

THOMAS MYKSVOLL, DANIEL ARNESEN OG IRINA ERDVIK

Fritid for alle?

Kommunal politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter

Thomas Myksvoll, Daniel Arnesen
og Irina Erdvik

Fritid for alle?

Kommunal politikk for inkludering av barn og unge i
organiserte fritidsaktiviteter

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

2023

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2023
Rapport 2023:2

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

ISBN (digital): 978-82-7763-791-4

ISSN (trykk): 1891-2168

ISSN (digital): 1891-2176

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

Innhold

Forord	4
Innledning	5
Data og metode.....	7
Tidligere forskning og teori.....	11
Økonomiske, sosiale og kulturelle barrierer for deltakelse.....	11
Kommunal organisering og samarbeid med frivilligheten.....	13
Barrierer og drivere for barn og unges deltakelse	16
Økonomi.....	16
Informasjon	18
Geografisk avstand.....	20
Andre typer barrierer	21
Oppsummering	23
Kommunal politikk og organisering.....	25
Fra overordnet politikk til konkrete tiltak	25
Samarbeid og koordinering internt i kommunen.....	27
Samarbeid med frivilligheten	30
Oppsummering	34
Statlig og kommunal politikk	36
Statens rolle	36
Staten som økonomisk bidragsyter	37
Staten som førende for lokalt arbeid.....	38
Fritidserklæringen	40
Hva kjennetegner en god fremtidig politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter?.....	44
Oppsummering	48
Diskusjon og konklusjon	50
Litteratur	55
Sammendrag/Abstract.....	57

Forord

Denne rapporten inngår i prosjektet «Inkludering av barn og unge i frivilligheten» ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Senteret er finansiert av Kulturdepartementet og andre departementer.

Rapporten er utarbeidet i samarbeid mellom forskere fra NORCE Helse og samfunn og Institutt for samfunnsforskning (ISF). En stor takk til Ivar Eimhjellen, Tord Skogedal Linden og Rune Ervik for kommentarer og innspill.

Innledning

Denne rapporten er basert på prosjektet «Inkludering av barn og unge i frivilligheten», som har blitt gjennomført av forskere ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. I første delrapport (Jacobsen, Andersen, Nordø, Sletten & Arnesen, 2021) undersøkte vi ulikhet i barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. I andre delrapport (Erdvik & Ervik, 2022) undersøkte vi hvordan frivillige organisasjoner arbeider for å inkludere barn og unge. Vi har også undersøkt sosiale forskjeller i barn og unges deltakelse i kulturfrivilligheten mer spesifikt (Arnesen, Nordø & Sivesind, 2022). I denne siste delrapporten skal vi undersøke hvordan kommunene arbeider med å legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter.

Organiserte fritidsaktiviteter er en viktig del av barn og ungdoms liv i Norge. De aller fleste er eller har vært med i aktiviteter i et lag eller en forening i løpet av oppveksten, innen enten idrett, kulturliv, religion eller andre områder (Bakken, 2022). Nasjonale og sentrale myndigheter, og frivillige organisasjoner selv, ser på deltakelse i slike aktiviteter som viktig for at unge skal utvikle felleskap, identitet og mestring og tilegne seg ferdigheter og erfaringer (Sletten et al., 2015). Det er imidlertid forskjeller blant barn og unge i hvem som deltar, hvilke aktiviteter de deltar i, og hvor ofte de gjør det. Det er blant annet funnet at barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status ikke deltar i samme grad som dem fra familier med høy sosioøkonomisk status. Det er også vist at det er ulikheter i deltakelsen når man ser på kjønn og kulturell bakgrunn (Arnesen, Nordø & Sivesind, 2022; Jacobsen et al., 2021; Bakken, Frøyland & Sletten, 2016). Barn og unge som ikke deltar i organiserte fritidsaktiviteter, kan gå glipp av læring og sosialt samvær og oppleve utenforskap i relasjonen til sine jevnaldrende (Sletten, 2011).

Fritidserklæringen er et samarbeid mellom regjeringen, kommunene, frivilligheten og andre aktører. Erklæringen bygger på FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 31, som fastslår at «partene anerkjenner barnets rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet». I artikkel 31 står det videre at «partene skal respektere og fremme barnets rett til fullt ut å delta i

det kulturelle og kunstneriske liv og skal oppmuntre tilgangen til egnede og like muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons- og fritidsaktiviteter». I den første fritidserklæringen (2016) skulle dette målet realiseres gjennom et samarbeid om at alle barn, uavhengig av foreldrenes økonomi, skulle ha mulighet til å delta jevnlig i minst én organisert fritidsaktivitet sammen med andre.

I fritidserklæringen av 2022 har regjeringen, kommunene, frivilligheten og andre aktører blitt enige om at alle barn og ungdom skal ha mulighet til å delta i fritidsaktiviteter og til å delta i lek som passer barnets alder, og at barn og unge også skal bli involvert og ha innflytelse over sin lek og fritidsaktivitetene de skal delta i. For å oppnå disse målene vil partene samarbeide om at alle barn og unge skal få delta jevnlig i minst én organisert fritidsaktivitet sammen med andre. Dette vil partene få til gjennom (a) å fremme betydningen av og synliggjøre lokale lag og foreningers aktivitetstilbud som et viktig virkemiddel for sosial inkludering i lokalsamfunnet, (b) å formidle gode ideer og eksempler på samarbeid for å gi alle barn og unge mulighet til å delta i organiserte fritidstilbud, uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering, funksjonsevne, bosted og foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, og (c) å prioritere barns behov og ønsker i utviklingen av fritidsarenaen.

Problemstillingene som undersøkes i denne rapporten, er som følger:

- Hva slags barrierer opplever kommunene at barn og unge har for å delta i organiserte fritidsaktiviteter, og hvordan løses dette?
- Hva gjøres internt i kommunen, og hvordan legger kommunen til rette for samarbeid med barn og unge og frivillige organisasjoner om deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter?
- Hvilken betydning oppfatter kommunene at statlig politikk har på området?

Rapporten er bygd opp på følgende måte: Kapittel 2 presenterer en gjennomgang av tidligere forskning og teori på feltet. Her belyser vi blant annet kjente barrierer for deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, samt kommunal organisering og samarbeid med frivilligheten, og forholdet kommune–stat. Kapitlene 3–5 presenterer resultater. I kapittel 3 gjennomgår vi kommunenes perspektiver på og kjennskap til barrierer for deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, samt tiltak kommunene har for å bryte ned disse. I kapittel 4 belyser vi kommunenes politikk, organisering og arbeid med inkludering i organiserte fritidsaktiviteter. Dette inkluderer også kommunenes samarbeid med frivilligheten. I kapittel 5 kommer kommunenes syn på statens rolle frem, i tillegg til forholdet mellom kommune og stat. Kapittel 6 samler og oppsummerer funnene med tilhørende diskusjoner og implikasjoner av disse.

Data og metode

Analysene i denne rapporten baserer seg hovedsakelig på data fra kvalitative intervjuer med kommunalt ansatte i fire utvalgte kommuner. Vi supplerer også med erfaringer fra kommunene på en bredere basis, fra en spørreundersøkelse gjennomført i forbindelse med en evalueringsstudie av fritidskortordningen (Arnesen, Bjørnarå & Myksvoll, 2022). Begge datakildene ble samlet inn våren og sommeren 2022.

Den kvalitative intervjustudien ble gjennomført i 2022 i forlengelse av en tilsvarende studie av frivillige organisasjoner (se Erdvik & Ervik, 2022), basert på det samme utvalget av kommuner. Kommunene Alta, Bergen, Vennesla og Ål ble valgt ut for få bredde og variasjon langs noen sentrale kjennetegn. Disse inkluderer variasjon i folketall, geografisk utstrekning, sentralitetsnivå, hvorvidt kommunen har en formalisert frivillighetspolitikk, andelen barn og unge som er med i en fritidsorganisasjon, og andelen barn og unge i lavinntektshusholdninger. Ved å ta utgangspunkt i kommuner som varierer innenfor disse kjennetegnene, bidrar prosjektet til å synliggjøre hvordan kommunene har ulike forutsetninger for å jobbe med barrierer og tiltak for deltakelse i fritidsaktiviteter. Ulike kommunestørrelser vil også kunne gi variasjon med hensyn til intern organisering. Tabell 1 oppsummerer disse nøkkeltallene om kommunene.

Tabell 1. Nøkkeltall for studiens utvalgte kommuner

Kommune:	Bergen	Vennesla	Alta	Ål
Befolkning	283 763	14 837	20 802	4687
Geografi	Vest (Vestland)	Sør (Agder)	Nord (Troms og Finnmark)	Øst (Viken)
Kommunestørrelse*	Stor	Middels	Stor	Liten
Sentralitet**	Nivå 2 (verdi 895)	Nivå 4 (verdi 759)	Nivå 4 (verdi 709)	Nivå 5 (verdi 651)
Har formalisert frivillighetspolitikk	Ja	Nei	Nei	Nei
Andel av barn og unge som er med i en fritidsorganisasjon (ungdomsskoleelever)	71 %	60 %	59 %	67 %
Andel barn og unge (0–17 år) i lavinntektshusholdninger	8,5 %	11 %	5,8 %	6,7 %

* Kommunestørrelse ifølge tidligere inndeling. Små kommuner: kommuner med 0–4999 innbyggere. Mellomstore kommuner: kommuner med 5000–19 999 innbyggere. Store kommuner: kommuner med minst 20 000 innbyggere.

** Sentralitetsindeksen er basert på hvor mange arbeidsplasser og servicefunksjoner som kan nås innenfor en reisetid på 90 minutter basert på grunnkretser (om lag 13 500 slike) i kommunen, og varierer fra laveste sentralitet på nivå 6 (Utsira, 295) til høyeste sentralitet på nivå 1 (Oslo, 1000). Kilder: Befolkning (per 2. kvartal 2020): Statistisk sentralbyrå, 2020a. Kommunestørrelse: Langørgen, Løkken & Aaberge, 2015. Sentralitet: Statistisk sentralbyrå, 2020b. Andel barn og unge (0–17 år) i lavinntektshusholdninger samt andel av barn og unge (ungdomsskoleelever) som er med i en fritidsorganisasjon: Folkehelseinstituttet, 2020.

Tabellen viser at kommunene ligger i ulike deler av landet og varierer i folketall og sentralitet. Det er også forskjeller i andelen barn og unge under 18 år i lavinntektshusholdninger og andelen barn og unge som er med i en fritidsorganisasjon, noe som kan gi en indikasjon på levekårs- og inkluderingsutfordringer for denne målgruppen i kommunene. Av de fire kommunene ligger andelen barn og unge i lavinntektshusholdninger over landsgjennomsnittet i Vennesla, mens den ligger under gjennomsnittet i Alta, Bergen og Ål. Videre ligger Alta og Vennesla lavere enn landsgjennomsnittet i andelen barn og unge som deltar i en fritidsorganisasjon, mens Ål ligger på gjennomsnittet og Bergen noe over. Det er samtidig viktig å bemerke at Bergen, som en større by, skiller seg fra de øvrige kommunene ved at det også er variasjoner mellom bydeler.

Det ble gjort intervjuer med tre informanter i hver av de fire kommunene, noe som ga oss tolv intervjuer i alt. Informantene ble valgt ut for å representere ulike tjenester og funksjoner som arbeidet med barn og unge, særlig i tilknytning til fritidsaktiviteter. Det ble utarbeidet en intervjuguide med

spørsmål knyttet til flere temaer: kommunens arbeid med inkludering av barn og unge i fritidsaktiviteter, forholdet mellom kommunal og statlig politikk (herunder også Fritidserklæringen), organisering og tiltak på området i kommunen, fritidstilbud og samarbeid med frivillige organisasjoner samt barrierer og drivere for inkludering (se vedlegg for intervjuguiden). Intervjuene ble gjennomført digitalt (med unntak av Bergen, der vi intervjuet ansikt-til-ansikt) i perioden fra mai til juni 2022. Intervjuene varte mellom 30 og 60 minutter. De ble gjennomført og tatt opp med programmet Microsoft Teams og deretter transkribert av en forskningsassistent. Et unntak var intervjuene som ble gjennomført med informantene fra Vennesla. Gjennomføringen av disse intervjuene krevde at datainnsamlingsperioden måtte utvides, og grunnet manglende prosjektressurser på gjennomføringstidspunktet ble disse intervjuene transkribert digitalt ved hjelp av den innebygde direkte-transkriberingen i Microsoft Teams. I tillegg ga to av de tre informantene fra Vennesla skriftlige svar på intervju spørsmålene i forkant av intervjuene, og disse utgjør dermed en ekstra datakilde. Sitatbruk fra disse informantene er derfor gjort med en noe strengere tolkning for å unngå potensielle feiltolkninger. Intervjustudien fulgte alminnelige etiske standarder for samfunnsforskning.

Alle deltakerne fikk informasjon om formålet med forskningen, hva deltakelse innebar, hvordan vi behandler opplysningene som samles inn, herunder også informasjon om oppbevaring og sletting, og hvilke rettigheter man har som deltaker i et forskningsprosjekt. Prosjektet ble meldt til og godkjent av personvernombudet for forskning, Sikt (tidligere Norsk senter for forskningsdata). Alle intervjuene ble anonymisert. I beskrivelsen av funnene anonymiseres informantene så langt det lar seg gjøre. Kommune- og stedsnavn fjernes, samt diverse henvisninger til karakteristikk, beskrivelser eller stillinger informantene har, som ville gjort en potensiell identifisering mulig.

Intervjumaterialet blir også utfyllt med funn fra en nylig evalueringsstudie av fritidskortordningen (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022). I denne ble en spørreundersøkelse sendt til alle landets kommuner. Den besto av totalt 34 spørsmål og inneholdt følgende temaer: (1) kommunens politikk og målsettinger for inkluderingsarbeidet (jf. målene i Fritidserklæringen og uttalte mål på nasjonalt politisk nivå), (2) organisering og koordinering av fritidsaktiviteter rettet mot barn og unge, (3) oppfatninger om barrierer for deltakelse, (4) tiltak i regi av kommunen, og (5) kommunens samspill med frivillige aktører. Av totalt 377 distribuerte undersøkelser ble 115 (31 prosent) gjennomført, mens 43 undersøkelser (11 prosent) ble delvis besvart. Dermed ble 158 undersøkelser helt eller delvis besvart, noe som utgjør 42 prosent av respondentgrunnlaget. Kommuner i alle landets fylker deltok i undersøkelsen. Den geografiske spredningen ble sikret ved at alle landsdelene var representert. Likevel var det noe lavere deltakelse (relativt til antall kommuner og geografisk

areal) i Innlandet og Agder sammenliknet med resten av landet, men vi anser likevel den geografiske fordelingen av responsen som akseptabel.

Tidligere forskning og teori

Organiserte fritidsaktiviteter for barn og ungdom kjennetegnes typisk ved at de er frivillige å delta i, blir avholdt jevnlig og på faste tidspunkter, har regler og stiller krav til deltakerne, blir styrt eller veiledet av voksne og handler om å utvikle ferdigheter eller oppnå bestemte mål (Mahoney, Larson, Eccles & Lord, 2005). Organiserte fritidsaktiviteter foregår som regel sammen med andre jevnaldrende. De skiller seg på denne måten fra mer ustrukturerte aktiviteter som barn og unge selv initierer, slik som for eksempel ballspill på løkka eller TV-spill hjemme i stua.

I norsk sammenheng er de fleste organiserte fritidsaktiviteter for barn og ungdom i regi av frivillige lag og foreninger. Et viktig kjennetegn ved organiserte fritidsaktiviteter i Norge er at de er dugnadsbaserte, med mye egeninnsats fra foreldrene til barn og ungdom. Dette omfatter blant annet idrettslag, korps, kor og orkester, teater og dansegrupper, kultur- eller musikkskole, speider og friluftslivsgrupper og religiøse menigheter, for å nevne noen tradisjonelle aktiviteter. I tillegg deltar også mange ungdommer på fritidsklubber eller åpne møteplasser driftet av enten frivillige eller kommunale aktører (Bakken, 2022).

Økonomiske, sosiale og kulturelle barrierer for deltakelse

I litteraturen skiller det mellom økonomiske, kulturelle og sosiale barrierer for barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Økonomiske barrierer er kostnadene ved å delta i aktivitetene og foreldres evne til å betale disse kostnadene. De vanligste kostnadene i slike aktiviteter er utstyr, medlemskontingent, deltakeravgift, lisenser og kostnader i forbindelse med konkurranser, stevner og liknende. De kulturelle barrierene dreier seg på sin side om interesser, holdninger og verdier barn og unge får overført fra foreldre, jevnaldrende eller andre. Der noen foreldre er positive til at barna deltar i organiserte fritidsaktiviteter, kan andre igjen være mer skeptiske. Foreldre i ulike familier kan også tillegge ulike typer aktiviteter ulik verdi og på denne måten påvirke barnas valg av aktiviteter. Et barn som vokser opp i en familie

som for eksempel driver med musikk, vil også lettere kunne komme inn i og mestre musikkaktiviteter. Sosiale barrierer dreier seg om betydningen av sosiale relasjoner og nettverk, både som inngangsport til aktiviteter og for det å fortsette med en aktivitet. Å ha venner som deltar i en aktivitet, kan ha betydning for barn og unges deltakelse.

