuner.

I et annet case mente en informant fra en frivillighetssentral at relasjonen mellom kommune og frivillige organisasjoner var dårlig, med håp om bedring, og sa, «Frivillighetsmeldingen kom, ble lagt i en skuff, og jeg har enda ikke hørt om den etterpå.» Håpet om bedring lå i at det nylig var undertegnet samarbeidsavtaler mellom paraplyorganisasjoner og kommunen. Oppfatningen om at samspillet ikke var det beste, trass i frivillighetsplan, ble også bekreftet i andre intervjuer. Fra kommunens side uttrykte helsesjefen det slik:

Men det er jo ikke en sånn frivillighetspolitikk i kommunen som er liksom forankra et sted: Her drives frivillighetsarbeidet, og så sildrer det ned i hele organisasjonen. Det er jo sånn vi tenker oss folkehelsearbeidet burde vært, ikke sant. Det er jo, liksom – skal være – sentralt forankra, og så skal ... alt man gjør, skal man jo tenke på det som fremmer helse og trivsel og folkehelse. Det med frivillighet burde jo hengt sammen på samme måte. Sånn har vi det ikke. Man driver litt på hver sin tue, med litt forskjellig frivillig arbeid, og veldig personavhengig og veldig relasjonsavhengig.

Et tilsvarende synspunkt ble fremmet i et intervju med kultur- og fritidssektoren i kommunen:

... kommunen har jo vedtatt en frivillighetspolitikk. Der står det mye fint, samtidig som min opplevelse av at vi etterlever ikke vår egen frivillighetspolitikk. For der står det at visjonen er at det skal være lett å være frivillig. Og det får vi nok noen tilbakemeldinger på at det er ikke fullt så enkelt, det.

I denne kommunen ble frivillighetspolitikken utviklet som en respons på at KS arbeidet med en veileder for kommunal frivillighetspolitikk som kom i

2008/2009. Plan for frivillighet ble vedtatt i 2013, og ifølge informantene i kultur og fritid var ikke kommunen spesielt tidlig ute i den sammenhengen. De viser til at nabokommunen på det tidspunktet hadde andre eller tredje generasjon med frivillighetspolitikk. For noen av våre kommuner er dette tilfellet, det vil si at de relativt nylig har vedtatt frivillighetsplaner (Arendal 2018, Askøy 2017, Eid 2017), noen litt eldre (Bodø 2015), mens andre har vært pionerer på dette området, for eksempel Asker som fikk sin første allerede i 2007, og bydel Gamle Oslo året etter. For de førstnevnte kommunene er det vanskelig å vurdere eventuelle konsekvenser av frivillighetsplanene, og det er også varierende i hvilken grad relevante aktører innenfor det frivillige har vært involvert i utviklingen av, eller er kjent med, de nye planene. I kommuner som ikke har utarbeidet en frivillighetsplan, var det også ulike oppfatninger om behovet for dette. Der frivillighetssentralen etterlyste både en frivillighetsplan og et frivillighetsråd, var kommunens kulturdeling avventende til behovet for en plan og den påpekte at det var krevende å utforme planer på mange forskjellige samfunnsområder. Representanten for en lokal festival hadde ikke sterke meninger om behovet for en frivillighetsplan, men var opptatt av dette:

Frivilligplan, jeg mener det må inn i disse konkrete hardcoregreiene vi lager, reguleringsplaner, bygnings-, byutviklingsplan, strategiplan for hvordan du lager et godt sentrum, hva du skal tilby innbyggerne i forhold til kulturhus og øvingsrom og alt dette. Det er mulig det kan samles i en frivilligplan, det har ikke jeg sånn veldig sterke meninger om. Av og til kan en føle at det blir for mye sånne planer. Det må i hvert fall følges opp.

## Avslutning

Selv om vi i dette intervjumaterialet ikke kan finne klare og entydige sammenhenger mellom formalisert frivillighetspolitikk og samspill i kommunene, så kan vi selvsagt ikke generalisere om slike sammenhenger. Det kan være en rimelig antakelse at fravær av en utviklet eller formalisert frivillighetspolitikk i kommunene medfører andre samhandlingsutfordringer enn i kommuner med formalisert frivillighetspolitikk. Gitt at mange av kommunene i vårt caseutvalg relativt nylig har vedtatt frivillighetsplaner, er det vanskelig å vurdere effektene av disse planene på samspillet mellom kommune og frivillighet. Det er også krevende å avdekke om kommuner med tradisjon og kultur for spesifikke samhandlingsformer oftere etablerer formell samhandlingspolitikk enn kommuner uten slike tradisjoner. I neste kapittel skal vi se nærmere på en slik eventuell sammenheng belyst gjennom funn fra surveyundersøkelsen.



---

## Generelle mønstre for samspill i Norge

### Innledning

I tillegg til den kvalitative studien av utvalgte kommuner ble det i dette prosjektet også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle landets kommuner om samspill med lokale organisasjoner.<sup>7</sup> Ved hjelp av denne undersøkelsen skal vi se på de generelle trekkene ved samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner, og i hvilken grad funnene i den kvalitative studien gjenspeiles på nasjonalt nivå. Her vil vi, som ellers i rapporten, legge mest vekt på de fire feltene: kultur og fritid, helse og omsorg, barn og ungdom, og integrering. Vi skal undersøke fordelingen av kommuner på bredde, omfang, og typer samspill, kommunal organisering for samspill, og typer økonomiske relasjoner med frivillige organisasjoner på de respektive felt.

Et sentralt spørsmålet er i hvilken grad og på hvilke felt utviklingen av en kommunal frivillighetspolitikk påvirker samspillet mellom kommuner og frivillige organisasjoner. Her vil vi forvente at kommuner som har en frivillighetspolitikk, legger mer vekt på samspill med frivillige aktører lokalt, noe som igjen kan innebære et større omfang og spekter av samspill og en høyere grad av kommunal organisering og koordinering av samspill. Samtidig kan det å utvikle og formalisere en kommunal frivillighetspolitikk både være en effekt av et omfattende eksisterende samspill og en pådriver for videre utvikling av et kommunalt-frivillig samspill. I analysene vil vi kunne si noe om samvariasjon eller sammenheng mellom indikatorer for samspill og frivillighetspolitikk, men vi vil ikke kunne si noe om hva som påvirker hva.

Som tidligere i rapporten kan vi også i disse analysene skille mellom samspill i ulike deler av den politiske prosessen, i politikktutviklingsfasen og i aktivitetsfasen. Vi vil her undersøke hvordan samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner generelt i Norge plasserer seg inn i faser av den politiske prosessen. Idealtypisk kan vi skille mellom at frivillige organisasjoner blir involvert tidlig, i politikktutformingsfasen, der de også kan ta initiativ til samspill, og sent, i politikktimplementeringen, der de utfører definerte oppgaver i samspill med kommunen. Både i utviklings- og i implementeringsfasen kan

---

<sup>7</sup> Se data og metodebeskrivelse i innledningskapitlet.

omfanget av samspill variere, og frivillige organisasjoner kan være med gjennom hele den politiske prosessen, med ulike former for samspill. I tillegg kan tidspunktet frivillige blir involvert, illustrere graden av åpenhet i den politiske prosessen, og hvor i den politiske prosessen kommuner samhandler mest med frivillige organisasjoner. Man kan også skille mellom graden av beslutningsmyndighet og om samspillsrelasjonene er basert på likeverdighet og symmetri, eller ulikhet i maktforhold og hierarki, i de to fasene.

Først i kapitlet skal vi undersøke de generelle trekkene ved samhandling mellom kommuner og frivillige aktører. Her har vi spurt kommunene på hvilke ansvarsområder det finnes samarbeidsrelasjoner mellom kommunen og frivillige aktører, og om hvor mange organisasjoner det er snakk om. I surveyen skilte vi mellom de ti ansvarsområdene som vi mener dekker inn de fleste av kommunenes oppgaver, selv om organiseringen av dem varierer på tvers av kommuner. Videre har vi spurt hvordan kommunen har organisert seg og avsatt ressurser til samspill med frivillige aktører, ved å ha egne koordineringsstillinger eller koordineringsorgan eller ved å organisere faste møtepunkter med frivillige aktører. Vi vil anse disse kjennetegnene som indikatorer for hvordan kommunen prioriterer samspill med frivillige aktører.

Deretter spurte vi kommunene om hvilke typer samspill de har med frivillige aktører på de ulike feltene. Her spurte vi om samarbeid i kommunale utvalg, styre og råd, i planprosesser, i utviklingsprosjekter, i enkeltsaker, i kommunal drift og i tjenesteyting. De ulike samarbeidsformene skiller seg fra hverandre ved flere faktorer, som for eksempel grad av involvering og engasjement fra frivillige aktører og grad av systematisering, formalisering og institusjonalisering av samspill. I lys av faser i den politiske prosessen kan samarbeid der frivillige deltar i kommunale utvalg, styre eller råd, ses som en formalisert samarbeidsrelasjon i politikkutviklingsfasen. At frivillige gir innspill til planarbeid i kommunen kan også plasseres inn i her. Disse samspillsformene kan ses som institusjonaliserte og korporative former for samspill, der frivillige aktører bidrar som interesserepresentanter. Dette er samspillsformer der kommunene har myndighet og styringskontroll og inkorporerer frivillige aktører, gjerne større organisasjoner og paraplyorganisasjoner, i politikkutviklingsprosessen som interesse-representanter.

Frivilliges deltakelse i kommunale utviklingsprosjekter kan tenkes plassert både i utviklings- og i implementeringsfasen av den politiske prosessen. Enkeltsakssamarbeid kan både ses som en mindre systematisert form for samarbeid ved utføringen av velferdstjenester, i bred forstand, men kan også handle om politikkutvikling. Driftssamarbeid og samarbeid om tjenester kan ses som mer formaliserte og institusjonaliserte former for samarbeid om tjenester i implementeringsfasen av den politiske prosessen.

Til slutt spurte vi kommunene om hvilke typer økonomiske relasjoner de har til frivillige aktører på de ulike feltene. Her spurte vi kommunene om de gir 1)

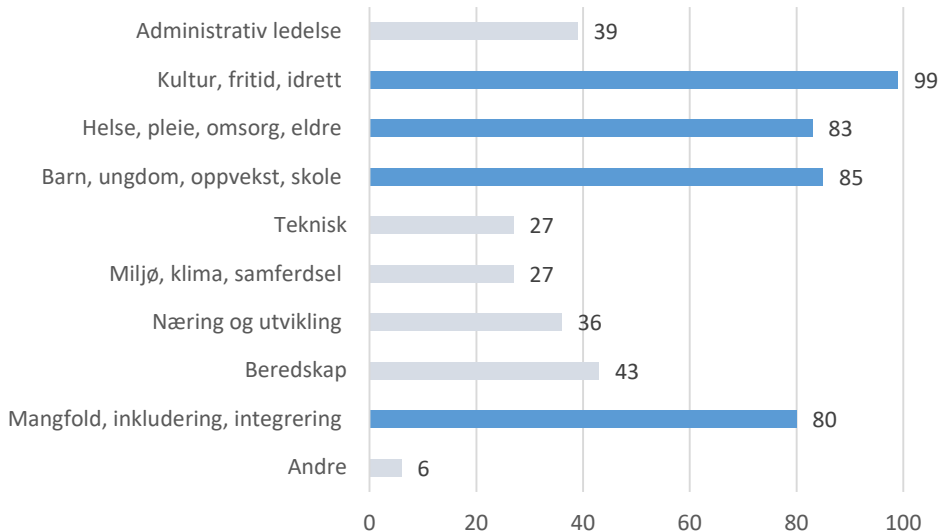
*generelle driftstilskudd, 2) aktivitetstilskudd eller 3) kjøper tjenester fra frivillige aktører på de ulike områdene. Driftsstøtte handler gjerne om kommunale tilskudd som frivillige aktører kan benytte til egne interne formål (drift, lønn, husleie, reiser osv.), vanligvis uten at det stilles nærmere krav til bruken av midlene. Aktivitetstilskudd handler mer om støtte til avgrensede aktiviteter, gjerne med bakgrunn i et kommunalt ønske om å få gjennomført spesifikke tiltak eller tjenester. Kjøp av tjenester handler på sin side om at kommunen kjøper tjenester av frivillige aktører på linje med andre typer offentlige anskaffelser fra for eksempel kommersielle aktører. Dette blir også omtalt som utkontraktering (Lorentzen, 2010). Også disse økonomiske samarbeidsrelasjonene kan tenkes plassert inn i faser av den politiske prosessen. Driftsstøtte kan innebære støtte som frivillige aktører bruker til å involvere seg i politikikutvikling, men kan også omfatte støtte som de frivillige bruker til å drive med sine aktiviteter og tjenester uten spesifikke krav fra kommunene. Aktivitetsstøtte kan plasseres under politikkimplementering, der støtten er mer spesifikt rettet mot å få utført spesifiserte oppgaver eller tjenester. Kjøp av tjenester handler om direkte tjenesteproduksjon og vil gjerne omfatte kontraktsbaserte økonomiske relasjoner knyttet til spesifikke tjenester.*

Videre skal vi nå gå igjennom analysen og se på fordelingen av kommuner i de ulike spørsmålene, indikatorene for samspill, og fordelingen på indikatorene, som varierer med om kommunene har utviklet eller formalisert en egen frivillighetspolitikk.

