

Rapport 12:2024

# Sammen om velferdstjenester?

Frivilligsentralen, kommunen og samskaping av velferdstjenester i  
Distrikts-Norge



**Eivind Hageberg**  
**Gard Ringen Høibjerg**  
**Sofie Kristine Kirkeby**  
**Ingvild Misje**



Eivind Hageberg, Gard Ringen Høibjerg, Sofie Kirkeby og Ingvild Misje

# Sammen om velferdstjenester?

FRIVILLIGSENTRALEN, KOMMUNEN OG SAMSKAPING AV VELFERDSTJENESTER I  
DISTRIKTS-NORGE

---

ideas2evidence-rapport 12:2024



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2024

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen og Oslo, august 2024

Forsidebilde fra 123rf.com, peopleimages12

ISBN 978-82-8441-051-7

# Forord

---

På oppdrag fra Distriktsenteret og Norges Frivilligsentraler har Ideas2Evidence gjennomført en undersøkelse om tverrsektorielt samarbeid mellom frivilligsentraler og kommuner i Distrikts-Norge, og om frivilligsentralene som tilbyder av velferdstilbud. Målet er å bidra med kunnskap om frivilligsentralene i tverrsektorielle samarbeid om tjenester og tilbud, forhold som hemmer og fremmer samarbeidet, og frivilligsentralens verdi.

Rapporten er skrevet av Eivind Hageberg, Gard Ringen Høibjerg, Sofie Kristine Kirkeby og Ingvild Misje. Inger C. Nordhagen har kvalitetssikret arbeidet.

Vi vil takke oppdragsgiverne ved Trude Risnes, Lillian Hatling, Gijs Mans og Marte Tangen for et spennende oppdrag, god dialog og nyttige innspill underveis. Vi vil også takke alle de mange informantene som har bidratt med sin kunnskap og sine perspektiver i spørreundersøkelsene, case-studiene, intervjuer og arbeidsmøte.

Bergen og Oslo,  
august, 2024

# Innhold

---

Sammendrag.....	8
<b>1. Bakgrunn.....</b>	<b>12</b>
Mandat .....	13
Problemstillinger .....	14
Frivilligheten som velferdstjenesteyter.....	15
Frivilligsentralen som bindeledd og tilbyder .....	18
Metode og data .....	19
Rapportens oppbygning.....	21
<b>2. Strategiske og politiske rammer for frivilligsentralen i tjenesteutvikling.....</b>	<b>23</b>
Kommunal frivillighetspolitikk.....	23
Frivilligsentralen og frivilligheten i kommunale strategier og planverk .....	29
<b>3. Frivilligsentralenes rolle i velferdstjenesteyting .....</b>	<b>37</b>
Kjennetegn ved frivilligsentralene i Distrikts-Norge.....	37
Sentralen – både bindeledd og tilbyder .....	41
Frivilligsentralens velferdstjenester .....	46
<b>4. Frivilligsentralenes partnerskap .....</b>	<b>52</b>
Hvem samarbeider frivilligsentralene med? .....	53
Hvordan samarbeider frivilligsentralene og kommunene .....	55
Samarbeid med næringsaktører .....	59
Hvor fornøyde er frivilligsentralene med samarbeidet? .....	62
Hva fremmer og hemmer samarbeid?.....	63
Samlokalisering i tverrsektorielt samarbeid om velferdstjenester.....	66
<b>5. Frivilligsentralenes verdibidrag .....</b>	<b>72</b>
Verdi avhenger av institusjonell logikk.....	73
Økonomiske verdibidrag .....	74
Sosiale verdibidrag .....	76
Frivillig innsats som et mål i seg selv.....	80
<b>6. Konklusjoner og veien videre .....</b>	<b>82</b>

Utstrakt samarbeid om velferdstjenester .....	82
Frivillighet som en knapp ressurs.....	83
Utkast til samskapingsmodell.....	85
Fremtidig kunnskapsbehov .....	91
<b>Litteratur .....</b>	<b>93</b>

# Sammendrag

---

Kommunen har ei sentral rolle i å sikre gode levekår og likeverdige tjenester i hele landet. Det demografiske utfordringsbildet innebærer at mange kommuner må ta grep for å sikre innbyggernes velferdstjenester i dag og fremover. Særlig distriktskommuner står overfor økt behov for velferdstjenester til eldre, press på utdannings- og oppvekstilbudene, samtidig som grupper i lokalbefolkningen står utenfor arbeids- og samfunnsliv. Frivillige ressurser er i flere stortingsmeldinger pekt på som en mulighet kommunene kan se til. Her kan frivilligsentralene spille en rolle. Frivilligsentraler finnes over hele landet, og jobber daglig med å stimulere til frivillig innsats, samtidig som de er bindeledd mellom frivillige, ulike kommunale myndigheter, frivillige organisasjoner og næringsliv.

Det har til nå manglet systematisk kunnskap om frivilligsentralenes rolle i tverrsektorielle samarbeid om velferdstjenester i distriktskommunene. Denne rapporten oppsummerer hovedfunnene fra en kartlegging av frivilligsentralene og deres rolle i velferdstjenesteyting, gjennomført av ideas2evidence, på oppdrag fra Distriktsenteret og Norges Frivilligsentraler. Rapporten presenterer *i hvilken grad og hvordan* det dras nytte av frivilligsentraler som velferdstjenesteyter i Distrikts-Norge gjennom tverrsektorielle samarbeid, og *hva som fremmer og hemmer* tverrsektorielt samarbeid mellom frivilligsentraler og andre aktører i distriktskommuner. Kunnskapen skal danne grunnlag for konstruktive samarbeid mellom frivilligsentral, kommune og andre i årene som kommer.

## Frivilligsentralene er en viktig aktør i distriktskommunene

Kartleggingen viser at frivilligsentralene i Distrikts-Norge i større grad er eid av kommunene enn sentraler i mer sentrale strøk. De er også i større grad organisert med formelle styrever. At leder av frivilligsentralen er en 100 prosent lønnet stilling er noe som skiller frivilligsentralen sterkt fra hva frivillige organisasjoner i distriktene har ressurser til. Det gjør frivilligsentralen til en stor og viktig aktør for mange samarbeidspartnere.

## Frivilligsentraler og kommuner har i dag et utstrakt samarbeid om velferdstjenester

Undersøkelsen viser at det pågår et utstrakt samarbeid mellom frivilligsentraler og kommuner på velferdstjenestefeltet. I om lag 85 prosent av alle distriktskommuner samarbeider frivilligsentralen med lokale myndigheter om å tilby velferdstjenester. Mangfold, inkludering og integrering, og helse, pleie, omsorg og eldre er de områdene det samarbeides mest på. Det dreier seg gjerne om ulike møteplasser og mattilbud for eldre, og språkkafeer for innvandrere. Det er også på disse områdene at frivilligsentralene vurderes som å bidra med størst verdi lokalt. Kommunalt eide sentraler er også gjerne aktive med tilbud for barn og ungdom og på kulturfeltet. Her dreier det seg gjerne om ulike klubbtilbud.

Der frivilligsentralene i de minste distriktskommunene gjerne spesialiserer arbeidet rundt et fåtall aktiviteter, har frivilligsentralene i de større distriktskommunene et aktivitetstilbud som likner på tilbudet du finner i mer sentrale strøk. I likhet med sentraler i større kommuner, kombinerer frivilligsentralene i distriktskommunene rollene som tilbyder av egne aktiviteter, med rollen som bindeledd. Vi ser allikevel at egne aktiviteter fortsatt har en høyere prioritet de fleste steder. Det er kun et fåtall sentraler, først og fremst kommunale, som har først og fremst er bindeledd.



## **Ulike syn på frivilligsentralenes betydning for velferden lokalt**

Både kommunene og frivilligsentralene vurderer at frivilligsentralen vil få større betydning på alle velferdsområder i kommunene fremover. Det gjelder også på områdene mangfold og inkludering og helse og omsorg, der betydningen allerede er stor. Vi finner allikevel at mens frivilligsentralene opplever at de allerede i dag har stor betydning lokalt, er svarene mer varierte fra kommunenes side. Dette kan da enten skyldes at de kommuneansatte undervurderer frivilligsentralens betydning i dag – eller at frivilligsentralene overvurderer den. Det er et særlig stort avvik i vurderingen av betydning for barn, ungdom, oppvekst og skole.

Samlet sett kan dette bety at kommunene og sentralene er enige om målsettingen om at frivilligsentralene fremover skal være en betydningsfull aktør for lokalt velferdstilbud, men uenige om hvor de står i dag. Dermed er de også uenige om hvor langt det er igjen å gå før man er i mål.

## **Samarbeid preget av likeverdig samskaping, men dels ulike institusjonelle logikker gir behov for jevnlig avklaringer**

Samarbeidet mellom frivilligsentraler, kommunene og andre om velferdstjenester er i stor grad preget av likeverdig samskaping, der partene tar like deler ansvar og deltar både i utvikling og utføring av tjenesten. Det vanligste er å ha et formalisert samarbeid med kommunen, med en skriftlig samarbeids- eller intensjonsavtale. Det er særlig sentraler eid av frivillige organisasjoner som har formalisert samarbeidet. Samarbeidet med enkeltfrivillige, frivillige organisasjoner og private aktører er i hovedsak uformelt organisert.

At samarbeidet tar form av samskaping er i tråd med ønsker og planer i et flertall av kommunenes plandokumenter på området, som viser at et aktivt og likeverdig samarbeid mellom kommunen, frivilligheten, frivilligsentralen og brukere av velferdstjenesten er sterkt ønsket. Begreper knytta til samskaping og ansvarliggjøring av innbyggere i utvikling og drift av kommunen («kommune 3.0») er utbredt.

Samtidig ser vi at dette ikke alltid er enkelt i praksis. Det er behov for jevnlig avklaringer mellom partene i samarbeidet om hvorvidt en samskaper, samproduserer eller begge deler: Trengs det hender eller hoder? Uten en slik avklaring oppstår det gjerne friksjon. Vi ser at et vesentlig antall kommuner hovedsakelig er opptatt av at frivillige ressurser bør og kan mobiliseres til klart definerte oppgaver, for å demme opp for ressursmangel i offentlige velferdstjenester. Selv om kommuneinformantene våre i likhet med de daglige lederne for frivilligsentralene legger størst vekt på den sosiale verdien av frivilligsentralene, ser vi at de institusjonelle logikkene ikke helt overlapper: Mens kommunalt ansatte legger vekt på tjenestetilbudet, stabilitet og formalisering, legger frivilligsentralene vekt på aktiviteter som de frivillige ønsker å drive med, fellesskapet, gode uformelle relasjoner og et tilbud til utsatte grupper. Vi finner at representanter for kommunale tjenester og kommuneadministrasjonen i større grad likestiller den økonomiske betydningen av frivillig innsats for besparelser og forebygging, med de sosiale verdiene. For frivilligsentralene er økonomisk verdiskaping først og fremst en positiv sideeffekt, og ikke noe som bør være en del av formålet for arbeidet de gjør. Verdien av frivillighet for de frivillige selv, fremstår gjennomgående som en forutsetning for frivilligsentralenes virke. Vi tror at dette er en forskjell som vil være til stede i alle samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor. Dette gir dem som er involvert i samskapingsprosesser et behov for jevnlig avklaringer av hva som skal være målet for samarbeidet og hva som skal være de ulike partenes rolle – frivilligsentralens, de frivilliges og kommunens.

Et særlig interessant eksempel i denne sammenhengen er den kommunalt eide frivilligsentralen, med en kommunalt ansatt daglig leder. Dette er mer utbredt i distriktskommuner enn i landet ellers. For disse frivilligsentralenes ledere mener vi å se at frivilligsentralens mellomposisjon mellom offentlig og frivillig sektor kan være ekstra viktig å avklare for daglig leder, leders arbeidsgiver og eksterne samarbeidspartnere. Som kommunalt ansatt kan en ha en annen tilgang til informasjon om trengende grupper med behov for frivillig innsats, enn kolleger i frivilligsentraler eid av frivillige foreninger. På den andre siden, ser vi at flere sentraler i denne kategorien melder om at kommuneadministrasjonen har lav terskel for å bestille fra eller delegerer oppgaver til sentralen, uten at det alltid er gjennomtenkt om oppgavene er på frivillighetens område. Lederne for kommunalt eide sentraler svarer også gjerne mer «verken eller» på spørsmål om frivilligsentralen opererer på frivillighetens eller kommunens premisser.

For et flertall av sentralene ser vi allikevel at daglig leder er opptatt av at det definerende trekket ved frivilligsentralen er de frivillige, og at sentralen dermed gjør frivillig innsats, uavhengig av om daglig leder er ansatt av kommunen, en frivillig organisasjon eller en stiftelse.

### **Drivere og barrierer for godt samarbeid**

De aller fleste sentralene vurderer samarbeidene sine overordna sett som velfungerende. Særlig samarbeidene mellom frivilligsentralen, enkeltfrivillige, og frivillige lag og organisasjoner beskrives som gode. Personlig kjemi mellom personene i samarbeidet, kommunikasjonen og forankring av samarbeidet i organisasjonenes ledelse trekkes frem av både frivilligsentraler og kommuner som faktorer som viktig for godt samarbeid. Flere kommunale sentraler oppgir at de er samlokalisert med bibliotek, innbyggjerservice eller andre kommunale tjenester, og at dette særlig letter de uformelle samarbeidsformene.

Selv om undersøkelsen vår finner mange positive erfaringer fra samarbeid om velferdstjenester, finner vi også nok av eksempler på at samarbeid kan slå feil, og enten må avbrytes eller endres. Blant faktorene som trekkes frem som hemmende, nevnes oftest utfordringer med økonomiske rammebetingelser for drift. Dette eksemplifiseres gjerne med mangel på ressurser til (store nok) lokaler for å arrangere ulike typer møteplasser. Det trekkes også frem at daglig leder skulle hatt mer ledig tid til å følge opp frivillige i tillegg til de administrative oppgavene. Det er verdt å understreke at det er særlig de kommunalt eide sentralene som ser økonomien som hemmende. De frivillig eide sentralene vektlegger i større grad de økonomiske rammebetingelsene i dagens tilskuddsordning som noe som bidrar til stabile driftsbetingelser og som dermed er *fremmende* for samarbeidsmulighetene lokalt.