En rekke studier har vist at det er en sammenheng mellom foreldrenes økonomi og barnas deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Jacobsen et al. (2021) viser at barn fra familier med mye sosioøkonomiske ressurser i større grad deltar jevnlig i slike aktiviteter enn de fra hjem med lite ressurser, spesielt innenfor idrett og kultur. I en analyse av idrettsdeltakelse blant elever i videregående skoler i Oslo fant Andersen og Bakken (2018) at ungdom med foreldre med høy klassebakgrunn deltok oftere enn de med foreldre med lav klassebakgrunn. Økonomiske ressurser spilte en særlig betydning, selv om kulturelle ressurser også var viktige. Det er også forskningsfunn som indikerer at betydningen av foreldreøkonomi og klassebakgrunn har vært økende de siste tiårene (Strandbu et al., 2017). En forklaring kan være økende kostnadsnivåer i aktivitetene. En kartlegging av kostnadsnivået i idretten har vist store variasjoner, med relativt høye kostnader i idrettslag i bynære strøk og i grener som alpint og ishockey (Oslo Economics, 2020).

Det er også funn som viser en sammenheng mellom barnas deltakelse og foreldrenes kulturelle ressurser, målt ved indikatorer som utdanningsnivå og antall bøker i hjemmet (Jacobsen et al., 2021; Bakken, Frøyland & Sletten, 2016). Eimhjellen og Fladmoe (2020) har vist at sosiale nettverk, utdanningsnivå og til dels familiebakgrunn og arbeidsmarkedstilknytning er viktige enkeltfaktorer for å forstå ulikhet i frivillig arbeid. Jacobsen et al. (2021) finner at kulturelle ressurser særlig slår ut på deltakelsen i kulturaktiviteter som korps, kor og orkester og musikk- og kulturskole. De analyserer også forskjeller mellom unge i videregående skole med minoritets- og majoritetsbakgrunn. Det er generelt ikke store forskjeller i deltakelsen mellom de to gruppene, men barn og unge med foreldre med ikke-vestlig bakgrunn deltar for eksempel oftere på fritidsklubb og i religiøse foreninger. Jenter med minoritetsbakgrunn deltar sjeldnere i idrett enn jenter med majoritetsbakgrunn, mens denne forskjellen ikke gjør seg gjeldende for guttene. Det er også resultater som kan tyde på at sosioøkonomiske ressurser i hjemmet og geografisk bosted kan forklare ulikheter i deltakelsen mellom unge med minoritetsbakgrunn og unge med majoritetsbakgrunn.

Barrierer for deltakelse kan også handle om lokalmiljøet som barn og unge vokser opp i. Internasjonale studier finner at det er en sammenheng mellom levekår og graden av deltakelse, hvor de som vokser opp i mer økonomisk depriverte områder, deltar i mindre grad enn de i mer økonomisk velstående områder (Furstenberg et al., 1999; Shann, 2001). Både i kommuner og organisasjoner blir det pekt på at slike forskjeller i barn og unges oppvekstvilkår er en utfordring i rekrutterings- og inkluderingsarbeidet. Barrierer for deltakelse

settes også i sammenheng med forhold som transportmuligheter i kommunen (f.eks. kollektivtilbud) og tilgang på anlegg, haller og lokaler for å drive med aktivitet (Erdvik & Ervik, 2022; Arnesen, Bjørnå & Myksvoll, 2022). En implikasjon av dette er at kommunal politikk for å legge til rette for barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter ikke nødvendigvis bare handler om politikk på områder som kultur, idrett og fritid eller barn og ungdom, men for eksempel også samferdsel og planlegging.

Kommunal organisering og samarbeid med frivilligheten

Kommunene har ansvaret for en lang rekke lovpålagte tjenester for barn og unge, der det er faste rammer for utforming og innhold. Noen eksempler er skole, barnehage, barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste og helsestasjon for ungdom. Til forskjell fra disse tjenestene er ikke fritidsaktiviteter for barn og unge noe som kommunene er lovmessig pålagt å tilby. Det er i stedet opp til den enkelte kommune i hvilken grad og hvordan de skal ha et fritidstilbud for denne gruppen. Mange kommuner har likevel et likeartet kommunalt tilbud i form av aktiviteter på fritidsklubb, bibliotek eller kultur- eller musikk-skole. Det kan også nevnes at kommunale barne- og ungdomsråd har vært lovfestet siden 2019. Dette er ikke i seg selv et fritidstilbud, men er en arena hvor barn og unge kan få innflytelse på dette. At kommunene ikke er lovpålagt å ha et fritidstilbud, tilsier i utgangspunktet at det vil kunne være variasjoner mellom dem i hvordan de legger til rette for dette (Bråten & Tønder, 2015).

Undersøkelser viser imidlertid at flertallet av kommuner likevel har egne planer, mål og funksjoner knyttet til barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, selv om det kan være forskjeller i innretningen av disse (Arnesen, Bjørnå & Myksvoll, 2022). Siden de fleste slike aktiviteter drives av frivillige organisasjoner, må kommunenes arbeid på dette området dessuten ses i sammenheng med samarbeidsrelasjoner vis-a-vis frivilligheten. En undersøkelse fra 2021 viste at 26 prosent av kommuner har en frivillighetspolitikk, og at 22 prosent var i ferd med å utvikle en slik politikk. Den samme undersøkelsen viste også at rundt tre prosent av kommuner benyttet offentlig-privat samarbeid om aktivitetstilbud for barn og unge, det vil si at de gjennomførte prosjekter innenfor dette området sammen med private eller frivillige aktører (Jones et al., 2021).

Samarbeid med frivilligheten kan arte seg på ulike måter i kommunene. Trætteberg et al. (2020) skiller mellom tre modeller for samhandling mellom kommunale myndigheter og lokale frivillige organisasjoner. Den uformelle modellen er kjennetegnet ved uformell og ad hoc-kontakt. Kommunen har en tilbaketrukket rolle vis-a-vis frivilligheten, og det foreligger ikke noe avtaleverk eller noen plattform som regulerer utviklingen på området. Den formelle modellen innebærer til forskjell at samhandlingen er regulert i formelle avtaler og råd. Det kan imidlertid variere hvorvidt ulike frivillige aktører deltar i formelle fora, og hvorvidt kommunen er mer aktiv overfor dem

som er innenfor. Både den formelle og uformelle modellen kjennetegnes ved hierarkiske relasjoner mellom kommune og frivillige aktører. Utviklingsmodellen preges til sist av formell samhandling, men med mer likeverdige relasjoner, der begge parter bidrar aktivt for å utvikle samhandlingen, samarbeidsformene og initiativene. Denne modellen kjennetegnes ved horisontale relasjoner og samskaping mellom kommune og frivillighet.

Disse modellene bruker Trøttestad et al. (2020) i en kvalitativ studie av kommunalt-frivillig samarbeid i et utvalg av kommuner. På de områdene hvor man finner mange av fritidsaktivitetene for barn og unge, som innen kultur og fritid og idrett, er relasjonen kjennetegnet ved en formell modell. Et eksempel på formalisering er tett samarbeid mellom kommunene og organer som kulturråd og idrettsråd (som koordinerer lokale organisasjoner på sine respektive felter). De kan være viktige for dialog med frivilligheten og viderefordeling av økonomiske midler. Samtidig vises det til eksempler på forskjeller mellom kulturlivet og idretten i det at idrettsrådene i noen tilfeller har klarere administrative oppgaver i form av å kanalisere kommunale tilskudd. Både innen kultur og idrett kan det imidlertid være både barneaktiviteter og voksenaktiviteter i de samme foreningene (Trøttestad et al., 2020). Analyser av lokale organisasjoners inntekter viser også at idretten får en større del av inntektene sine fra kommunen, og at summene de mottar, er høyere (Arnesen, 2020). Det kommer i tillegg investeringer i anlegg og idrettshaller, som i noen tilfeller kan være finansiert både av kommuner og idrettslag. For at man skal kunne søke om spillemidler til investeringer i et anlegg, må anlegget være vedtatt i en kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet. Det forutsetter igjen samarbeid mellom idrettslag og kommune.

På barne- og ungdomsområdet mer spesifikt fant Trøttestad et al. (2020) at relasjonen til kommunen i første rekke var kjennetegnet ved en uformell modell, men i noen tilfeller også utviklingsmodellen. Det ble uttalt både i kommunene og i de frivillige organisasjonene at det i liten grad var noen formell integrasjon av barne- og ungdomsfrivilligheten i politikktutviklingen. I stedet var kontakten uformell og sporadisk. Grunnen kunne være at det i liten grad var organisasjoner som representerte barn og unges interesser alene, eller at kommunen la vekt på skole og andre lovpålagte tjenester. Det var samtidig unntak fra dette når det gjaldt bredere sosiale organisasjoner som arbeidet med barn og unge som en av flere målgrupper. Disse kunne i enkelte tilfeller ha mer utpreget samarbeid og dialog med kommunen og innflytelse på barn og unges oppvekstvilkår, om ikke på fritidstilbudet i seg selv (Trøttestad et al., 2020).

Blant fritidstilbyderne og organisasjonene selv har Erdvik og Ervik (2022) funnet varierende bevissthet om inkluderingsproblematikken og varierende strategier i møte med utfordringer knyttet til inkludering av barn og unge i aktiviteter. Kostnadene knyttet til deltakelse og utstyr viser seg som en sentral barriere. Dette løses blant annet ved å tilby dugnadsarbeid som «betaling» eller

å se gjennom fingrene med betaling. Flere organisasjoner benytter også kommunale tiltak som kontingentkasse for dekking av kontingentutgifter, gratisplasser til barn med aktivitetskort eller en spleiseordning der kommunen dekker deltakeravgiften i to år. Noen organisasjoner fremhever også utstyrssentraler, men dette avhenger av hvorvidt organisasjonene mener deres aktiviteter har utstyrskrav, eller om dette i seg selv kan føre til en barriere for deltakelse. Organisasjonenes oppfatning av kommunenes politikk for inkludering synes også å gjenspeile hvor tett kontakt organisasjonene har med kommunen. Organisasjoner med tette bånd oppfatter kommunenes inkluderingspolitikk positivt. Organisasjoner med færre bånd og mindre kontakt med kommunen uttrykte mindre klare oppfatninger om kommunal politikk. Videre er organisasjonenes oppfatning av kommunens politikk nært tilknyttet konkrete politiske tiltak og virkemidler som økonomiske tilskudd, kontingentkort, utstyrssentraler eller tilgang til kommunale lokaler. Kommunens politikk og tilhørende virkemidler synes dermed å utgjøre en omliggende kontekst som kan bidra til å styrke organisasjoners kapasitet gjennom å bidra med økonomiske ressurser og fysisk infrastruktur (Erdvik & Ervik, 2022, s. 63–70). Funnene fra Erdvik og Ervik (2022) viser med andre ord viktigheten av kommunale tiltak sett fra flere organisasjoners ståsted.

I en spørreundersøkelse sendt til alle landets kommuner har Arnesen, Bjørnara og Myksvoll (2022) blant annet funnet en bevissthet rundt ulike barrierer for barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Barrierene dreier seg i størst grad om økonomi, informasjon og geografisk avstand. Samtidig har et flertall av kommunene ulike tiltak som er rettet mot spesielt økonomiske barrierer, og i mindre grad mot avstandsbarrieren. Det er også opprettet egne stillinger med ansvar for disse temaene, og koordineringen foregår til en viss grad både internt i kommunene (mellom de ulike avdelingene eller etatene) og i samarbeid med tilbydere av fritidsaktiviteter.¹

Disse eksemplene fra tidligere studier illustrerer følgende: Det varierer om, og eventuelt på hvilke måter, kommuner samarbeider med organisasjoner som har ulike typer tilbud til barn og unge. Denne variasjonen kan påvirke tilbudene og dermed graden av deltakelse. Hvorfor samarbeidet kan være tettere og mer formelt med noen organisasjoner og løsere og mindre formelt med andre, kan være sammensatt. Når kommunen stilles overfor komplekse problemer knyttet til for eksempel levekårs- og fattigdomsproblematikk eller rusmisbruk blant unge, kan det kreve en mer sammensatt løsning, der organiserte fritidsaktiviteter er et av flere tiltak. Selv om kommuner kan ha noen typer kommunale tilbud, vil de derfor også være avhengige av å spille på lag med frivillige organisasjoner for å treffe de unges behov.

¹ I resultatkapittelet vil vi sammenlikne funn fra de fire utvalgte kommunene i denne studien med det generelle bildet som kommer frem i Arnesen, Bjørnara og Myksvoll (2022).

Barrierer og drivere for barn og unges deltakelse

I dette kapittelet belyser vi kommunenes oppfatning av ulike barrierer og drivere for barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. I dette inngår informantenes refleksjoner rundt hva som kan føre til at barn og unge ikke deltar i fritidsaktiviteter, samt hva slags tiltak som kan bidra til å avhjelpe dette og øke inkludering i fritidsaktiviteter.

Som spørreundersøkelsen til norske kommuner (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022) viste, oppgir kommunene hovedsakelig tre barrierer for barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Den mest betydelige av disse er familieøkonomi (65 prosent). Samtidig synes også seks av ti at transport, avstand og geografisk plassering utgjør en barriere, mens litt over en tredjedel (35 prosent) oppgir at foreldres manglende forståelse av aktivitetstilbud er avgjørende (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022). Disse ble i betydelig grad også fremhevet av informantene i intervjuundersøkelsen. Nedenfor vil vi derfor se nærmere på disse tre temaene fra de utvalgte kommunenes ståsted.

Økonomi

Et flertall av informantene peker direkte eller indirekte på økonomi som en deltakelsesbarriere. Dette gjelder som oftest familieøkonomi, altså foreldre som ikke har midler til å kunne betale deltakelseskostnader. Men den økonomiske barrieren kan også gjelde kommunens økonomiske rammer og hvordan midler til aktiviteter og tilbud blir anskaffet. Kommunen kan søke statlige tilskuddsordninger for å få opprettet aktivitetstilbud, men flere av informantene mener at innretningen på disse ordningene bør endres. To av informantene beskrev dette ved å peke på at kommunens egne rammer ikke vil være tilstrekkelige uten slike midler, men at tidsdimensjonen rundt tildeling av midler også kan bli en barriere i seg selv:

«Vi har også søkt i år om penger til type fritidsaktiviteter om sommeren, men svaret har ikke kommet enda, og det er jo veldig sent å nå begynne å organisere noe. Det er jo en typisk barriere, da,

for sånne statlige tilskuddsordninger. Man burde jo egentlig fått beskjed i fjor høst for å kunne planlegge ordentlig. Det blir mye sånne ad hoc-ordninger. Vi klarte det i fjor fordi vi har folk som hiver seg rundt; sjefen min bare hiver løs og får det til. Ellers er det jo dette med kommuneøkonomi som kanskje ofte ... Vi har ikke all verdens med penger.»

«Det er jo litt sånn hipp som happ hvor mye penger vi får, [eller] om vi får penger [...] Kommuneøkonomien vår er sånn at vi kan ikke ta 1–2 millioner fra egen lomme, det får vi ikke politikerne med på. Der er vi helt avhengige av eksterne midler. Eksterne midler er en barriere både ift. å søke og rapportere. Ikke at det er så vanvittig mye jobb, men det er gjerne sånn at vi må springe etter pengene, ikke etter det vi ønsker å gjøre, og det vi vet er bra. Så kommer pengene gjerne seint. I år kom svaret på sommerskolepenger i mai. Vi var jo nesten lykkelige for at vi ikke fikk noe, ikke sant. Likedan i fjor, det kom 3–4 millioner i mai, så i løpet av en måned skal vi ansette masse kvalifiserte folk til å lede masse aktiviteter for barn gjennom hele sommeren. Du skal ha politiattester, man skal organisere og forskjellig. Det er jo ikke forutsigbart nok, de greiene der.»

Flere informanter deler synet på behovet for å gjøre de statlige tilskuddsordningene mer forutsigbare. En av informantene opplevde det som tungvint å måtte søke nasjonale midler for å gjennomføre kommunal drift. Det er ikke bare med tanke på tidspunktet for tildeling at informantene etterlyser forutsigbarhet. Noen av dem mener at midlene i stedet bør ligge fast i kommunens budsjetter, slik at barn og unge kan vite at tilbudet vil eksistere også neste år. Dette blir nærmere belyst i kapittel 5, der vi beskriver informantenes forhold til nasjonalt nivå og statlig politikk.