## Generelle mønstre for samspill

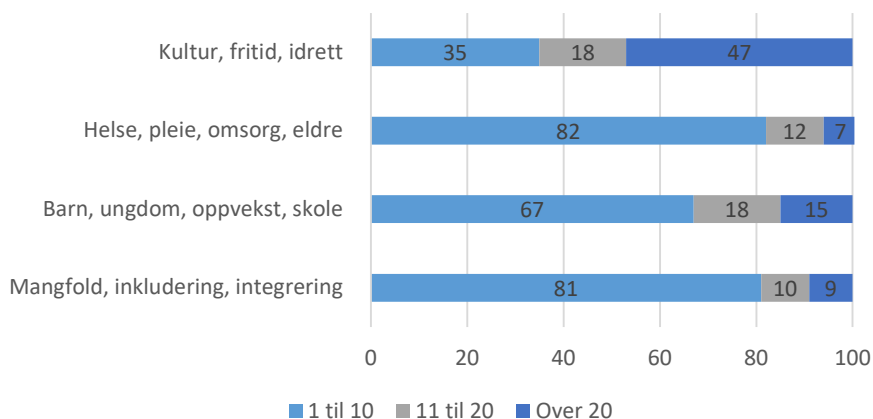
I undersøkelsen finner vi at de fire ansvarsområdene som er i fokus i denne rapporten, er de som har størst omfang av samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner. I tråd med at kultur og fritid er de dominerende frivillighetsfeltene i Norge (Enjolras & Strømsnes, 2018), finner vi mest samhandling mellom kommuner og frivillige aktører her. De aller fleste kommunene i Norge (99 prosent) har en eller flere samspillsrelasjoner med frivillige aktører på dette feltet (se figur). Deretter kommer feltene barn og oppvekst (85 prosent), helse og omsorg (83 prosent), og integrering (80 prosent). Med noe mindre omfang av samspill finner vi ansvarsområdet beredskap (43 prosent). Deretter kommer administrativ ledelse (39 prosent), næring og utvikling (36 prosent), teknisk (27 prosent) og miljø, klima og samferdsel (27 prosent). I gjennomsnitt samspiller norske kommuner med frivillige aktører på 5 av de 10 definerte ansvarsområdene.

*Figur 4.1 Andel kommuner med samarbeidsrelasjoner til frivillige aktører, fordelt etter ansvarsområder. Prosent*



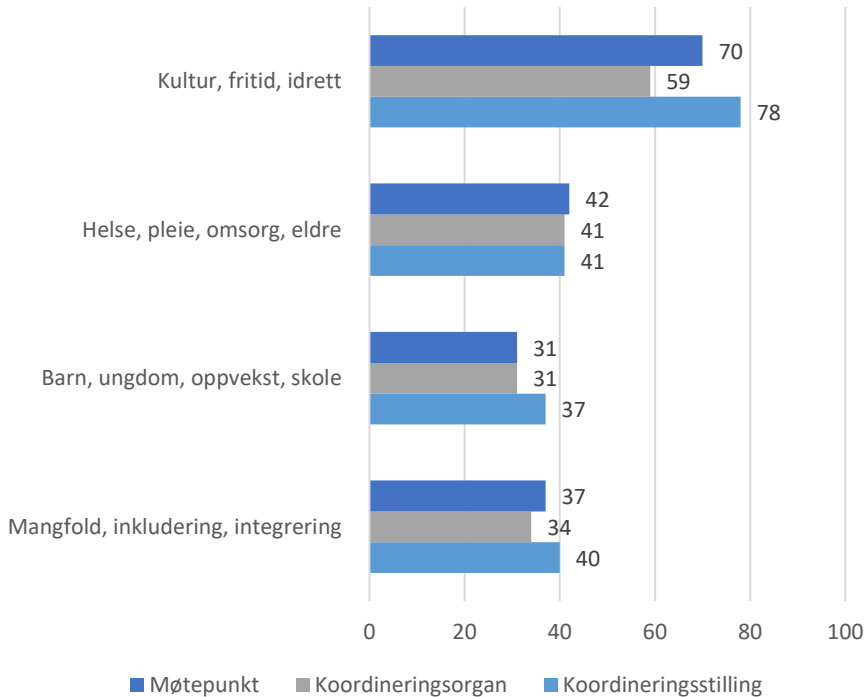
Videre vil vi konsentrere oss om de fire ansvarsområdene som vi legger vekt på i denne rapporten: kultur og fritid, helse og omsorg, barn, og oppvekst, og integrering. I undersøkelsen ba vi kommunene om å anslå antall samarbeidsrelasjoner per ansvarsområde. Her er det kultur- og fritidsfeltet som skiller seg ut, der nesten halvparten av alle kommunene (47 prosent) samarbeider med flere enn 20 ulike frivillige aktører. På de andre feltene er omfanget en del mindre. Barne- og oppvekstfeltet har nest størst omfang, deretter følger integreringsfeltet og til slutt helse og omsorg. Den store dominansen til kultur- og fritidsfeltet bekrefter funnene fra kapittel 2, der vi så hvordan denne sektoren grep inn i de andre sektorområdene og også dominerte frivillighetens generelle relasjon til kommunen. I tillegg til at det innenfor kultur- og fritidsfeltet er mange aktører med relasjoner til kommunene, er det her også de frivillige organisasjonene er best organisert i paraplyorganisasjoner. Dermed er det dette saksområdet som både har flest organisasjoner og de best organiserte organisasjonene.

Figur 4.2 Andel kommuner i kategorier for omfang av samspillsrelasjoner per ansvarsområde. Prosent



En sentral indikator for hvordan kommunene prioriterer samhandling med frivillig sektor, er om de har egne stillinger eller koordineringsorgan med overordnet ansvar for kontakt og samspill med frivillige aktører eller har opprettet faste møtepunkter med frivillige aktører. I undersøkelsen vår oppga 74 prosent av kommunene at de har egne koordineringsorgan og 71 prosent at de har egne stillinger med overordnet ansvar for slik kontakt og samspill på tvers av ansvarsområder. Ser vi så på denne typen organisering per ansvarsområde ligner mønsteret noe på det vi så for omfanget av samhandling per ansvarsområde. Vi finner her at kultur- og fritidsfeltet er mest organisert og formalisert i form fordi det har egne områdespesifikke stillinger (78 prosent), koordineringsorgan (59 prosent) og møtepunkter (70 prosent) for samhandling med frivillig sektor. Deretter følger helse- og omsorgsfeltet (42–41 prosent), integreringsfeltet (37–40 prosent) og barne- og oppvekstfeltet (31–37 prosent). Siden kultur- og fritidsfeltet er det største feltet, er det å forvente at dette også er feltet der kommunen gjør mest for å koordinere samhandlingen. Funnene stemmer for øvrig godt overens med funnene fra den kvalitative delen av denne studien, som viste at det er mest formalisert samhandling innenfor idrett og kultur, og at det innenfor andre sektorområder er mer sammensatt, men med lommer av aktivitet som er gjenstand for koordineringsforsøk.

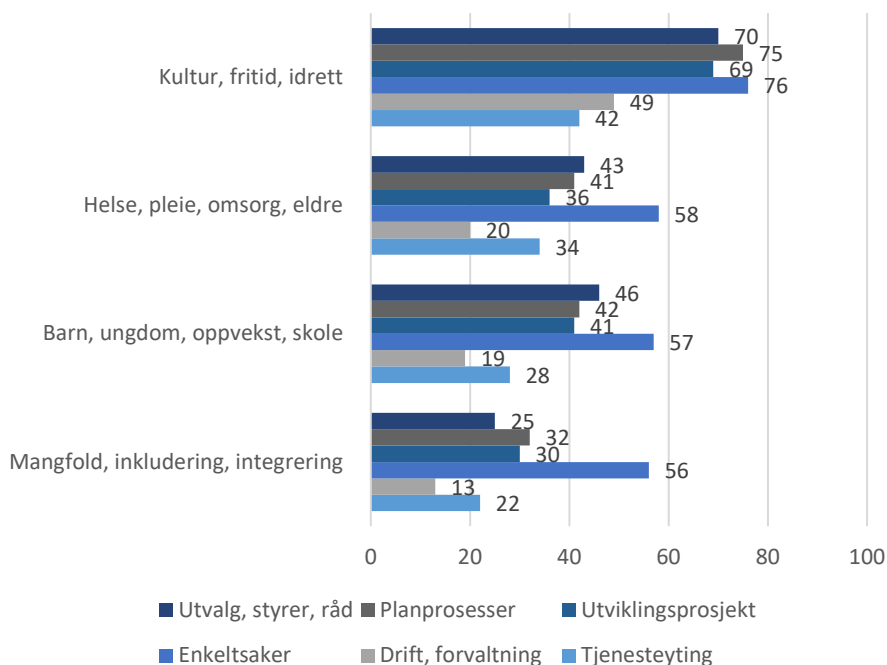
Figur 4.3 Andel kommuner med koordineringsstillinger, koordineringsorgan og møtepunkter med frivillige, fordelt etter ansvarsområde. Prosent



Når det gjelder formene for samspill mellom kommuner og frivillige aktører, spurte vi om seks ulike typer samspill på de ulike ansvarsområdene: 1) samarbeid i utvalg, styrer eller råd, 2) samarbeid om planprosesser, 3) samarbeid om kommunale utviklingsprosjekter, 4) samarbeid om enkeltsaker, 5) samarbeid om kommunal drift eller forvaltning og 6) samarbeid om kommunal tjenesteyting.

Som vi ser av figur 4.4, er det igjen kultur- og fritidsfeltet som har størst omfang av de ulike samspillsformene, der særlig enkeltsakssamarbeid, plansamarbeid, utviklingssamarbeid og utvalgssamarbeid er svært vanlig, mens drifts- og tjenestesamarbeid er noe mindre vanlig. Enkeltsakssamarbeid skiller seg også ut med større omfang enn de andre samarbeidsformene på de tre andre feltene. Driftssamarbeid er den minst vanlige samarbeidsformen på tvers av feltene.

Figur 4.4 Andel kommuner som har ulike former for samarbeid med frivillige, fordelt etter ansvarsområde. Prosent



Tolket i lys av de to hovedfasene av den politiske prosessen finner vi her at samspill i form av å drive direkte formalisert og gjennomføre aktivitet er noe mindre vanlig, mens enkelt sakssamarbeid som kan tenkes å være en blanding av politikktutvikling og aktivitet og en mindre systematisert form for samspill, er den mest vanlige samarbeidsformen totalt sett. Vi finner altså at samspillet mellom kommuner og frivillige organisasjoner er størst i overgangen mellom politikktutviklings- og politikkimplementeringsfasen, men at det har større omfang på politikktutviklingssiden enn på de mest formaliserte samarbeidsformene innen kommunal drift og aktivitet.