Deretter trekkes ulik problem- og rolleforståelse blant de involverte frem som noe som hemmer samarbeidene. Her ser vi flere eksempler på ulik forståelse av hvilken situasjon utsatte grupper og de ulike kommunale tjenestene står i, hva som er frivillighetens rolle, hva som er det offentliges lovpålagte og oppfattede ansvar, og hvor frivilligsentralen står i forhold til dette. Problem- og rolleforståelse er viktig for alle samarbeid, men kan være ekstra krevende for frivilligsentralene med deres hybride plassering i både offentlig og frivillig sektor. Daglig leder må bevege seg i grenselandet mellom lokale myndigheter, lokal frivillighet og flere steder også lokalt næringsliv.

Informantene i denne undersøkelsen peker gjerne på en kommunal frivillighetspolitikk som et grep som kan harmonisere de involvertes forståelse for hva en frivilligsentral skal være. Vi finner at å ha et eget vedtatt frivillighetspolitisk dokument er langt mindre utbredt i distriktskommuner enn i mer

sentrale kommuner. En slik politikk kan bidra til å bygge en bro mellom offentlig og frivillig sektors institusjonelle logikker, og dermed bidra til avklaringer knyttet til forventinger, ansvar og oppgaver. En frivillighetspolitikk kan utarbeides som en enkeltstående strategi, et eget dokument, eller som del av kommunenes samfunnsdelplan. I mindre kommuner med begrensa ressurser til planarbeid, kan det være at inkludering av frivillighetspolitikk i samfunnsdelplanen er mest hensiktsmessig.

### **Rammeverk for å lykkes med samarbeid om velferdstjenester**

Basert på denne rapportens brede kunnskapsgrunnlag om tverrsektorielt samarbeid mellom frivilligsentral, kommune, og andre, foreslår vi et utkast til et rammeverk for en samskapingsmodell for velferdstjenester. Det er viktig at alle konkrete samarbeid tar utgangspunkt i lokale behov og ønsker, både hos mulige brukere, frivillige, og ansatte i ulike deler av kommunen. Dette rammeverket setter søkelys på at samarbeidene sikres gjennom forankring og ansvarsfordeling for prosessen, tjenesteutvikling og oppgavefordeling, og drift og rekruttering. Alle stegene må preges av prosesser for samskaping (og til slutt samproduksjon), og en jevnlig evaluering av arbeidet.

Vi mener det er rom for at det tverrsektorielle samarbeidet om lokale velferdstjenester mange steder kan utvides. Selv om mange kommuner og frivilligsentraler har godt utvikla samarbeidsrelasjoner med et bredt sett av aktører, finner vi også tilfeller med færre samarbeidsrelasjoner. Selv om dette også kan skyldes strategiske valg, ser vi tegn til at dette enkelte steder kan skyldes at frivilligsentralene fortsatt er i en oppstartsfase, med hovedsakelig uformelle samarbeid basert på god personlig kjemi mellom enkeltpersoner. Her tror vi det finnes et potensiale for å videreutvikle de lokale velferdstjenestene til beste for både frivillighet, frivilligsentral, kommunalt ansatte og innbyggerne lokalt.

# 1. Bakgrunn

---

I dette kapittelet går vi gjennom bakgrunnen for rapporten, prosjektets problemstillinger, tidligere forskning og utredning om tematikken, og metodene vi bruker.

Distrikts-Norge står overfor mange utfordringer i årene som kommer: befolkningsnedgang, en eldre befolkning med tilhørende økt behov for helse- og omsorgstjenester, men allikevel press på utdannings- og oppvekstilbud, og en knapphet på arbeidskraft samtidig som grupper i befolkningen står utenfor arbeidslivet, rammer særlig distriktene hardt. Spredt bosetting gir også kjente utfordringer for tjenesteforsyning. Dette gjør at mange kommuner ser på innovasjon og nye løsninger for å kunne gi sine innbyggere gode velferdstjenester.

Det er dermed ikke overraskende at frivilligheten som ressurs for offentlig sektor har vært en politisk trend de siste årene. Særlig er dette eksemplifisert i ideen om samskaping mellom kommune og innbyggere, rammet inn i tanken om «Kommune 3.0», eller samskapingskommunen (Guribye, 2016, 2018; Meld. St. 24, 2022; Simonsson et al., 2023; Torfing, 2019). I en nylig stortingsmelding om hjemmeboende eldre skrives det at «Regjeringa meiner at 'Kommune 3.0'-ideologien bør få endå større fotfeste i Noreg» (Meld. St. 24, 2022, s. 55). Kommune 3.0 kjennetegnes av en endring i ansvars- og oppgavefordelingen mellom offentlig sektor og øvrige deler av samfunnet. Dette forutsetter nye forventninger til innbyggerne som aktive og engasjerte borgere «som i samspill med kommunalt tilsette tar ansvar for utviklinga i nærmiljøa sine» (Meld. St. 24, 2022, s. 55). I en slik situasjon skal innbyggerne selv ta en aktiv del i velferdstjenesteytingen, og ikke lenger være kun passive velferdstjenestemottakere, men også selv bidra.

Trenden har blitt trukket frem som en mulig ny samarbeidsmodell i et fremtidsnotat fra Digitaliseringsdirektoratet, der den beskrives som at «Ansatte, politikere, innbyggere og næringsliv finner sammen ut av hvordan et behov eller en utfordring skal løses. Fokus på mestring i alle livets faser og ansvarliggjøring av egne innbyggere» (DigDir, 2022). Tanken bak kommune 3.0 er dermed at man i større grad og på nye måter tar i bruk ressurser i lokalmiljøet i velferdstjenesteytinga, enn det som har vært tilfellet tidligere.

Mens mye av samskapingslitteraturen tar utgangspunkt i samskaping med frivilligheten, har det vært mindre oppmerksomhet om *frivilligsentralene*. Frivilligsentralene i Norge ble etablert med 96 forsøkssentraler i 1991-1992 (St. Meld. nr. 16, 1993, s. 13). Siden den gang har stadig nye sentraler kommet til, og en oversikt fra Norges Frivilligsentraler viser at det per august 2024 var 532 slike sentraler fordelt på 333 (av 357) kommuner i landet.<sup>1</sup> Tidligere undersøkelser har vist at frivilligsentralene i Norge tilbyr et stort spekter av tjenester og aktiviteter for eldre, ensomme, innvandrere, barn og unge, innbyggere i lokalsamfunnet generelt (Eimhjellen et al., 2020, s. 25–26), og at en sentral i gjennomsnitt har 69 aktive frivillige (Norges Frivilligsentraler, 2023d, s. 7). Frivilligsentralene er dermed aktive bidragsyttere til velferd lokalt som organiserer en stor gruppe ildsjeler, og som finnes i nesten alle landets kommuner.

Endringer i samhandlingsformer og et fokus på kommuners bærekraft i fremtiden, der det er en forventning om at «kommuner i distriktene må jobbe smartere og bedre enn øvrige kommuner, de må

---

<sup>1</sup> Tall fra frivilligsentral.no, per 30. august 2024.

få mer ut av mindre» (NOU 2020:15, 2020, s. 194), skaper nye rammer for kommunenes, frivilligsentralenes og frivillighetens arbeid. I en situasjon der en del kommuner har forestående utfordringer knyttet til økonomi og begrensede ressurser, hvor kommune 3.0-tankegangen vokser frem og det finnes flere frivilligsentraler i Norge enn noen gang, er det mye som ligger til rette for et økt partnerskap mellom kommunen, frivilligsentralene, frivilligheten og innbyggerne på velferdstjenesteområdet. Det aktuelle spørsmålet er dermed hvordan kommunene og frivilligsentralene kan skape en samarbeidsarena der de frivillige vil bruke tiden sin på arbeidsoppgaver som grenser opp mot kommunenes ansvarsområde.

## Mandat

---

Det finnes en del forskning og kartlegging på frivilligsentralers tjenesteyting generelt, men det er gjort mindre som ser spesifikt på frivilligsentralene i små kommuner. Det er derfor behov for innhenting og systematisering av kunnskap om frivilligsentralens rolle i velferdstjenesteyting i små distriktssamfunn. Det gjelder særlig kunnskap om tverrsektorielt samarbeid mellom frivilligsentraler, kommuner og andre aktører i distriktene, og frivilligsentralen som tilbyder av lokale velferdstjenester.

Denne undersøkelsen skal derfor belyse hvilken rolle frivilligsentralene spiller i velferdstjenesteyting i Distrikts-Norge i dag. Selv om denne rapporten er en kunnskapsinnhenting, er målet at kunnskapen skal danne grunnlag for fremtidig utvikling av strategier og verktøy for tverrsektorielle samarbeid mellom kommune, frivilligsentraler og andre aktører i distriktene.

Oppdraget er gitt og finansiert av Distriktssenteret og Norges Frivilligsentraler.

## Avgrensninger og definisjoner

Oppdraget er avgrenset ved at det primært ser på frivilligsentralenes tilbud og aktiviteter på velferdstjenesteområde, og da i hovedsak i forbindelse med samarbeidene frivilligsentralene har med kommunene. Vi har derfor ikke sett på frivilligsentralenes tilbud og aktiviteter generelt.

I denne undersøkelsen definerer vi velferdstjenester som tjenester – for eksempel virkemidler – som skal bidra til å øke en persons velferd, der velferd forstås som livskvalitet, levekår og levestandard. Dette sikrer en bred tilnærming, der tjenester som ytes gjennom det offentlige og andre aktører er inkludert, for eksempel språkkafé, aktiviteter for eldre, kjøring av varer og lignende.

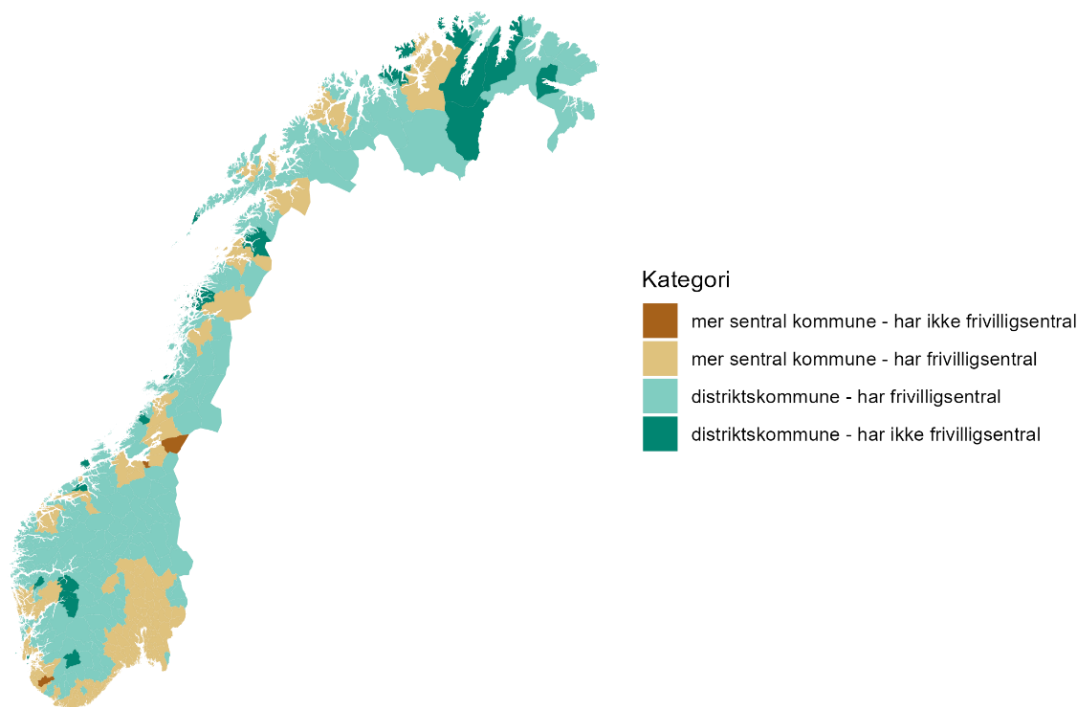
Oppdraget skal se på distriktkommuner og tilhørende frivilligsentraler. Distriktkommuner forstås som kommuner med de to laveste graderingene – sentralitetsgrad 5 og 6 – på SSBs sentralitetsindeks. Sentralitetsindeksrangeringen for hver enkelt kommune er et samlemål på hvor mange arbeidsplasser og servicefunksjoner de som bor i kommunen har tilgang på med bil i løpet av 90 minutter (Høydahl, 2023). Ved siste beregning med kommunegrenser fra 2024, befolkningsdata fra 1. januar 2023 og virksomhetsdata fra 2020 var det 104 kommuner med sentralitet 5 og 108 kommuner med sentralitet 6.

Frivilligsentraler defineres av Norges Frivilligsentraler som «mangfoldige møteplasser bygget på frivillighetens premisser og lokale ønsker, ivarettatt av ansatte i samhandling med frivillige, lag og foreninger, næring og kommune». Forskrift om tilskudd til frivilligsentraler definerer ikke frivilligsentralen eksplisitt, men setter opp åtte krav som må være oppfylt for at en sentral skal kunne motta tilskudd. Disse kravene innebærer blant annet at organisasjonen må ha «frivilligsentral eller

likelydende» i navnet, drive virksomhet i samsvar med formålet om at sentralene skal stimulere til frivillig innsats, være åpne møteplasser for befolkningen og være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor, og være eid og driftet av en kommune, eller en virksomhet i Frivillighetsregisteret eller et samvirkeforetak. Som en praktisk operasjonisering av dette har vi tatt utgangspunkt i frivilligsentraler registrert hos Norges Frivilligsentraler (NFS) som å ha søkt tilskudd pr. 28. januar 2024 eller ha vært i drift i tidligere år. Dette inkluderer både medlemmer og ikke-medlemmer i NFS.