Vi finner en stor grad av likhet mellom kommunene når det gjelder tiltak for å redusere personøkonomiske barrierer, altså barrierene som kan knyttes til familieøkonomi. Lavterskeltilbud, gratis bruk av lokaler og tilgjengeliggjøring eller utlån av utstyr er tiltak som går igjen, noe svaret fra denne informanten illustrerer: «Det er en bevisst strategi at vi i hvert fall skal ha ett gratistilbud til alle.» Måten disse gratistilbudene blir driftet på, varierer noe mellom kommunene. Det kan eksempelvis skje gjennom aktivitetskort som distribueres til lavinntektsfamilier og gir gratis adgang til kommunale og private kurs og kultur- og idrettsinstitusjoner, eller gjennom en kontingentkasse, der innbyggerne kan søke kommunen om å få dekket inntil 3000 kr i året til en aktivitet. Frivilligsentral og ungdomssentral/ungdomsklubb er også nevnt som ulike former for lavterskeltilbud. Måten disse tiltakene organiseres og driftes på, belyser vi mer i detalj i kapittel 4. Men slike lavterskel- og gratistilbud er ikke alltid garantert å fungere etter hensikten. En av informantene ga en

interessant bemerkning av et potensielt dilemma med lavterskel- eller gratistilbud: De blir ikke nødvendigvis brukt av dem som har størst behov for tilbudene. Denne problematikken knyttes også til utfordringer med informasjon, og kulturelle forskjeller blir også indirekte trukket frem som en mulig årsak til dette:

«[Du kan] sette prisen til 0 med henvisning til at du skal inkludere alle. [...] [D]e som er i en gruppe, som kanskje ikke kjenner til dette her, og ikke vet helt hva det er, de kan tenke ‘ah, her kommer kommunen med en eller annen ting som skal være en sånn pekefinger’, et eller annet lureri, da, så det må vi i hvert fall ikke gå på. Og det er gjerne de folkene som ellers ikke ville gått på noen ting annet, heller. Det der gratisprinsippet og at alt blir bra bare det er gratis, det er egentlig ... Det er veldig mange folk som er vant til å bli lurt andre plasser i verden, og i hvert fall fra det offentlige. Så hvis du kommer med noe som er gratis, og som er bra for deg, liksom, så er de skeptisk mot det i utgangspunktet. [...] Det gjør at det er de som allerede kjenner til tilbudene, som benytter dem mest av de tingene som er gratis, i områder hvor det bor folk som kunne hatt potensial for å være med, og de da ikke får det, fordi det er gratis. Da blir gratis en terskel igjen.»

Gratistilbud kan altså fungere mot sin hensikt dersom informasjonen om tilbudet ikke blir kommunisert på riktig måte. Det bør understrekes at denne refleksjonen kun ble gitt av én av informantene, og dette kan dermed knytte seg til spesifikke erfaringer med og opplevelser av bruk av tilbud i informantens kommune eller nærmiljø. Likevel trekker informanten frem mulige utfordringer i å informere om, og rekruttere til, lavterskeltilbud i kommunen samt hvordan ulike befolkningsgrupper i kommunen kan oppfatte slike tilbud. Dette relaterer seg dermed til den andre av de tre barrierene dette kapittelet belyser: informasjon.

Informasjon

Foreldres manglende forståelse av tilbudene og aktivitetene til organisasjoner kan, fra kommunens ståsted, handle om måten slike tilbud blir kommunisert på. Spørreundersøkelsen fra en tidligere studie (Arnesen, Bjørnarå & Myksvoll, 2022) viser at kommunene er nesten delt på midten i hvorvidt de bruker en digital aktivitetskalender eller andre digitale plattformer som gir oversikt over organiserte fritidsaktiviteter for barn og unge. Av de som bruker det, er det i størst grad snakk om kommunens egne hjemmesider og sosiale medier, mens omtrent en tredjedel benytter en egenutviklet kalender eller plattform. Spørsmålet som likevel gjenstår, gjelder kommunenes forståelse og oppfatning

av utfordringen med informasjon – og om disse offentlige oversiktene fungerer etter hensikten.

Informanter i alle de fire utvalgte kommunene viser direkte til nettopp informasjon som en barriere for deltakelse i aktiviteter. Dette kan gjelde språkbarrierer, identifisering av målgrupper eller kontaktflater ut mot innbyggerne, og da spesielt barn og unge. Informasjon beskrives som viktig for å kunne drive målrettet arbeid med inkludering, synliggjøre tilbudene, jobbe med rekruttering og forhindre frafall. Det kan også være viktig å få ut informasjon til dem som i utgangspunktet kanskje ikke er interessert i de organiserte aktivitetene. Dette knytter seg dels til egeninteresse som en barriere, men en av informantene påpeker at informasjonsarbeid blir viktig også i denne konteksten:

«Det er jo også en viktig forutsetning for ALLEMED²-arbeidet i tillegg, det må jo være en vilje, de må ha lyst til å prøve ut aktiviteter før de eventuelt finner sin aktivitet, da. Det er jo det som er med ALLEMED, på det jeg kaller en henvisning, så skal vi prøve å finne aktivitetene, vi skal finne ut hva den personen liker, om det er fotball, håndball eller alpint. Jeg er innstilt på det at, ok, om fotball ikke var noe, så skal vi alltså prøve å finne noe, men personen må ha lyst, da.»

Å nå ut til barn og unge, eventuelt foreldre, er sett på som en utfordring blant flere av informantene. I en av kommunene oppleves det at informasjonen som kommer ut, kan være fragmentert («det er litt her og litt der»). Dette kan relateres til andre informanter som påpeker at et bredt og variert medielandskap skaper utfordringer for å nå ut med informasjon. Med de mange forskjellige mediene/kanalene å nå ut gjennom kan en informasjonsbarriere komme som følge av både kommuneansattes kunnskap om (sosiale) medier og ungdommens faktiske bruk av disse.

«Plakatveggene er borte. Vi er jo selvfølgelig på Facebook og sånt, men vi henger liksom alltid et hakk bak, kan du si. Særlig på ungdomsbiten ser vi at vi sliter litt med å holde oss oppdatert på hvilke plattformer de får informasjon fra. Det tror jeg er en særlig utfordring på ungdomsfeltet, at vi ikke kommer ut med informasjon der. På barn så bruker vi jo veldig mye foreldre. De er jo perfekt sånn med Facebook og sosiale medier, de plukker opp mye informasjon der. Men ungdommene – jo mer de bestemmer selv over sin egen aktivitet, jo vanskeligere er det for oss å nå dem.»

² ALLEMED er en arbeidsmodell og et gratis nasjonalt verktøy som skal gjøre det lettere å inkludere alle barn og unge i fritidsaktivitet, uavhengig av familiens økonomi. Se <https://www.allemed.no/om-oss> for mer informasjon om dette.

Som et tiltak mot dette har en av kommunene ansatt ungdommer i 20 prosents stillinger til å lage TikTok-innhold for kommunen. Samarbeid med lag og organisasjoner om å få ut informasjon er derimot ikke kjent for informanten, og det nevnes heller ikke spesifikt av andre informanter. Informasjonsbarrieren ser dermed ut til å dreie seg mer om kommunikasjon mellom kommunen og innbyggerne (barn og unge) direkte, selv om organisasjonene vil kunne involveres gjennom å registrere seg i offentlige lister og portaler.

Informantene ble også spurt om det finnes en offentlig oversikt over aktivitetstilbud, for eksempel i form av en digital kalender, portal eller annet. Dette varierer mellom kommunene. I de utvalgte kommunene benyttes app, hjemmesider, egne portaler og direkte kontakt med kommuneansatte. I flere av kommunene er det også prøvd ut ulike forsøk med informasjonsarbeid over tid, men utfordringer med vedlikehold av aktivitetsoversikter og -lister har ført til manglende oppdatert aktivitetsinformasjon. Det synes likevel å være en ambisjon å opprette nye oversikter eller videreutvikle og rekruttere til eksisterende løsninger. Eksempelvis nevnes det fra en av informantene at de så til en annen kommunes bruk av Friskus, og at de ønsket å se på mulighetene til å ta det i bruk selv. I en annen kommune finnes det to portaler, én til aktiviteter og én til arrangementer, begge opprettet som et interkommunalt samarbeidsprosjekt for å gi oversikt over tilbud i regionen i stedet for kun i den enkelte kommune.

De fleste informantene gir inntrykk av at arbeidet med å gi en oversikt over kommunenes tilbud er et kontinuerlig arbeid og en potensiell utfordring. En av informantene pekte eksempelvis på hvordan utviklingen av en slik oversikt kan skje i lys av innspill fra barn og unge:

«Når det gjelder dette med portaler og informasjon, så har de [i ungdomsrådet] tatt opp ganske ofte ønsker om at tilbud skal ... altså kommunikasjonen av hva som finnes, må bli bedre. Det er i hvert fall en problemstilling som mange er opptatt av, men vi har ingen sånn 'quick fix' på det.»

Geografisk avstand

Seks av ti respondenter i kommuneundersøkelsen oppgir at transport, reiseavstand og/eller geografisk plassering utgjør en deltakelsesbarriere (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022). Dette kommer også frem i intervjuene med informantene. Ettersom kommunene varierer i bosettingsmønstre og geografisk utstrekning, vil geografisk avstand som en barriere kunne forventes å variere. De fire utvalgte kommunene varierer i geografisk størrelse og bosettingsmønstre. Dette gir ulike forutsetninger, muligheter og måter å løse utfordringene med transport på. Og som kommuner i ulike deler av landet vil de forskjellige årstidene også kunne medføre utfordringer hos enkelte. Selv om det kan tilrettelegges for gåing eller sykling, vil det ikke nødvendigvis være

mulig hele året, og da blir det nødvendig med et tilbud for de unge som ikke har tilgang på bil. Dette kan føre til ulikheter i muligheten til deltakelse, som en av informantene påpekte:

«Vi har et enormt bra sykkel- og gangstinnett. [...] Vi legger veldig godt til rette for at folk skal kunne sykle og gå. Men det hjelper ikke all verdens, for det er fremdeles veldig store avstander og mye vinter [...] Våre transportproblemer skaper et enormt klasseskille når det gjelder hvem som får delta og ikke får delta i aktiviteter.»

Et mulig tiltak for å redusere en slik barriere kan derfor være kollektivtilbudet i kommunen. Dette vil derimot kunne nødvendiggjøre en (om)prioritering, noe kommunen ikke nødvendigvis har midler til:

«Befolkningsgrunnet er sånn at det er ikke nok folk til å kjøre buss hvert tiende minutt, liksom. Bussen går cirka hver halvtime, [...] og den slutter å gå i 20–21-tiden. Vi samarbeider med [navn], busselskapet. Ungdomsrådet kom med innspill. Alle barn og unge vil jo at det skal gå buss mye oftere, men økonomisk går det rett og slett ikke an.»

En annen kommune har, som et svar på avstands- og transportutfordringene, i stedet fokusert på å desentralisere aktivitetstilbudene. Det er satt som mål at aktiviteter skal være maks ti minutters reisevei unna, uavhengig av hvor man bor i kommunen. To av kommunens tre informanter beskriver dette, men den ene av de to følger også opp med å påpeke at selv om dette er målet, er det ikke oppnådd. Det samme desentraliseringsfokus er også beskrevet i en av de andre kommunene, men at dette kun lar seg gjøre i praksis med enkelte typer tilbud, som idrett, mens andre, som kulturtilbud, blir plassert sentralt i kommunen.

Selv om transport og avstand er utfordringer beskrevet av flere informanter, ligger det ikke inne konkrete tiltak fra kommunens side for å løse dette. I stedet, som det beskrives av enkelte informanter, gjør man seg avhengig av foreldre eller organisasjonene for å løse utfordringen.

Andre typer barrierer

Økonomi, informasjon og geografisk avstand oppleves altså som å utgjøre de viktigste barrierene for barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Men andre typer barrierer nevnes også av informantene. Dette har å gjøre med interne forhold i kommunene og dreier seg om kapasitet og kunnskap om arbeidet. Dette kan for eksempel knytte seg til måten man søker eller innhenter eksterne midler på. Informanter har allerede belyst at måten statlige tilskuddsmiddelordninger er innrettet på, kan oppleves tungvint og

uforutsigbar. Men kilden til slik uforutsigbarhet kan også dreie seg om kommunal kapasitet, noe som dermed blir en barriere:

«Det finnes jo et hav av eksterne midler å hente til det her. En kommune som har overskudd, kunnskap og kapasitet til å søke eksterne penger, kan jo gjøre veldig mye for å inkludere alle barn og unge, mens en kommune som ikke har det overskuddet og den kapasiteten, går glipp av masse. [...] Med EØS- og EU-midler, som også er en viktig del av pengestrømmen for å faktisk inkludere barn og unge, så er det jo uhyggelig mye penger å søke på. Men man må faktisk sette av ganske mye tid for å gjøre det. Det er de litt store kommunene som klarer dette, eller de som har en politisk ledelse som skjønner at her er det mye penger å hente. Det er slett ikke alle som skjønner [det], inklusiv hos meg. Det er ikke bare å få kommunedirektør, ordfører og hovedutvalgsleder til å forstå at hvis vi skal henge med i søknadskarusellen og hente noen millioner kroner hvert år til denne jobbingen, så må vi faktisk ha tid til det, vi må ha en administrasjon som er i stand til det.»

Synet på at intern organisering og kapasitet kan være en utfordring, deles av en informant fra en annen kommune. Vedkommende påpeker at utfordringen kan oppstå gjennom at arbeid, tiltak og/eller strategier ikke forankres i de ulike leddene i kommunesystemet. Dette kan videre ses i sammenheng med at den samme informanten opplever at avhengigheten av ildsjeler og frivillige kan utgjøre en barriere i seg selv. Dette er indirekte vist også innenfor de tre hovedbarrierene, kanskje spesielt når det gjelder geografisk avstand. Til slutt nevnes det også at måten aktivitetstilbudene tildeles på i kommunen, kan bli en barriere, da det kan bli en «kamp» om treningslokaler, hvor noen aktiviteter blir prioritert over andre.

Kulturelle faktorer som en barriere for deltakelse er påpekt i tidligere studier (Bakken, Frøyland & Sletten, 2016; Jacobsen et al., 2021), men er sjeldent nevnt spesifikt av informantene i denne intervjustudien. I stedet «inkorporeres» kulturelle faktorer, som landbakgrunn og språkforskjeller, i andre typer barrierer, som økonomi, men kanskje spesielt informasjonsbarrieren. Dette betyr ikke at de ikke eksisterer, men at den kulturelle dimensjonen, som en årsak til manglende deltakelse blant barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter, synes å knyttes til andre barrierer. Eksempelvis peker en av informantene på at språkforskjeller kan være en utfordring i kommunikasjonen av fritidstilbudene. Dermed står økonomi, informasjon og geografi seg som tre hovedutfordringer sett fra kommunenes ståsted.

Informantene beskrev også ulike former for tiltak ment for å redusere disse barrierene. I spørreundersøkelsen sendt til alle landets kommuner (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022) kommer det frem at flere av de oppgitte tiltakene,

liknende de som er beskrevet i dette kapittelet, er iverksatt i mange av kommunene. Utlån av idretts- og fritidsutstyr og drift av frivillighetssentral utgjør tiltak i henholdsvis 85 og 83 prosent av kommunene. Minst to tredjedeler av kommunene har tiltak i form av støtte til kontingent eller deltakeravgift (67 prosent), gratis bruk av anlegg, haller og lokaler (69 prosent), ferietilbud og/eller -tiltak (73 prosent) og åpne møteplasser (77 prosent). Betydelig færre har derimot opplevelses- eller aktivitetskort (25 prosent), transporttjenester (17 prosent) eller aktivitetsguider (17 prosent).

Det er verdt å bemerke at så få har oppgitt transporttjenester som et tiltak, når nettopp transport og avstand oppleves som en så betydelig barriere for deltakelse. Dette kan muligens delvis forklares av at transport heller løses av frivillige, av kollektivtilbud eller gjennom desentralisering av aktiviteter, slik det kom frem av intervjuene med informantene. Likevel betyr det at det er et betydelig sprik mellom andelen kommuner som opplever en avstandsbarriere for barn og unge, og andelen kommuner som har spesifikke tiltak rettet mot denne barrieren.

Oppsummering

I kommunene oppfattes hovedsakelig tre barrierer som viktige når det gjelder inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. Disse dreier seg om økonomi, informasjon og geografisk avstand.

Økonomiske barrierer tar to hovedformer. Den første gjelder familieøkonomi, der deltakelse i aktiviteter blir for dyrt. Det kan gjelde avgifter, kontingenter og/eller utstyr. For å redusere denne barrieren har kommunene blant annet tiltak som tilgjengeliggjøring og gratis bruk av lokaler for lag og organisasjoner. Andre tiltak er utstyrssentraler, egne lavterskeltilbud, direkte økonomisk støtte (eksempelvis gjennom aktivitetskort eller kontingentkasse), driftstilskuddsordninger, aktivitetstilskuddsordninger og prosjekttilskuddsordninger. Den andre formen for økonomisk barriere handler om arbeidet med å søke på statlige tilskuddsmidler. Dette kan oppleves som tungvint innad i kommunen grunnet kapasitetsutfordringer, men også på grunn av tidsmessig uforutsigbarhet når det gjelder utdelingen av statlige midler. Dette påvirker evnen til å etablere eller opprettholde tilbud, men også hva slags type tilbud som kan gis.

Informasjon som en barriere oppleves i form av utfordringer med å nå ut om ulike tilbud, å kunne målrette seg mot dem som har et behov for tilbud, og å rekruttere til aktivitetene som tilbys. Barrieren oppstår grunnet intern kapasitet, som også kan henge sammen med utfordringen med å nå ut til de unge gjennom de riktige informasjonskanalene. Dette har eksempelvis blitt løst ved å opprette en stilling dedikert til sosiale medier (TikTok) for å nå ut til de unge. Ellers handler det om å nå ut med informasjon til foreldre for å øke forståelsen av tilbudene som eksisterer i kommunen. Dette gjøres blant annet gjennom bruk av app, sosiale medier, kommunens nettsider eller andre portaler. Kommunene

har derimot ulike erfaringer med opprettholdelse av offentlige oversikter av fritidstilbudene – et arbeid som beskrives som viktig, men også krevende.