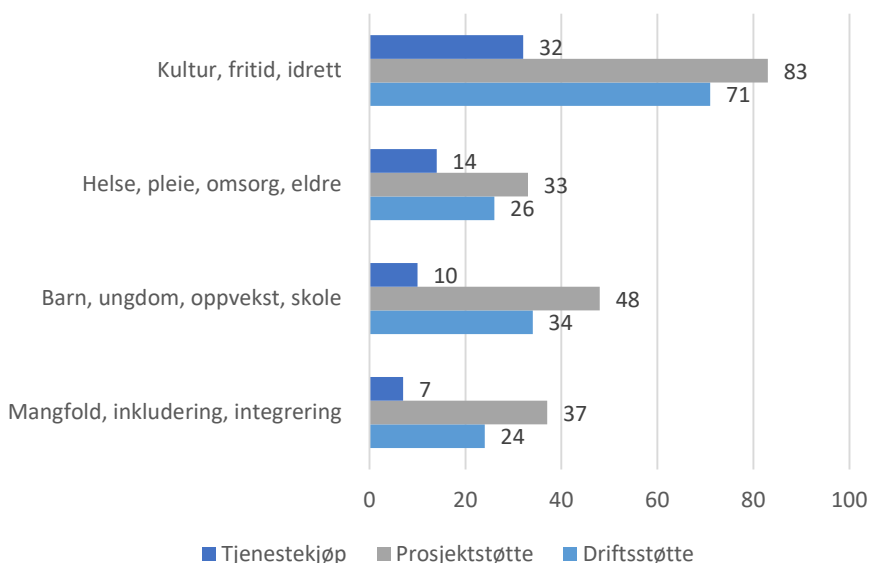
Videre spurte vi om typer av økonomiske relasjoner mellom kommuner og frivillige aktører. Her spurte vi kommunene om de gir 1) generelle driftstilskudd, 2) aktivitetstilskudd eller 3) kjøper tjenester fra frivillige aktører på de ulike områdene. I analysen av disse formene for økonomiske relasjoner er det igjen kultur- og fritidsfeltet som dominerer for alle tre typene økonomiske relasjoner. Aktivitetsstøtte er mest vanlig etterfulgt av driftsstøtte, mens tjenestekjøp er minst vanlig. Dette mønsteret går også igjen på de andre feltene, men i mindre omfang enn på kultur- og fritidsfeltet. Generelt er altså aktivitetsstøtte den klart vanligste økonomiske relasjonen etterfulgt av driftsstøtte, mens tjenestekjøp er minst vanlig. Igjen ser vi at hovedvekten på samspill i form av økonomiske relasjoner plasserer seg et sted mellom

politikkutvikling og politikkomplementering, og at økonomisk samspill knyttet til direkte tjenesteproduksjon er av mye mindre omfang enn aktivitets- og driftsstøtte.

At enkeltsakssamarbeid og aktivitetsstøtte er så utbredt, speiler refleksjonene fra informantene i den kvalitative undersøkelsen. I kapittel 3 så vi at manglende ressurser generelt, og spesielt det at midler fra det offentlige er knyttet til enkeltstående prosjekter, oppfattes som en barriere mot samhandling. Spørreundersøkelsen bekrefter dermed at denne formen for økonomisk støtte er utbredt. Det er et åpent spørsmål i hvilken grad kommunene bruker denne typen støtte for å styre frivilligheten i tråd med egne prioriteringer. Generell driftsstøtte gir frivilligheten mulighet til å utøve aktivitet på egne premisser, og involverer ikke nødvendigvis flere relasjoner til kommunen ut over den økonomiske støtten.

Det har over tid vært rapportert om økt markedsretting av norske kommuner, selv om denne utviklingen ser ut til å ha stagnert fra 2012 (Monkerud, Indset, Stokstad & Klausen, 2016). Disse funnene antyder at en slik markedslogikk ikke har fått fotfeste i relasjonene mellom norske kommuner og frivilligheten. Tjenestekjøp er en liten del av relasjonen, og som vi så i de foregående kapitlene er det på begge sider høy bevissthet om arbeidsdelingen mellom frivillige og kommunalt ansatte.

*Figur 4.5 Andel kommuner med tre typer økonomiske relasjoner til frivillige aktører fordelt etter ansvarsområde. Prosent*





## Frivillighetspolitikk og samspill

Et sentralt tema er hvilken betydning kommunal frivillighetspolitikk har for samspillet mellom kommuner og lokale frivillige organisasjoner. Vil politisk vektlegging av samspill i kommuner ha konkrete utslag på indikatorene for samspill? Her anser vi en formalisert frivillighetspolitikk, eller en pågående prosess med å utvikle en slik politikk, for en sterk indikator på at en kommune er oppmerksom på, og legger vekt på, samspill med lokale frivillige organisasjoner. Med data fra en kartlegging Frivillighet Norge gjorde av norske kommuner som har utviklet en frivillighetspolitikk, skal vi undersøke i hvilken grad indikatorene for samspill varierer etter om kommunene har utviklet en frivillighetspolitikk eller ikke.<sup>8</sup> Blant kommunene i casestudien var alle kommuner unntatt to i gang med å utvikle eller hadde utviklet slik politikk. På landsbasis er det 108 av kommunene i Norge som har eller er i en prosess med å utvikle en slik politikk. Dette gir oss et godt utgangspunkt for å se om samspill varierer etter om kommuner har eller ikke har en frivillighetspolitikk.

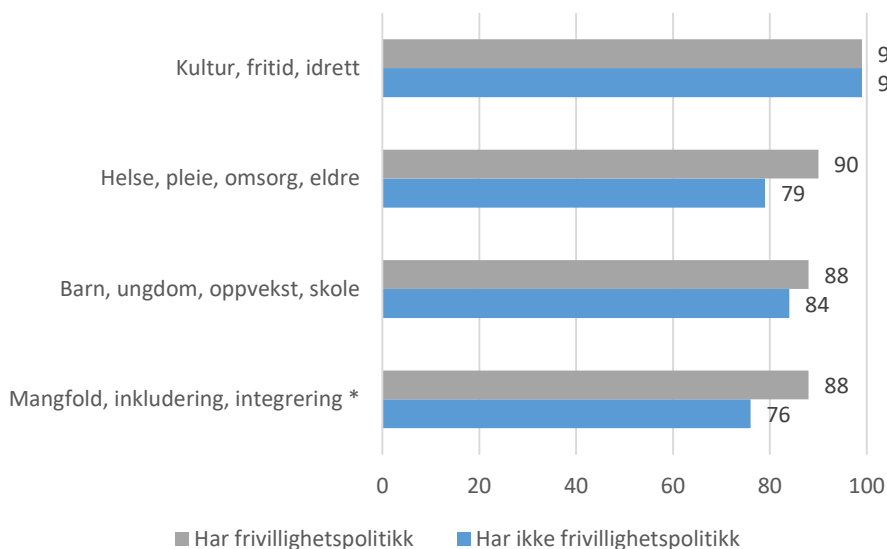
Når vi undersøker sammenhengen mellom frivillighetspolitikk og eksistensen av samspill generelt, ser vi først at variasjonen er svært liten på kultur-, idretts- og fritidsfeltet siden de aller fleste kommuner uansett har samspillsrelasjoner med frivillige aktører her. På de andre feltene er variasjonen noe større, men det er bare på integreringsfeltet (sig.nivå 0,05) at variasjonen er signifikant. Det ser altså ut til at utvikling av frivillighetspolitikk på integreringsfeltet henger direkte sammen med samspill med frivillige organisasjoner.

Vi finner også at antallet samspillsrelasjoner til frivillige aktører på alle de fire feltene er større i kommuner som har en frivillighetspolitikk, enn i de som ikke har (regresjonsanalyse i appendiks). Utvikling og formalisering av en egen frivillighetspolitikk ser altså ut til være koblet til om det finnes samspillsrelasjoner på integreringsfeltet, og kan knyttes til at dette er et relativt nytt felt. Siden de andre feltene er mer etablerte, har ikke frivillighetspolitikken nødvendigvis en sammenheng med at det eksisterer relasjoner, men ser altså ut til å ha en positiv sammenheng med omfanget av relasjoner på alle de fire feltene.

---

<sup>8</sup> Se [https://www.frivillighetnorge.no/no/samarbeid/samarbeid\\_gir\\_gevinst/Best+p%C3%A5+frivillighetspolitikk.b7C\\_wtHYW4.ips](https://www.frivillighetnorge.no/no/samarbeid/samarbeid_gir_gevinst/Best+p%C3%A5+frivillighetspolitikk.b7C_wtHYW4.ips).

Figur 4.6 Andel kommuner med samspillsrelasjoner til frivillige aktører per felt, fordelt etter om kommunen har utviklet en frivillighetspolitikk eller ikke. Prosent

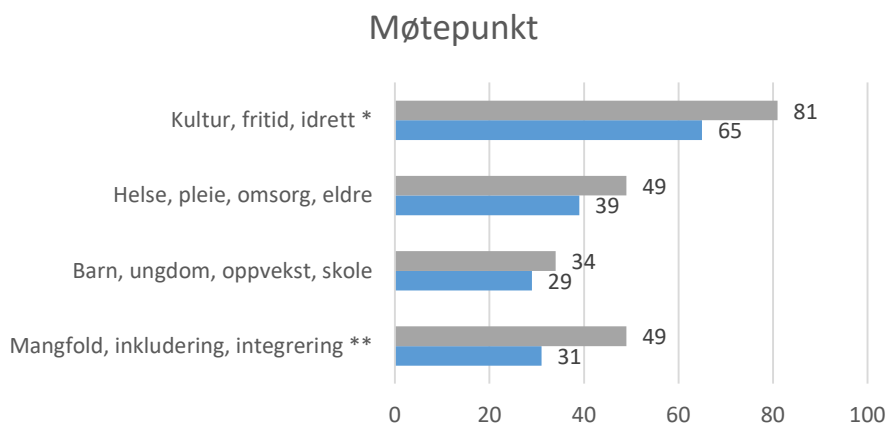
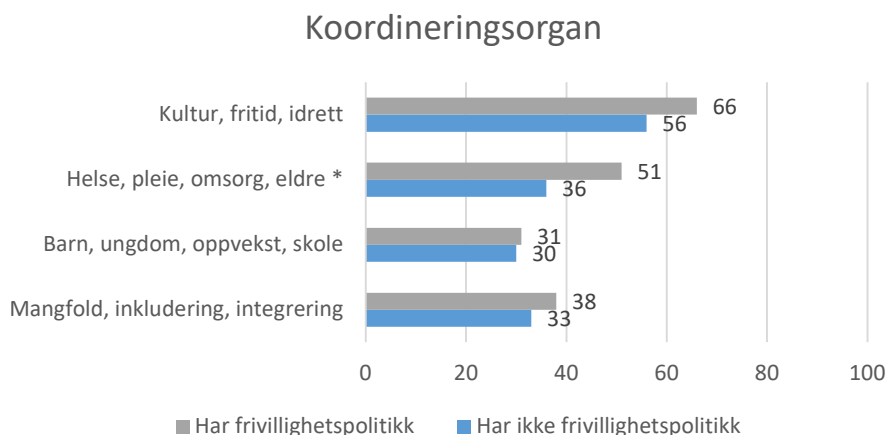


Resultatene er bekreftet i en regresjonsanalyse som finnes i appendiks. \* = 0,05/5 prosent sannsynlighet for tilfeldige variasjoner. \*\* = 0,01/1 prosent sannsynlighet for tilfeldige variasjoner, \*\*\* = 0,001/1 promille sannsynlighet for tilfeldige variasjoner

Når det gjelder kommunal organisering for samspill finner vi at det på helse- og omsorgsfeltet (sig.nivå 0,05) er noen flere kommuner med frivillighetspolitikk enn uten som har egne koordineringsorgan. Betydningen av frivillighetspolitikk finner vi også på integreringsfeltet og kultur- og fritidsfeltet med faste møtepunkter mellom kommuner og frivillige aktører. En egen kommunal frivillighetspolitikk ser altså ut til ha sammenheng med organisering, og dermed prioritering, av samarbeid med frivillige aktører innenfor kultur- og fritidsfeltet, helse- og omsorgsfeltet og integreringsfeltet. En mulig forklaring på dette er at integreringsfeltet er relativt nytt sammenlignet med de andre feltene i undersøkelsen. Behovet for å koordinere for å få et vellykket samspill kan derfor være større her enn på andre områder. På samme måte er det dokumentert at koordinering som skal realisere vellykket samspill på helse- og omsorgsfeltet, er svært vanskelig (Lorentzen & Tingvold, 2018; Tingvold & Skinner, 2019) Dette kan ha gitt kommunene erkjennelse av at det er nødvendig å koordinere mer på disse områdene, og at dette henger sammen med det overordnede arbeidet med politikk for frivillighet. Omfanget av samarbeid på kultur- og fritidsfeltet kan også ha påvirket frivillighetspolitikken i retning av å legge til rette for flere møtepunkter mellom organisasjoner og kommuner på dette feltet. Barne- og ungdomsfeltet er også

et etablert område, men med noe mindre omfang av samarbeid og mindre akutte problemer med koordinering.