Ved å identifisere kommuner med sentralitetsgrad 5 og 6 og sammenstille disse med registeret over frivilligsentraler fra Norges Frivilligsentraler, har vi identifisert i alt 210 frivilligsentraler, fordelt på 189 kommuner. 23 av distriktskommunene har p.t. ikke frivilligsentral. Enkelte kommuner har flere frivilligsentraler: fire kommuner har tre sentraler, 13 kommuner har to sentraler, og de resterende 172 kommunene har en sentral. Dette utgjør populasjonen i undersøkelsen vår. Kommunene er illustrert med lysegrønn farge i skravurkartet under.

**Figur 1:** Distriktskommuner og andre kommuner med og uten frivilligsentral. Kilde: SSB og Norges Frivilligsentraler



Både frivilligsentraler og distriktskommuner samarbeider med et bredt spekter av andre aktører om tjenester og tilbud. Vi legger i denne rapporten mest vekt på kommunens og frivilligsentralens egne perspektiver. Rollen til fylkeskommunen, staten og frivilligheten ellers prioriteres i mindre grad.

## Problemstillinger

Formålet med denne rapporten er å gi et kunnskapsgrunnlag om frivilligsentralenes rolle i tverrsektorielle samarbeid og tjenesteyting i distriktskommuner. Vi har to overordnede problemstillinger for oppdraget:

- ◆ I hvilken grad, og hvordan, dras det nytte av frivilligsentraler som velferdstjenesteyter i distriktskommuner gjennom tverrsektorielle samarbeid?

- ◆ Hva fremmer og hemmer tverrsektorielt samarbeid mellom frivilligsentraler og andre aktører i distriktskommuner?

Disse problemstillingene åpner så for en rekke underproblemstillinger, fordelt på fire tematiske områder: rammer, posisjon, partnerskap og verdier.

1. I hvilken grad er frivilligsentralene inkluderte og involverte i kommunenes samfunnsplan og utviklingsstrategier? Blir frivilligsentralene sett på som verktøy for å realisere mål tilknyttet samfunns- og tjenesteutvikling?
2. På hvilken måte er frivilligpolitikk viktig for frivilligsentralenes rolle i utvikling av tilbud og tjenester?
3. Hvordan bidrar frivilligsentralene som bindeledd i tilbud og tjenester?
4. Hvordan bidrar frivilligsentralene som tilbyder av tilbud og tjenester?
5. Hva kjennetegner frivilligsentralene i distriktskommunene?
6. I hvilken grad, og hvordan, samarbeider frivilligsentraler med næringsaktører, for eksempel nærbutikker?
7. Hva hemmer og fremmer tverrsektorielle samarbeid i små distriktskommuner?
8. Hva finnes av gode eksempler og løsninger for partnerskap i dag?
9. Hva slags utfordringer kan oppstå i samspillet mellom frivilligsentral og kommunen som samfunnsutvikler og tjenestetilbyder?
10. Hvordan er tverrsektorielle samarbeid organisert, med tanke på samarbeidsplattformer, strukturer og verktøy?
11. Hva betyr samlokalisering for tverrsektorielt samarbeid om tilbud og tjenester?
12. Hva er fordeler og ulemper ved samlokalisering, for eksempel av frivilligsentral, bibliotek og innbyggerservice?
13. Hvilke sosiale og økonomiske verdier skaper frivilligsentralene i små distriktssamfunn? For hvem?
14. Hva må til for at gode løsninger kan bli til gode modeller som flere kan ta i bruk?

I det følgende gir vi en kort innføring i bakgrunnen for rapporten, ved å se på sentrale perspektiver som vil brukes gjennom rapporten: samskaping og samproduksjon, kommune 3.0 og tjenesteøkosystemer, og frivilligsentralens rolle i Norge over tid.

## Frivilligheten som velferdstjenesteyter

---

Hvilke velferdstjenester som skal tilbys av sivilsamfunnet og hvilke som skal tilbys av offentlig sektor, har variert opp gjennom årene (NOU 1988:17, 1988, s. 49). Omfanget av velferdstjenester som tilbys av det offentlige er en sentral karakteristikk ved velferdsstater, der staten har tatt på seg ansvaret for å definere og tilby en rekke tjenester som i andre land ikke defineres som det offentliges ansvar (Stiglitz, 2000, s. 141). I Norge har utviklingen mot en velferdsstat blitt beskrevet som at «det offentlige har i stadig større grad overtatt oppgaver fra de frivillige organisasjonene. Det er behov for en grenseoppgang av den fremtidige ansvars- og oppgavefordelingen mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter» (St. Meld. nr. 83, 1985, s. 258).

Offentlige velferdstjenester koster penger, og spørsmål om velferdsstatens bærekraft – altså hvordan og hvorvidt det er mulig å vedlikeholde et høyt velferdsnivå – har vært gjenstand for debatt i lang tid (Seip, 1994, s. 382). Perspektivmeldingen skisserer en fremtid med økende utgifter og fallende

inntekter for Norge, blant annet grunnet en raskt aldrende befolkning, flere eldre i forhold til sysselsatte og avtakende inntekter fra petroleumsvirksomheten. Dette bidrar til å utfordre bærekraften i de offentlige finansene (Meld. St. 31, 2024). For å møte denne fremtiden har «mer effektiv ressursbruk» blitt fremmet som en løsning for «å opprettholde et godt tjenestetilbud og tillit til det offentlige» (Meld. St. 14, 2020, s. 246).

Et av tiltakene foreslått for å sikre mer effektiv ressursbruk er økt bruk av samarbeid mellom offentlig sektor, næringslivet og frivilligheten (Meld. St. 5, 2019, s. 22). Bruk av frivillige som bidragsyter til offentlige tjenester har blitt fremhevet på områder som helse og omsorg (Meld. St. 5, 2019, s. 128), integrering av innvandrere (Meld. St. 17, 2024, s. 154) og i folkehelsearbeid (Meld. St. 19, 2019). I tillegg til at denne bruken kan gå via samarbeid med frivillige organisasjonene og frivilligsentraler, har det de siste årene også vært tilfeller hvor kommunene ønsker å rekruttere «frivillige direkte til institusjonene» (Guribye, 2016, s. 34).

Samfunnets forestående endringer fører i store trekk til en situasjon der man må finne nye måter å tilby velferdstjenester, og dermed sikre et fortsatt høyt velferdsnivå i møte med reduserte offentlige inntekter. For å gjøre dette kreves en rekke tiltak og endringer, hvorav ny eller annerledes bruk av frivilligheten i offentlig velferdstjenesteyting utgjør et mulig grep. Nivået på personer som deltar som frivillige i sivilsamfunnet har holdt seg høyt – rundt 60 prosent – de siste årene. Deltakelsen er nå tilbake på nivået som den var på før pandemien (Fladmoe et al., 2024; Kantar, 2023).

Samfunnsutviklingen tyder på en større konkurranse om de frivilliges innsats fremover, der kommunene og andre offentlige myndigheter har et sterkt ønske om at frivillige skal bidra på velferdstjenestesteområdet. Spørsmålet mange stiller seg er hvordan dette samarbeidet kan organiseres.

## Kommune 3.0: frivillighet og kommunene sammen om velferdstjenester

Økte forventninger til frivillighetens rolle i velferdstjenesteforsyning har i nyere tid blitt sett i sammenheng med idéen om «Kommune 3.0» og det som internasjonalt har blitt kalt «collaborative governance» (Brobakk et al., 2021; E. Sørensen & Torfing, 2021). Konseptet «Kommune 3.0» har sitt utspring fra Danmark, og Guribye har beskrevet hvordan målet med konseptet er å skape «engasjerte medborgere som i samspill med kommunalt ansatte tar ansvar for utviklingen av sitt nærmiljø» (Guribye, 2016, s. 11). Kommune 1.0 har i denne utviklingen blitt beskrevet som en tilstand der politikerne tar avgjørelser, mens innbyggernes rolle var å være undersåtter som fulgte regelverket. Kommune 2.0 er blitt beskrevet som en tjenesteytende organisasjon, der politikerne setter «mål og økonomiske rammer i dialog med fagfolk og kunde – altså innbyggerne» (Meld. St. 24, 2022, s. 55).

«Kommune 3.0» legger til rette for «smartere» ressursbruk, og stiller dermed nye forventninger til alle aktørenes rolle i utviklingen av økonomisk og sosialt bærekraftige lokalsamfunn (Guribye, 2018). Forskjellen mellom de tre kommunekonseptene handler dermed om i hvilken grad innbyggerne er involvert i utvikling og «drift» av kommunen de er en del av. Oversettelsen av samskapingsidealet til praksis har blitt omtalt som utfordrende i andre nylige studier (C. Sørensen & Aastvedt, 2024; Aastvedt & Sørensen, 2023).

Konseptet er også utforsket som «Distriktskommune 3.0» for Distriktsenteret, der man ser på noen særskilte utfordringer for konseptet i distriktskommuner. Undersøkelsen er særlig fokusert på



kommunenes planprosesser, og finner at mange kommuner har kompetanse- og kapasitetsutfordringer på området (Brobakk et al., 2021).

## Tjenesteøkosystemer og tjenesteyting

Kommune 3.0 og former for samarbeid mellom kommunen, frivilligheten, næringslivet og andre aktører kan sees i sammenheng med litteraturen om tjenesteøkosystemer (Høibjerg, 2020; Mustak & Plé, 2020; Vargo & Lusch, 2016). Tjenesteøkosystemer har blitt beskrevet som løse sammenkoblinger av aktørene som kan gå sammen om å levere tjenester. Tjenesteøkosystemer er utbredt over et definert område – geografisk eller tematisk/faglig – der noen aktører inngår i ulike samarbeidskonstellasjoner (iblant omtalt som underliggende tjenestesystemer), mens andre eksisterer som del av tjenesteøkosystemet, men utenfor en bestemt eller som del av andre samarbeidskonstellasjoner.

Ideen bak tjenesteøkosystemer og ulike samarbeidskonstellasjoner internt i disse retter søkelys på at tjenesteyting ikke bare skjer mellom to enkeltaktører – tjenesteyter og -mottaker, men ofte skjer ved samarbeid mellom flere aktører. (Vargo & Lusch, 2016). Slike samarbeid skjer gjennom avtaler, praksiser, normer og andre former for institusjoner. I et avgrenset område, som en distriktskommune, kan det i tjenesteøkosystemtankegangen finnes en rekke aktører som enten har opprettet formaliserte eller uformaliserte avtaler for å samarbeide om å gi et tilbud til f.eks. eldre eller barn og unge. Ved å tenke på en kommune som et tjenesteøkosystem, ser vi også at det er andre aktører som er en del av tjenesteøkosystemet, uten å være direkte involvert i en spesifikk tjenesteytingen (Høibjerg, 2020). Dette kan være organisasjoner eller personer som var involvert på en tidlig fase (f.eks. deltok på et høringsmøte), eller organisasjoner som ikke er påkoblet denne tjenesten.

Tjenesteøkosystemtankegangen er nyttig som verktøy i denne studien, der vi vil vise at frivilligsentraler, kommuner og andre aktører, i varierende grad har iverksatt samarbeid om tjenesteyting på et eller flere velferdstjenesteområder. Tjenesteøkosystemene fungerer videre som en påminner om at det i ethvert avgrenset område – her forstått som et tjenesteøkosystem – kan finnes aktører som kan inngå formelle eller uformelle samarbeider, og dermed dra nytte av hverandre. Kommune 3.0 som styringskonsept er i stor grad et eksempel på at lokale myndigheter forsøker å trekke veksler på sitt lokale tjenesteøkosystem: Allerede eksisterende aktører i et lokalmiljø oppfordres til å finne nye måter å samarbeide på for å skape bedre tjenester for innbyggerne gjennom samskaping og samproduksjon.

## Samskaping og samproduksjon

Spennet mellom frivillighetens bidrag som supplement til offentlige tjenester på den ene siden, og som tilbyder av egeninitierte aktiviteter på den andre, har blitt diskutert i Danmark. En artikkel om samarbeid mellom frivilligheten og en større dansk kommune viser hvordan ulike verdigrunnlag for arbeidet som skal gjøres kan føre til friksjon (Frederiksen & Grubb, 2023). Friksjonen kan oppstå som følge av en opplevd overdreven styring av det frivillige tjenestetilbudet fra myndighetenes side (Frederiksen & Grubb, 2023). Dette kan for eksempel innebære at myndighetene heller enn innspill er ute etter «ekstra armer og ben» i sin tjenesteyting: Her forstått som samproduksjon heller enn samskaping (Guribye, 2018). En lignende forventning om frivilligsentralenes bidrag til kommunen har blitt rapportert i Norge, der 27 prosent av lederne i en spørreundersøkelse fra Norges Frivilligsentraler

svarer at kommunen utøver press for at sentralen skal gjennomføre visse oppgaver (Norges Frivilligsentraler, 2023d, s. 11).

*Samskaping og samproduksjon* er ofte nevnte begreper når det snakkes om samarbeid mellom kommuner, næringsliv og frivilligheten. Hensikten med både samskaping og samproduksjon er gjerne å øke nytten av tjenesten gjennom mer eller bedre tjenester (Skålén et al., 2015). Bruken av disse begrepene er imidlertid ofte overlappende, og vi mener det er hensiktsmessig å definere disse begrepene forskjellig.

*Samskaping* forstås her som en prosess der ulike aktører – gjerne tjenestetilbydere, deres samarbeidspartnere og tjenestemottakerne – går sammen for å designe eller utvikle eksisterende og/eller nye tjenestetilbud (Brandsen & Honingh, 2018). Samskaping forstås dermed ofte som en prosess der tjenestemottakere, tjenesteytere og andre berørte parter sammen om å finne løsninger som siden kan implementeres, altså settes i produksjon. Samskappingsprosessen *kan* dermed innebære elementer av samproduksjon, altså at andre enn den tradisjonelt tjenesteytende part inngår i arbeidet med å tilby og bidra i ytelsen av en tjeneste eller et tilbud. Det kan imidlertid også bety at tjenestemottaker og tredjepart kommer med innspill på hvordan den tjenesteytende part – for eksempel et sykehjem eller en voksenopplæring – kan rigge tilbudet sitt på best mulig måte. Sistnevnte variant av samskaping dekkes ofte av de offentlige tjenestene gjennom innbyggermedvirkning på ulike nivåer, der personene eller brukergruppene som skal motta en tjeneste får mulighet til å påvirke hvordan denne utformes og gis.