Geografisk avstand utgjør en tredje barriere for inkludering og deltakelse. Denne barrieren vil kunne variere noe mer gitt de ulike geografiske forutsetningene, og dermed de mulige løsningene, kommunene har. Få kommuner har egne transporttiltak som en del av sin politikk for fritidsaktiviteter. I stedet er de fleste avhengige av frivillige, som foresatte eller trenere. Alternativt settes det et mål for hvor langt unna aktiviteter skal være, eller så handler det om samarbeid med lokalt kollektivtilbud. Denne variasjonen kan muligens delvis forklares av kommunenes ulike størrelse, både befolkningsmessig og geografisk. I tillegg vil ulike bosettingsmønstre og en kommunes sentralitetsnivå kunne gi ulike forutsetninger for det lokale fritidstilbudet, hvor fremtredende avstandsbarrieren er, samt hva slags tiltak som eventuelt kan bryte ned denne barrieren.

I neste kapittel belyser vi kommunenes politikk, organisering og arbeid. Dette kan gi et mer detaljert blikk på hvordan kommunene arbeider for inkludering av barn og unge i fritidsaktiviteter, herunder ulike tiltak for å bryte ned barrierer og tiltak for økt inkludering i fritidsaktiviteter mer generelt.

Kommunal politikk og organisering

I dette kapittelet løftes blikket fra enkelttiltak som er rettet mot spesifikke barrierer, til kommunenes overordnede politikk på feltet, arbeid med konkrete tiltak samt hvordan arbeidet organiseres både internt i kommunene og i samarbeid med innbyggere og lag og organisasjoner. Kapittelet er delt i tre. Først belyser vi politikk og arbeid på feltet. Her inngår temaer som kommunenes overordnede politikk og målsettinger, det konkrete arbeidet og tiltak for inkludering i fritidsaktiviteter. Deretter skal vi se på intern koordinering og samarbeid mellom avdelinger/etater i kommunene. Til slutt belyser vi samarbeid og koordinering mellom kommunene og frivilligheten.

Fra overordnet politikk til konkrete tiltak

Ingen av kommunene har nedfelte eller formaliserte planer som spesifikt retter seg mot inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. I stedet beskrives kommunenes politikk og arbeid på området i mer generelle ordelag, men med noe variasjon i hvor det forankres på overordnet nivå. Informantene henviser da til kommuneplanen generelt, kommuneplanens samfunnsdel eller kulturplanen. Bergen synes som et unntak når det gjelder den politiske og administrative forankringen og organiseringen på dette området. Det kan forklares av størrelsen på kommuneorganisasjonen og de ulike fagetatene. Relevant arbeid på feltet inngår i ungdomsplanen, barne- og ungdomsplanen og mangfolds- og inkluderingsplanen. På kulturfeltet i Bergen er det samarbeid og aktiviteter knyttet til det frivillige, og blant annet henvender de seg til lavinntektsfamilier eller «[de som har] andre grunner til at de ikke kan delta i det organiserte kulturlivet». Mangfoldsplanen inngår her, i tillegg til ulike fagplaner «som sier noe om blant annet mennesker med utviklingshemming, mennesker med psykiske helseplager og mangfoldsperspektivet, at det er viktig å jobbe mot». Fra kultursiden av kommunen synes det å handle mer om inntekt eller andre grunner til barrierer for å delta i det organiserte kulturlivet. Men de poengterer også at de «liker jo ikke å spesifisere. For eksempel: Vi henvender oss jo ikke til en nasjonalitet av innvandrergupper eller til innvandrergupper generelt». En annen informant påpeker på sin side at deres plan for deltakelse og mangfold i kunst- og kulturfeltet omhandler alle grupper, også barn og unge,

og ikke enkeltgrupper spesifikt. Samtidig anerkjennes ulike barrierer for deltakelse, og da går inntekt og bakgrunn igjen:

«De som faller utenfor eller står i risiko for å falle utenfor, det er jo klart mange målgrupper man må tenke på, og som det er risiko knyttet til, da. Det som har vært særlig oppe i senere år, er jo at det er økte økonomiske ulikheter, for eksempel. Det er jo ting som er ujevnt fordelt knyttet til foreldrenes etniske bakgrunn, hvor de bor hen, hva slags jobbstatus de har ... Da har man jo for eksempel lagd en aktivitetskortordning som man jobber med, som en del av politikken, og som nå også da har blitt brukt med tanke på flyktningssituasjonen. Den [ordningen] er jo for barn og unge.»

Spesifikke mål, strategier og tiltak utledes dermed gjennom de overordnede planene. Disse er ofte utformet i et mer generelt ordelag, der politikken for deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter ikke spesifikt knytter seg til inkludering av dem som står utenfor, og i noen tilfeller heller ikke til barn og unge spesifikt. Når barn og unge nevnes i mål, strategier og tiltak, omhandler disse barn og unge generelt, og ikke enkeltgrupper. Likevel påpeker en av informantene også at det ligger en strategisk tenkning bak inkludering av barn og unge som handler om å bygge ned barrierer mot deltakelse:

«De forskjellige virksomhetene har jo sitt fokus, men alle ønsker jo å nå dem som er de minst organiserte ungdommene, altså de som har minst.»

En slik målsetting formaliseres og kommuniseres derimot ikke direkte ut, «fordi det er jo en stakkarsliggjøring». Samtidig vedgår en av informantene at utfordringer med målene slik de er utformet, kan være at de blir for «rundt og vagt formulert», og at man må se på hva det faktisk betyr i praksis, og hvordan det forankres i relevante avdelinger. Dette handler om problemet med å formulere mål universelt samtidig som man skal sørge for at de som i utgangspunktet ikke deltar i aktiviteter, skal få tilgang til dem, gjennom inkluderingsarbeid. Nyankomne flyktninger til kommunen nevnes som et eksempel på spesifikke grupper av befolkningen der man ser behovet for å oversette overordnede og universelle formuleringer til spesifikke, målrettede tiltak.

Flere informanter følger opp beskrivelsen av kommunenes overordnede planer ved å vise til hvordan disse «brytes ned» til konkrete tiltak. Disse tiltakene omfatter blant annet det å gi frivillige lag og organisasjoner billig eller gratis tilgang til lokaler kommunen disponerer, som idrettsanlegg, kulturlokaler, skolebygg og liknende. Noen av informantene viser til at det også tilbys bistand med å skrive tilskuddssøknader for lagene og organisasjonene.

Videre nevnes også mer direkte former for økonomisk støtte i form av tilskudd til organisasjoner, aktivitetskort for barn og unge eller midler til vedlikehold av lokaler. Kommunens utstyrssentral nevnes også som et ledd i inkluderingsarbeidet, der utstyr blir gjort tilgjengelig gratis for dem som kan ha behov for det.

I en spørreundersøkelse har et stort flertall av landets kommuner oppgitt at de har nedfelt egne planer, strategier eller mål om deltakelse, og at disse omfatter alle barn og unge i kommunen (Arnesen, Bjørnarå & Myksvoll, 2022). Samtidig oppgir over halvparten at planverket også er spisset mot barn og unge fra lavinntektsfamilier og barn og unge med minoritetsbakgrunn. Barn og unge som har funksjonsnedsettelse, eller som vokser opp i særskilte områder i kommunen, omtales i mindre grad som spesifikke grupper i planarbeidet (Arnesen, Bjørnarå & Myksvoll, 2022). Slik det kommer frem i deler av intervjumaterialet, synes det dermed som om kommunen også innretter seg mot enkeltgrupper i befolkningen, selv om overordnede planer omtaler inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter i generelle og universelle ordelag.

Da informantene skulle beskrive hvordan kommunene retter seg mot spesifikke deler av befolkningen i det konkrete arbeidet med inkludering i fritidsaktiviteter, trakk flere frem spesifikke tiltak og tilrettelegginger fra kommunen overfor frivilligheten. Informantenes beskrivelser av disse tiltakene er også reflektert i tidligere funn. Et flertall av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir tiltak som lavterskelaktiviteter, tilgang til anlegg, haller og lokaler samt reduserte kostnader for deltakelse. Omtrent halvparten oppgir også at det gjelder å øke bredden i fritidstilbudet. Færre oppgir derimot tilbud om transport til og fra aktiviteter (Arnesen, Bjørnarå & Myksvoll, 2022).

Samarbeid og koordinering internt i kommunen

Politikken og arbeidet med organiserte fritidsaktiviteter, medregnet rekruttering og inkludering av barn og unge, kan forventes å involvere flere ulike deler av kommuneorganisasjonen. Spørreundersøkelsen til kommunene (Arnesen, Bjørnarå & Myksvoll, 2022) har vist at i et flertall av kommunene (64 prosent) er det opprettet en eller flere stillinger i kommunen som arbeider direkte eller indirekte med barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Dette gjelder i stor grad stillinger som idrettskonsulent, kulturkonsulent eller ungdomskonsulent/ungdomskontakt, men det involverer også barne- og ungdomsrådgiver eller barne- og ungdomskoordinator, SLT-koordinator (Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak), frivillighetskoordinator og folkehelsekoordinator. Disse er i stor grad underlagt avdelinger tilknyttet kultur, idrett og fritid, oppvekst og skole, helse, pleie og omsorg eller mangfold, inkludering og integrering. Avdelingene i kommunen som involveres i internt samarbeid, inkluderer kulturavdeling, idrett og fritid, skolesystemet, barnevern/familievern og NAV, og i en viss grad helsestasjoner

og flyktningtjenesten (Arnesen, Bjørnará & Myksvoll, 2022). Av tiltakene kommunene har for å tilrettelegge for deltakelse i fritidsaktiviteter, er det i størst grad åpne møteplasser, frivillighetssentraler, utlån av utstyr samt ferietilbud som driftes eller koordineres i samarbeid mellom flere tjenester i kommunen. Bruk av lokaler og støtte til kontingent eller deltakeravgifter driftes i internt samarbeid i rundt halvparten av kommunene. Av kommunene som oppgir at de har transporttjenester, svarer kun en femtedel at denne tjenesten driftes i samarbeid med frivillige aktører, mens halvparten av dem (ti kommuner) oppgir at tjenesten driftes i samarbeid mellom tjenester innad i kommunen (Arnesen, Bjørnará & Myksvoll, 2022).

I kommunene i vår undersøkelse kan informantenes beskrivelser av samarbeid og koordinering mellom avdelingene internt i kommunen oppsummeres som varierende i både grad og erfaring. Noen beskriver kommunens arbeid og organisering som silobasert, der avdelinger jobber på samme felt, men relativt uavhengig av hverandre. Andre beskriver en tett grad av samhandling mellom kommunens avdelinger. Mens noen informanter beskriver internt samarbeid som fast og regelmessig, beskriver andre det som mer ad hoc-basert. Denne variasjonen kan muligens forklares av at informantene er rekruttert fra ulike deler av kommunene: De har ulike stillinger og arbeidsoppgaver, og de kan dermed forventes å ha varierende erfaringer med og perspektiver på intern koordinering og internt samarbeid. I tillegg kan det tenkes at de utvalgte kommunenes ulike størrelser også skaper ulike forutsetninger for hvor tett intern koordinering og internt samarbeid kan foregå. På tross av dette kommer det likevel frem en variasjon i opplevd intern koordinering, der samhandlingen i inkluderingsarbeidet ikke alltid oppleves likt blant de ulike ansatte. Denne variasjonen synes også i sterkere grad mellom kommunene enn mellom de individuelle informantene innad i enkeltkommunene. Med andre ord fremkommer det en faktisk variasjon i graden av intern koordinering og internt samarbeid i intervjumaterialet.

En av informantene beskriver kommunens interne organisering som «dessverre veldig siloaktig. Vi sitter jo midt i en omorganisering nå, egentlig på grunn av det. Vi er nødt til å få endret det». Samtidig oppgir en annen informant fra samme kommune et mer balansert bilde, der organiseringen kan beskrives som preget av samhandling, men at den også er silobasert. Mangelen på tett internt samarbeid mellom avdelingene i kommunen knyttes blant annet til politisk ledelse og endringer i organisering over tid, hvor det relevante fagområdet for frivilligheten er blitt flyttet mellom kultur, helse og skole og barnehage. Hvordan slike endringer kan skje, og effekten det har på arbeidet med frivillig sektor, kommer frem i en betegnende beskrivelse informanten ga:

«Frivilligheten er jo et stort område, ikke sant, så man kan for så vidt jobbe med frivillighet ut fra et utvidet kulturbegrep, men så kan man også jobbe med frivillighet i alt mulig sånt ... liksom ha et

helseperspektiv på alt, at alt er helse – det folkehelseperspektivet, da. Da kan du inkludere kultur i folkehelseperspektivet og si at alt egentlig handler om folkehelse, og at kultur er et virkemiddel for det, for eksempel.»

I en annen kommune opplever informantene at det tverrfaglige samarbeidet mellom ulike avdelinger/etater internt i kommunen bærer preg av samhandling og beskrives i positive ordelag. Dette delvis fordi det, ifølge en informant, er en viss nødvendighet i slik samhandling, gitt de ulike områdene inkluderingsarbeidet omhandler:

«Det er mye samordning og samkjøring på det som blir arrangert, og det vi jobber med [...] Vi jobber så godt vi kan sammen, for det er jo ikke vits i at vi finner på hvert vårt. Jeg opplever egentlig at samarbeidet er veldig godt for alle de som faller innenfor det her.»

Likevel påpeker en annen informant i samme kommune at på tross av godt samarbeid er det også en svakhet i at det ikke er så godt forankret i definerte organer, men at det i stedet kommer frem mer ad hoc:

«Så det blir litt sånn fra prosjekt til prosjekt. Nesten litt sånn basert på den enkelte medarbeiders tid og interesser, at man lager seg litt sånne løse sammenslutninger ad hoc, da. Vi har ingen faste fora, for eksempel, der vi møtes.»

Graden av internt samarbeid kan også endre seg over tid. Eksempelvis kan det prøves ut ulike metoder av arbeidsmåter. I en av kommunene ble en ny type koordinering – SLT-modellen – utprøvd, men dette skal ikke ha fungert så bra som ønsket (uten at informanten begrunnet dette nærmere). Utprøvingen av modellen førte imidlertid til varige endringer i form av faste, ukentlige møter mellom ulike relevante aktører i kommunen. Her møter informanten aktører som på ulike måter er tilknyttet temaet. Likevel er det ikke uten utfordringer, for eksempel knyttet til grensene mellom informasjonsutveksling og taushetsplikt:

«Ja, og det er jo egentlig interessant fordi [SLT-modellen] burde fungert bra [...] Der satt vi i et samarbeidsforum med folk fra barnevernet, politiet, skole og fritidssektor for å samkjøre alle tiltakene vi holder på med. Vi har sluttet med SLT modellen, men vi har fremdeles den møteplassen mellom de ulike. Der sitter det en sju-åtte mennesker som er litt 'hands-on' med tanke på jobbingen med barn og unge. Barnevernet, politiet, skole og ikke minst lederen på Ungdommens hus, det de ikke vet om enkeltbarn, er nesten ikke

å vite. Altså, det er en veldig god arena for informasjonsflyt. Utfordringen er taushetsplikten. Det er barn som vi vet har havnet utenfor, men som barnevernet ikke har lov til å snakke med oss andre om. Litt ulike tolkninger av den taushetsplikten. Hvis det er til barns beste, så skal man kunne gjøre det, mener jeg da, for eksempel, men det mener ikke de saksbehandlerne i barnevernet, liksom.»

Oppsummert viser altså intervjuene i de fire kommunene at internt samarbeid og koordinering på inkluderingsfeltet kan variere. Det varierer mellom kommunene, men det oppleves også til en viss grad ulikt mellom de ulike informantene innad i kommunene. Noen informanter beskriver en godt fungerende intern organisering preget av samhandling. Andre opplever i større grad en silostruktur preget av mindre samhandling og koordinering. Atter andre gir en mer balansert beskrivelse, der man har innslag av både samhandling og silobasert organisering.

Samarbeid med frivilligheten

Som spørreundersøkelsen til kommunene viste (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022), har omtrent to tredjedeler av kommunene faste møtepunkter for frivillige aktører som tilbyr fritidsaktiviteter til barn og unge. Omtrent to tredjedeler oppgir også å konsultere med frivillige aktører, direkte eller indirekte, i utformingen av tiltak og mål i arbeidet med barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Dette skjer hovedsakelig gjennom uformell dialog, men også i en viss grad gjennom skriftlige høringer eller faste møtepunkter (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022).

Mens den kommunale ledelsen fastsetter overordnede planer, påpeker flere av informantene at de konkrete tiltakene for å tilrettelegge for deltakelse i fritidsaktiviteter muliggjøres gjennom kommunens samarbeid med frivilligheten. Generelt vektla informantene betydningen og viktigheten av frivilligheten og av et samarbeid mellom kommunen og frivilligheten. Dette kommer særlig frem i utsagnene til to av dem:

«Et samfunn er jo totalt avhengig av at frivillige lag og foreninger gjør en jobb. Kommunen har ikke muligheter til å gjøre den jobben som de gjør, så vi støtter jo opp der vi kan. De får gratis lokaler hvis det skal arrangeres stevner og sånne ting, da har vi gratis haller og gymsaler for arrangementer, i tillegg til at de har gratis treningstimer. Det er de voksne som betaler når de har treningstimer, ikke barn og unge.»

«Jeg tenker at [det] kanskje [er] noe av det viktigste vi gjør [...] Det er jo ikke kun inkluderingsperspektivet som ligger til grunn for det. Det er jo like mye en tanke om at det skal tilrettelegges for aktivitet

generelt. Jeg tenker det har en viktig effekt, da, for å legge terskelen lavt for at alle skal kunne delta, for å holde kostnadene nede.»