*Figur 4.7 Andel kommuner med koordineringsorgan og fast møtepunkt med frivillige aktører per felt, fordelt etter om kommunen har utviklet en frivillighetspolitikk eller ikke. Prosent*

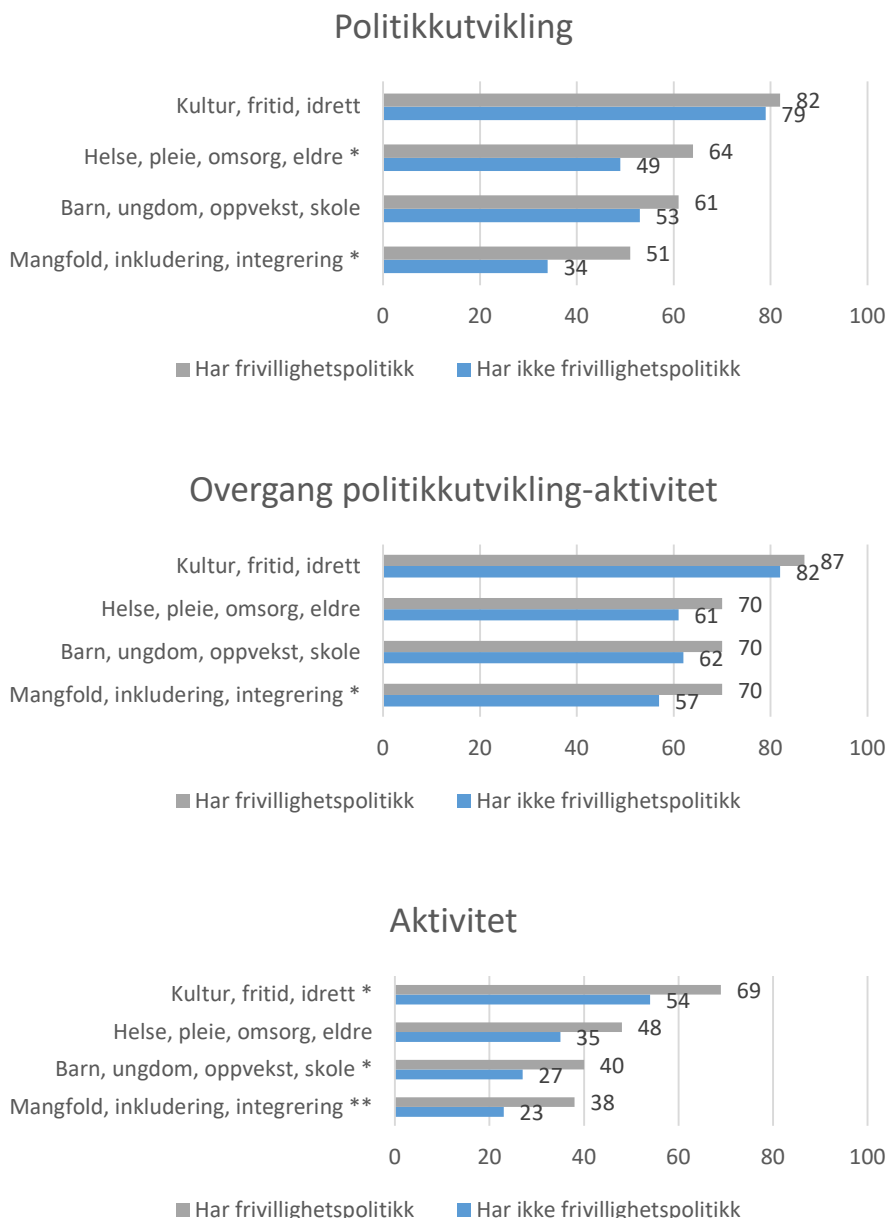


+ Resultatene er bekreftet i en regresjonsanalyse som finnes i appendiks.

++ \* = 0,05/5 prosent sannsynlighet for tilfeldige variasjoner, \*\* = 0,01/1 prosent sannsynlighet for tilfeldige variasjoner, \*\*\* = 0,001/1 promille sannsynlighet for tilfeldige variasjoner

Er det så en sammenheng mellom en kommunal frivillighetspolitikk og ulike former for samspill? I analysen har vi tatt utgangspunkt i skillet politikktutvikling og politikkimplementering i form av å gjennomføre aktiviteter. Vi har her slått sammen indikatorene for samspill i planutvikling og politiske utvalg for å måle samspillet i politikktutvikling, og vi har slått sammen indikatorene for samspill i tjenesteproduksjon og drift for å måle samspillet i gjennomføringen av aktivitet. I en mellomkategori har vi plassert samarbeidsformene enkeltsakssamarbeid og utviklingsamarbeid, som i større eller mindre grad kunne tenkes å være plassert i begge fasene. Analysen viser at det på politikktutviklingssiden bare er innen helse og omsorg (sig.nivå 0,05), og på integreringsfeltet (sig.nivå 0,05), at frivillighetspolitikk ser ut til å bety noe. I mellomkategorien er det bare på integreringsfeltet at frivillighetspolitikk ser ut til å bety noe (sig.nivå 0,05), men når det gjelder å gjennomføre aktiviteter, ser frivillighetspolitikk ut til å ha en viss betydning på alle feltene utenom helse og omsorg (sig.nivå 0,05/0,01), der det er vanligere at frivillige organisasjoner samarbeider med kommunen hvis det eksisterer en frivillighetspolitikk.

Figur 4.8 Samspill i politikkutvikling og i gjennomføring av aktivitet, fordelt etter om kommunen har utviklet en frivillighetspolitikk eller ikke. Prosent

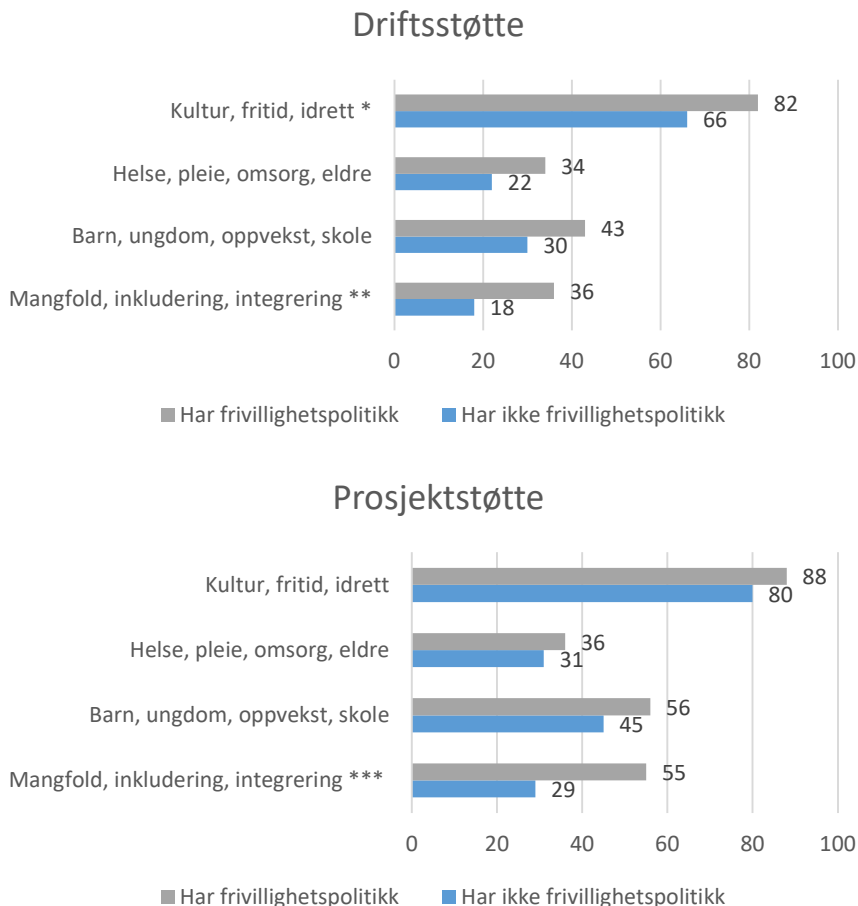


Resultatene er bekreftet i en regresjonsanalyse som finnes i appendiks.

\* = 0,05/5 prosent sannsynlighet for tilfeldige variasjoner, \*\* = 0,01/1 prosent sannsynlighet for tilfeldige variasjoner, \*\*\* = 0,001/1 promille sannsynlighet for tilfeldige variasjoner

Når det gjelder økonomiske relasjoner, finner vi at det er flere kommuner med frivillighetspolitikk enn uten som gir driftsstøtte til organisasjoner på kultur-, fritids- og idrettsfeltet (sig.nivå 0,05) og integreringsfeltet (sig.nivå 0,01). Tilsvarende er det signifikante sammenhenger mellom frivillighetspolitikk og prosjektstøtte på integreringsfeltet (sig.nivå 0,001). Vi fant ingen signifikante sammenhenger mellom frivillighetspolitikk og tjenestekjøp fra frivillige organisasjoner. Igjen kan det se ut som om vektlegging av frivillighetspolitikk i kommunene har størst betydning for integreringsfeltet, både når det gjelder generell økonomisk støtte til organisasjonene, og når det gjelder aktivitetsstøtte.

Figur 4.9 Økonomiske relasjoner per felt, fordelt etter om kommunen har utviklet en frivillighetspolitikk eller ikke. Prosent



Resultatene er bekreftet i en regresjonsanalyse som finnes i appendiks.

\* = 0,05/5 prosent sannsynlighet for tilfeldige variasjoner, \*\* = 0,01/1 prosent sannsynlighet for tilfeldige variasjoner, \*\*\* = 0,001/1 promille sannsynlighet for tilfeldige variasjoner.

Oppsummert finner vi altså at det har betydning for det konkrete samspillet mellom kommuner og frivillige organisasjoner om kommunen har utviklet eller formalisert en egen frivillighetspolitikk. Samlet sett er variasjonen størst på integreringsfeltet, fulgt av kultur- og fritidsfeltet og så helse- og omsorgsfeltet. I noe mindre grad ser frivillighetspolitikk ut til å henge sammen med samspill på barne- og oppvekstfeltet.

## Utfordringer for samspill

I spørreundersøkelsen til kommunene hadde vi også med et fritekstspørsmål om kommunenes utfordringer med samspillet med frivillige. Her spurte vi om respondentene med noen setninger kunne beskrive eventuelle utfordringer som kan oppstå i relasjonen mellom kommunen og frivillige aktører. Spørsmålet ga kommunene mulighet til å skrive med egne ord hvilke utfordringer de opplever i samspillet med de frivillige. Vi har gjennomgått og kategorisert innholdet i kommunenes svar med den hensikt å kartlegge forskjellige typer utfordringer. Surveydataene komplementerer på denne måten casestudiene med tanke på utfordringer for samspill i kapittel 3 og gir oss mulighet til å identifisere og vurdere omfanget av forskjellige typer utfordringer mer generelt.

I kapittel 4 identifiserte vi en rekke faktorer som hindrer eller skaper utfordringer for samspill mellom kommunen og frivillige, og vi sorterte disse i fire hovedtema: koordinering; rammebetingelser og ressurser; styring og autonomi; og kommunikasjon, forventninger og frivillighetssentralens rolle.

Koordinering omfatter utfordringer med koordinering av aktivitet, mangel på møtepunkter og utfordringer med å møtes. Rammebetingelser og ressurser er relatert til de økonomiske vilkårene for samspill mellom frivillige og kommunen, til mangel på menneskelige ressurser (for eksempel gjennom dårlig rekruttering til frivillige organisasjoner) og mangel på tid. Styring og autonomi handler om spenningen mellom kommunenes behov for styring og de frivillige organisasjonenes behov for autonomi og særtrekk. Denne spenningen er tilsynelatende et resultat av ulik rolleforståelse og uklare grenser mellom kommunen og frivilligheten. Kommunen kan oppleve at det er uklart hvilke krav den kan stille til frivillige, og hvilke oppgaver den kan bruke frivillige til, og den kan være skeptisk til å bruke frivillige fordi de ikke kan stille krav til den. Frivilligheten kan oppleve det som problematisk at kommunen styrer frivillige eller overlater kommunale oppgaver til frivillige. Kommunikasjon, forventninger og frivillighetssentralens rolle fanger opp tre relaterte tema. Manglende kommunikasjon mellom kommunen og frivillige kan skape problemer knyttet til koordinering eller forventninger til samspillet. Ulike forventninger kan handle om frivilliges behov for anerkjennelse, men også om forskjellige forventninger til hvilke oppgaver frivillige kan og bør gjøre. Det siste aspektet ligger tett på temaet autonomi og styring. Til slutt handler frivillighetssentralens rolle om at ulik organisering (oppgaver, aktiviteter, roller og eierformer) av frivillighetssentralen er en utfordring for samspill.