*Samproduksjon* forstås her som å inkludere ikke-tradisjonelle aktører i tjenesteyting: For eksempel ved å bruke frivillige eller pårørende i eldreomsorg og andre velferdstjenester som i Norge typisk ytes av fagpersonell (Ostrom, 1996; Pestoff, 2006). Samproduksjon er forskjellig fra samskaping fordi samproduksjon handler om arbeid: Altså faktisk tjenesteyting, heller enn utviklingen og design av tjenesten som skal ytes (Alford, 2016, s. 689). I noen tilfeller vil det være hensiktsmessig å kun involvere frivillige i samproduksjon av en tjeneste eller et arbeid, der arbeidsoppgavene er tydelig forhåndsavklart og satt. Fra frivilliges og frivilligsentralenes perspektiv, vil vi vise i denne rapporten, kan ren samproduksjon uten mulighet til å påvirke oppgavene som skal gjøres – altså samskaping – oppleves negativt, ettersom oppgavene som skal utføres kan oppleves som tett opp oppgaver som vanligvis utføres av lønnete ressurser i kommunen.

## Frivilligsentralen som bindeledd og tilbyder

---

Historisk har frivilligheten i Norge vært preget av sterke organisasjoner og høy medlemskapstilhørighet, der personer har gjort frivillig innsats i kraft av å være medlem av organisasjoner. Siden overgangen til 1990-tallet har det vært en tendens til at færre av de som gjør en frivillig innsats har organisasjonstilknytning (Meld. St. 10, 2018, s. 23; St. Meld. nr. 16, 1993, s. 11).<sup>2</sup>

Ordningen med frivilligsentraler i Norge ble etablert i 1991, og ble da omtalt som en sosialpolitisk nyskaping (St. Meld. nr. 16, 1993). Sentralene ble etablert som en måte å organisere frivillig innsats utenfor organisasjonslivet på (St. Meld. nr. 16, 1993, s. 11). Fra begynnelsen har frivilligsentralenes

---

<sup>2</sup> Dette ser ut til å være noe overdrevet, eller ha endret seg: mens tidligere undersøkelser har rapportert om fall fra 88 prosent i 1998 til 76 prosent i 2014, har nyere gjennomgang av tallene vist til en økning fall fra 72 prosent i 1998 til 74 prosent i 2023 (Arnesen et al., 2023; Kraglund & Enjolras, 2017). Dette påvirker uansett ikke at en slik vurdering inngikk i begrunnelsen for etablering av frivilligsentralene.

rolle vært å fungere som bidragsyter for velferdstjenester, samtidig som de koordinerer frivillige organisasjoner og frivillig innsats i nærmiljøet (Brekke, 1994, s. 12).

Frivilligsentraler kan både tilby egne aktiviteter, og fungere som bindeledd mellom andre frivillige organisasjoner, og mellom frivilligheten og kommunen (Eimhjellen & Guribye, 2023). Tradisjonelt har egne aktiviteter vært i fokus hos de fleste sentralene. De siste årene har det kommet en tydeligere forventning til frivilligsentralenes rolle som bindeledd (Eimhjellen & Guribye, 2023). Norges Frivilligsentraler har anbefalt «at frivilligsentralen jobber tett med lokal frivillighet og andre virksomheter i kommunen, for å kartlegge lokale forutsetninger og behov og ikke komme i konkurranse med eksisterende tilbud» (Norges Frivilligsentraler, 2023a). En nylig studie har vist at de fleste frivilligsentraler det siste tiåret har utviklet seg til å bli hybrider, der de både fungerer som bindeledd og organiserer egne aktiviteter (Eimhjellen & Guribye, 2023).

Frivilligsentralenes rolle som bindeledd eller tilbyder av egne aktiviteter er særlig relevant for kontaktflaten de har opp mot kommuner. Dermed er det også relevant i vår undersøkelse, som skal se på samarbeidet rundt velferdstjenester.

## Metode og data

---

For å besvare problemstillingene har vi benyttet dokumentanalyse, spørreundersøkelser, caseundersøkelser med intervjuer, og et arbeidsmøte. Disse beskrives nærmere under. I tillegg til dette har vi også gjennomgått eksisterende forskning, data fra Kommunal organisering – organisasjonsdatabasen<sup>3</sup>, og data utlevert fra Norges Frivilligsentralers egne spørreundersøkelser og fagsystemer.

## Dokumentanalyse

Vi har identifisert og innhentet kommunale planer og strategier fra de 189 kommunene som er i målgruppen for denne undersøkelsen. Dokumentene som ligger til grunn for diskursanalysen er i hovedsak kommuneplanenes samfunnsdel og frivillighetspolitikk der det er tilgjengelig. I noen kommuner er frivilligheten omtalt i andre planer, for eksempel kommunedelplan for helse og omsorg, og kulturplan. Dokumentgjennomgangen har skjedd ved at vi har identifisert dokumenter og søkt opp variasjoner av ordet «frivillig» og «frivillighet» på bokmål og nynorsk, for så å samle og kategorisere omtalene av frivilligheten.

Med utgangspunkt i disse dataene har vi gjort en enkel diskursanalyse for å bedre forstå kommunenes politikk ovenfor frivilligheten. I diskursanalysen har vi forsøkt å finne kjennetegn i planene som kan si noe om hvordan kommunene forholder seg til frivilligheten og frivilligsentralene (Dryzek, 2005, s. 9). Diskurser forstås her som språklige uttrykk som brukes til å skape meningsinnhold og kan for eksempel beskrive relasjoner (Gill, 2000). Grunntanken er at måten aktører snakker om ulike ting og fenomener vil forme måten vi forholder oss til disse tingene – for eksempel frivillighet (Dryzek, 2005, s. 9). Hensikten med diskursanalysen er ikke å nøyaktig gjengi særskilte kommuners tilnærming til samarbeid med frivilligheten, men heller skape et overordnet bilde av hvordan slike samarbeid og omtale av frivilligheten er fremstilt i kommunale plandokumenter. Kategoriene som er identifisert i

---

<sup>3</sup> <https://kommunalorganisering.ideas2evidence.com/>.

analysen er basert på tidligere forskning knyttet til samarbeid mellom offentlig sektor og frivilligheten (Guribye, 2018; Sullivan et al., 2013; 2021), samt en analyse av innholdet i planene.

## Spørreundersøkelse til kommuner og frivilligsentraler

Som en del av datainnsamlingen gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant frivilligsentralene, og en spørreundersøkelse blant kommunene.

Populasjonen for spørreundersøkelsen til kommunene var de 189 kommunene pr. 1. januar 2024 med sentralitet 5 eller 6, der det pr. 28. februar 2024 var registrert minst en frivilligsentral i drift. Ettersom det varierer mellom kommunene hvordan de har organisert arbeidet med kontakt med frivilligheten, og det ikke finnes en oversikt over kontaktpersoner, ble undersøkelsen sendt til kommunenes postmottak. Basert på tidligere erfaringer, gjennomgang av nettsider og noen telefonsamtaler til utvalgte kommuner, ble undersøkelsen adressert til «frivilligkoordinator, ansatt med ansvar for kontakt med frivilligheten eller kommunalsjef for kultur eller lignende».

Populasjonen for spørreundersøkelsen til frivilligsentralene var 208 frivilligsentraler<sup>4</sup> i disse distriktskommunene. Frivilligsentral er her definert som en sentral som har søkt om tilskudd i dette året, eller som har vært i drift i tidligere år. Undersøkelsen ble rettet til daglig leder ved frivilligsentralen. Vi fikk kontaktinformasjon av Norges Frivilligsentraler.

Spørreskjemaene ble utformet etter innspill fra oppdragsgiverne i Distriktssenteret og Norges Frivilligsentraler. Alle spørsmål var valgfrie å besvare, og antall svar vil dermed variere mellom spørsmål.

Spørreundersøkelsene ble gjennomført som webbaserte undersøkelser med surveyverktøyet Confirmit. Begge undersøkelsene ble sendt ut med epost-invitasjoner onsdag 6. mars. Feltperioden var i utgangspunktet på tre uker, men ble utvidet med grunnet noe lavere svarprosjenter enn ønskelig før påske. Det ble sendt ut tre påminnelser i hver av undersøkelsene med omtrent en ukes mellomrom. En av påminnelsene til daglig leder ved frivilligsentralene ble sendt som SMS, de øvrige ble sendt på epost. I tillegg informerte kontaktpersonene i Distriktssenteret og Norges Frivilligsentraler om undersøkelsen i sine nettverk. Undersøkelsene ble avsluttet mandag 8. april.

I invitasjonen til kommunene ble det spesifisert at daglig leder ved frivilligsentralen ville få en egen undersøkelse, og at det derfor ikke var ønskelig at de skulle besvare «kommunens» undersøkelse. Vi ser fra svarene vi har fått og tilbakemeldinger underveis i innsamlingsperioden at dette i hovedsak er fulgt opp, men ikke i alle tilfeller. Vi har beholdt alle svar som har kommet inn.

Vi fikk inn svar fra henholdsvis 135 kommuner og 159 frivilligsentraler, noe som gir oss svarprosjenter på 71 prosent og 76 prosent. Dette anser vi som godt og sammenlignbart med andre undersøkelser i disse populasjonene, som f.eks. Norges Frivilligsentralers egen undersøkelse fra 2023 (65 prosent) og Eimhjellen mfl. undersøkelse i 2020 (72 prosent). Svarene kan anses som representative for alle kommuner og frivilligsentraler i populasjonen, ut ifra sentrale kjennetegn som kommunens sentralitet, og sentralenes eierform og valg av rådgivende organ.

---

<sup>4</sup> I utgangspunktet var det 210 frivilligsentraler. En ble utelatt ettersom vi fikk opplyst at den i praksis var en del av en annen frivilligsentral, og ikke en separat enhet. En frivilligsentral fikk vi ikke kontakt med. Vi er kjent med at det i løpet av perioden undersøkelsen ble gjennomført, kom til nye sentraler. Disse er ikke omfattet av undersøkelsen.

Sentrale informanter indikerer at det er liten grunn til å forvente klare sammenhenger mellom bakgrunnsvariabler som størrelse og sentralitet, og graden av involvering av frivillighet i tjenesteyting, eller samarbeidsrelasjonen mellom frivillighet, frivilligsentral og kommune. Dette kan i stedet henge sammen med faktorer som økonomiske prioriteringer, ulike relasjoner, og organisatoriske forhold, som vi skal se nærmere på i denne undersøkelsen. At vi har sikret gode svarprosent på spørreundersøkelsene er dermed svært viktig: Totalt har vi minst ett datapunkt fra kommunens eller frivilligsentralens perspektiv på situasjonen i 177 av 189 kommuner (93 prosent).

## Caseundersøkelser i tre kommuner

Vi har gjennomført tre casestudier i dette prosjektet. Hver case har bestått av tre til fire intervjuer og dokumentanalyser av utvalgte dokumenter fra hver kommune. Før vi tok kontakt med casekommunene definerte vi fire roller vi ønsket å komme i kontakt med fra hver kommune: 1. Daglig leder ved frivilligsentral, 2. Frivilligkoordinator/ansatt med ansvar for frivilligheten i kommunen, eller dennes nærmeste leder om frivilligkoordinator for eksempel også var daglig leder ved frivilligsentral, 3. kommunal samarbeidspartner tilknyttet tjenesteyting, 4. Strategisk samarbeidspartner (for eksempel nærbutikk eller frivillig organisasjon).

Hvem som innehar rollene 2, 3 og 4 varierer i utvalget. Fra hver kommune har vi inkludert både en kommunalt ansatte som har en strategisk funksjon, som f.eks. koordinator eller leder sentralt i kommunen, og en kommunalt ansatt som samarbeider med frivilligsentralen om konkret tjenesteyting. De strategiske samarbeidspartnerne har vært representanter for frivillige organisasjoner, stedsutviklingsvirksomheter og nærbutikk.

Casekommunene ble valgt ut blant respondentene i spørreundersøkelsen, og seleksjonen skjedde på bakgrunn av informasjonen som kom frem der. I utvalget har vi hatt som mål å finne kommuner med ulik grad av samarbeid med ulike aktører, og vi har brukt fritekstfeltene til å få en indikasjon på hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene er. Vårt eksplisitte ønske om å finne casekommuner som skiller seg fra hverandre har bakgrunn i at vi ville undersøke et spekter av opplevde samarbeid gjennom det begrensede caseutvalget.

## Workshop/arbeidsmøte

Etter gjennomført spørreundersøkelse og caseundersøkelser arrangerte ideas2evidence i samarbeid med oppdragsgiverne et arbeidsmøte der vi inviterte representanter fra frivilligsentraler, kommuner, og frivillige organisasjoner for å diskutere funn og identifisere gode tiltak og modeller for samarbeid. Arbeidsmøtet fant sted 30. mai, varte 2 timer, og foregikk digitalt. I alt deltok 22 personer i arbeidsmøtet: 10 fra frivilligsentraler, 8 fra kommuner og 4 fra frivillige organisasjoner og privat næringsliv. I tillegg til disse deltok deltakere fra ideas2evidence for å føre referat og lede gruppearbeid, samt representanter fra Distriktssenteret og Norges Frivilligsentraler. Referatene inngår som en del av datagrunnlaget for denne undersøkelsen.

## Rapportens oppbygning

---

Vi begynner kapittel 2 med å se på rammene for frivilligsentralens virke. Vi starter med en diskusjon av på hvilken måte frivilligpolitikk er viktig for frivilligsentralenes rolle i utvikling av tilbud og tjenester. Etter dette ser vi på i hvilken grad frivilligsentralene og frivilligheten er inkluderte og involverte i

kommunenes samfunnsplan og utviklingsstrategier. Blir frivilligsentralene sett på som verktøy for å realisere mål tilknyttet samfunns- og tjenesteutvikling? Vi belyser dette med en analyse av samfunnsplaner og andre strategier fra distriktskommunene.

Med rammevilkårene for plass, går vi videre til å se på frivilligsentralene og deres posisjon i kapittel 3: Hva kjennetegner frivilligsentralene i distriktskommunene? Her sammenlikner vi med mer sentrale kommuner der vi har data til det. Et sentralt begrepspar for å forstå frivilligsentralens rolle, er bindeledd og egenregi: Hvordan bidrar frivilligsentralene som henholdsvis bindeledd i og tilbyder av tilbud og tjenester?