Eksempelvis er enkelte informanter ansatt i en stilling eller i et kontor der det tilbys bistand til søknadsskriving for tilskudd. Dette behandles av et annet kontor enn informantens, men informantene opplever at samarbeidet om dette er godt. En «merverdi» av dette tilbudet er at det gir en god oversikt over hva som finnes av aktiviteter lokalt. Informanten påpeker at man dermed får muligheter for å se på endringer i aktivitetstilbud over tid, for eksempel å fange opp hvis en aktivitet ikke lenger søker tilskudd, og om noe bør gjøres:

«Det gjør at gjennom den tilskuddsbehandlingen – som ikke foregår på vårt kontor, da, men som vi har veldig godt samarbeid med – da har vi en veldig god oversikt hvis det dukker opp noe nytt, for eksempel. Hvis vi ser at noen ikke har søkt, så kan vi etterforske det litt og spørre om de har glemt det, eller om de har sluttet, for eksempel. Akkurat nå har vi lokale kulturdager i [stedsnavn], så vi prøver jo å samarbeide med flest mulig fra kulturlivet sine organisasjoner for at de skal synliggjøre sin aktivitet, da.»

Fra en annen kommune nevnes ulike tilskudd i form av «tilskudd til lag og foreninger, for eksempel når det gjelder å bygge anlegg, å drifte anlegg, tilskudd til lys, vedlikeholdsmidler og reisetilskudd». Samarbeid mellom kommunen og frivilligheten kan med andre ord skje gjennom økonomiske midler. Men samarbeid skjer også gjennom tilgjengeliggjøring av lokaler. En av informantene beskriver hvordan dette skjer eksempelvis gjennom fordeling av treningstimer til lag og foreninger. En annen trekker frem at kommunens kulturlokaler er gratis for barn og unge og organisasjoner som er registrert i frivillighetsregisteret. Kommunens aktivitetskort nevnes også i denne sammenheng. Kortet blir distribuert til lavinntektsfamilier og gir gratis adgang til kultur- og idrettsinstitusjoner samt tilgang til kurs i kommunal og privat regi. Tilrettelegging skjer også på et mer detaljert nivå gjennom det en av informantene beskriver som en «aktivitetsvert». Denne sørger for å holde lokaler åpne etter behov, men muliggjør også koordinering mellom aktiviteter og familier, ifølge informanten:

«Ofte ser vi at det er noen som for eksempel har ansvar for lillesøster på kveld og ettermiddag, og da må vi prøve å lage det sånn at det er parallelle aktiviteter, at de går samtidig. Så gjør vi en innsats på at vi legger aktiviteten like etter skolen, så nært på skolen som mulig, sånn at man ikke trenger å reise hjem, men bare kan gå rett dit og få noe mat, og så er man i en aktivitet.»

Samarbeidet mellom kommunene og frivilligheten er altså omtalt både i økonomiske og logistikkmessige ordelag. Den økonomiske siden ved samarbeidet består som regel av tilskuddsstøtte. Denne støtten kan gå til lag og organisasjoner, til vedlikehold av lokalene de bruker, eller til barn og unge i form av et aktivitetskort. Logistikkmessig består samarbeidet av tilgjengeliggjøring av lokaler, bistand til tilskuddssøknader og timefordeling i ulike lokaler til ulike aktiviteter. Ettersom kommunene selv besitter mange av lokalene som brukes av lagene og organisasjonene, gir dette også en mer detaljert oversikt som kan muliggjøre en koordinering mellom aktiviteter og familiers behov og ønsker, samt gi en oversikt over (endringer i) eksisterende tilbud.

Samarbeidet kommunen har med ulike aktører, inkluderer også barn og unge. Ni av ti kommuner har oppgitt at de i stor eller i noen grad tilrettelegger for medvirkning fra barn, unge og deres foresatte i planarbeidet for barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter. Dette skjer hovedsakelig gjennom ungdomsråd og elevråd og i noen grad gjennom ulike former for innbyggermedvirkning og opinionsinnsamling gjennom undersøkelser og folkemøter (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022).

I intervjuene med ansatte i de utvalgte kommunene ser vi et liknende bilde. Medvirkning fra barn og unge skjer hovedsakelig gjennom ungdomsråd, i noen grad elevråd. I en av kommunene er frivillighetssentralen blitt en sentral arena for medvirkning, der ungdommer har fått mulighet til å bidra selv. Medvirkning skjer ellers gjennom rådernes tilgang til å gi innspill i politiske saker som er relevante for dem:

«Vi har hatt [ungdomsråd] en god stund. Der er det elever fra både ungdomsskole og videregående som behandler saker som blir meldt inn. Fritid er jo alltid et tema der. Det kommer litt an på hva som blir nevnt fra ungdommen, hva som er behovet, men vi prøver å gi ungdommen medvirkning gjennom ungdomsrådet i de sakene det passer seg, da. Som regel passer det seg i de aller fleste saker. Nå er det jo sånn at ungdomsrådet skal ta opp igjen sakene i sine klasser, når saken har blitt presentert i ungdomsrådet. Det er jo nettopp for å få flest mulige meninger om saken.»

I en av kommunene beskrives medvirkning fra de unge å ha fått en mer institusjonalisert art, med månedlige møter mellom ungdomsrådet, ungdomskonsulent, kultur- og idrettskonsulent, ordfører, rådmann og oppvekstsjef, hvor de unge kan spille inn meninger og tanker.

Barn og unges medvirkning omtales gjerne som positivt og viktig for å få en bedre forståelse av ønsker og behov i kommunen. Dette begrunnes blant annet med at «de er med på å se hva som er trendy i tiden, hvilken type tilrettelegging vi skal ha for at de er mest fysisk aktive». Samtidig understreker en annen

informant fra samme kommune at medvirkning av unge avhenger av de unges interesse og at deres stemmer blir hørt:

«Jeg opplever at vi ønsker veldig at [barn og ungdom] skal være både igangsettere og de som bestemmer. Utfordringen er jo heller på mange måter at ungdom selv er så dårlig til det. 'Hva vil dere?' 'Vet ikke ...' De må liksom øves på å tenke stort, og det kan jo i mange sammenhenger være supert i det foreldrestyrte livet de har fra de går i 1. klasse. Så lokalt føler jeg at vi er opptatt av det. [...] Ukentlig får jeg mail fra folk som er desperat etter å ha tak i ungdom for å realisere sine egne prosjekter, fordi et av kriteriene er at de skal ha med ungdom. [...] Å la ungdom medvirke, det å få ungdom til å ha lyst til å medvirke og forstå hva som er mulig, det er jo en kjempestor jobb. Det finnes jo en og annen organisasjon hvor de er superopptatt av ungdom, men de fleste er jo ikke sånn, de fleste har jo bare nok med seg selv og sitter på Instagram-en sin.»

Viktigheten av ungdommenes egne interesser kommer frem i en av de andre kommunene, der informanten fremhever et eksempel på ungdommenes interesser som ble frembrakt for kommunen, og som ga gjennomslagskraft. Dette skjedde ikke som følge av faste møter med ungdomsrepresentanter, men kom til på initiativ fra kommunen etter at noen ungdommer ytret meningene sine i lokalavisen:

«Det var noen ungdommer som skrev et leserinnlegg i lokalavisen, og så fikk de da et møte med kultur. Da fikk de gjennomslag for det de ønsket seg, og det var en sykkelpark. [...] Og så har vi da ungdomslosen og meg, som ofte er i kontakt med ungdommene, og som ofte da melder ønskene videre, om det er til kultur- og idrettskonsulent eller hva det måtte være. [...] Stemmene skal bli hørt. Det er jo veldig viktig for kommunen generelt. Og så er det at ungdommene skal representere barneskoleelever, sånn at de ikke blir glemt oppi det hele. Det opplever jeg at ungdommene har forståelse for.»

Ovenfor ble det vist at cirka to tredjedeler av kommunene har faste møtepunkter og konsulteringer med frivillige aktører i utformingen av tiltak for inkludering i organiserte fritidsaktiviteter. De kvalitative intervjuene med informantene viser at slikt samarbeid gjerne skjer grunnet tiltakenes natur som nødvendiggjør et slikt samarbeid, og at samarbeidet kan omtales i både økonomiske og logistikkmessige ordelag. Det mer generelle bildet av tiltak for å tilrettelegge for deltakelse er derimot at det ikke nødvendigvis alltid er samarbeid mellom kommunen og frivillige aktører. På det meste er det kun halvparten av

kommunene som oppgir et slikt samarbeid. Dette gjelder ferietilbud/-tiltak (53 prosent), frivillighetssentral (50 prosent), åpne møteplasser (49 prosent) og utlån av idretts- og fritidsutstyr (47 prosent). Rundt en tredjedel oppgir samarbeid om støtte til kontingent/deltakeravgift (33 prosent) og gratis bruk av anlegg, haller og lokaler (32 prosent) (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022).

At konkrete tiltak for å sikre inkludering i fritidsaktiviteter ikke nødvendigvis er gjenstand for samarbeid mellom kommunen og fritidstilbydere, kan delvis forklares med at noen tiltak kan anses som rent kommunalt besluttet og driftet. Eksempelvis kan gratis bruk av anlegg, haller og lokaler ikke nødvendigvis være avhengig av samarbeid med lag og organisasjoner, da det er kommunen som har lokalene. Et annet eksempel er økonomisk støtte til innbyggerne. Likevel kan noe samarbeid forekomme innenfor disse kategoriene. Som en av informantene beskrev, vil det for eksempel kunne legges opp til en koordinering mellom kommunen og organisasjonene når det gjelder tildeling av timer eller bruk av lokaler, eller driftstilskudd for vedlikehold av byggene som benyttes av organisasjonene. At kommune–frivillighet-samarbeidet varierer i utstrekning mellom kommunene, kan dermed forklares ved at slikt samarbeid avhenger av de enkelte tiltakenes utforming, noe som igjen kan variere mellom kommunene.

Oppsummering

Dette kapittelet har belyst kommunenes politikk for, organisering av og arbeid med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. Informantene fra intervjuene i de utvalgte kommunene tegner til tider liknende, men også varierende bilder av kommunenes arbeid på feltet. For det første er ikke inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter nedfelt eller formalisert spesifikt i alle kommunenes overordnede planverk og politikk. I stedet omtales arbeidet med deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter ofte i mer generelle og universelle ordlag, og det inngår i de overordnede kommuneplanene. Når overordnet politikk og planverk filtreres nedover i kommuneorganisasjonen, utleder de enkelte avdelingene mer konkrete mål, strategier og tiltak, der mer målrettet arbeid kan iverksettes. Mens noen retter seg spesifikt mot å øke inkluderingen av barn og unge i aktiviteter, synes dette mer som en etter-effekt av tiltak hos andre. Det kan likevel ligge bevisste intensjoner bak dette, men som en av informantene påpekte, blir ikke alltid arbeidet med å øke deltakelsen blant enkeltgrupper formalisert og kommunisert direkte ut, da det kan stakkarliggjøre de tiltenkte målgruppene.

Kommunenes arbeid med deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter utformes og iverksettes med egne koordineringsstillinger, tverrfaglige koordineringsorganer og faste eller ad hoc-møtepunkter mellom tjenester i kommunen. De involverte avdelingene i dette arbeidet inkluderer i størst grad skolene, barnevern, familievern og helsestasjoner. NAV, flyktningtjenesten og videregående skoler er også med i arbeidet i noe mindre grad. Det er en

betydelig variasjon mellom informantene når det gjelder opplevelsen av det interne samarbeidet og samhandlingen i arbeidet med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. Mens noen opplever dette som godt, gir andre en beskrivelse av kommunens organisering på feltet som silobasert. Denne variasjonen synes innad i de enkelte kommunene (mellom kommunens ulike informanter), men også mellom kommunene. Der koordinering foregår, involveres ofte kultur og idrett, og i noe mindre grad skole, barnevern, familievern, NAV, helsestasjoner og flyktningtjenesten. At kommunene varierer i måten de organiserer arbeidet på, samt i graden av intern koordinering og internt samarbeid, kan delvis forklares av de utvalgte kommunenes ulike størrelser og av informantenes ulike perspektiver. En kommune som Bergen, med større kommuneorganisasjon, vil eksempelvis kunne forventes å involvere flere avdelinger, etater, kontorer og stillinger enn en mindre kommune som Ål. Kommunenes samarbeid med de frivillige lagene og organisasjonene beskrives som både viktig og naturlig, gitt de ulike tiltakene kommunene har. Dette samarbeidet kan også gi kommunen en merverdi gjennom å fange opp mulige endringer i fritidstilbud, eksempelvis når kommunen gjør lokaler tilgjengelige for fritidstilbydere. På den økonomiske siden kan kommunene bistå med søknadsskriving for lagene og organisasjonene. I samarbeidet mellom kommune og organisasjoner nevnes også aktivitetskort og bidrag til reduserte kontingenter eller deltakeravgifter. Nødvendig utstyr er også gjort tilgjengelig i flere kommuner, da gjerne gjennom kommunens utstyrssentral. Det er også utstrakt medvirkning fra barn og unge når det gjelder fritidstilbud, da ofte gjennom ungdomsråd og elevråd, og dette har ført til nye lokale tilbud.

Statlig og kommunal politikk

I kapittel 4 belyste vi informantenes og respondentenes erfaringer med og perspektiver på kommunenes mål, arbeid og tiltak i arbeidet med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. I dette kapittelet ser vi på kommuneansattes holdninger til statens rolle i inkluderingsarbeidet. Kapittelet er delt i tre. I første del beskriver vi informantenes syn på statens rolle overfor kommunene. Andre del tar for seg informantenes syn på og erfaringer med Fritidserklæringen. I tredje del kommer informantenes syn på hva som er en god politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter, og deres vurderinger av hvorvidt man bør prioritere annerledes enn man gjør i dag.

Statens rolle

Informantene ble bedt om å dele erfaringer med og perspektiver på statens rolle overfor – og i samarbeid med – kommunene når det gjelder politikk og arbeid for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. Statens rolle overfor kommunene på dette feltet handler for informantene i størst grad om økonomi. Dette gjelder tilskuddsordninger og ulike prosjekt- og aktivitetsmidler. Men enkelte nevner også at staten kan legge føringer for fokusområder i kommunenes aktivitetstilbud, og at det innholdsmessige fokuset for fritidstilbudet kan endres over tid. Dette kan igjen påvirke hva slags midler kommunen kan søke på, som da igjen får følger for lokale tilbud. Staten som økonomisk bidragsyter, og staten som førende for lokalt arbeid, er dermed i mange tilfeller sammenkoblet. Noen av informantene trekker frem Kulturdepartementet, Statsforvalteren og fylkeskommunen, der ulike former for samarbeid skjer eller kan skje, men disse er i mindretall. Det informantene er mest opptatt av når det gjelder statens rolle, er knyttet til den økonomiske dimensjonen. Dette kan i seg selv gjøre staten førende for det lokale arbeidet, men føringer kan også skje gjennom nasjonale beslutninger som ikke direkte har med kommunens økonomiske rammer å gjøre.

Staten som økonomisk bidragsyter

Statens økonomiske rolle overfor kommunene omtales ofte som knyttet til statlige midler og tilskudd. Informantene opplever at disse midlene endrer seg over tid som en følge av endringer i fokuset for fritidsaktiviteter og inkludering nasjonalt. En av informantene peker blant annet på at det i det siste har kommet en økt satsing på mer selvorganiserte eller ikke-organiserte former for fritidsaktiviteter og tilskudd til nærmiljøanlegg som kan brukes av alle. Dette kan for eksempel gjelde skateparker, ballbinger, klatreanlegg og volleyballbaner. En annen informant opplever endring de siste årene i form av sterkere statlig vektlegging av frivillige lag og organisasjoner generelt.

Når det gjelder informantenes beskrivelser av staten som en økonomisk bidragsyter til lokalt arbeid og lokale tilbud, kommer det også frem ønsker for hvordan dette kan endres. Det ønskes blant annet en større forutsigbarhet i hvordan disse midlene tildeles. En opplevd uforutsigbarhet kommer som følge av intern kapasitet i kommunen selv, men kan også gjelde tidspunkter for tildeling og tidsrammer disse tilskuddene har. I tillegg kan det også gjelde det faktum i seg selv at kommunene må søke om tilskudd: «Masse prosjekter og masse ting, men som vi må søke på. Altså vi lever litt fra hånd til munn.» En annen informant var inne på det samme, men knyttet dette temaet til et ønske om å legge inn midler som skal gå til fritidsaktiviteter i kommunenes rammer, så det ikke må søkes om fra statlig hold:

«Jeg tror at kommunene i samarbeid med den lokale frivilligheten kunne ønske seg mer sånne pottes, som kunne deles ut fra kommunene til det frivillige uten at det liksom var prosjektbasert gjennom store ordninger som Kulturtanken og Bufdir. At det heller kunne komme fra staten til kommunen, og så kunne kommunen dele det ut, som sitter mye tettere på aktørene og kan utarbeide bruk av de midlene i tettere dialog, da, med de frivillige.»