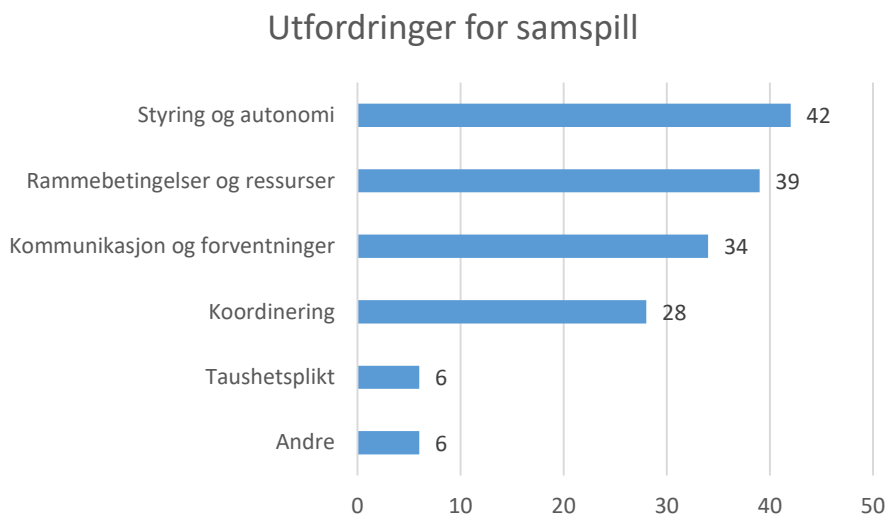
Koordineringsutfordringer ble identifisert som det mest typiske hinderet for samspill i casestudiene. Rammebetingelser og ressurser ble også fremhevet i et stort flertall av intervjuene. Det samme ble styring og autonomi. Manglende kommunikasjon, ulike forventninger og frivillighetsentralens rolle var også sentrale tema.

I gjennomgangen av fritekstsvarene har vi tatt utgangspunkt i de fire utfordringskategoriene vi nå har diskutert. Vi har også vært åpne for å finne andre utfordringer i kommunenes svar enn dem som ble identifisert i casestudiene. En slik kvalitativ kategorisering av åpne svar innebærer utvilsomt en stor grad av skjønnsvurderinger fra forskerens side. Grensene mellom kategoriene kan være uklare, for eksempel er grensen mellom styring og autonomi og ulike forventninger uklar ettersom ulike forventninger ofte kan komme av egenarten til de frivillige eller kommunens styringsbehov. Det er også slik at graden av skjønsmessige vurderinger forskeren gjør, varierer med de ulike temaene. For eksempel er et ord som «økonomi» en tydelig indikator for temaet rammebetingelser og ressurser. Når kommunen diskuterer utfordringer knyttet til autonomi og styring, er gjerne svaret lengre, og forskeren må utøve mer skjønn. Resultatene må tolkes i lys av disse vurderingene. Tallene gir en indikasjon på forekomsten av en utfordring.

Totalt 142 kommuner har svart på det åpne spørsmålet. Det er vesentlig færre enn de 241 kommunene som har gjennomført surveyen. En analyse av hvilke kommuner som har svart på undersøkelsen, viser at større kommuner er signifikant overrepresentert (både kommuner med 5000–19 999 innbyggere og kommuner med mer enn 20 000 innbyggere er mer tilbøyelige til å ha svart enn kommuner med færre enn 5000 innbyggere). Svarene varierer i lengde og form. Vi har kategorisert seks forskjellige kategorier som ikke gjensidig utelukker hverandre. I tillegg til de fire temaene vi har nevnt tidligere, har vi inkludert to andre tema etter å ha gjennomgått materialet: taushetsplikt og restkategorien andre. Frivillighetsentralens rolle ble ikke nevnt i en så utstrakt grad at vi har inkludert den i kategorien kommunikasjon og forventninger. En kommune får verdien 1 dersom kommunens svar identifiserer et av de nummererte temaene og verdien 0 hvis ikke. Figur 4.10 viser andelen kommuner som skårer 1 i de respektive kategoriene.



Figur 4.10 Andelen kommuner som identifiserer forskjellige typer utfordringer i samspillet mellom frivillige og kommunen. Prosent.



Kategoriseringen av de åpne svarene viser at de fire hovedtemaene som er identifisert i casestudiene, også blir fremhevet av en betydelig andel kommuner i spørreundersøkelsen. Den mest nevnte utfordringen i de åpne svarene er styring og autonomi (42 prosent), etterfulgt av rammebetingelser og ressurser (39 prosent), kommunikasjon og forventninger (34 prosent), koordinering (28 prosent), taushetsplikt (6 prosent) og restkategorien andre (6 prosent). Sammenlignet med casestudiene fremstår koordineringsutfordringer som mindre utbredt i surveyundersøkelsen. Kategorien styring og autonomi dominerer svarene. Gitt den tette koblingen mellom kategoriene styring og autonomi, og kommunikasjon og forventninger gir surveyundersøkelsen tydelige indikasjoner på at de forskjellige rollene til kommunen og de frivillige er en utfordring for mange kommuner. Følgende svar fra spørreundersøkelsen kan illustrere kjernen i disse to utfordringene:

Det er viktig å skilje mellom kommunal og frivillig sektor. Kommunen si rolle er å leggje til rette for frivillig arbeid. Om ein klarar å halde på dette skiljet, er det lettare å få til eit godt samarbeid. Rolleavklaring er eit stikkord her. Kva er kommunen si rolle versus dei frivillige si rolle? Kva er oppgåvene til ein frivillig versus ein kommunalt tilsette. Om ein klarer å vere tydeleg på dette i alle samanheng frå starten av inngåing av ulike samarbeidsavtaler, har ein eit godt utgangspunkt for gjensidig forståing av kvarandre sine roller. Når det gjeld spesifikke utfordringar mot lag og organisasjonar, så har kommunen så mange at vi har utfordringar med å få tilstrekkeleg godt nok samarbeid om treningstider. Dei frivillige har også forventningar til at kommunen skal stå for alle dei administrative og organisatoriske oppgåvene på dette feltet.

En utfordring som blir fremhevet blant noen kommuner i spørreundersøkelsen og ikke er fremhevet i casestudiene, er taushetsplikten. Taushetsplikten er en utfordring når frivillige blir involvert i arbeid med syke pasienter. Følgende svar illustrerer utfordringen:

... [E]tiske utfordringer rundt det at vi har veldig syke pasienter, og at frivillige kommer inn i institusjonene, krever at vi er bevisst taushetsplikten og ivaretar den enkelte.

## Avsluttende diskusjon

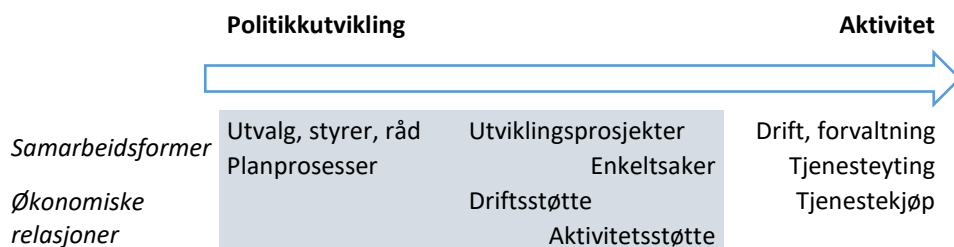
I dette kapitlet har vi ved hjelp av data fra en nasjonal kommunesurvey undersøkt de generelle trekkene ved samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner i Norge. Ved hjelp av disse dataene kan vi supplere kunnskapen som er utledet fra de kvalitative casestudiene av de utvalgte kommunene. I analysen av surveyen finner vi at de fire ansvarsområdene som er i fokus i denne rapporten (kultur og fritid, helse og omsorg, barn og ungdom, og integrering), også er de feltene som har størst omfang av samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner i Norge. Kultur- og fritidsfeltet står likevel i en særstilling i forhold til de andre tre feltene, både med hensyn til omfang og typer av samspill og økonomiske relasjoner og med hensyn til kommunal organisering for samspill.

Når det gjelder typer av samspillsformer, er særlig enkeltsakssamarbeid omfattende på alle fire felt, mens tjenestesamarbeid og driftssamarbeid er mindre vanlig. Aktivitetsstøtte er den klart vanligste økonomiske relasjonen mellom kommuner og frivillige organisasjoner, fulgt av driftsstøtte, mens tjenestesamarbeid er mindre vanlig.

Når det gjelder sammenhengen mellom utvikling av en frivillighetspolitikk i kommunene og indikatorer for samspill, finner vi at frivillighetspolitikk i størst grad har sammenheng med samspill på helse- og omsorgsfeltet og integreringsfeltet. Denne sammenhengen ser vi både for indikatorer på omfang av samspill på de to feltene, for kommunal organisering for samspill, for samspill knyttet til politikktutvikling og for drifts- og aktivitetsstøtte til organisasjoner.

Når vi tolker disse funnene i lys av den politiske prosessen fra politikktutvikling til politikkomplementering, finner vi at samspillet mellom kommuner og frivillige organisasjoner er størst i overgangen mellom politikktutviklings- og politikkomplementeringsfasen, men at det er et større omfang av samspill og relasjoner på politikktutviklingssiden enn på de mest formaliserte samarbeidsformene innen drift og gjennomføringen av aktivitet. Disse funnene er illustrert i en figur nedenfor der det blåmarkerte feltet indikerer hovedvekten av samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner i Norge i dag.

Figur 4.11 Samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner



En videre tolkning av dette mønsteret for samspill kan være at forholdet mellom kommuner og frivillige aktører i Norge er preget av institusjonaliserte samspillsformer for politikkutvikling i form av interesserepresentasjon i kommunale utvalg, styrer, råd og planarbeid. Videre er samspillet særlig omfattende når det gjelder enkeltsaker, der kommunen kan tenkes å inkludere frivillige i enkelte saker og prosjekter uten at dette er satt i system og formalisert i en helhetlig plan for samarbeid. Vi ser også en del samspill innen kommunale utviklingsprosjekter der frivillige blir inkludert i utviklingsarbeidet som interesserepresentanter og medspillere, men kommunen har regien. I gjennomføringen av aktivitet er samspillet derimot av mindre omfang. Det vi kan se, er at kommuner i stor grad støtter frivillige organisasjoner gjennom prosjekt- og aktivitetsstøtte, som impliserer krav og føringer for hvilke oppgaver og tjenester kommunene ønsker skal bli gjennomført. Dette ser vi i særlig grad på kultur- og fritidsfeltet og integreringsfeltet om vi sammenligner med de to andre typene økonomiske relasjoner. Driftsstøtte, som gir organisasjoner større frihet til å bruke pengene der de vil, er nest vanligst. På tvers av felt er det minst vanlig at kommunene kjøper tjenester fra organisasjoner, en samspillsform som gjerne er kontrakts- og konkurransebasert gjennom anbud.

Disse funnene peker delvis i en annen retning enn i den kvalitative delen av studien hvor vi fant mest samspill i gjennomføringen av aktivitet, og der påvirkningen av politikkutforming primært fant sted utenfor formelle kanaler. Det er vanskelig å si sikkert hva som kan forklare dette avviket, men noen muligheter må vurderes. For det første kan det være at de utvalgte kommunene i den kvalitative intervjuundersøkelsen ikke er representative for Norge som helhet, og at intervjuene følgelig gir et skjevt bilde. Det kan imidlertid også tenkes at enkeltsaker, som spørreundersøkelsen viser er den vanligste samspillsformen, i hovedsak handler om gjennomføringen av aktivitet, og at dette fremkommer tydeligere i intervjudata enn det er rom for i en spørreundersøkelse. Til slutt er det en forskjell at spørreundersøkelsen kun er besvart av representanter for kommuner, mens intervjuene er gjennomført med både kommunalt ansatte og representanter for frivilligheten. Særlig vurderinger av rolle i formelle organ versus uformell påvirkning samt forståelsen av hva

som bør regnes som tjenesteyting, kan tolkes ulikt i de ulike datakildene. Disse spenningene får frem nytten av en mangesidig metodisk tilnærming til et ganske ubeskrevet forskingsområde og danner et nyttig grunnlag når man går fra eksplorative undersøkelser til mer målrettede studier.

Når det gjelder kommunenes formelle frivillighetspolitikk, finner vi at sammenhengene er aller tydeligst på integreringsfeltet når det gjelder organisering for samarbeid, politikktutvikling og økonomisk støtte, særlig i form av prosjektstøtte. En egen frivillighetspolitikk kan her tenkes å bidra til å konkretisere, og gi kommunene en strategi for, hva de ønsker at organisasjoner skal bidra med. Det er særlig på integreringsfeltet at dette gir seg utslag i mer aktivitetsstøtte til relevante organisasjoner.