I kapittel 4 ser vi på partnerskap: Hvem samarbeider frivilligsentralene med, og hvordan samarbeides det? Hvilke plattformer og strukturer benyttes? Her ser vi spesielt nærmere på i hvilken grad, og hvordan, frivilligsentraler samarbeider med en sentral næringsaktør i Distrikts-Norge: nærbutikken. Vi går deretter videre til å se på hva som hemmer og fremmer tverrsektorielle samarbeid i små distriktskommuner, og hvilke utfordringer som kan oppstå i samspillet mellom frivilligsentral og kommunen som samfunnsutvikler og tjenestetilbyder. Samlokalisering er et viktig undertema her, og vi ser på hva det betyr for tverrsektorielt samarbeid om velferdstjenester, og ulike fordeler og ulemper ved samlokalisering.

I kapittel 5 diskuterer vi hvilke sosiale og økonomiske verdier frivilligsentralene skaper i distriktssamfunn, med særlig vekt på det sosiale verdibidraget.

Vi avslutter i kapittel 6 med en diskusjon av de overordna problemstillingene, der vi også ser på hva som finnes av gode eksempler og løsninger for partnerskap i dag, og hvilke rammebetingelser som må til for at gode løsninger kan bli gode modeller og strukturer som flere kan ta i bruk. Basert på observasjoner av erfaringer med velfungerende samarbeid, foreslår vi en prosessmodell for etablering av samarbeid mellom frivilligsentral og kommune om velferdstjenester.

## 2. Strategiske og politiske rammer for frivilligsentralen i tjenesteutvikling

---

I dette kapittelet viser vi hvordan overordna politiske og strategiske rammer, i form av kommunale strategier og planverk, legger til rette for samarbeid mellom frivilligsentral, kommune, og andre aktører.

Frivillighetspolitikken, både som eget dokument og som del av andre kommunale planer, er viktig for å sikre og forankre en hensiktsmessig ansvars- og oppgavefordeling mellom frivilligsentralen, de frivillige og kommunen. Det er langt mindre vanlig for en distriktskommune å ha et eget politisk vedtatt frivillighetspolitisk dokument, enn det er for mer sentrale kommuner. Distriktskommunene har allikevel en politikk for frivillighet som påvirker frivilligsentralene, gjerne i form av strategier for eller mål om å inkludere frivilligheten på ett eller flere velferdstjenesteområder.

En gjennomgang av sentrale kommunale dokumenter fra distriktskommunene viser at et flertall av kommunene ønsker et aktivt samarbeid mellom frivilligsentralen og kommunale etater. Begreper knytta til samskaping og kommune 3.0 er utbredt, som betyr at kommunene ønsker å involvere frivillighet, frivilligsentral og andre i utvikling av velferdstjenester. Samtidig er et vesentlig antall kommuner hovedsakelig opptatt av at frivillige ressurser bør og kan mobiliseres til klart definerte oppgaver, for å demme opp for ressursmangel i offentlige velferdstjenester. Hvem som skal gjøre jobben er også viktig for kommunene og frivilligsentralene som samskaper tjenester. Dette gir behov for jevnlig avklaringer av hva som skal være frivilligsentralens og de frivilliges rolle.

### Kommunal frivillighetspolitikk

---

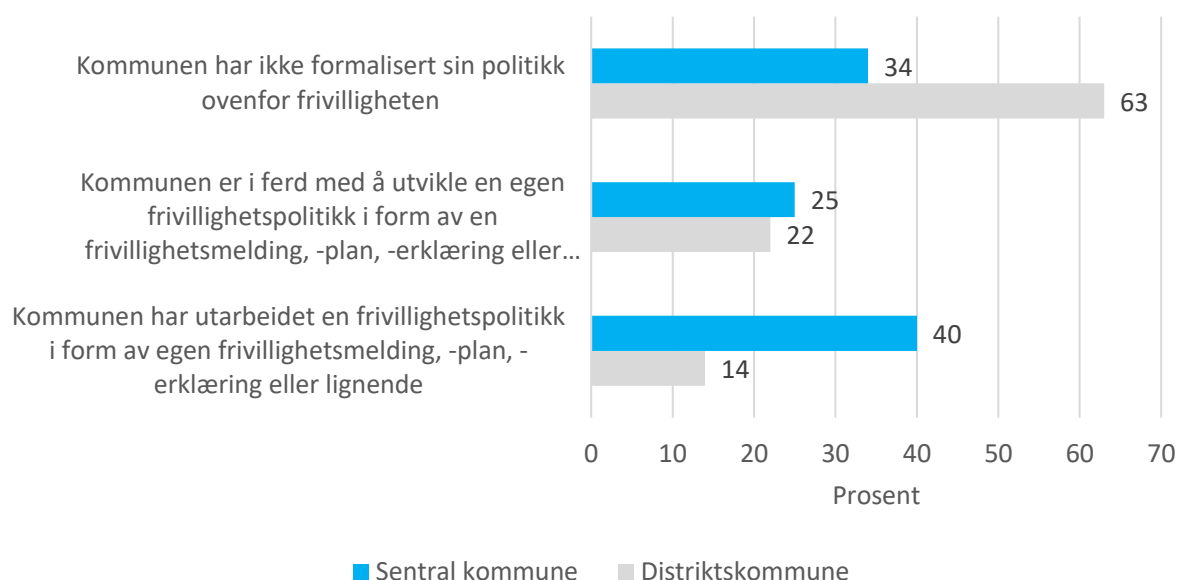
KS og Frivillighet Norge har siden 2012 samarbeidet for å oppfordre kommuner til å etablere en lokal frivillighetspolitikk (Frivillighet Norge og KS, 2023). Frivillighetspolitikk som begrep er derfor ofte sett tett opp mot dette initiativet, der Frivillighet Norge hjelper kommuner med å få på plass en slik politikk. I samarbeidsavtalen med KS skisseres overordnede verdier og prinsipper for frivilligheten, der det legges til grunn at frivillig sektor er uavhengig og selvstendig, og at «frivillig sektor skal supplere og ikke erstatte kommunenes lovpålagte oppgaveansvar» (Frivillighet Norge og KS, 2023, s. 1–2). Samarbeidsavtalen legger videre forutsigbare rammevilkår til grunn, og at samarbeid mellom kommune og frivillighet «skjer på en måte som ivaretar frivillighetens autonomi og egenart» (Frivillighet Norge og KS, 2023, s. 2). Med utgangspunkt i den analytiske verktøykassen som brukes i denne rapporten kan dette tolkes dithen at frivilligheten ikke er en ressurs som skal mobiliseres til å utføre kommunale oppgaver (samproduksjon) uten muligheten til å påvirke hvilke oppgaver som skal gjøre og hvordan disse bør utføres (avklart gjennom en samskapingsprosess). En vedtatt frivillighetspolitikk kan også bidra til å beskrive hvordan kommunen, kommunale enheter og

frivilligsentralene/frivilligheten skal forholde seg til hverandre som aktører i et tjenesteøkosystem. Altså legges det i frivillighetspolitikken føringer for hvordan samarbeidet mellom aktørene skal foregå.

## Få distriktskommuner har en vedtatt frivillighetspolitikk

Arbeidet med kommunal frivillighetspolitikk har pågått i 12 år. Til tross for dette, fant vi i en undersøkelse av kommunal organisering i 2020/ 2021, at i overkant av halvparten av kommunene *ikke* hadde formalisert politikken de fører overfor frivillig sektor. En fjerdedel hadde utarbeidet en formalisert politikk i en frivillighetsplan, -melding eller lignende, mens rundt en femtedel var i ferd med å formalisere politikken på dette området (Jones et al., 2021). Vi fant et tydelig skille mellom distriktskommuner (blå søyler, sentralitetsklasse 5 og 6) og mer sentrale kommuner (oransje søyler, sentralitetsklasse 1-4), der 63 prosent av distriktskommunene oppgir at de ikke har formalisert sin politikk.

**Figur 2:** Hva beskriver best kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor? (Jones m.fl. 2021)



Oppdaterte tall viser at det fortsatt er mindre vanlig blant distriktskommunene å ha vedtatt en slik politikk. Ifølge Frivillighet Norges oversikt har 14 prosent av distriktskommunene i utvalget vedtatt en frivillighetspolitikk, mens 7 prosent er i en prosess med å vedta en slik politikk. 79 prosent hverken har vedtatt eller er i prosess med å vedta en slik politikk (Frivillighet Norge, 2024).

Når vi spør distriktskommunene om dette i vår spørreundersøkelse i år, finner vi høyere forekomster av frivillighetspolitikk. Andelen kommuner med en formalisert frivillighetspolitikk – her inkludert ulike former for frivillighetsmeldinger, -planer, -erklæringer og lignende – ligger på 22 prosent. 29 prosent av kommunene oppgir at en slik politikk er under utarbeidelse. Samlet svarer nesten 50 prosent av kommunene at de ikke har eller ikke vet om en slik politikk. Dette er fortsatt lavere enn andelen mer sentrale kommuner som oppgir at de har en frivillighetspolitikk.

Dette er altså høyere enn de 14 prosentene identifisert i kartleggingen fra 2021 og i Frivillighet Norges undersøkelser. Har det skjedd en utvikling i andelen med frivillighetspolitikk, eller skyldes økningen noe annet? Vi benytter samme spørsmålsformulering som tidligere for å sikre sammenliknbarhet, men ettersom vi ikke nødvendigvis har truffet samme person med samme rolle i kommunene, kan det ha



påvirket svarene. Spørsmålet er også noe upresist, med en åpning for at respondentene kan ha tenkt på andre planer eller erklæringer i denne runden enn tidligere. Spørsmålet er allikevel ikke så åpent, og vi bør ta svaret på alvor om at det da faktisk er en høyere andel kommuner som har utarbeidet «egen melding, plan og erklæring» om frivillighet i dag, enn det som er observert tidligere.

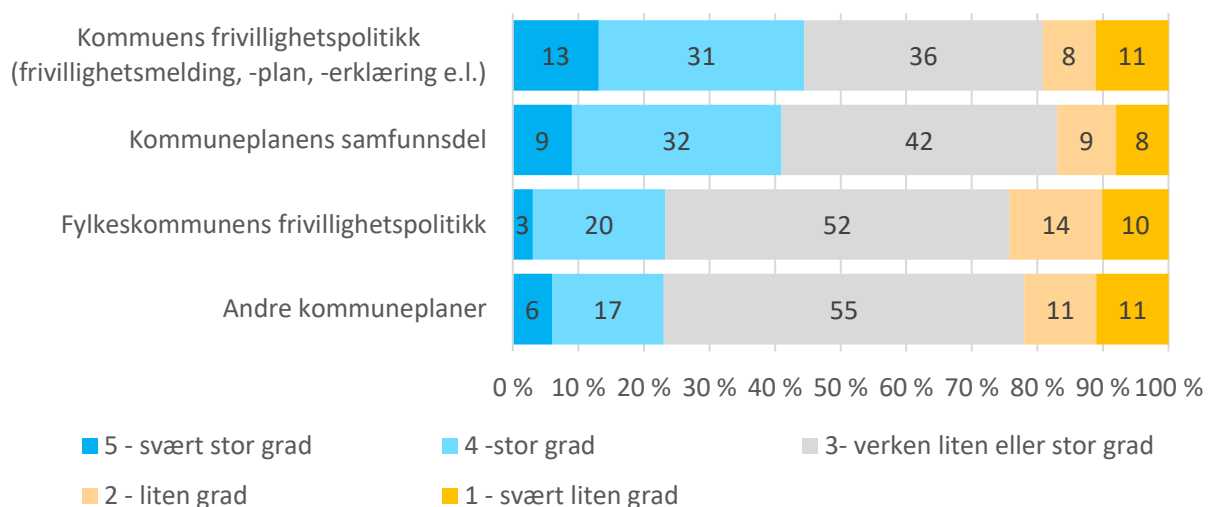
**Figur 3:** Hva beskriver best kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor? N=110 (Kommunens svar)



## Andre former for frivillighetspolitikk påvirker

Vi har videre spurt frivilligsentralene om hvordan frivillighetspolitikken og andre kommunale planer og strategier påvirker virksomheten deres. Her kommer det frem at samlet 44 prosent av frivilligsentralene opplever at kommunens frivilligpolitikk påvirker dem i svært stor eller stor grad. Dette er noe overraskende sett i lys av at kun 22 prosent av kommunerepresentantene oppgir å ha utarbeidet en egen frivillighetspolitikk. Faktisk har hvorvidt kommunen har en egen vedtatt frivillighetspolitikk eller ikke, ingen påvirkning på svargivingen.

**Figur 4:** I hvilken grad påvirkes frivilligsentralens virksomhet av de følgende planene og strategiene? N=140, 139, 138, 133. (Frivilligsentralens svar)



Spørsmålsbatteriet viser oss at frivilligsentralens virksomhet påvirkes av en rekke kommunale og fylkeskommunale planer og strategier som ikke er eksplisitt formulert eller forstått som en særskilt frivillighetspolitikk. Kommunenes politikk ovenfor frivilligheten kommer i flere former enn en eksplisitt frivillighetspolitikk. Politikken som føres ovenfor frivilligheten kan fra frivilligsentralens perspektiv kanskje oppleves som frivillighetspolitikk, selv om denne ikke er eksplisitt vedtatt i en frivillighetsplan, -melding, -strategi eller lignende. Slik sett er det kanskje mer overraskende at ca. 20 prosent oppgir at kommunens frivillighetspolitikk i liten eller svært liten grad påvirker frivilligsentralens drift.