Det er en gjennomgående holdning blant mange informanter at måten kommunene får tilgang til midler og tilskudd på, ikke fungerer som ønsket. Ulike forslag går igjen hos flere, og det dreier seg om søknadskapasiteter, flytting av midler fra stat til kommune og en endring av hvordan og når midler blir overført. En av informantene beskriver spesielt sistnevnte betegnende og belyser problematikken rundt tildelingstidspunkt:

«Hvis det var en pott man kunne søke på, at man fikk beskjed i august eller oktober at man hadde penger ... Det man gjorde på den sommerskolen i fjor, var jo at man samarbeidet med lag og foreninger som hadde aktivitet. Man kjøpte på en måte aktivitet, da, fra jeger og fiske, svømmeklubben, forskjellige typer aktiviteter, og lag og foreninger fikk betalt fra kommunen for å ha aktiviteten for

ungene, da. Det hadde jo vært en vinn-vinn-situasjon både for lag og foreninger, og for ungene. Men da kunne det vært sånne potter som man fikk litt tidligere beskjed om. Det er litt dumt å få beskjed i begynnelsen av juni om at man har noe penger til gode som man kan bruke. Det er litt seint.»

Enkelte informanter har opplevd en endring over tid i statens fokus, og dermed en endring av hva slags prosjektilskudd som tilgjengeliggjøres. Det er derimot noe uenighet om i hvilken grad dette oppleves som førende for kommunenes tilbud og aktiviteter. Noen mener det i stor grad legger føringer, mens andre opplever at midlene kommer til tilbud og aktiviteter på samme måte som før.

Staten som førende for lokalt arbeid

Synet på staten som førende for det lokale arbeidet med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter varierer noe. Denne variasjonen forklares av at staten blir sett på enten som førende gjennom økonomiske midler/tilskudd eller som førende for substansielt innhold og fokus i arbeidet med inkludering i fritidsaktiviteter. Eksempelvis opplevde en av informantene at politikken for tilskuddsordninger har blitt endret, og at dette fikk en stor innvirkning på kommunen, siden det påvirket tilgjengelige midler og muligheter.

En av informantene var tydelig på at staten skal legge en overordnet og førende politikk som kommunene skal forholde seg til, men at kommunen også kan gi tilbakemeldinger og innspill på høringer. Slik sett blir synet man har på nasjonale føringer, et produkt av lokalt-nasjonalt samarbeid. Men ettersom kommunene er forskjellige, må de også kunne ha en viss mulighet til å kunne sette sitt eget preg på hvordan arbeidet på feltet utøves lokalt. Samtidig må det være noen overordnede rammer og føringer man skal jobbe etter, «ellers kan det jo gå i alle retninger».

Staten som førende for lokalt arbeid knyttes som nevnt ofte til den økonomiske dimensjonen. Dette skjer ettersom prosjektmidler i seg selv blir førende, da de legger opp til ulike typer tilbud og dermed påvirker kommunens evne til å tilby eller opprettholde ulike aktiviteter. Men hva som blir lagt vekt på nasjonalt for eksempel i politiske mål eller stortingsmeldinger, kan også påvirke. Det ser ut til å variere i hvilken grad dette påvirker kommunenes arbeid. Mens en av informantene opplevde at politikken for tilskuddsordninger ble endret, noe som fikk en stor innvirkning på kommunen i form av tilgjengelige midler og muligheter, opplevde en annen at det ikke ga store utslag lokalt:

«Nå har jeg hørt at i 2022–2023 er det reflektering inn i medvirkningsorganer, reflektering og medvirkning generelt, som er det store, da. [...] Men vi gjør jo det, altså, det jobber vi jo på et vis

med hele tiden, så for oss har det jo liten betydning at de plutselig trykker på det.»

En variert opplevelse av hvor mye endrede nasjonale fokusområder påvirker lokalt arbeid, kan muligens delvis forklares ved at informantene hadde noe ulike stillinger i de ulike kommunene. Likevel delte flere synet på at føringer fra nasjonalt hold, som ikke hadde direkte med økonomiske virkemidler å gjøre, hadde begrenset innvirkning lokalt. For eksempel syntes ikke statens rolle i barne- og ungdomspolitikken konkret ute i frivilligheten, annet enn med frifondsmidler. Dette kunne gjelde andre områder også. En informant trakk frem at selv om ting endrer seg over tid nasjonalt, vil det konkrete arbeidet lokalt kunne forbli upåvirket:

«Det er klart at noen ord trender, men på mange måter så må vi jo gjøre det samme, selv om hovedordene byttes på. Jeg vet ikke om det har så stor betydning. Jeg tenker kanskje det vil ha betydning nå, for jeg har jo sittet her i mange år og tenkt 'gud, enda et ruskurs, hvor mange ruskurs skal vi på gjennom livet'. Rus går ned, psykisk helse, utenforskap og ensomhet går opp. Nå begynner jo det å komme på kartet igjen, da. [...] Når det kommer fra staten, så har vi som jobber på gulvet, sett det lenge, liksom. Sånn at det blir i hvert fall ikke noe nytt; jeg tenker: 'Ja, der kom de òg.»

På spørsmål om statens rolle overfor kommunene i arbeidet med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter er det få som nevner samarbeid på tvers av nivåene spesifikt. Likevel kommer noen eksempler på slikt samarbeid frem. Her trekkes Kulturdepartementet og fylkeskommunen frem, selv om det handler mer om dialog på tvers av nivåene, og ikke om et formelt samarbeid på feltet:

«Vi lærer av hverandre, utveksler erfaringer og blir kjent med hverandre. Det går jo fra departementet til fylkeskommunen til oss, da, kan du si. Men vi har ikke noe samarbeid innenfor mitt område annet enn at vi spør hverandre hvis det er noe, hvis vi lurer på noe, men vi har ikke noe felles prosjekt.»

Statsforvalteren trekkes også frem som en kilde til samarbeid og læring:

«Sånn som statsforvalteren, de kjører jo litt seminar og sånne ting. Nå for tiden er de spesielt opptatt av barn og unge og medvirkning. Det vil jo selvfølgelig handle litt om inkludering også.»

Staten oppleves dermed som både direkte, indirekte og ikke veldig førende for det konkrete arbeidet som skjer på lokalt nivå. Informantene opplever at føringene hovedsakelig gis gjennom økonomiske tilskuddsordninger og tilgjengelige midler samt gjennom hva som substansielt vektlegges. Disse er riktignok noe sammenhengende, da en endret vektlegging kan kanalisere midler inn på nye områder. Som en av informantene peker på, kan det for kommunens del dermed handle om å følge med på stortingsmeldinger, da de gir en indikasjon på hva som vil være i fokus fremover. Selv om dette gjør at det fra statens side kan legges føringer for lokale tilbud og tiltak, er det også opp til kommunene hvordan de tolker det som kommer fra det nasjonale nivået, og hvordan man løser det lokalt. En konkret endring som nevnes fra de siste årene, er forsøket med Fritidskortet. Da ordningen ble avsluttet, ville likevel flere kommuner fortsette med en liknende ordning. Dette fikk flere kommuner til å rigge seg til for å implementere det, noe som igjen fordrer prioritering av midler (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022).

Fritidserklæringen

Informantene ble spurt om forholdet sitt til Fritidserklæringen, hvilken betydning erklæringen har for arbeidet med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter, og hvorvidt noen effekter er observert som følge av (potensielle) tiltak igangsatt på grunn av erklæringen. Informantenes syn på erklæringen varierer. For enkelte har den hatt en direkte effekt på hvordan kommunen jobber med inkludering. I andre kommuner oppleves den ikke å ha endret arbeidet på feltet, mens i noen oppfattes den som meningsløs.

I en av kommunene er kontingentkassen, der man kan søke kommunen om å få dekket inntil 3000 kr i året til en aktivitet, sett på som en oppfyllelse av Fritidserklæringen. Denne kom derimot til før erklæringen, og ingen nye tiltak er dermed igangsatt i kommunen som følge av den. Ordningen om gratis lavterskeltilbud anses derfor å oppfylle erklæringens mål uten å nødvendiggjøre nye tiltak. Samtidig er det også noe usikkerhet rundt hvorvidt målene faktisk oppnås, og dette knytter man i kommunen til utfordringen med informasjon, som ble belyst i kapittel 3:

«På papiret, i hvert fall, har vi jo nådd målene. Utfordringen eller spørsmålet er jo om ordningen er godt nok kjent blant dem som trenger den. Det vet jeg jo ikke, fordi det er en jungel, og den må letes etter.»

I en av de andre kommunene er erklæringen forankret i kulturplanen, og ALLEMED-ordningen ble involvert som en del av å følge opp denne forankringen. Erklæringen følges opp blant annet gjennom samarbeidsmøter med koordinatorene, frivillighetssentralen og lag og organisasjoner. I tillegg er det et mål om å involvere skolene for å få en oversikt over aktivitetsdeltakelse

blant de unge. Dermed tilrettelegges det for fast dialog, så kommunen kan ha en oversikt over «tingenes tilstand» i frivillig sektor:

«Det som har blitt gjort, er at man har da møter med ALLEMED-koordinatoren, folkehelsekoordinatoren og leder i frivillighetssentralen, de har nå årlige møter med idrettslagene, så det er en effekt av det. Der snakker man om status, hvor gjør man det bra, hvor kan man gjøre det bedre. Først og fremst dialogmøter med idrettslagene for å få deres status på tingenes tilstand, mer enn å komme med pålegg fra det kommunale. Dessuten så har man jobbet med å få ALLEMED inn i oppvekst, for jeg tror det finnes en slags ... om ikke en konkret avtale så i hvert fall en intensjon om at på 5. trinn så skal alle lærere spørre foreldre på sånn elevsamtale om fritidsaktiviteter. Man skal liksom gjøre en kartlegging der, om alle har en fritidsaktivitet, om det er noen barrierer for deltaking. Så dette kommer også inn som en effekt av ALLEMED og Fritidserklæringen.»

Konkret arbeid som har kommet til som følge av Fritidserklæringen, er også synlig i en av de andre kommunene. Arbeid med flykninger nevnes blant annet som relevant i denne diskusjonen, men flere konkrete tiltak trekkes også frem. Dette inkluderer samskapingskoordinator, en frivilligmelding og omorganisering av kommunens innbyggertorg for å bedre kontakten mellom kommunen og publikum med tanke på søknadsprosesser og liknende. Videre er kommunale lokaler tilgjengeliggjort, og det er lagt til rette for økt samarbeid med lag og organisasjoner gjennom blant annet Foreningsportalen, Frivillighetssentralen og Mulighetenes hus. I tillegg arrangeres en årlig kulturuke, hvor arenaer tilgjengeliggjøres gratis for cirka 50 lag og organisasjoner. Samtidig vedgår informanten at kommunen ikke nødvendigvis evner å oppfylle alle målene i erklæringen. Det jobbes med å aktivt tilrettelegge for medvirkning fra frivillig sektor. Likevel blir ikke målene om høringsfrister (tre måneder) nådd i saker som angår frivillig sektor. Kommunen klarer også i liten grad, slik informanten ser det, å bidra til forskning og utredning på sivilsamfunn og frivillig sektor, og lykkes heller ikke med å sørge for at kunnskapen om frivillig sektor eller sektorens samfunnsmessige betydning og kvaliteter øker i den offentlige forvaltningen.

I en av de andre kommunene knyttes blant annet aktivitetskortet til diskusjonen om Fritidserklæringen. Ordningen distribueres til lavinntektsfamilier og gir gratis adgang til kultur- og idrettsinstitusjoner samt kurs i kommunal og privat regi. Samtidig oppleves det fra enkelte i kommunen, slik vi har sett tidligere, at erklæringen i seg selv ikke endret så stort måten de jobber med temaet på: «Det var ikke noen aha-opplevelse for oss å lese den, det var på en måte 'ja, men sånn jobber vi'.»

Til slutt kan det påpekes at noen av informantene mente at Fritidserklæringen har lite for seg. To informanter, fra to ulike kommuner, opplevde at en erklæring blir mindre verdt uten konkrete tiltak å følge opp med eller en form for økonomisk støtte som kan følge med:

«Herregud, det er jo bare tull. En fritidserklæring, altså hvis vi skal ha et vedtak i kommunestyret om at vi erklærer at alle skal ha et fritidstilbud – det er jo ingen som følger det opp eller svarer for at vi har gjort sånn og sånn. [...] Det følger ikke noe penger med, ingen øremerkede penger, det er rammeoverføringene til kommunene som skal brukes til å følge opp erklæringen. Da er det jo opp til den enkelte kommune hva de har råd til og vil prioritere. Det er ikke noe målbarhet i det. Vi rapporterer jo selvfølgelig på kostnadstall og forskjellig, men det betyr jo ikke noe. Men for oss konkret, da, i [kommune], så har vi jo et kommunestyrevedtak på at vi skal ha lavterskeltilbud til alle barn og unge, og det skal være gratis både innenfor det uorganiserte og det organiserte. Så det er jo i praksis veldig bra, og vi følger jo Fritidserklæringen.»

«Du nevnte jo innledningsvis denne Fritidserklæringen. Det er jo på en måte et papir som noen har skrevet noe på, men du kan ikke se at de har gjort noe for å ... Altså, hva er gjort fra statens side for å påvirke, annet enn å lage denne avtalen? Det lurer jeg veldig på.»

Det generelle bildet viser at et mindretall av kommunene har en lokal versjon av Fritidserklæringen. Kun 21 prosent (26 kommuner i spørreundersøkelsen) svarte at de har det, mens 79 prosent (98 kommuner) svarte at de ikke har det (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022). Det betyr ikke i seg selv at kommunene ikke har tatt inn erklæringen i arbeidet sitt, men det kan indikere at erklæringen innlemmes i lokale planverk og arbeid med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter heller enn å bli «oversatt» til lokale forhold. Eksempler på hvordan dette arbeidet skjer, kommer frem i noen av de åpne tekstsvarene på spørsmål om andre temaer i studien. På spørsmål om hvordan arbeidet koordineres innad i kommunen, svares det blant annet «arbeidsgruppe som arbeider med oppfølging av Fritidserklæringen». På spørsmål om kommunens forankring av arbeid gjennom dokumenter, planverk og liknende nevner en av respondentene at deres kommune har lagt til grunn Fritidserklæringen i arbeidet sitt for barn og unges mulighet til å delta i aktiviteter og sosiale fellesskap. Liknende formuleringer finnes blant flere av kommunene (Arnesen, Bjørnara & Myksvoll, 2022). Det kan dermed tyde på at selv om Fritidserklæringen ikke nødvendigvis «oversettes» til lokale forhold, kan den legges til grunn for kommunenes arbeid på ulike måter. Samtidig viser informantene i denne studien at det er variasjon i opplevelsen av erklæringens

nytte og relevans samt i hvilken grad den i seg selv har ført til nye tiltak eller arbeidsformer i kommunene.

Hva kjennetegner en god fremtidig politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter?

Etter å ha gjennomgått intervjuenes ulike temaer ble informantene til slutt bedt om å beskrive det de selv mener kan karakterisere en god politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. Dette kunne inkludere nasjonalt/lokalt samarbeid, lokalt samarbeid mellom kommunen og frivilligheten og om de mener noe burde prioriteres annerledes enn i dag, om det så er politisk, økonomisk eller noe annet.

Informantene peker på en rekke elementer de mener utgjør en god politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. Politikk og arbeid på feltet oppleves som å (burde) være forankret lokalt, selv om det skal være visse nasjonale føringer. Videre peker flere på at politikken skal være universell heller enn behovsprøvd, og at et bredt tilbud, gjerne lavterskel, er viktig å opprettholde. Relatert til dette trekkes også viktigheten av gode rammevilkår frem for at kommunen har midler som kan gå til lag og organisasjoner. Dette bør komme fra kommunen selv eller gjennom statlige midler. Her trekkes argumentet om bedre forutsigbarhet, som sett tidligere i kapittelet, frem på nytt, da det knyttes til kommunenes evne til å tilby aktiviteter:

«Veien frem er jo ofte lang òg, sant. Når du skal søke midler og ungdommene ønsker seg noe ... De er gjerne utålmodige, og vi må hive oss raskt rundt. Det er jo det som er den store bøygen, det er gode kommunale planer der det følger midler med. Lavterskel og økt deltakelse er ikke gratis.»

«Der tenker jeg kanskje det hadde vært fint om staten var litt mer på den siden, da. Jeg opplever at det de setter som rammer, er bra, men jeg savner nok litt den her økonomiske bistanden til aktivitetene.»

Noen informanter trekker også frem viktigheten av samarbeid mellom kommunen og frivilligheten og innbyggerne. Samarbeid med lagene og organisasjonene handler om møtepunkter, nettverk, inkludering og tilrettelegging. For noen fordrer dette også samarbeid mellom kommunene, da det for enkelte kommuner vil være tilbud i andre, nærliggende kommuner som de selv ikke har:

«At det rett og slett er kommunikasjon mellom kommunen og frivilligheten. Hvilke behov har de? Er det noe kommunen kan støtte med? Sann som søknadsstøtte, spillemiddelordning, hjelpe lag og foreninger til å søke penger, prioritere anlegg i riktig rekkefølge, sånne ting, en del kommunikasjon på det. Sann at lagene og

foreningene ikke bare ser seg selv, på en måte, man må tenke litt helhetlig i kommunen. Også interkommunalt, tenker jeg, fordi i distriktene så trenger vi ikke nødvendigvis alle typer anlegg, da. For eksempel hvis det er snakk om spillemiddelsøknader, så trenger du jo ikke større anlegg i alle kommunene når du kan kjøre 20 minutter til neste kommune og ha et anlegg der. Det blir på en måte litt unødvendig, da, så man må samarbeide også på den måten.»