For å relatere disse funnene til det som den kvalitative casestudien tidligere i denne rapporten avdekket, kan vi diskutere dem opp mot barrierene og de potensielle forbedringspunktene for samspill som ble avdekket. Manglende koordinering, kommunikasjon og møtepunkter var noen av faktorene som ble trukket frem. Med utgangspunkt i surveyresultatene ser vi her at slik manglende koordinering i mindre grad gjelder for kultur- og fritidsfeltet, der slike koordineringsstillinger, koordineringsorgan og møtepunkter er vanlige. Koordineringsutfordringene kan her tenkes å være større på de tre andre feltene, der kommunene i mindre grad har etablert slike koordineringstiltak. Fra casestudien ble dette nettopp også fremhevet på disse tre feltene. Ved å etablere slike koordineringsfunksjoner kan det bli lettere å holde en kontinuerlig dialog mellom kommunen og frivillige aktører og å samordne hvilke ressurser som finnes, og hvilke behov som må dekket. Også økonomiske rammevilkår var en viktig faktor som ble trukket frem i intervjustudien. Surveyen belyser og støtter opp under funnene som peker på utfordringer med manglende langsiktig finansiering og driftsstøtte. Aktivitetsstøtte viser seg å være den klart vanligste formen for økonomisk støtte, mens driftsstøtte er noe mindre utbredt. Omfanget av støtten vil uansett være avhengig av kommunens økonomi og vil variere mellom kommuner. En informant i casestudien pekte her på at økonomien uansett ikke vil være tilstrekkelig til organisasjonenes behov, og at man derfor gjerne disponerer tilgjengelige ressurser som prosjektstøtte eller driftsstøtte til mindre organisasjoner. Økonomiske rammer kan også knyttes til utfordringen med styring og autonomi som ble trukket frem i casestudien. Med større omfang av aktivitetsstøtte kommer også flere forventninger fra kommunen om hvilke oppgaver de frivillige organisasjonene skal utføre, og dette påvirker organisasjonenes opplevelse av autonomi.

---

## Avslutning

I denne rapporten har vi undersøkt hvordan frivillige organisasjoner og kommuner spiller sammen for å utforme og gjennomføre den lokale politikken. Det er store variasjoner blant kommunene i Norge, og for å fange opp dette mangfoldet har vi kombinert dybdestudier av elleve kommuner (inkludert to bydeler i Oslo) med en spørreundersøkelse rettet mot alle kommuner. Gjennom en slik tilnærming har vi vært i stand til å måle omfanget av samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige organisasjoner samtidig som vi har kunnet identifisere ulike modeller for samspill samt om disse varierer på tvers av fire policyfelter: kultur og fritid, helse og omsorg, barn og oppvekst, og integrering. Ved å forene perspektivet til kommunene og de frivillige organisasjonene har vi også kunnet identifisere de viktigste barrierene for godt samspill, nemlig koordineringsutfordringer, rammebetingelser og ressurser, spenningen mellom styring og autonomi, og kommunikasjon.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at omfanget av kommunalt-frivillig samarbeid er betydelig, men at det også varierer betraktelig mellom felt: Alle kommuner samarbeider intensivt med frivillige organisasjoner innenfor kultur- og fritidsfeltet, mens samarbeidet med frivillige organisasjoner på integreringsfeltet gjennomgående er mindre.

### Lokalt samspill og dets potensial

Frivillige organisasjoner spiller en dobbeltrolle i sin relasjon med kommunene. Som *sivilsamfunnsaktører* bidrar de til det lokale demokratiet ved å mediere mellom medborgere – deres ulike interesser og identiteter – og lokale beslutningstakere – valgte politikere eller ledere i de kommunale etatene. Denne rollen utøver frivillige organisasjoner i formelle og uformelle arenaer og relasjoner. Analysen av våre casekommuner har identifisert ulike modeller for samarbeid i politikkdannelse. I den *uformelle modellen* er samarbeidet uformelt og basert på kontakter og bekjentskaper. Det er et hierarkisk forhold hvor kommunen har mest makt. Den *formelle modellen* kjennetegnes ved at samarbeidet er formalisert gjennom utvalg og samarbeidsavtaler. Den preges også av et hierarkisk forhold hvor kommunen har mest makt. *Utviklingsmodellen* karakteriseres av en form for samspill hvor samarbeidet er

formalisert gjennom utvalg og samarbeidsavtaler samtidig som de frivillige organisasjonene er likeverdige samarbeidspartnere. Den uformelle modellen er mest utbredt innenfor helse og omsorg og i skolesektoren, mens den formelle modellen er mest vanlig på kultur- og fritidsfeltet, særlig innen idretten, og ble en fremtredende samhandlingsform på integreringsfeltet ved den store flyktningeankomsten i 2015. Utviklingsmodellen finnes der det lokalt er politisk vilje til denne typen samhandling.

I alle disse tre samarbeidsmodellene står spørsmålet om tilgang til beslutningstakere sentralt. Med den uformelle modellen avhenger de frivillige organisasjonenes muligheter til å påvirke den lokale politikken i større grad av personlige relasjoner med beslutningstakere. Det finnes ingen kriterier som definerer hvilke organisasjoner som blir involvert i ulike faser av beslutningsprosessen, eller på hvilken måte. Organisasjonene kan oppfatte slike uformelle kontakter som tilfeldige og urettferdige samtidig som de kan føre til store ulikheter i organisasjonenes påvirkningsevne. Selv om den formelle modellen og utviklingsmodellen virker mer transparente og sikrer og tydeliggjør organisasjonenes deltakelse i bestemte faser i beslutningsprosessen, kan disse modellene fremdeles generere og sedimentere ulikheter blant organisasjoner ved at noen organisasjoner sitter i formelle beslutningsorgan, mens andre er utenfor. Uansett hvilken modell kommunene prioriterer, er det i et demokratisk perspektiv viktig at kommunene har en gjennomtenkt strategi for å tilrettelegge for at frivillige organisasjoner kan delta og påvirke utformingen av politikk.

Frivillige organisasjoner samhandler også med kommunene for å yte tjenester eller aktiviteter som kommer den lokale befolkningen og lokalsamfunnet til gode. Som tjenesteytere eller som aktivitetstilretteleggere bidrar organisasjonene til å produsere felles goder. Samarbeidet mellom kommunen og frivillige organisasjoner kan betegnes som samskaping (co-production). På tross av at begrepet «samskaping» har mange betydninger, ble det opprinnelig utviklet for å beskrive den potensielle synergien mellom handlingene til offentlige etater og handlingene til borgere eller frivillige organisasjoner når det gjelder produksjon av kollektive goder (som helse, utdanning eller sikkerhet) (Ostrom, 1996; Ostrom, Parks, & Whitaker, 1978): «Med samproduksjon mener jeg prosessen der innsatsene som blir brukt for å produsere en tjeneste, ytes av individer som ikke er 'i' den samme organisasjonen» (Ostrom 1996: 1073). Ut fra en slik definisjon vil mye av aktiviteten som er organisert innenfor frivillige organisasjoner, forutsette en form for samskaping mellom kommune og organisasjoner. I vår analyse finner vi at dette ofte er tilfellet innenfor kultur- og fritidsaktiviteter og på integreringsfeltet. Alternativt kan frivillige organisasjoner enten supplere offentlige tjenester eller være underleverandører på begrensede områder innenfor kommunale tjenester. Frivillige organisasjoner bidrar med å supplere den kommunale innsatsen, hovedsakelig innen helse- og omsorgstjenester og

aktiviteter rettet mot barn og unge, og fungerer i mindre grad som underleverandører innenfor disse politikkområdene.

Frivillighetens rolle som tjenesteyter eller som aktivitetstilrettelegger og formen for samspill med kommuner er i stor grad betinget av institusjonelle faktorer. Den første faktoren som påvirker samspillet mellom frivillige organisasjoner og kommunen, er om kommunene har et *handlingsrom*. På noen politikkområder – som for eksempel helse- og omsorgsfeltet og barne- og ungdomsfeltet – finnes det nasjonale retningslinjer som pålegger kommunen et ansvar for å levere bestemte tjenester til bestemte målgrupper i befolkningen. De lovpålagte tjenestene er oftest produsert av kommunen selv, men frivillige organisasjoner kan bidra ved å supplere, eller i noen tilfeller være underleverandører av, tjenestene. På de politikkområdene hvor kommunen har et større handlingsrom, har også frivilligheten større muligheter ettersom disse tjenestene og aktivitetene ofte ikke organisert i kommunal regi. I dette tilfellet bidrar kommunen med drifts- og prosjektstøtte og samarbeider med frivillige organisasjoner om infrastruktur. Når aktivitetene er organisert i kommunal regi, er ressursgrunlaget og handlingsrommet for frivillige aktiviteter som regel kraftig redusert. Det enkelte politikfelt blir over tid institusjonalisert gjennom nasjonale retningslinjer, finansieringsordninger, målsetninger, definisjon av målgrupper, ansvarsfordeling, kvalitetskrav osv. som sedimenterer feltene ved å skape stivhengige prosesser som gir mindre eller større handlingsrom for både kommunen og frivillige organisasjoner.

Den andre institusjonelle faktoren som påvirker samspillet mellom frivillige organisasjoner og kommunen, er den lokale politikken rettet mot frivillige organisasjoner. I vårt kvalitative materiale finner vi stor variasjon blant kommunene når det gjelder hvor aktivt de fører en politikk mot frivillige organisasjoner. Mens noen kommuner er veldig aktive og oppfatter frivilligheten som en ressurs som skal mobiliseres for å skape økonomisk og sosial utvikling i lokalsamfunnet, er andre kommuner mer innadvendte og fokuserer mer på egne etater og ressurser for å løse de kommunale oppgavene.

Hvorvidt kommunene er tilbøyelige til å utvikle en aktiv strategi rettet mot frivillige organisasjoner, gjenspeiler to ulike forståelser av kommunens styringsoppgaver som krystalliserer seg i ulike styringskulturer og ideer om lederskap. Den tradisjonelle forståelsen av offentlig styring bygger på et hierarkisk forhold mellom de som styrer (politikere, ledere av offentlige etater), og de som blir styrt (borgere, samfunnet). Ut fra en slik forståelse kan styring karakteriseres som regulatorisk styring. En slik forståelse tar i bruk et sett av insentiver og mekanismer (kvasimarked, anbud og støtteordninger, rapporteringskrav osv.) overfor frivillige organisasjoner som baserer seg på bruk av maktmidler som har til hensikt å påvirke organisasjonenes atferd ved å legge føringer for aktivitet, kontrollere etterlevelsen av føringene og eventuelt sanksjonere brudd på føringene. Styrken til denne modellen ligger i dens forankring i det representative demokratiet. Når myndigheten lokalpolitikere

får gjennom valg, skal deles med ikke-offentlige aktører, som frivillige organisasjoner, reduseres samtidig valgkanalens innflytelse.

I kontrast kan samstyring (collaborative governance) bli karakterisert som fasiliterende styring som foregår ved hjelp av formelle og uformelle kommunikative instrumenter som komiteer, workshops, seminarer og møter. For denne typen styring er kommunens mål å engasjere og mobilisere frivillige organisasjoner i en kollektiv og felles beslutningsprosess som er formell, konsensusorientert og basert på deliberasjon, og som tar sikte på å utforme eller implementere den lokale politikken. Fordelen med samstyring sammenlignet med utøvelsen av den tradisjonelle styringsformen er at den gir kommunen flere ressurser å trekke på for å løse de lokale utfordringene, enn de som er tilgjengelige i kommunens forvaltningsapparatet. Ved å mobilisere sivilsamfunnet kan kommunen skape en utviklingsdynamikk og synergier mellom aktører med ulike ressurser som kommer hele lokalsamfunnet til gode.

Mye litteratur om samstyring (Ansell & Gash, 2007; Huxham & Vangen, 2000) trekker frem tre hovedfaktorer som påvirker forholdet mellom kommunen og frivillige organisasjoner: ledelse, makt og tillit. For at frivillige organisasjoner skal kunne mobiliseres og bidra med sine ressurser til den lokale samfunnsutviklingen, må kommunen bidra med en form for ledelse og maktutøvelse som fasiliterer—ikke kontrollerer— og som bygger på gjensidig tillit. Samstyring krever dermed både politisk vilje og kultur for å dele innflytelse i det kommunale apparatet. Det finnes gode eksempler på samstyring i vårt materiale, men det finnes også mange eksempler hvor frivillighetens potensial for den lokale utviklingen ikke er fullt ut mobilisert. Å benytte dette potensialet vil i de fleste tilfeller innebære å sett i gang tiltak for å bygge kompetanse og endre kulturen i de relevante delene av det kommunale forvaltningsapparatet.