Av alternativene er påvirkningen fra «andre kommuneplaner» og «fylkeskommunens frivilligpolitikk» minst. Vi har generelt fått få tilbakemeldinger om fylkets betydning for arbeidet til frivilligsentralene i denne undersøkelsen. Dette bør undersøkes nærmere i senere studier. I dokumentene fra fylkeskommunene vi har identifisert kommer det frem at fylkeskommunens rolle blant annet handler om å oppfordre kommunene til å etablere en frivilligpolitikk.<sup>5</sup>

Ettersom våre data viser at kommunenes frivillighetspolitikk ser ut til å komme i mange former, har vi forsøkt å tolke begrepet på en bredere måte enn den som kan se ut til å ligge til grunn fra Frivillighet Norge.<sup>6</sup> Vår antagelsen tar utgangspunkt i at relativt få kommuner er registrert som å ha en frivillighetspolitikk hos Frivillighet Norge (Frivillighet Norge, 2024), samtidig som vi i denne undersøkelsen har identifisert at mange kommuner til tross for dette oppgir å en form for politikk ovenfor frivilligheten.

I spørreundersøkelsen ser vi at mange frivilligsentraler og kommuner opplever at kommunen har en frivillighetspolitikk, selv om den ikke nødvendigvis er vedtatt som et eget dokument, frivillighetsstrategi eller -erklæring. Eksempler som nevnes i spørreundersøkelsen er at målene i samfunnsdelplanen også blir målene for frivilligsentralen, og at frivilligsentralens virke er en viktig del av arbeidet for levende bygder, eller for ulike folkehelsesatsinger.

En kommunaldirektør fra en av casekommunene omtalte frivillighetens innsats opp mot kommuneplanens samfunnsdel på følgende vis:

På overordnet nivå bidrar frivilligheten i kommunen til å styrke målene vi har. Styrke arbeidet med å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel. Hva slags samfunn ønsker vi å bygge? Så er jo frivillighet en arena for å skape et godt felleskap. Redusere ensomhet, og organisere oss etter et system. [Frivilligheten tar over] der kommunale tjenester tar slutt, men det fortsatt er behov. Det er ikke alle som har familie og nettverk.

I den samme kommunen fikk vi høre hvordan de enda ikke hadde vedtatt en særskilt frivillighetspolitikk, og at dette hadde sin årsak i en blanding av at de ikke hadde «kommet dit» enda, samtidig som de har en plan for å begrense utviklingen av nye kommunale planverk. I en annen casekommune fikk vi høre at arbeidet med en egen frivillighetsplan er utsatt av kapasitets- og

---

<sup>5</sup> Møre og Romsdal fylkeskommune har som et eksempel på dette inngått en samarbeidsavtale med Frivillighet Norge, der fylkeskommunen skal «stimulere og støtte kommuner i Møre og Romsdal til å utarbeide, og planfeste, en frivillighetspolitikk». URL: <https://www.frivillighetnorge.no/nyheter/m%C3%B8re-og-romsdal-fylkeskommune-forny-er-intensjonsavtalen-med-frivillighet-norge/>

<sup>6</sup> Vi har ikke identifisert hvordan Frivillighet Norge jobber med å oppdatere sin egen oversikt, og har dermed ikke grunnlag til å si hvilke kriterier som må være oppfylt. Vi mistenker allikevel at kommuner som ikke er registrert hos Frivillighet Norges oversikt kan ha en vedtatt frivillighetspolitikk.

prioriteringshensyn, der andre planer opplevdes som mer kritiske å få på plass før man kan starte arbeidet med frivillighetspolitikk.

## Frivillighetspolitikk i kommuneplanens samfunnsdel

En del kommuner kan dermed se ut til å ha en vedtatt eller ha en mer uformell form for frivillighetspolitikk uten at denne er adskilt i et eget dokument. I fravær av et eget frivilligpolitisk dokument, er det dermed mange kommuner som har inkludert noe tilsvarende som en del av kommuneplanens samfunnsdel.

Fra spørreundersøkelsen har vi fått flere tilbakemeldinger på at kommunen har «mål og strategier for frivillighet» i kommuneplanens samfunnsdel, der en respondent fremhever hvordan frivilligheten er nevnt 18 ganger i dette dokumentet. Andre har fremhevet kommunens økonomiplan, kulturplan, oppvekstplan og strategiplan for helse og omsorg som sentrale dokumenter som legger føringer for kommunens politikk ovenfor frivilligheten. Betydningen av at frivilligsentralen omtales i disse planene fremheves av en kommunerepresentant som skriver:

Det er viktig at frivilligsentralen si verksemd er forankra i kommunale planar, spesielt fordi samfunnet vårt er så avhengig av frivillig innsats. Det er viktig å synleggjere frivillig innsats, og det er viktig å involvere frivilligheita i utforming og oppfølging. Plansystemet er eit godt system for å forankre betydninga av frivilligheita både politisk og i gjennomføring administrativt av tiltak som er det frivilligheita sjølv meiner dei treng.

Svarene vi har fått tyder på at frivillighetspolitikk ikke kun oppfattes som det vi kan kalle Frivillighetspolitikk med stor F – altså eksplisitt formulert som det, og at mange kommuner har utviklet en politikk for hvordan de kan samarbeide med frivilligheten i en rekke andre kommunale planer og strategier.

## Hvilket behov løser en kommunal frivillighetspolitikk?

Som vi så over i figur 2 og 3, oppgir mange kommuner at en egen frivillighetspolitikk er under utarbeidelse, og i intervjuer og workshop kommer det også frem at dette er noe mange i kommunen og i frivilligsentralene ser et behov for. For å forstå behovet for frivillighetspolitikk har vi stilt spørsmål om dette i spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene. En daglig leder ved en frivilligsentral i en kommune som ikke hadde vedtatt frivillighetspolitikk, beskrev dagens situasjon opp mot et mulig behov for frivillighetspolitikk:

Vi har ingen vedtatt frivillighetspolitikk eller samarbeidsavtale med kommunen, vi er ein kommunalt eigd sentral med vedtekter og god forankring i administrasjon. Vi har også eit styre og opplev ein god rolleforståing mellom kommunen og frivilligheita. Men, vi er ein privilegert kommune med god økonomi, og dyktige folk med kjennskap til frivilligheita i dei sentrale posisjonane i kommuneadministrasjonen, eg trur det ville vore viktig med ein vedtatt frivillighetspolitikk om denne situasjonen skulle endre seg.

Frivilligsentralene og frivillighetens rolle i kommunene har blitt diskutert gjennomgående i datainnsamlingen vår. Frivilligheten som samfunnsaktør og støttespiller i kommunen har blant annet blitt løftet som et uttrykk for hvilket lokalsamfunn man evner å skape i kommunen. En daglig leder

forarget seg over hvordan politikere kan se ut til å «smykke seg med frivilligsentralen» og omtale denne i varme ordlag den ene dagen, for så å ikke følge opp konkret arbeid med å støtte frivilligsentralen neste dag. En annen representant fra frivilligheten fortalte på samme workshop hvordan: «Vi har opplevd at det plutselig har kommet en kommunalt ansatt i avisa og uttalt seg om sentralen og ting de har gjort eller ikke, også er de helt på bærtur. Så da har ikke de kommunalt ansatte peiling på hva vi driver med».

I møte med opplevd lave kunnskaper blant kommunalt ansatte om hva frivilligsentralen driver med fortalte samme person hvordan man gjennom en kontrakt mellom kommune og frivilligsentral, der man har etablert retningslinjer, «har fått det litt skriftlig hva kommunen har ansvar for og hva sentralene har ansvar for».

Basert på innspillene vi har fått er en formell frivillighetspolitikk mellom frivilligsentralene og kommunen viktig og etterspurt, dersom den kan bidra til forankring og gjensidig forståelse mellom frivilligsentral, kommunaladministrasjon og andre av hvordan ansvar kan og skal fordeles. Frivillighetspolitikk som formalisering av samarbeid ble også fremhevet av en annen workshopdeltaker, der hen fortalte at misforståelser rundt hva frivilligsentralen driver med og ikke er den største utfordringen hun hadde i sitt arbeid, og at en frivillighetspolitikk kan hjelpe med å tydeliggjøre frivilligsentralens rolle og ansvar. Dette behovet kan være årsaken til at 29 prosent av kommunerespondentene oppgir at kommunen er i ferd med å utarbeide en eksplisitt frivillighetspolitikk.

En kommunerepresentant reflekterte rundt hvordan en slik plan også vil være fordelaktig for kommunen:

Eg meiner at planer/strategiar vil ha stor betydning for frivilligsentralen, sjølv om vi ikkje har laga ein slik plan for vår kommune enno. Eg håpar vi får forankra dette politisk og får gå i gang med slik strategiarbeid. Eg trur frivilligsentralen og kommunen vil vere tent med å jobbe etter ein felles strategi i forhold til dei frivillige. Med dei demografiske utfordringane kommunen står overfor framover, er vi avhengig av å jobbe på nye måtar, og eit godt samspel med frivilligsentralen og dei frivillige vil vere avgjerande. Ein felles strategi/plan vil også gjere det enklare for oss å søke om tilskotsmidlar til felles utviklingsprosjekt der frivillige er involvert.

Sitatet viser til hvordan en frivilligpolitikk ikke ensidig skal bidra til å være en forankring frivilligsentralen kan vise til for å sikre at de ikke blir «pålagt» oppgaver de ikke selv ønsker å gjøre, men at et felles fundament mellom frivilligsentral og kommune kan være gunstig for alle parter.

Frivillighetspolitikken betydning ble i workshopen fremhevet som særlig viktig i grenseflaten opp mot kommunen, og en deltaker fortalte at «Uten en frivillighetspolitikk er det vanskelig for oss å bidra, det er noe som mangler og må bygges på. Det burde gå en grense mellom hva frivilligsentralen og kommunen kan gjøre. Den politiske delen må gås opp først».

Kommunenes politikk ovenfor frivilligheten kan utformes og dokumenteres på mange måter. Før kommunene eventuelt etablerer en frivillighetspolitikk vil det være relevant å spørre seg på hvilken måte kommunen ser for seg å samarbeide med frivilligheten. For å undersøke dette har vi sett nærmere på kommuneplanenes samfunnsdel, og slik identifisere hvordan kommunene ser for seg at de vil samarbeide med frivilligheten.

## Frivilligsentralen og frivilligheten i kommunale strategier og planverk

---

Vi har identifisert og innhentet kommunale planer og strategier fra de 189 kommunene som er i målgruppen. Med utgangspunkt i disse planene har vi gjort en enkel diskursanalyse for å bedre forstå kommunenes politikk ovenfor frivilligheten, og identifisert fire diskurser. Disse er: 1) Mobilisering av ressurser, 2) Kommune 3.0 og samskaping, 3) Frivilligheten som viktig for stedsutvikling og identitet, og 4) Frivilligheten som selvstendig og fristilt aktør. Hver kommune har blitt tildelt en kategori basert på måten frivilligheten omtales (se Figur 5).

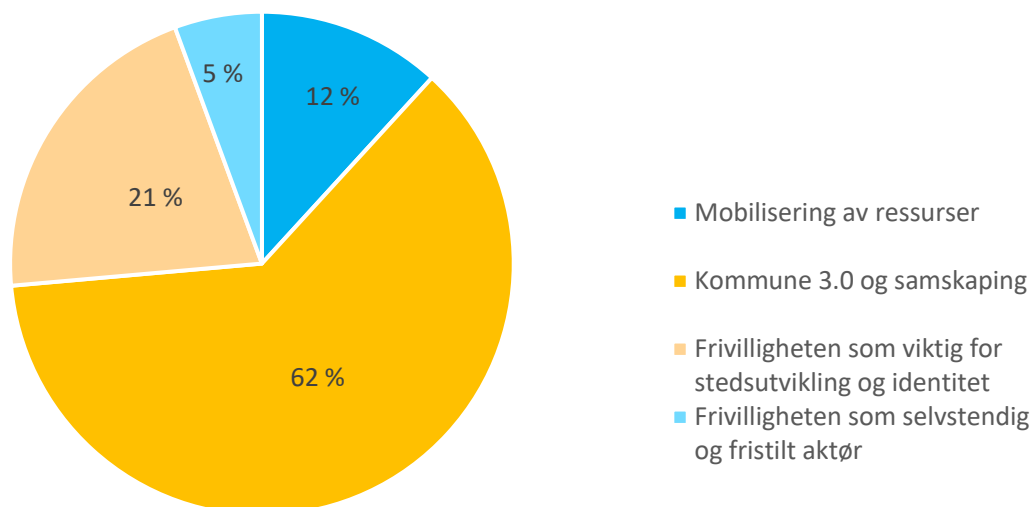
De ulike diskursene gir oss en indikasjon på hvilken rolle frivilligsentralene og frivillige er tiltenkt som aktør i kommunenes tjenesteøkosystem. I de to førstnevnte kategoriene ser vi at frivilligsentralene er tiltenkt en rolle påkoblet det kommunale tjenesteapparatet, der de som aktører enten får være med å samskape eller samprodusere på kommunale velferdstjenesteområder. Her vi ser vi altså at aktørene er koblet sammen. I de to siste kategoriene er frivilligheten i mindre grad direkte koblet til kommunenes tjenesteyting, og dermed forblir de det som kan kalles en latent, eller ubrukt, ressurs i tjenesteøkosystemet (Baron et al., 2018, s. 138).

De to første kategoriene, der vi skiller mellom mobilisering av ressurser som en form for ren samproduksjon, og Kommune 3.0 og samskaping, er hentet fra litteraturen om samarbeid mellom frivilligheten og offentlig sektor (Guribye, 2016, 2018; Simonsson et al., 2023; C. Sørensen & Aastvedt, 2024). Her har blant annet Guribye skilt mellom situasjoner der kommunen trenger «armer og ben» (Guribye, 2016, s. 21) til å utføre eksisterende oppgaver (mobilisering av ressurser, altså ren samproduksjon), og situasjoner der offentlig sektor går i dialog med brukere, sivilsamfunn og andre aktører for å finne nye løsninger på eksisterende problemer gjennom en samskappingsprosess.

De to siste kategoriene, frivilligheten som viktig for stedsutvikling og -identitet, og frivilligheten som selvstendig og fristilt aktør, har blitt identifisert i gjennomgangen av datamaterialet. I disse tilfellene sier planene ingenting uttrykt om samarbeid på velferdstjenestefeltet, men omtaler heller spesifikt frivillighetens selvstendighet eller rolle i stedsutvikling og identitetskaping. Her forstår vi frivilligheten som en institusjon fristilt fra kommunens velferdstjenesteyting, med unntak av indirekte overlapp på folkehelseområdet.