Innbyggerne selv trekkes også frem som viktige for å få informasjon om hva relevante målgrupper ønsker seg, og for å kunne opprettholde fritidsaktivitetstilbud. Det blir påpekt at man er avhengig av foreldre og frivillige, og at lokale initiativ kan drive tilbud og aktiviteter frem. Samtidig kan kommunen, i samarbeid med innbyggerne, få innspill fra for eksempel de unge, men også dette avhenger av bevissthet og interesse:

«Ikke minst arbeidet for å få opp bevisstheten om at ungdom har en stemme, de kan medvirke. Jeg opplever at alle voksne ønsker å ha ungdom på laget og være alliert med ungdommen, men ungdom må si noe. Det må vi ikke bare gi dem muligheten til, men også pushe dem litt på det, for det kommer ikke av seg selv [...] det er vanskelige tider med en generasjon som lever så mye på internett.»

I sammenheng med viktigheten av frivillige initiativ trekker informantene også frem viktigheten av å se på kommunen som en tilrettelegger, heller enn at kommunen skal være førende for lokale tilbud og aktiviteter. Frivilligheten lever, som en av informantene beskrev det, «aller best hvis de klarer å organisere seg selv». Den tilretteleggende rollen oppnås gjennom arbeid og tiltak som er nevnt i tidligere kapittel, for eksempel ved tilgjengeliggjøring av lokaler og utstyr:

«Jeg tror på å gi folk det de vil ha, og gi det til dem uten å planlegge for mye for dem. Vi ser veldig ofte at vi får frem mye god frivillig innsats hos foreldre hvis de får lov til å styre, og hvis vi kan ta hånd om de tingene som de ikke ... altså fysiske lokaler, at de er klargjort når de bruker dem, da stiller de mer enn gjerne opp på dugnad for å få til ting for barna sine.»

På spørsmål om hva informantene synes bør prioriteres annerledes enn i dag (om noe), nevner de spesielt tre ting: omprioritering av midler, økt vektlegging av spesifikke satsingsområder og tydeligere krav til kommunen. Av de tre er det omprioritering av midler som trekkes frem av flest. Her gjentas begrunnelser som har kommet frem tidligere, altså ønsket om økte rammer og mer forutsigbarhet. En av informantene peker på at dette kan skje gjennom en

fritidslov eller annet spesifikt lovverk som gjør at kommunene kan stilles krav til og måles etter visse kriterier, og med tilhørende øremerkede midler, slik at også tidsbruk på søknader blir redusert:

«Vi må ha en fritidslov. Det må bli satt helt klare krav til kommunal sektor om at man skal ha fritidstilbud til alle, ikke noe svada med ord som ikke statsforvalteren kan undersøke og se at dere følger faktisk ikke loven. Det er nummer én. Likedan innenfor kultur – kulturloven bør være mye tydeligere på at det skal være et kulturtilbud som inkluderer alle. Med en tydelig lov kommer også tydelige forskrifter, og da kan vi bli sett i kortene, da er det ikke opp til tilfeldige kommunestyre hva vi må gjøre, eller hva vi gjør. Det synes jeg er nummer én og overordnet superviktig. [...] Det som skjer nå, er at stat og delvis fylke skjønner jo at dette må bli satset på, EU-systemet skjønner det veldig godt, men da blir det i form av statlige direktorat som Bufdir [...] og andre. Det blir at vi må drive og søke på masse forskjellige søkbare ordninger, en haug av søkbare ordninger, istedenfor å faktisk bruke tiden på å hjelpe barn og unge som faktisk trenger det.»

Omprioriteringer når det gjelder midler, kan også handle om hva midler går til, ikke kun økte rammer i seg selv. Dette knyttes til synet på den lokale forankringen av arbeidet med inkludering i fritidsaktiviteter, der, som en av informantene beskrev det, kommunen selv vet «hvor skoen trykker», men at statlige midler ikke nødvendigvis reflekterer dette:

«Jeg synes prosjektordningen som har kommet inn på alle felt, er veldig irriterende, [det er] veldig vanskelig å drive noe da. Det styres så mye av penger, da: 'Her er det penger til ...' Men da er det helt konkret, nå er det penger til inkludering. Istedenfor å holde på med alt vi er gode på, men vi liksom mangler midler til, så må vi gjøre noe annet, fordi nå handler pengene om noe annet. Skrive teite søknader med de fine stikkordene for å treffe riktig, liksom. Jeg synes vi bruker så mye tid på det. Istedenfor å kunne få finansiert opp noe vi allerede gjør bra, og som funker. Vi må liksom hele tiden følge nye prosjekter. Vi kan ikke følge drømmen, vi må bare følge pengestrømmen, kaller jeg det for.»

Enkelte informanter foreslår løsninger på hvordan en omprioritering kan skje, for eksempel gjennom økt kommunal kontroll over midler. Her gjentas den lokale forankringen som en begrunnelse, da kommunene sitter med kunnskap og har tett samarbeid med lokale aktivitetstilbydere:

«Og så tror jeg at kommunene i samarbeid med den lokale frivilligheten kunne ønske seg mer sånne potter, som kunne deles ut fra kommunene til det frivillige, uten at det var liksom prosjektbasert gjennom store ordninger som Kulturtanken og Bufdir. At det heller kunne komme fra staten til kommunen, og så kunne kommunen dele det ut, som sitter mye tettere på aktørene og kan utarbeide bruk av de midlene i tettere dialog, da, med de frivillige.»

I tillegg påpeker informanten et ønske om å koordinere inkluderingspolitikken mer mellom helse, oppvekst og kulturfeltet, ellers blir arbeidet fragmentert. Det er flere i ulike avdelinger som jobber med nettopp denne problemstillingen, men det mangler en forankring av et slikt samarbeid, med unntak av «noen sånne veldig runde formuleringer i planverket». Til et slikt formalisert samarbeid trekkes også fylkeskommunen inn som en ønsket aktør:

«Der kunne jo fylkeskommunen vært veldig gode rådgivere og pådrivere i et sånt arbeid, da – hjelpe kommunene å rigge seg til og bli gode på det. Så både kommunalt og interkommunalt samarbeid om inkludering, med litt bistand fra fylkeskommune, som kan rådføre, hjelpe og være en ressursbank inn i det.»

Et annet forslag som trekkes frem, er aktivitetskort. Dette settes frem av en informant som trekker frem et potensielt dilemma når det gjelder lavterskel- og gratisaktiviteter, som de fleste av informantene ellers trekker frem som viktig og sentralt i arbeidet på feltet. Informanten problematiserer hvordan den ønskede effekten av gratistilbud, altså rekruttering og økt deltakelse, ikke nås, nettopp grunnet gratistilbudets natur:

«Hvis du tenker ren markedsføring, da, hvis du skal ha folk med på en aktivitet, så kan du si det er en terskel hvis ting koster mye penger. Så kan du si at du kan senke prisen, så blir det lavere terskel for å være med. La oss si du har en barneteaterforestilling, da, og så kan du si at den koster ingenting istedenfor 50 kroner. Da har du en bieffekt av det, og det er at folk tror at det ikke er verdt noe. Hvis det ikke koster noe, er det ikke verdt noe. [...] Det er ganske ødeleggende for de som driver med den type aktivitet. [...] Det er veldig mange som ikke har den kulturelle kapitalen til å forstå at du får en del ting fordi det er bra for deg, bra for samfunnet. Og så setter vi ikke pris på det, fordi prisen er satt til null.»

Informanten ønsker derfor å heller prioritere et aktivitetskort eller en utdeling av en pengesum som kan veksles inn i bruk av kulturarrangementer og -institusjoner, i stedet for å gjøre tilbud gratis. Dette vil dermed skape et insentiv

til å benytte seg av ulike tilbud. Informanten trekker frem at det innebærer en omprioritering mot et system som likner noe på forsøket med Fritidskortet, som også blir direkte henvist til:

«Vi hadde jo trengt dette nasjonale prosjektet som kunne jobbet med å få kompetansen på plass på en ordentlig måte. Man erstatter det jo med ingenting, så derfor er jeg egentlig forarget, rett og slett, over den sittende regjeringens ... De skrotet jo rett og slett bare et prøveprosjekt som ikke var ferdig, og det er jeg veldig forarget over, når de ikke har noe bedre å komme med selv.»

Andre typer omprioriteringer kan gjelde satsingsområder. Enkelte informanter peker på et ønske om at midler, politikk, mål og strategier i større grad rettes mot kulturaktiviteter. Det kan gjelde økt oppmerksomhet mot rekruttering av barn og unge til kulturaktiviteter, planverk rettet mot kulturlivet (hvor det er viktig at midler følger med, som en informant påpeker) og økt kulturskolesatsing.

Oppsummering

Dette kapittelet har belyst kommunenes opplevelse, forståelse og beskrivelse av statens rolle overfor kommunene i arbeidet med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter.

Statens rolle oppleves i all hovedsak som en kilde til aktivitetsmidler og økonomiske tilskuddsordninger. Disse midlene kommer enten som direkte støtte til opprettholdelse av arbeidet på feltet eller som midler tilknyttet spesifikke mål. Det er derimot et gjennomgående ønske fra informantene om å endre måten disse midlene kommer fritidsaktiviteter til gode på. Noen ønsker at kommunenes rammer for tildeling øker, eventuelt gjennom å la kommunene selv overta midler som skal tildeles. En annen frustrasjon opplevd blant flere av informantene er, i kombinasjon med kapasiteten som trengs fra kommunal side, logistikken og tidsrammen for søknader og overføring av midler. Dette har blitt eksemplifisert blant enkelte informanter, hvor planlagte tilbud fikk tilført statlige midler så sent i prosessforløpet at det ønskede tilbudet ikke kunne gjennomføres som planlagt. Selv om det også rapporteres om forbedringer i dette, eksempelvis ved å planlegge for midler over lengre tidsperioder, ligger det likevel en bekymring om at lokal kapasitet, kunnskap og interesse for å sikre slike midler varierer mellom store og små kommuner. Stikkordet for informantenes syn på statens rolle kan dermed oppsummeres som et ønske om mer forutsigbarhet. Dette foreslås gjennom økte rammer, desentralisering og kommunal kontroll over midler og tilskudd eller endrede tidsrammer for tildeling.

Fritidserklæringen oppleves i varierende grad å ha hatt en innvirkning på lokalt arbeid med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter.

Noen sier de allerede hadde strategier eller tiltak som inngår som mål i erklæringen. Noen mener det endret måten arbeidet gjennomføres på, da med økt samarbeid og koordinering mellom kommunen, frivilligheten og innbyggerne. Dette med mål om å få vite om «tingenes tilstand» når det gjelder tilbud, aktiviteter og deltakelse. Andre igjen påpeker at de oppfatter erklæringen som ubetydelig og «et papir noen har skrevet på». Uten medfølgende midler eller konkrete tiltak som kan iverksettes i kommunene, oppleves erklæringen å ha liten betydning for kommunenes arbeid på feltet.

En god politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter beskrives som lokalt forankret, men med visse nasjonale føringer. Slike føringer handler i betydelig grad om politikk og substansielt fokus heller enn direkte økonomiske føringer. Samtidig er det viktig å la frivilligheten selv ta initiativ. Kommunens roller blir dermed å tilrettelegge for og støtte opp om frivilligheten gjennom blant annet tilskuddsordninger eller tilgjengeliggjøring av lokaler og utstyr. Ved opprettholdelse av et bredt lavterskeltilbud vil man også sikre rekruttering og redusere betydningen av kjente barrierer for deltakelse. Samtidig uttrykker flere et ønske om å endre prioriteringen av midler og/eller fokusområder. Dette relaterer seg til argumenter som kommer frem i andre deler av rapporten, om behovet for større forutsigbarhet i hvordan kommunen arbeider på feltet, som igjen gir en økonomisk dimensjon til beskrivelsen av en god politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter.

Diskusjon og konklusjon

Denne studien har belyst kommunenes perspektiv på inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. Dette er gjort ved å fokusere på tre overordnede temaer: (a) kommunenes perspektiver på barrierer for deltakelse, (b) politikk og arbeid innad i kommunen og samarbeid med andre relaterte aktører, og (c) kommunenes syn på statens rolle i dette arbeidet.

Funnene viser at de utvalgte kommunene har enkelte likheter, men også forskjeller, når det gjelder hvordan de opplever barrierene for deltakelse, hvordan de organiserer arbeidet sitt, og hvordan de opplever statens rolle. Flere av forskjellene mellom kommunene kan forklares av primært to faktorer. Den ene er kommunenes varierende utgangspunkt: De varierer i befolkningsstørrelse, geografisk utstrekning, bosettingsmønstre, økonomi og grad av sentralitet. Slike forskjeller skaper ulike utgangspunkt og ulike forutsetninger både for hva slags utfordringer man kan møte i inkluderingsarbeidet, og hva slags løsninger som kan være aktuelle. Den andre faktoren ligger i selve datakilden. Vi intervjuet tre informanter i hver kommune. Disse ble rekruttert fra, og representerte dermed, ulike deler av kommuneadministrasjonen. Dette gir en styrke til funnene, men kan også være en utfordring. Styrken ved fremgangsmåten er at den gir grunnlag for mer mangfoldige holdninger, erfaringer og refleksjoner i intervjumaterialet, og man kan dermed få frem synspunkter fra ulike deler av kommuneadministrasjonene. Utfordringen, gitt de utvalgte kommunene, knytter seg til den nevnte variasjonen i kommunestørrelse. I større kommuner vil det kunne innhentes informasjon fra flere nivåer og avdelinger/etater/kontorer enn i mindre. Grunnlaget for variasjonen i noen av svarene informantene har gitt, må derfor ses i lys av dette. Til sist må det også understrekes at funnene i rapporten baserer seg på informasjonsinnhenting fra et begrenset antall kommuner. Som beskrevet i innledningskapittelet tok vi sikte på å velge ut, og å rekruttere fra, kommuner som varierer på, og dermed kan representere, noen sentrale og relevante karakteristikk (befolkning, geografisk beliggenhet, kommunestørrelse, sentralitet, andelen barn i en fritidsorganisasjon og andelen barn i lavinntektsusholdninger). Likevel er muligheten til å generalisere begrenset av kontekstuelle faktorer – ingen kommuner er helt like, og de kan til sjuende

og sist kun gi informasjon om sine egne erfaringer og synspunkter. Likevel er det en verdi i å la ulike typer kommuner fremme disse, da det danner et sammenlikningsgrunnlag mellom ulike typer kommuner, men også viser hvordan noen erfaringer kan oppleves i én type kommune, men oppleves annerledes i en annen. Flere av studiens funn kan med andre ord tolkes i en retning av at de ulike karakteristikkene som danner grunnlaget for utvelgelsen, er betydningsfulle for kommunenes erfaringer og synspunkter.

Blant barrierene for barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter kommer spesielt tre typer frem: økonomi, informasjon og geografisk avstand. Den økonomiske barrieren handler om familieøkonomi og måten søknadsprosesser og tilskuddsordninger til og fra staten er innrettet på. At familieøkonomi kan være en barriere, bekrefter tidligere studier på feltet (Bakken et al., 2016; Erdvik & Ervik, 2022; Nyhus & Nerdrum, 2019; Ødegård, Bakken & Strandbu, 2016), og det kommer frem hos nesten alle informantene at dette er en kjent problemstilling. Kommunene er også betydelig like når det gjelder tiltakene rettet mot denne barrieren. Det synes heller unntaksvis at kommuner ikke har ett eller flere tiltak for å redusere økonomiske barrierer. Tiltak inkluderer blant annet utstyrssentral, lavterskeltilbud/gratistilbud, tilgjengeliggjøring av lokaler for aktivitetstilbydere eller ulike former for økonomisk støtte, som utdeling av aktivitetskort eller tilgang til å søke direkte støtte fra kommunen. I diskusjonen om den økonomiske barrieren kommer det også frem en misnøye med den økonomiske rammen kommunene har for å opprettholde eller støtte ulike aktivitetstilbud. Dette kan komme til gjennom ulike tilskuddsordninger fra nasjonalt nivå som må søkes på. Måten dette er innrettet på, skaper for mange informanter en uforutsigbarhet, da midler enten overføres for sent til at en aktivitet kan igangsettes, eller settes av til aktiviteter med spesifikke formål, som kan endres over tid, til tross for gode lokale erfaringer. Det er derfor et gjennomgående ønske at dette endres, enten ved å effektivisere tildelingen av midler eller ved å la kommunene overta midlene selv.

Informasjonsbarrieren handler om å effektivt kommunisere de ulike tilbudene i kommunen til befolkningen (og spesielt barn og unge) og dermed øke rekrutteringen til aktiviteter. Det er en betydelig variasjon i måten kommunene løser dette på. Løsninger inkluderer bruk av app, sosiale medier, egne portaler eller hjemmesider. Å nå ut til de unge virker derimot ikke alltid enkelt, og det oppleves til tider å være en avstand mellom kommuneansatte (voksne) og de unge når det gjelder hvilke plattformer og kanaler som benyttes. Et fragmentert medielandskap kan skape en fragmentert kommunikasjon om tilbud. Kommunikasjonsarbeidet oppleves derimot å være i konstant endring, basert på tidligere erfaringer, og det utvidede medielandskapet kan være noe av forklaringen på dette. Et eksempel på et konkret tiltak i en av kommunene har derfor vært å ansette unge til å markedsføre aktivitetstilbud gjennom TikTok.