## Autonomi og individualisering

Gitt tilgjengelige ressurser og roller i samfunnet er det institusjonelle forhold knyttet til kommunene som styrer relasjonen til sivilsamfunnet. Det er imidlertid ikke slik at sivilsamfunnet ikke selv påvirker relasjonen. Frivillige organisasjoner kan påvirke sine rammebetingelser og det institusjonelle rammeverket de opererer innenfor. Et hovedfunn i rapporten er sågar at frivillige organisasjoner først og fremst engasjerer seg i egne rammevilkår for å påvirke politikkdannelsen. Dette er et forventet funn siden organisasjonene først og fremst er rettet inn mot å utøve aktivitet og ønsker best mulig muligheter for dette. Det er også på dette området organisasjonene har mest kompetanse og innsikt og således kan utfylle den kommunale forvaltningens forståelse av behovene i lokalsamfunnet. Samtidig er det et uutnyttet potensial for bedre lokal politikktutforming hvis medlemmer av sivilsamfunnet brukte sin kunnskap og informasjon til å søke å påvirke politikkens mer generelle karakter innenfor områdene hvor de har kompetanse. Organisasjoner som jobber med



eldreomsorg og integrering, har innsikt og forståelse på disse feltene som ideelt sett skulle kunne komme offentlige beslutningsprosesser til gode. På nasjonalt nivå driver organisasjonene også utstrakt politikkpåvirkning, men dette ser vi har en annen karakter på lokalt nivå.

En beslektet problemstilling er rollen til individuelle frivillige versus organisasjonenes rolle. Sivilsamfunnets medierende rolle i lokaldemokratiet er tuftet på dets organisering gjennom organisasjoner som kanaliserer innbyggernes interesser og oppfatninger. Dersom frivilligheten individualiseres, og man går utenom de frivillige organisasjonene, undergraver man denne rollen til sivilsamfunnet. Det vil dermed være et tankekors dersom kommunene i tiltakende grad søker å mobilisere frivillighet utenom organisasjonene. Samtidig viser funnene i denne rapporten at kommunene kan spille en konstruktiv rolle i å avhjelpe de betydelige koordineringsutfordringene som finnes i disse relasjonene.

Spørsmålet om organisasjonenes autonomi er et underliggende tema i hele denne rapporten. Hele vår diskusjon av barrierer mot samspill hviler i noen grad på et normativt premiss om at samspill er bra for organisasjonene, kommunene og samfunnet. Samtidig ser vi at et hovedtema i denne diskusjonen er avveiningen mellom styring og autonomi. Bekymring for offentlig kooptering av frivillig initiativ er en pågående spenning innenfor debatt og forskning om sivilsamfunn (Lorentzen, 2007) som vi også finner i vårt materiale. Manglende samspill mellom frivillige organisasjoner og kommunen kan anses som et tegn på en autonom frivillighet. Vårt materiale tyder imidlertid ikke på lederne i de frivillige organisasjonene ønsker mindre samspill. Tvert imot er de overveldende positive til samspill med det offentlige, men på gitte premisser som sikrer organisasjonens autonomi og mulighet til å forfølge egne virksomhetsideer. Likevel er det grunn til å forfølge spørsmålet om hvorvidt autonomi og egne virksomhetsidealer kan bli særlig utfordret innenfor det vi har kalt utviklingsmodellen. Den sterke vektleggingen av å inkludere frivilligheten likeverdig i politikkkutforming og samproduksjon av tjenester kan bety en sammenveving av offentlig kommunal og frivillig sektor som i sin tur øker ansvarsutkreving og legitimitetsspørsmål rettet mot frivilligheten selv: Kan frivilligheten stilles til ansvar når noe går galt i samskapingen? Kan ikke samskaping nettopp bety å oppgi egne virksomhetsidealer til fordel for andre felles idealer?

En for tett sammenveving i politikkkutforming og gjennomføring av aktivitet kan med andre ord øke risikoen for at den nødvendige distanse til lokal politisk makt blir for kort og utfordrer sivilsamfunnets grunnleggende kritiske funksjon. Dette aktualiseres også i en diskusjon om hva kommunen og det offentlige skal tilrettelegge: Er det først og fremst aktivitetsrollen til frivilligheten som fasiliteres i den nye samspilldiskursen, mens rollen som vaktbikkje og talerør for marginale grupper tones ned?

# Appendiks

*Appendikstabell 1.1 Betydningen av frivillighetspolitikk på indikatorer for samspill. Logistiske regresjoner*

	Kultur og fritid	Helse og omsorg	Barn og oppvekst	Integrering
Relasjon per felt				
Konstant	4,39***	1,34***	1,62***	1,13***
Frivillighetspolitikk	-0,06	0,81	0,40	0,89*
Observasjoner	241	241	241	241
Antall relasjoner per felt				
Konstant	3,10***	1,56***	1,88***	1,55***
Frivillighetspolitikk	1,14***	0,68***	1,16***	0,70***
Observasjoner	218	179	184	174
R <sup>2</sup>	0,10	0,08	0,15	0,07
Koordineringsstilling				
Konstant	1,13***	-0,52**	-0,68***	-0,52**
Frivillighetspolitikk	0,56	0,50	0,40	0,39
Observasjoner	241	241	241	241
Koordineringsorgan				
Konstant	0,25	-0,58***	-0,82***	-0,71***
Frivillighetspolitikk	0,43	0,60*	0,03	0,21
Observasjoner	241	241	241	241
Møtepunkt				
Konstant	0,63***	-0,47**	-0,88***	-0,80***
Frivillighetspolitikk	0,79*	0,45	0,21	0,77**
Observasjoner	241	241	241	241
Politikkutvikling				
Konstant	1,34***	-0,02	0,12	-0,68***
Frivillighetspolitikk	0,16	0,58*	0,33	0,71*
Observasjoner	241	241	241	241
Overgang politikkutvikl. og aktivitet				
Konstant	1,50***	0,45**	0,50**	0,27
Frivillighetspolitikk	0,41	0,41	0,36	0,58*
Observasjoner	241	241	241	241
Aktivitet				
Konstant	0,17	-0,60***	-0,97***	-1,20***
Frivillighetspolitikk	0,62*	0,53	0,58*	0,69*
Observasjoner	241	241	241	241
Driftsstøtte				

Konstant	0,66***	-1,27***	-0,82***	-1,54***
Frivillighetspolitikk	0,85*	0,59	0,54	0,98**
Observasjoner	241	241	241	241
Prosjektstøtte				
Konstant	1,42***	-0,80***	-0,22	-0,91***
Frivillighetspolitikk	0,61	0,24	0,46	1,09***
Observasjoner	241	241	241	241
Tjenestekjøp				
Konstant	-0,80***	-1,86***	-2,16***	-2,85***
Frivillighetspolitikk	0,18	0,07	0,00	0,054
Observasjoner	241	241	241	241



---

## Litteratur

- Aasen, Berit, Haug, Marit & Lynnebakke, Brit (2017). *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden. En studie av frivillige organisasjoners innsats under og i etterkant av de store ankomstene i 2015*. Oslo: NIBR.
- Andersen, Linda Lundgaard, Espersen, Helle Hygum, Kobro, Lars Ueland, Kristensen, Kjetil, Skar, Cathrine & Iversen, Håkon (2018). Demokratisk innovasjon. Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner. *Skriftserien nr. 24*. Porsgrunn: Høgskolen i Sørøst-Norge.
- Ansell, Chris & Gash, Alison. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. doi: 10.1093/jopart/mum032.
- Arnesen, Daniel, Sivesind, Karl Henrik & Gulbrandsen, Trygve (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet?* Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnesen, Daniel & Sivesind, Karl Henrik. (2017). *Mellom organisering, politikk og forvaltning: En studie av nasjonale paraplyorganisasjoner i Norge*. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnesen, Daniel, & Sivesind, Karl Henrik. (2018). *Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor: Endringer, tilpasninger, konsekvenser*. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Askheim, Ole Petter (2017): Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20 (2): 134–149.
- Baldersheim, Harald & Rose, Lawrence E. (2014). Kommunale reformer som teoretiske utfordringer. I Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red.), *Det kommunale laboratorium* (s. 9–16). Oslo: Fagbokforlaget.
- Brodtkorb, Elisabeth (2001). *Frivillig innsats i sykehjem: forsøksprosjekt i Oslo kommune 1999–2000: erfaringsrapport*. Oslo: Senter for frivillig innsats, Diakonhjemmets høgskolesenter.

- Daatland, Svein Olav (1997). *De siste årene. Eldreomsorgen i Skandinavia 1960–95*. Oslo: NOVA.
- Eimhjellen, Ivar (2012): Statleg politikkkutforming for frivillig sektor etter 1970, s.9–22 i Selle, Per og Kristin Strømsnes (red.), *Organisasjonene og det offentlige*. Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Eimhjellen, Ivar, Steen-Johnsen, Kari, Folkestad, Bjarte & Ødegård, Guro (2018). Changing Patterns of Volunteering and Participation, s. 25–65 i Enjolras, Bernard og Kristin Strømsnes (red.), *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*. Cham, Sveits: Springer.
- Ellingsæter, Anne Lise & Gulbrandsen, Lars (2007). Closing the Childcare Gap: The Interaction of Childcare Provision and Mothers' Agency in Norway. *Journal of Social Policy*, 36(4), 649–669. doi: 10.1017/S0047279407001225.
- Enjolras, Bernard & Strømsnes, Kristin (red.) (2018). *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*. Cham, Sveits: Springer.
- Ervik, Rune & Lindén, Tord Skogedal (2017). Samhandling mellom kommunen og frivillig sektor i eldreomsorgen *Rapport 2017:8*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor.
- Espegren, Astrid, Eimhjellen, Ivar, Erevik, Rune, Guribye, Eugene, & Lindén, Tord Skogedal (2019). *Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet*. Bergen: NORCE Samfunnsforskning.
- Espersen, Helle Hygum, Andersen, Linda Lundgaard & Tortzen, Anne (2019). *Civil Society Organizations and Municipalities in Changing Times: Potentials and Pitfalls in the Collaborative Turn*. Paper presentert ved Samspillet mellom den frivillige og den offentlige sektor. CPH Conference, DGI Byen, København 29.–30.08.2019.
- Førland, Oddvar (2019 ). Kommuner i dans med frivillig innsats? Om forholdet mellom frivillig og kommunal eldreomsorg. I Eirin Hillestad & Julie Tessem (red.), *Frivillighetens kraft. Organisering av frivillig innsats i eldreomsorgen* (s. 27–41). Bergen: Fagbokforlaget.
- Gautun, Heidi & Grødem, Anne Skevik (2015). Prioritising Care Services: Do the Oldest Users Lose Out? *International Journal of Social Welfare*, 24(1), s. 73–80. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12116>.
- Gerring, John (2008). Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. I Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady & David Collier (red.), *The Oxford handbook of political methodology* (s. 645–684). Oxford: Oxford University Press.