Figur 5 på neste side viser plasseringen av kommunenes planer i disse fire kategoriene:

**Figur 5:** Diskursanalyse av 189 kommuners "Samfunnsdel til kommuneplanen», frivillighetsstrategier og andre relevante kommunale dokumenter



Samlet finner vi at 62 prosent av kommunene uttrykker et ønske om samskaping med frivilligheten og næringslivet, mens 12 prosent henviser til hvordan en begrenset ressursituasjon vil føre til et behov for å «mobilisere ressurser» blant frivilligheten. Den diskursive forskjellen mellom de to kategoriene ligger i hvordan førstnevnte mer tydelige viser til et ønske om å finne ut av ting sammen, eller eksplisitt nevner samskaping, mens mobilisering av ressurser synes å være mer motivert av nettopp behovet for flere armer og ben inn i kommunal velferdstjenesteyting.

I det følgende beskriver vi de fire kategoriene, og hvordan de ulike diskursene kan prege kommunene i undersøkelsen. Vi har bevisst ikke referert til hvilke kommuner tekstutdragene kommer fra. Dette er fordi hensikten ikke er å analysere spesifikke kommuners diskurs opp mot frivilligheten, men heller gi et bilde av generelle trender i de kommunale planene.

## Mobilisering av ressurser

Kommuner som uttrykker et ønske om å mobilisere ressurser kjennetegnes ved at det i dokumentene fremheves at kommunene står overfor ressursutfordringer. Mobiliseringsdiskursen går igjen i flere stortingsmeldinger og NOU-er (Meld. St. 17, 2024, s. 47; Meld. St. 19, 2019, s. 43; Meld. St. 24, 2022, s. 58; NOU 2020:15, 2020, s. 194). I en skisse over fremtiden har det for eksempel blitt skrevet hvordan «Den viktigste oppgaven for mange kommuner når de skal fortsette å skape gode lokalsamfunn, vil være å mobilisere og koordinere ressursene som finnes lokalt», og at «Dette er også helt i tråd med formålsparagrafen i kommuneloven» (NOU 2020:15, 2020, s. 194). Vi tolker mobiliseringsdiskursen ut fra en grunnforståelse der kommuner har begrensede ressurser, og at frivilligheten representerer en latent ressurs som kan mobiliseres, og dermed supplere kommunalt ansatte og andre lønnede samarbeidspartnere.

Vi har identifisert 12 prosent av kommunene i mobiliseringskategorien. Behovet for mobilisering av ressurser uttrykkes i en av planene gjennom hvordan det «Ved eit noko redusert offentlig tenestnivå, vert frivillig engasjement og frivillige organisasjonar viktigare. Dette betyr også at god utnytting av dei menneskelege ressursane er viktigare enn nokon gong».

En annen kommuneplan skriver hvordan:

Fremtidens omsorgsutfordringer kan ikke løses bare ved hjelp av mer fagpersonell, flere institusjoner og nye hjelpeordninger. Det vil kreve samhandling mellom flere samfunnssektorer for å finne felles løsninger tilpasset nye behov og tilgjengelige ressurser. Samarbeidet med frivillighet og innbyggere for øvrig må styrkes.

Ut fra vår beskrivelse av samproduksjon og samskaping som ulike samarbeidsformer, bærer mobiliseringstilnærmingen i liten grad preg av at partene går sammen for å finne ut av løsninger (samskaping), ettersom ressursene som skal mobiliseres ofte trengs til klart definerte oppgaver. I et intervju fikk vi høre hvordan frivilligsentralen hadde fått en forespørsel om at en frivillig skulle møte opp hos en offentlig institusjon til faste tider på faste dager: «Dette kaller jeg ikke for frivillig arbeid», fortalte den daglige lederen. Eksempelet viser til en situasjon der det er et ønske om å bruke frivillige ressurser til noe som eller ville blitt gjort av en lønnet ressurs, altså en ansatt i kommunen.

Fra kommunenes side har vi funnet at diskursen drives av en situasjon med knappe ressurser, der frivilligheten er identifisert som en mulig ekstra ressurs som kan mobiliseres, og dermed supplere og til tider bidra inn i det som oppfattes som sentrale kommunale oppgaver. Denne tilnærmingen resonnerer med litteraturen på tjenesteøkosystemer, der tilgjengelige ressurser i lokalsamfunnet kan dras inn og tas i bruk gjennom nye samarbeider (Di Pietro et al., 2024). Innen en denne forståelsen forstås de frivillige som en latent ressurs i lokalmiljøet som man kan dra nytte av på områder som preges av ressursknapphet. Muligheten for å ta i bruk disse latente ressursene beskrives i en samfunnsdelplan, der det står at:

Offentlig sektor står i spagat mellom stigende forventninger og begrensede ressurser. Både økonomi, personale og tjenesteproduksjon er presset i forhold til å levere ønsket og forventet bærekraftig velferd. Det er behov for effektivisering, løpende forbedring og nytenking. Effektivisering av offentlige ressurser er ikke grenseløs, og vi må derfor rette lyset mot hvordan vi kan mobilisere de ressursene som innbyggerne og lokalsamfunnet har. Det kan skje gjennom samproduksjon av tjenester, samskapelse av overordnede løsninger og samskapt politikk.

Hvordan frivilligheten skal mobiliseres innenfor denne diskursen har blitt diskutert i datamaterialet. I et intervju resonnererte en kommunerepresentant rundt muligheten for større grad av kommunal styringsrett over frivilligsentralene: «Jeg tenker at det for meg ville vært naturlig at kommunen har mer styringsrett over en kommunal frivilligsentral, over hvilke satsingsområder man bør ha for å gi bedre kommunale tjenester».

## Kan frivillig innsats bestilles?

Som vi vil vise i de kommende kapitlene er det utstrakt samarbeid mellom mange frivilligsentraler og kommuner, der langt på vei de fleste virker å være fornøyde med dette. Samtidig har vi fått tilbakemeldinger på at en del frivilligsentraler føler en grense krysses om de opplever at kommunen kommer med «bestillinger» på hva frivilligsentralen skal eller bør gjøre. I et fritekstsvare fra undersøkelsen kommer dette til uttrykk der en daglig leder fra frivilligsentral skriver at det er: «Viktig at

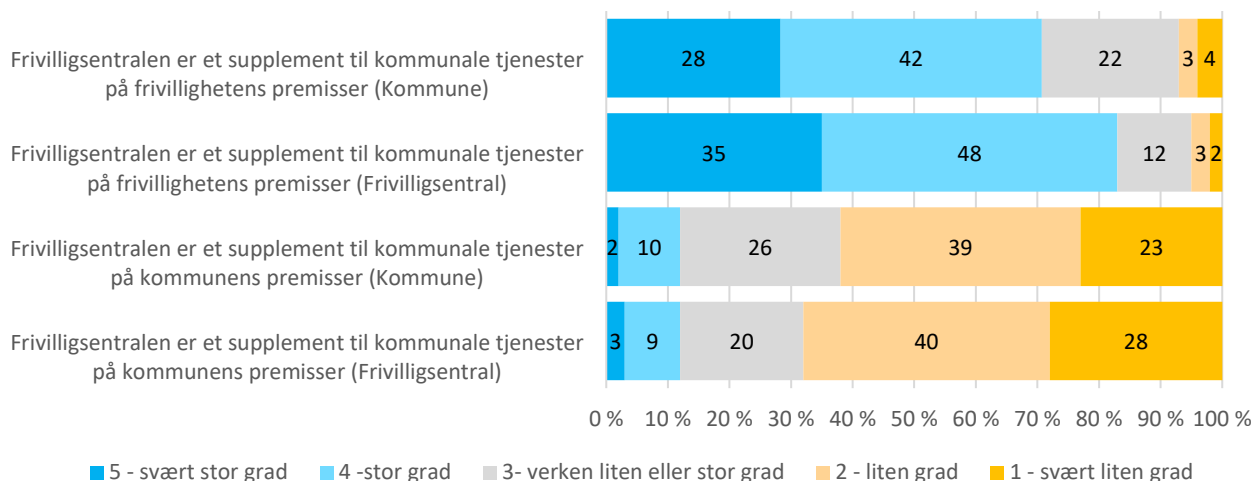
kommunen har en forståelse for at frivillig innsats ikke er en bestillingsvare, og at det må foregå på de frivilliges premisser».

Spørsmålet om kommunens styringsrett over kommunalt eide frivilligsentraler går igjen i det datamaterialet. Spørsmålet diskuteres ofte i lys av hvorvidt særlig kommunalt eide frivilligsentraler i størst grad skal forstås som en del av frivillig sektor, eller som en kommunal enhet og dermed en del av offentlig sektor. Som vi vil vise i kapittel 3 er det også varierende selvforståelse blant en del daglige ledere ved kommunalt eide frivilligsentraler, der flere har gitt tilbakemelding på at det ikke gir mening å snakke om tverrsektorielle samarbeid mellom frivilligsentral og kommunen. En daglig leder skrev for eksempel «Vi er en kommunal sentral og derfor blir spørsmål rundt samarbeid med kommune litt søkt da vi er kommunen», og en annen gir tydelig uttrykk for at «Vi er en kommunal sentral. Jeg er kommunalt ansatt». Kommunal organisering av sentraler, som av mange fremheves som særs positivt, kan dermed føre til et spørsmål knyttet til hvorvidt frivilligsentralen med de tilgjengelige frivillige som er tilknyttet sentralen er «kommunale», og dermed bør tilgjengeliggjøres som ressurser i kommunal tjenesteyting, og dermed underlegges kommunelederens styringsrett.

## Greit med ressursmobilisering, så lenge det oppleves som givende

Fra spørreundersøkelsen får vi allikevel inntrykk av at hverken kommune eller frivilligsentral mener dagens situasjon i stor grad preges av at samarbeidet er styrt av en tanke om «mobilisering av ressurser» og styring.

**Figur 6:** Ut fra din vurdering, hvor godt passer de følgende påstandene om situasjonen i din kommune i dag? Frivilligsentralens (N = 150) og kommunenes (N = 116) svar



Til tross for en del utsagn om et ønske om å mobilisere frivillighetens ressurser inn i kommunal tjenesteyting, tyder spørreundersøkelsen på at verken kommunene eller frivilligsentralene har en opplevelse av at frivilligsentralen skal være et supplement til kommunale tjenester på kommunens premisser. Prinsippet om at frivilligheten er fri og samarbeid med kommunen skal skje på frivillighetens premisser ser dermed ut til å stå sterkt.

Selv om flere respondenter fra frivilligsentralene opplever «bestillinger» fra kommunene om mobilisering av ressurser som belastende, gis det også uttrykk for at slik samproduksjon – hvor frivilligheten stiller opp for å gjøre tjenester for kommunen – kan være uproblematisk om det gjøres på en god måte der de frivillige ikke føler oppgavene blir pålagt dem. Dette resonerer med svarene i



spørreundersøkelsen der frivilligsentralen får være et supplement til kommunale tjenester på frivillighetens premisser (se Figur 6).

I en diskusjon rundt grenseoppgangen mellom kommunale og ikke-kommunale oppgaver forklarte en daglig leder ved frivilligsentral hvordan de iblant fikk forespørsler fra sykehjemmet om å bistå med frivillige ledsagere til personer som for eksempel skal på sykehus. Selv om dette i utgangspunktet er en kommunal oppgave, slik vi forstod det fra intervjuet, fortalte den daglige lederen at: «Vi har frivillige som synes det er en givende jobb, og til glede hjelper til med det. Så lenge vi har frivillige som synes det er en fin jobb, så synes vi [frivilligsentralen] det er greit». Bruk av frivillige som ressurser inn i tjenesteytingen som ligger i grenseland opp mot lovpålagte kommunale oppgaver kan dermed virke å være mulig dersom det ligger god kommunikasjon og forventningsavklaringer til bunns. I et fritekstsvar fra undersøkelsen skriver en kommunerepresentant:

Det er en god dialog, en god kommunikasjon, avtalte roller og en avtale som viser hva en skal forholde seg til. En leder i frivilligsentralen som er full av energi med lyst til å gjøre det beste for både unge og eldre. Det er viktig at kommunen setter pris på engasjementet og den jobben som blir gjort av frivillige.

Diskursen «mobilisering av ressurser» kan ofte oppfattes som negativ eller belastende dersom frivilligsentralen oppfatter at kommunen kommer med bestillinger. Samtidig kan en slik samarbeidsform i andre tilfeller føre til gode samarbeid på viktige kommunale områder, dersom det gjøres avklaringer på forhånd. Mobilisering av ressurser som diskurs bør dermed ikke normativt oppfattes som negativt eller positivt, ettersom måten slike samarbeid rigges er avgjørende for hvordan det oppleves.

## Kommune 3.0 og samskaping

Kommuner som kjennetegnes av et ønske om å bedrive samskaping med frivillig sektor, og arbeid mot paradigmet som har blitt kalt «Kommune 3.0», karakteriseres av tett samarbeid mellom kommunene, næringslivet og frivilligsentralene. Kommune 3.0 har blitt beskrevet som en ny styringsmodell, som har til mål å inkludere innbyggere, næringsliv og sivilsamfunn, og slik legge til grunn at gode lokalsamfunn samskapes av aktive og engasjerte innbyggere, næringsliv og kommunen (Guribye, 2018, s. 4). Gjennom gode prosesser og avklaringer kan aktørene i tjenesteøkosystemene dermed finne sammen, og forholdet mellom kommunen som tjenesteyter og innbyggerne som tjenestemottakere viskes ut eller omorganiseres til fordel for et aktivt samarbeid om tjenesteutvikling og -produksjon. Kommune 3.0 har også blitt kalt samskapingsskapskommunen, der behovet for en ny måte å organisere kommunen på har sprunget ut av en situasjon der:

Kommune-Norge står foran en utvikling med trangere økonomi, økte forventninger fra innbyggerne og utfordringer på tvers av tjenestene. Flere eldre og knapphet på tilstrekkelig arbeidskraft til å utføre alle oppgaver kommunene har ansvar for, krever en annen forståelse av rollen deres, kanskje særlig i distriktene. Kommuner i distriktene må jobbe smartere og bedre enn øvrige kommuner, de må få mer ut av mindre (NOU 2020:15, 2020, s. 194)

Kommune 3.0 og samskaping er den mest vanlige av de fire identifiserte diskursene i kommunale strategier og planer, der 62 prosent av kommunene i målgruppen gir uttrykk for at dette er strategien de ønsker å følge. Diskursen kan se ut til å være preget av blant annet Frivillighet Norges arbeid opp

mot kommunal frivillighetspolitikk, der frivillighetens egenart som selvstendig og uavhengig samfunnsaktør anerkjennes, og hvor «Samarbeidet mellom sektorene må bygge på et prinsipp om at frivillig sektor skal supplere og ikke erstatte kommunenes lovpålagte oppgaver» (Frivillighet Norge og KS, 2023).