Geografisk avstand inntreffer som barriere som følge av barn og unges ulike muligheter til å reise til og fra aktiviteter. Denne barrieren, og mulige løsninger eller tiltak, er sterkt tilknyttet størrelsesvariasjonen til de utvalgte kommunene. Det avhenger av nærhet til aktivitetstilbud, lokale kollektivtilbud og/eller frivilliges (foreldre, trenere eller andre) mulighet og innsats til å kjøre til og fra aktivitetene. Det gis derimot et overordnet inntrykk av at kommunene selv ikke har tiltak rundt transportløsninger som direkte retter seg inn mot dette. I stedet forsøker enkelte kommuner å løse dette mer indirekte ved å desentralisere aktivitetstilbud, slik at avstanden blir mindre. Økonomi og informasjon utgjør også betydelige barrierer mot deltakelse. Kommunene har imidlertid noen tiltak rettet inn mot dette, selv om det også er utfordringer knyttet til disse tiltakene. Når det gjelder avstandsbarrieren, er det derimot få kommuner som har tiltak. I stedet gjør man seg avhengig av at frivilligheten selv stiller opp.

Få kommuner har egne planverk som spesifikt omhandler inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. I stedet beskrives fritidspolitikken mer universelt, der det, på et overordnet nivå, handler om alle barn og unge, ikke kun de som av ulike grunner ikke deltar. Når overordnet politikk og planverk «filtreres» nedover i kommuneorganisasjonen til de relevante avdelingene, etatene og kontorene som jobber konkret med inkluderingsarbeidet, er det derimot en bevissthet rundt enkeltgruppers (manglende) deltakelse. Den universelle formuleringen i kommunenes overordnede planverk synes dermed ikke å være i veien for konkrete tiltak som retter seg spesifikt mot enkeltgrupper som vil ha et behov for aktivitetstilbud. Dette kommer i stedet an på den enkelte kommunes ønske om og mulighet til å kanalisere kapasitet, midler og kompetanse i den retningen. Det konkrete arbeidet med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter kan dermed sies å befinne seg «på bakkenivå» i kommunen, med en påvirkningsprosess oppover, heller enn å være forankret i den mer overordnede styringen.

Kommunene varierer i graden av intern koordinering mellom avdelinger og tjenester i inkluderingsarbeidet. Kultur, skole og idrett involveres ofte. Selv om noe av variasjonen i intern koordinering kan forklares av ulike erfaringer fra ulike informanter i kommunene, synes det å komme frem forskjeller mellom kommunene som helhet også. Ulik kommunestørrelse (og dermed ulik organisasjonsstørrelse) kan være noe av grunnen til dette, men intervjuene viser også at dette kommer av tidligere erfaringer, omorganiseringer og mer eller mindre fungerende samarbeidspraksis. Det virker dermed ikke som at det ligger noen faste, strukturelle årsaker til hinder for forbedring av intern koordinering der dette oppleves mangelfullt. I tillegg er det få informanter som nevner samarbeid mellom kommune og andre aktører, som fylkeskommune, statsforvalter eller Kulturdepartementet. Et økt og eventuelt mer formalisert samarbeid med slike aktører kan dermed fremstå som et mulig forbedringspunkt dersom kommunen opplever at økt koordinering og samarbeid vil forbedre kommunens arbeid på feltet.

Det er også en viss grad av koordinering og samarbeid med frivilligheten. Dette skjer gjerne som en følge av tiltakenes natur. Eksempelvis krever tilgjengeliggjøring av lokaler en viss kommunikasjon mellom kommune og lag og organisasjoner, men dette kan også gi en merverdi i form av å gi kommunen en mulighet til å fange opp endringer i tilbud og deltakelse i aktivitetene. Slik sett blir disse tiltakene, og denne koordineringen, et ledd i muligheten til å forbedre graden av inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter. Kommunenes syn på statens rolle i arbeidet med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter synes i noen grad å være førende for lokalt arbeid, men i hovedsak handler det om økonomi. De to er relaterte, da staten som førende for inkluderingsarbeidet kan påvirke tilgjengelige midler og tilskudd og dermed påvirke kommunenes tiltak og tilbud.

Behovet for visse nasjonale føringer blir trukket frem av informantene i varierende grad. Når det gjelder hvor sterke disse føringene skal være, varierer svarene. Men i denne diskusjonen trekkes den økonomiske dimensjonen også frem. Det tegnes i hovedsak et bilde av en binding mellom nasjonale føringer og midler som tilgjengeliggjøres gjennom disse føringene. I diskusjonen om Fritidserklæringen kommer det frem at selv om erklæringen for enkelte har ført til endringer i måten kommunen arbeider med temaet på, synes andre at erklæringen var lite hensiktsmessig: Den inneholdt enten mål og kriterier kommunen allerede gjennomfører, eller så virker den meningsløs all den tid det ikke medførte målbare krav og konkrete midler til å iverksette erklæringens innhold på lokalt nivå.

Staten blir derfor hovedsakelig sett på som en kilde til økonomiske tilskudd og midler til å igangsette, eller opprettholde, fritidstilbud i kommunene. Dette er, som nevnt i diskusjonen om økonomibarrieren, ofte en frustrasjon for de ansatte i kommunene, da det binder opp kapasitet til å drive søknadsarbeid. I tillegg kan det oppleves at statlige midler kanaliseres inn i nye områder eller temaer, noe som legger føringer på hva kommunene kan søke på, og potensielt gjør at tilbud kommunene har god erfaring med, ikke lenger kan opprettholdes. Tidspunkt for utdeling av midler er også en kilde til frustrasjon; det er eksempelvis erfart at midler til en sommeraktivitet ble tilgjengeliggjort for sent til å igangsette aktiviteten. Det er derfor et gjennomgående ønske å skape større forutsigbarhet i tilgangen på aktivitetsmidler/-tilskudd. Forslagene om måte å gjøre dette på er enten ved å la kommunene overta midlene eller ved å endre måten tildelingene skjer på fra nasjonalt hold, eksempelvis ved å fastsette midler over en lengre tidsperiode. Konsekvensene av begge disse endringene er at man potensielt kan få en større variasjon i inkluderingsarbeidet mellom kommunene. Men lokalt virker ikke dette problematisk, ettersom informantene også beskriver en ideell politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter som lokalt forankret.

Denne studien har analysert fire kommuners erfaringer med og perspektiver på arbeidet med inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter.

Bildet som tegnes, er at barrierene mot deltakelse er kjente, og det ligger en bevissthet på bakkenivå i kommuneorganisasjonen når det gjelder utviklingen av konkrete tiltak mot deltakelsesbarrierer, selv om det ikke nødvendigvis alltid iverksettes eller løses optimalt. Kommunene koordinerer sitt arbeid internt i varierende grad og med ulike erfaringer, men det samarbeides også med frivilligheten og barn og unge om de lokale fritidstilbudene. Kommunenes forhold til staten er hovedsakelig preget av økonomiske tilskuddsordninger, og synet på en god politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter er tuftet på lokal kunnskap og forankret i lokale forutsetninger, utfordringer og ønsker. Implikasjonene av det informantene beskriver som en god fremtidig politikk for inkludering av barn og unge i organiserte fritidsaktiviteter, vil være at man får en større variasjon mellom kommunene når det gjelder både fritidstilbud og tiltak mot manglende deltakelse. Dette skjer delvis som en følge av en mer desentralisert struktur for politikktutforming og økonomiske virkemidler for arbeidet. Samtidig anerkjenner informantene at det nasjonale nivået skal, eller kan, legge visse føringer – men da må det også føre med seg konkrete midler til lokal iverksetting, også etter innspill fra det lokale nivået.

Om vi til sist løfter blikket fra det empiriske materialet mot den generelle politikken for inkludering av barn og unge i Norge, er det flere ting som tyder på at dette er et ganske fragmentert politisk felt. Det later til å være et mangfold av aktører, nivåer, etater, virkemidler og finansieringskilder som ikke nødvendigvis er forent rundt de samme ambisjonene og målsettingene, på tross av Fritidserklæringen. Det virker å være store sprik mellom nasjonal politikk og lokal implementering, noe som ikke bare skyldes lokal kommunal autonomi og variasjon blant kommuner. Nasjonale virkemidler og tiltak er gjerne kortsiktige og mangler koordinering, noe som kan forplante seg videre til lokal kommunal politikk, og som får konsekvenser for frivillige aktørers arbeid og ikke minst for barn og unge selv.

Litteratur

- Andersen, P. L. & Bakken, A. (2018). Social class differences in youths' participation in organized sports: What are the mechanisms? *International Review for the Sociology of Sport*, 54(8), 921–937. DOI:10.1177/1012690218764626
- Arnesen, D., Nordø, Å. D. & Sivesind, K. H. (2022). *Unge deltakelse i kulturfrivilligheten: Sosiale forskjeller i barn og ungdoms deltakelse i lokale kulturaktiviteter og inkludering i frivillige kulturorganisasjoner* (Rapport 2022:5). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnesen, D., Bjørnara, H. B. & Myksvoll, T. M. (2022). *Følgforskning og evaluering av forsøk med fritidskortordninger: Sluttrapport* (Rapport 2022:13). Institutt for samfunnsforskning.
- Arnesen, D. (2020). *Finansiering av frivillighet. Frivillig sektors økonomi og lokallagenes rammevilkår* (Rapport 2020:6). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Bakken, A. (2022). *Ungdata 2022. Nasjonale resultater* (NOVA-rapport 5/22). NOVA, OsloMet. <https://hdl.handle.net/11250/3011548>
- Bakken, A., Frøyland, R. & Sletten, M. (2016). *Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene?* (NOVA Rapport 3/16). NOVA, OsloMet.
- Bråten, M. & Tønder, A. H. (2015). *Kompetanse og kvalitet i arbeid med barn og unge. Arbeidsgiveres vurdering av barne- og ungdomsarbeiderfaget* (Rapport 2015:5). Fafo.
- Eimhjellen, I. & Fladmoe, A. (2020). *Frivillighet, klasse og sosial ulikhet: Norsk frivillighet i et klasseperspektiv* (Rapport 2020:1). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. <http://hdl.handle.net/11250/2636123>
- Erdvik, I. B. & Ervik, R. (2022). *Frivillige organisasjoners arbeid for inkludering av barn og unge: Barrierer, virkemidler og samspill med kommunene i inkluderingsarbeidet* (Rapport 2022:2). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. <https://hdl.handle.net/11250/2837166>
- Furstenberg, F. F., Cook, T. D., Eccles, J. S., Elder, G. H. & Sameroff, A. (1999). *Managing to make it: Urban families and Adolescent Success*. University of Chicago Press.

- Jacobsen, S. E., Andersen, P. L., Nordø, Å. D., Sletten, M. A. & Arnesen, D. (2021). *Sosial ulikhet i barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter* (Rapport 2021:01). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Jones, H., Ryssevick, J., Kristoffersen, E. M. & Misje, I. (2021). *KMDs organisasjonsdatabase. Sluttrapport 2021* (Rapport 13/2021). Ideas2evidence.
- Mahoney, J. L., Larson, R. W., Eccles, J. S. & Lord, H. (2005). Organized activities as development contexts for children and adolescents. I J. L. Mahoney, R. W. Larson & J. S. Eccles (Red.), *Organized activities as contexts of development: Extracurricular activities, after-school and community programs* (s. 3–22). Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Nyhus, J. & Nerdrum, L. (2019). *Frivillighetsbarometeret 2019*. Frivillighet Norge.
- Oslo Economics. (2020). *Økonomi som barriere for idrettsdeltakelse – kostnader og kostnadsdrivere i barne- og ungdomsidretten* (Rapport 2020-12).
- Shann, M. H. (2001). Students' Use of Time Outside of School: A Case for After School Programs for Urban Middle School Youth. *The Urban Review* 33(4), 339–356.
- Sletten, M. A. (2011). *Å ha, å delta, å være en av gjengen. Velferd og fattigdom i et ungdomsperspektiv* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.
<https://www.duo.uio.no/handle/10852/15158>
- Sletten, M. A., Strandbu, Å. & Gilje, Ø. (2015). Idrett, dataspilling og skole – konkurrerende eller «på lag»? *Norsk pedagogisk tidsskrift* 99(05), 334–350.
- Strandbu, Å., Gulløy, E., Andersen, P. L., Seippel, Ø. & Dalen, H. B. (2017). Ungdom, idrett og klasse: Fortid, samtid og framtid. *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 1(2), 132–151. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2017-02-03>
- Trætteberg, H. S., Eimhjellen, I., Ervik, R., Enjolras, B. & Skiple, J. K. (2020). *Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner* (Rapport 2020:3). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ødegård, G., Bakken, A. & Strandbu, Å. (2016). *Idrettsdeltakelse og trening blant ungdom i Oslo: Barrierer, frafall og endringer over tid* (Rapport 2016:7). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Rapport 2023:2

<i>Forfatter/Author</i> Thomas Myksvoll, Daniel Arnesen, Irina Erdvik
<i>Tittel/Title</i> Fritid for alle? Kommunal politikk for inkludering av barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter
<i>Sammendrag</i> <p>Organiserte fritidsaktiviteter er en viktig del av barn og ungdoms liv i Norge. Nasjonale myndigheter, og frivillige organisasjoner selv, ser på deltakelse i slike aktiviteter som viktig for at unge skal utvikle felleskap, identitet og mestring og tilegne seg ferdigheter og erfaringer. Det er imidlertid forskjeller i hvem som deltar, i hvilke aktiviteter de deltar i, og hvor ofte de gjør det. Sosioøkonomisk status, kjønn og kulturell bakgrunn er blant faktorene som bidrar til slike forskjeller.</p> <p>Denne rapporten undersøker kommunenes perspektiver på barrierer barn og unge har for å delta i organiserte fritidsaktiviteter, og hvordan dette løses. Rapporten belyser kommunenes politikk og organisering på feltet, hvordan kommunene tilrettelegger for samarbeid med barn og unge og frivillige organisasjoner om deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, og hva slags rolle og betydning kommunene opplever at staten har på området.</p> <p>Kommunene opplever hovedsakelig tre barrierer for deltakelse som sentrale: økonomi, informasjon og geografisk avstand. Disse barrierene tas tak i av kommunene gjennom ulike typer tiltak, som direkte økonomisk støtte og kontinuerlig arbeid med kommunikasjon for å synliggjøre lokale tilbud. Når det gjelder geografisk avstand, har færre kommuner egne tiltak, men de gjør seg i stedet ofte avhengige av frivillig innsats. Kommunenes overordnede planverk og strategier preges av en generell og universell tilnærming til barn og unges aktivitetstilbud. Når den overordnede politikken skal oversettes til konkrete tiltak i de ulike avdelingene, blir tiltakene ofte preget av å innrette seg mot spesifikke og/eller sårbare grupper med behov for tiltak og tilbud. Det samarbeides også ofte med barn og unge og de frivillige organisasjonene, men det varierer hvor formalisert dette samarbeidet er. Kommunenes syn på statlig nivå er preget av et ønske om mer forutsigbarhet rundt tilskuddsordninger. Det ønskes også ofte en sterkere lokal forankring av midler og i opprettelsen av lokale tilbud og aktiviteter.</p>
<i>Emneord</i> Barn, ungdom, deltakelse, organiserte fritidsaktiviteter, kommunal politikk, kommunal organisering
<i>Summary</i> <p>Organized leisure activities are an important part of children and young people's lives in Norway. National authorities, as well as voluntary organizations themselves, consider participation in such activities important for young people to develop community, identity, and mastery, and to acquire skills and experiences. However, there are differences in who participates, in which activities they participate, and how often they do so. Socioeconomic status, gender, and cultural background are among the factors contributing to such differences.</p> <p>This report examines municipalities' perspectives on barriers that children and young people face in participating in organized leisure activities, and how they are addressed. The report highlights the municipalities' policies and organization in the field, how the municipality facilitates collaboration with children</p>

and young people and voluntary organizations on participation in organized leisure activities, and what role and significance the municipalities perceive state authorities to have in this area.

Municipalities mainly experience three barriers to participation as central: economy, information, and geographic distance. The challenges these barriers represent are addressed by municipalities through various types of measures, such as direct financial support and continuous communication work to highlight local offerings. Regarding geographic distance, fewer municipalities have their own measures but often rely on voluntary efforts instead. Municipalities' overarching plans and strategies are characterized by a universal approach to children and young people's activities. When the overarching policy is translated into concrete measures, the measures are often aimed at specific/vulnerable groups in need of activities to be offered. Collaboration with children and young people and voluntary organizations is also often practiced, but the level of formalized collaboration varies. The municipalities' view of the state level is characterized by a desire for more predictability around grant schemes. There is also often a desire for stronger local anchoring of funds and in the establishment of local activities.

Index terms

Children, youths, participation, organized leisure activities, local government policy, local government organization

Organiserte fritidsaktiviteter er en viktig del av barn og ungdoms liv i Norge. Nasjonale myndigheter, og frivillige organisasjoner selv, ser på deltakelse i slike aktiviteter som viktig for at unge skal utvikle felleskap, identitet og mestring og tilegne seg ferdigheter og erfaringer. Det er imidlertid forskjeller i hvem som deltar, i hvilke aktiviteter de deltar i, og hvor ofte de gjør det. Sosioøkonomisk status, kjønn og kulturell bakgrunn er blant faktorene som bidrar til slike forskjeller.

Denne rapporten undersøker kommunenes perspektiver på barrierer barn og unge har for å delta i organiserte fritidsaktiviteter, og hvordan dette løses. Rapporten belyser kommunenes politikk og organisering på feltet, hvordan kommunene tilrettelegger for samarbeid med barn og unge og frivillige organisasjoner om deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, og hva slags rolle og betydning kommunene opplever at staten har på området.

ISBN (digital): 978-82-7763-791-4

ISSN (trykk): 1891-2168

ISSN (digital): 1891-2176

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

www.sivilsamfunn.no