- Helse- og omsorgsdepartementet (2019). *Folkehelsemeldinga — Gode liv i eit trygt samfunn*. Meld. St. 19 (2018–2019).
- Hillestad, Eirin & Nybø, Liv (2011). Frivillighet kommer ikke av seg selv. *Omsorg. Nordisk tidsskrift for palliativ medisin* (3), s. 61–64.
- Huxham, Chris & Vangen, Siv (2000). Leadership In The Shaping And Implementation Of Collaboration Agendas: How Things Happen In A (Not Quite) Joined-Up World. *Academy of Management Journal*, 43(6), s. 1159–1175. doi: 10.5465/1556343.
- Høydahl, E. (2017). Ny sentralitetsindeks for kommunene (*Notater 2017/40*). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Jackson, Kristi & Bazeley, Pat (2019). *Qualitative Data Analysis with NVIVO*. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC, Melbourne: Sage.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Meld. St. 30 (2015–2016).
- Kuhnle, Stein (1983): *Velferdsstaten*. Oslo: Tiden Norsk forlag.
- Kuhnle, Stein & Selle, Per. (1990). Autonomi eller underordning: frivillige organisasjoner og det offentlige. I Stein Kuhnle & Per Selle (red.), *Frivillig organisert velferd – alternativ til offentlig?* (s. 162–184). Bergen: Alma Mater Forlag AS.
- Kuhnle, Stein & Selle, Per (red.) (1992). *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury.
- Kulturdepartementet (2018a). *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida*. (Meld. St. 8 (2018–2019)).
- Kunnskapsdepartementet (2019). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/r/gjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>.
- Loga, Jill (2012). Finnes det en egen kommunal frivillighetspolitikk? I Per Selle & Kristin Strømsnes (red.), *Organisasjonene og det offentlige. Har vi fått en ny frivillighetspolitikk? Rapport 2012: 6* (s. 39–82). Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Lorentzen, Håkon (2007). *Moraldannende kretsløp*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Lorentzen, Håkon. (2010): *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

- Lorentzen, Håkon & Tingvold, Laila (2018). Frivillig innsats: Hindre i omsorgssektoren. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 4(02), 120–131. doi: 10.18261/issn.2387-5984-2018-02-08 ER.
- Mangset, Per (1992). *Kulturliv og forvaltning: innføring i kulturpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mangset, Per & Hylland, Ole Marius (2017). *Kulturpolitikk. Organisering, legitimering og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mangset, Per, Håkonsen, Lars & Stavrum, Heidi (2017). Festivalboom eller kulturpolitisk ønskedrøm? – Om festivalisering og kommunal kulturøkonomi. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 20(1-02), s. 71–89.
- Monkerud, Lars Chr., Indset, Marthe, Stokstad, Sigrid & Klausen, Jan Erling (2016). *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Mørk, Eiliv, Beyrer, Svetlana, Haugstveit, Fatima Valdes, Sundby, Brith, Karlsen, Håkon & Wettergreen, Joachim (2017). Kommunale helse- og omsorgstjenester 2016. Statistikk om tjenester og tjenestemottakere (s. 26). Oslo-Kongsvinger: SSB.
- Nagel, Anne-Hilde (1991). *Velferdskommunen: kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater.
- NOU (2018: 16). *Det viktigste først. Prinsipper for prioritering i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og for offentlig finansierte tannhelsetjenester*
- Norges Frivilligsentraler (2019). Statistikk. Eierformer. Hentet 01.10.2019 fra <https://www.frivilligsentral.no/statistikk>.
- Nødland, Svein Ingve, Bergsgard, Nils Asle, Bjelland, Anett & Leknes, Einar (2007). Kommunenes samhandling med frivillig sektor. *Rapport IRIS – 2007/047*. Stavanger: IRIS International Research Institute of Stavanger.
- Ostrom, Elinor (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), s. 1073–1087. doi: [http://dx.doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](http://dx.doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).
- Ostrom, Elinor, Parks, Roger B. & Whitaker, Gordon P. (1978). *Patterns of metropolitan policing*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company.
- Pedersen-Ulrich, Jens (2016). Samskabelse – en typologi. *CLOU Skriftserie*: 1-15.
- Romsaas, Anne (2011). *Frivillighet – aktiv omsorg. Kartleggingsprosjekt fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus* Oslo: Oslo kommune. Bydel Bjerke. Utviklingscenter for hjemmetjenester.



- Røiseland, Asbjørn & Vabo, Signy Irene (2016). *Styring og samstyring. Governance på norsk*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Seawright, Jason & Gerring, John (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), s. 294–308.
- Segaard, Signe Bock & Saglie, Jo (2017). Education and Elderly Care in Denmark, Norway and Sweden. National Policies and Legal Frameworks for Private Providers. I Karl Henrik Sivesind & Jo Saglie (red.), *Promoting Active Citizenship? Markets and Choice in Scandinavian Welfare*. London: Palgrave.
- Seip, Anne-Lise (1984). *Sosialhjelpsstaten blir til: Norsk sosialpolitikk fra 1740–1920*. Oslo: Gyldendal.
- Selle, Per & Strømsnes, Kristin (2012). Innledning. I Per Selle & Kristin Strømsnes (red.), *Organisasjonene og det offentlige: Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Selle, Per, Strømsnes, Kristin & Loga, Jill (2018). State and Civil Society: A Regime Change? I Bernard Enjolras & Kristin Strømsnes (red.), *The Transformation of the Scandinavian Voluntary Sector* (s. 117–164). Cham, Sveits: Springer.
- Sivesind, Karl Henrik, Arnesen, Daniel, Gulbrandsen, Trygve, Nordø, Åsta Dyrnes & Enjolras, Bernard. (2018). An Organizational Landscape in Transformation. I Bernard Enjolras & Kristin Strømsnes (red.), *The Transformation of the Scandinavian Voluntary Sector* (s. 67–116). Cham, Sveits: Springer.
- Stone, Melissa M. & Sandfort, Jodi R. (2009). Building a Policy Fields Framework to Inform Research on Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(6), s. 1054–1075. doi: 10.1177/0899764008327198
- Tessem, Julie & Magerholm, Beate (2019). Hvordan samarbeide med frivillige? En modell for inkludering av frivillige i kommunens helse- og omsorgstjenester. I Eirin Hillestad & Julie Tessem (red.), *Frivillighetens kraft. Organisering av frivillig innsats i eldreomsorgen* (s. 43–59). Bergen: Fagbokforlaget.
- Tingvold, Laila & Skinner, Marianne Sundlisæter (2019). Challenges in the Coordination of Volunteer Activities in Long-Term Care Services. *International Journal of Care and Caring*, 3(3), 339–358. doi: 10.1332/239788219X15473078841850.
- Vabo, Signy Irene (2012). Tiltakende statlig styring av kommunesektoren – også på eldreområdet? I Marit Reitan, Jo Saglie & Eivind Smith (red.), *Det norske flernivådemokratiet* (s. 97–135). Oslo: Abstrakt.
- Voorberg, W.H, V Bekkers og L Tummers (2013): *Embarking on the Social Innovation Journey: A Systematic Review Regarding the Potential of Co-Creation*

*with Citizens*. Praha: International Research Society for Public Management (IRSPM).

Voorberg, William. H., Bekkers, Victor J. J. M. & Tummers, Lars. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey. *Public Management Review*, 17(9), s. 1333–1357. doi: 10.1080/14719037.2014.930505.

Williams, Brian, N., Kang, Seong-Cheol, Johnson, Japera (2016). (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public Value Failures in Co-Production Processes. *Public Management Review*, 18(5), 692-717. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111660>.

Winsvold, Marte, & Skiple, Jon Kåre (2020). Lokalt beredskapssamarbeid. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

# Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

## Rapport 2020:3

Forfatter/Author Håkon Solbu Trætteberg, Ivar Eimhjellen, Rune Ervik, Bernard Enjolras, Jon Kåre Skiple
Tittel/Title Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner
Sammendrag Denne rapporten studerer samarbeidet mellom kommuner og frivillige organisasjoner. Analysene er særlig rettet inn mot saksfeltene kultur og fritid, helse og omsorg, barn og oppvekst, og integrering. Vi skiller mellom samspill i politikkkutforming og samspill i gjennomføringen av aktivitet. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant alle landets kommuner, og vi har gjennomført 89 intervjuer som del av casestudier i 11 utvalgte kommuner og bydeler. Analysene viser at det er systematiske forskjeller mellom de ulike saksfeltene, noe som forklares med at nasjonale lover, regler og føringer innskrenker handlingsrommet kommunene har for å samhandle med frivillige organisasjoner. Innenfor politikkkutforming finner vi at grad av formalitet og maktrelasjonen i samspillet strukturerer forholdet i en slik graden at vi kan lage en typologi med tre idealtyper. Innenfor gjennomføring av aktivitet ser vi at omfanget og formen av offentlige forpliktelser – om kommunen fritt kan velge nivå og innretning på tjenestene – sammen med hvor generelle de kommunale tiltakene er – rettet mot spesifikke grupper eller mer generelt for den almenne befolkningen – styrer samspillet i en slik grad at vi også her kan lage en typologi med tre idealtyper. Overordnet ser vi at innenfor kultur- og fritidsfeltet er det stort handlingsrom for kommunen, og samspillet tar mange ulike former. Helse- og omsorgsfeltet er underlagt flere lover og reguleringer, og det er følgelig mindre rom for å utvikle samspill. De andre feltene er i en mellomposisjon. Vi identifiserer (1) koordinering, (2) rammebetingelser og ressurser, (3) mellom styring og autonomi og (4) kommunikasjon, forventninger og frivillighetssentralenes rolle som de viktigste barrierene mot samspill på tvers av kommuner, saksfelt og stadium i politikprocessen. Fra den nasjonale spørreundersøkelsen ser vi at kultur- og fritidsfeltet står i en særstilling i forhold til de andre tre feltene, både med hensyn til omfang og typer av samspill og økonomiske relasjoner og med hensyn til kommunal organisering for samspill. Vi ser også at enkeltsakssamarbeid er omfattende på alle fire felt. Mer forpliktende samarbeid er også utbredt, men av mindre omfang. Aktivitetsstøtte er den klart vanligste økonomiske relasjonen mellom kommuner og frivillige organisasjoner, fulgt av driftsstøtte. Når det gjelder sammenheng mellom utvikling av en formell frivillighetspolitikk i kommunene og indikatorer for samspill, finner vi at frivillighetspolitikk i størst grad har sammenheng med samspill på helse- og omsorgsfeltet og integreringsfeltet.
Emneord Frivillige organisasjoner, kommune, samspill, samskaping, samstyring
Abstract In this report, we investigate a collaboration between municipalities and local volunteer organizations. The analyses are directed toward the fields of culture and leisure, healthcare, childhood, and integration, in which we distinguish between collaboration within policy development and collaboration within policy implementation. We conducted a survey among all the municipalities in Norway, and as part of case studies in 11 municipalities, we conducted 89 interviews. The analyses show that there are systemic differences regarding municipal volunteer collaboration between different fields. This is related to national regulations and judicial frameworks that limit municipalities' leeway to collaborate with volunteer organizations. Within policy development, we find that the degree of formalization and the power relations in the collaborative process structure collaborative relations in a way that facilitates a typology of three

ideal types of collaborative relations. Within policy implementation, we find that the volume and forms of municipal obligations – whether the municipality is free to choose the level and forms of services – together with the generality of municipal services – directed either toward specific groups or the general population – govern collaboration to such a degree that we can develop a typology of three ideal types of collaborative relations here as well. We generally find that within culture and leisure, much leeway exists for the municipality and that collaborative relations take many forms. The healthcare field is much more regulated through laws, through laws, providing less room for developing collaborative relations. Other fields lie somewhere between these two extremes. We identify (1) coordination, (2) frame conditions (3) between governing and autonomy, and (4) communication, expectations and the volunteer centers' role as the most important barriers preventing collaboration across municipalities, fields, and stages of the policy process. From the national survey, we find that the culture and leisure field is particularly dominant compared with the three other fields in terms of volume and forms of collaboration, economic relations, and municipal organizing for collaboration. We also find that collaboration on single issues is dominant in all four fields. More committed collaboration is also common, but with less volume. Activity support is by far the most common economic relation between municipalities and volunteer organizations, followed by operational support. When it comes to connections between the development of a formal municipal policy for the volunteer sector and indicators of collaboration, we find that having such a policy is connected mostly to collaboration in the fields of healthcare and integration.

**Index terms**

Voluntary organizations, municipalities, collaboration, co-production, co-governance

Denne rapporten studerer samarbeidet mellom kommuner og frivillige organisasjoner. Analysene er særlig rettet inn mot saksfeltene kultur og fritid, helse og omsorg, barn og oppvekst, og integrering. Vi skiller mellom samspill i politikktutforming og samspill i gjennomføringen av aktivitet. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant alle landets kommuner, og vi har gjennomført 89 intervjuer som del av casestudier i 11 utvalgte kommuner og bydeler. Analysene viser at det er systematiske forskjeller mellom de ulike saksfeltene, noe som forklares med at nasjonale lover, regler og føringer innskrenker handlingsrommet kommunene har for å samhandle med frivillige organisasjoner. Innenfor politikktutforming finner vi at grad av formalitet og maktrelasjonen i samspillet strukturerer forholdet i en slik graden at vi kan lage en typologi med tre idealtyper. Innenfor gjennomføring av aktivitet ser vi at omfanget og formen av offentlige forpliktelser – om kommunen fritt kan velge nivå og innretning på tjenestene – sammen med hvor generelle de kommunale tiltakene er – rettet mot spesifikke grupper eller mer generelt for den almenne befolkningen – styrer samspillet i en slik grad at vi også her kan lage en typologi med tre idealtyper.

ISBN (print): 978-82-7763-654-2  
ISBN (online): 978-82-7763-655-9

ISSN (print): 1891-2168  
ISSN (online): 1891-2176

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor  
c/o ISF  
Munthes gate 31  
Pb. 3233 Elisenberg  
0208 Oslo

[www.sivilsamfunn.no](http://www.sivilsamfunn.no)