## Samskapingskommunen som ideal og løsning

I kommunenes planverk finner vi flere referanser til Kommune 3.0 som en samarbeidsmodell som skal legge til rette for at kommunene, frivillighet og næringslivet kan komme frem til gode løsninger sammen. I en samfunnsdel beskrives det hvordan man nå skal gå: «Fra tjenestesamfunn til fellesskapssamfunn – og bærekraftig utvikling. Kommune 3.0 kalles også en samskapingskommune, som innebærer at kommunen, innbyggere, frivillige og næringsliv løser offentlige oppgaver gjennom samskaping og mobilisering av ressurser». Samskapingskommunen som ideal har et teoretisk fundament i tanken om samarbeidsdrevet styring (eng. «collaborative governance»), der det legges til grunn at alle interessenter på et velferdstjenesteområde bør ha eierskap til hvordan tjenestene utformes og ytes (Torfing, 2019). Dette stiller nye forventinger til innbyggernes involvering i å løse oppgaver knyttet til velferdstjenester, så vel som endringer i kommunens tilnærming til hvordan man kan trekke på ikke-offentlige ressurser til å løse offentlige oppgaver (E. Sørensen & Torfing, 2021).

En slik tilnærming kommer til uttrykk i en kommunal planstrategi, der «Kommunedirektøren meiner at dersom ein skal oppnå dei berekraftige løysningane, må kommunen som tenesteyter bli enda betre til samskaping med innbyggjarane, næringslivet og frivillige lag og organisasjonar». En annen kommunal samfunnsdel beskriver hvordan kommunen «skal være et lokalsamfunn der frivilligheten, næringslivet og det offentlige arbeider sammen om utfordringer og muligheter. Samskaping er når vi utvikler helt nye og bedre løsninger og tiltak gjennom et likeverdig samarbeid».

Frivilligheten som samfunnsaktør har i et historisk perspektiv blitt omtalt som en «fortropp i det som skulle utvikle seg til å bli helse- og sosialtjenestene i Norge» (Meld. St. 10, 2018, s. 12), og for frivillig sektor er dermed samskaping og tjenesteutvikling for å tilby velferdstjenester ikke noe nytt. Datamaterialet viser flere gode eksempler på hvordan frivilligsentralene og kommunene utforsker og finner områder der de kan utfylle hverandre.

I en av casekommunene fikk vi beskrevet en samskapt løsning der frivilligsentralen henvendte seg til kommunen for å starte opp et nytt tiltak for barn og unge. Tiltaket Lyttevenn<sup>7</sup> finnes flere steder i landet og ble initiert av en av de frivillige tilknyttet frivilligsentralen. Etter å ha gått i samtale med kommunen fikk de etablert tilbudet, der «2-3 frivillige, stort sett pensjonerte lærere, sitter og lytter til at elever på tredje- og fjerde trinn leser. Det er et samarbeid med skolen, og pensjonistene synes det er veldig trivelig. Det er et vinn-vinn-tilbud». Samarbeidet er et eksempel på en frivilliginitiert tjeneste som både kommunen og frivilligheten ser ut til å være fornøyde med.

## Forutsetninger for samskapingskommunen

I svarene vi har fått gjennom workshopen og spørreundersøkelsen er tanker knyttet til samskaping og et likeverdig samarbeid mellom frivilligsentralen og kommunene fremhevet som positivt. I spørreundersøkelsen spurte vi respondenter fra både frivilligsentral og kommune om de kunne

---

<sup>7</sup> Lyttevenn, URL: <https://lyttevenn.no/> (hentet 13.6.2024).

beskrive et samarbeid som hadde fungert godt. Gjennomgående finner vi at faste møtepunkter, kommunikasjon og avklaringer gir grunnlag for et godt samarbeid.

En daglig leder skriver om et vellykket prosjekt mellom frivilligsentralen, frivillige lag og kommunen:

Selv om kommunen hadde lederen i prosjektet, var alle likeverdige. Prosjektleder holdt i trådene, men alle bidro på lik linje, og prosjektet gikk strålende. I slike samarbeid er det viktig at alle føler seg sett og at alle kan få bidra med det de er gode på!

Bred involvering av partene er fremhevet som viktig av flere, og i workshopen ga en deltaker uttrykk for at det også er viktig å ikke tenke på brukerne bare som brukere – altså utelukkende tjenestemottakere, ettersom de kan være med å utforme tilbudet. Deltakerne eksemplifiserte det ved å si: «For eksempel med kvinner med minoritetsbakgrunn må vi spørre ‘Vil du være med? Hva kan du bidra med?’. Dette må vi som frivillige organisasjoner være opptatt av, men også kommunen. Slik kan vi skreddersy tilbud som treffer godt».

## Samskapingsutfordringer: Fra teori til praksis

Diskursen rundt samskaping er ofte preget av positivitet og optimisme. Samtidig har forskningen pekt på det som kalles «nedstrøms»-problemer når gode løsninger som er utarbeidet på strategisk eller politisk nivå skal settes ut i live (E. Sørensen & Torfing, 2021). Forskjellen på oppstrøms- og nedstrømsaktiviteter forstås her som henholdsvis prosessen der man bestemmer hva og hvordan noe skal gjøres på overordnet nivå, og prosessen der det man har kommet frem til skal implementeres. Det er altså være lett å enes om at man skal løse noe på en bestemt måte, men det kan være vanskelig å implementere løsningene man kommer frem til. Dette finner vi også igjen i materialet.

En daglig leder har beskrevet en dissonans i samarbeidet mellom kommune og frivilligsentral, og oppfattelsen av at kommunens politikere «ikke ser hvor mye frivilligsentralen gjør og betyr for mange i kommunen». En annen skriver at «Politikerne vil at frivilligheten skal mer på banen og vi får mer og mer forventinger til at vi skal stille opp, men de ser ikke at vi samtidig har behov for mer ressurser og lokaler om vi skal kunne utvikle sentralen videre». Utsagnet er et eksempel på den politiske konteksten frivilligsentraler operer i, der et ønske om økt frivillig innsats fra politikerne ikke følges opp med nødvendige ressurser for å sikre dette. Løsningen identifisert av politikerne «oppstrøms» og overordnet gis i dette tilfellet ikke tilstrekkelige rammevilkår for at frivilligsentralen skal kunne følge dette opp i praksis.

Samskapingsdiskursen er dominerende i de kommunale dokumentene vi har sett på, og vi sporer bred enighet rundt utsagnet om at «Frivilligsentralene har stort potensiale i utvikling og samskaping med frivilligheten og kommunen. Her er det mange gode muligheter til å være gode sammen, og få til gode løsninger for befolkningen vår» (Fritekstsvaer fra kommunerepresentant).

## Frivilligheten som viktig for stedsutvikling og identitet, og frivilligheten som selvstendig og fristilt aktør

I de to siste kategoriene – der frivilligheten oppfattes som viktig for stedsutvikling og identitet (21 prosent), eller som selvstendig og fristilt aktør (5 prosent) – ser det i mindre grad ut til at kommunen er opptatt av å samarbeide med frivilligheten i tjenesteytingen. I planene som gir uttrykk for disse

diskursene mener vi det er grunn til å tro frivilligheten i større grad sees på som en sektor som er mer eller mindre adskilt fra velferdstjenesteområdet.

Blant kommunene som gir uttrykk for at frivilligheten er viktig for «stedsutvikling og identitet» gir flere uttrykk for at sektoren er viktig for bolyst, og for å skape gode lokalsamfunn. I en kommuneplans samfunnsdel beskrives det hvordan «De frivillige organisasjonene er en ressurs for kommunen. Enten ved at de tar vare på vår felles historie og kultur ved å bygge opp om kulturvernarbeidet på sine områder, men også ved at de utvikler nye områder som samler innbyggerne til felles løft og innsats». I en annen plan står det: «At aktiviteter i tilknytning til grendehus og frivillige organisasjoner kan opprettholdes vil ha stor betydning for trivsel og nærmiljø».

Utsagn der frivilligsentralen og frivillighetens arbeid er sentralt for bolyst og identitet er i mindre grad fremtredende i datamaterialet vi har samlet inn. Dette tror vi kan komme av innrammingen av både spørreundersøkelse, intervjuer og workshop, der alle disse har hatt et særskilt fokus på samarbeid om velferdstjenesteyting.

Den siste diskursen, der frivilligheten sees på som en selvstendig og fristilt sektor, er minst omtalt i de kommunale planene vi har sett på (5 prosent). Der vi har kategorisert kommuner i denne kategorien gis det i planene typisk uttrykk for at kommunen skal «tilrettelegge for frivilligheten», «fremheve deltakelse i frivillighet» og «vurdere etablering av en frivilligsentral». Samlet gis det dermed uttrykk for at kommunen ikke har en eksplisitt plan om å samarbeide med frivilligheten gjennom mobilisering av ressurser, samskaping eller for å fremme stedsutvikling og identitet. Frivilligheten i denne diskursen fremheves allikevel som viktig i samfunnet, ettersom de bidrar til sosiale møteplasser og aktivitet.

Blant kommunene har vi fått to svar på hvorfor kommunen ikke samarbeider med frivilligsentralene om velferdstjenester. En skriver at «Frivillige stiller ikke opp for kommunen uten betaling, for eksempel som ledsager på reiser til og fra helsetjenester». Den andre fremhever at «Frivilligsentralen skal tilrettelegge for frivillig aktivitet, og slik det er i dag er det ingen frivillige som ønsker å drive med velferdstjenester».

Overordnet viser tall fra spørreundersøkelsen at kun 13 prosent av frivilligsentralene alene eller i samarbeid med andre frivillige organisasjoner ikke har noe samarbeid med kommunen om velferdstjenester. Blant disse ser vi at flere som oppgir å ikke ha samarbeid med kommunen om velferdstjenester oppgir at de har tjenester rettet mot barn i skolealder, samt middagskjøring og andre tjenester til eldre. Her kan de dermed ha en oppfattelse av at dette ikke dreier seg om velferdstjenester, eller det kan være snakk om tjenester de gjennomfører uten samarbeid med kommunen.

# 3. Frivilligsentralenes rolle i velferdstjenesteyting

---

I dette kapitlet gir vi først en overordna beskrivelse av hva som kjennetegner frivilligsentralene i distriktskommunene, før vi ser på hvordan frivilligsentralene bidrar som bindeledd i og tilbyr av velferdstjenester.

Distrikts-Norge har en rekke kjente kjennetegn, som gjør vilkårene annerledes for frivilligsentraler her enn i andre kommuner. Vi ser også at sentralene i Distrikts-Norge større grad er eid av kommunene, og i større grad har organisert seg med formelle styrer. At leder av frivilligsentralen er en 100 prosent lønnet stilling er også noe som skiller frivilligsentralen sterkt fra hva frivillige organisasjoner i kommunene gjerne har ressurser til.

Et stort flertall av frivilligsentralene - om lag 85 prosent – sier at de samarbeider med kommunen om å tilby velferdstjenester. Mangfold, inkludering og integrering og helse, pleie, omsorg og eldre er de mest utbredte områdene. Besøk på sykehjem, turer og møteplasser i nærområdet, matombringing og språkcafeer er konkrete eksempler på tjenester. Kommunale sentraler er i noe større grad også aktive med tilbud for barn og ungdom og på kultur-feltet, og ulike former for fritidsklubb er en gjenganger.

Noen sentraler har spesialisert seg i retning av å være bindeledd, med vekt på møteplass-aktiviteter og servicefunksjoner for frivillige organisasjoner. Andre sentraler har spesialisert seg på tilbud i egenregi, og tilbyr i større grad en-til-en-tjenester. Flertallet av sentraler operer i begge roller, med et bredt spekter av aktiviteter. Det er mer vanlig med spesialisering på et fåtall aktiviteter blant sentralene i de minst sentrale kommunene.

## Kjennetegn ved frivilligsentralene i Distrikts-Norge

---

Vi ser på to grupper av kjennetegn ved frivilligsentralene i Distrikts-Norge: Kjennetegn knyttet til geografisk og demografisk kontekst, og kjennetegn ved frivilligsentralene selv. Flere av kjennetegnene skiller sentralene i Distrikts-Norge fra sentralene i andre kommuner, mens enkelte også er like.

### Geografisk og demografisk kontekst

I tillegg til de strategiske og politiske rammene for frivilligsentralene i Distrikts-Norge drøftet i forrige kapittel, legger også det å være i distriktet noen rammer for sentralene. De 208 frivilligsentralene i de 189 distriktskommunene utgjør 40 prosent av sentralene i Norge, fordelt på 56 prosent av kommunene. Det betyr at selv om de fleste distriktskommuner har en frivilligsentral, er det færre som har mer enn en, enn det det er blant de større og mer sentrale kommunene.

Utvalget av kommuner utgjør også i seg selv en avgrensning. Kommuner med sentralitet 5 og 6 er kommunene hvor innbyggerne har lavest tilgang på arbeidsplasser og servicefunksjoner innenfor en biltur på 90 minutter. Innbyggerne bor veldig spredt. Mens over halvparten av Norges landareal ligger

i disse kommunene, bor det ca. 750 000 innbyggere i kommunene, noe som utgjør litt under 14 prosent av Norges befolkning. Lange avstander mellom tettbebyggelse er dermed et viktig forhold for arbeid som skjer her. Det krever at sentralene enten konsentrerer arbeidet rundt ett tettsted, som kommunesenteret, organiserer transport for frivillige og brukere – eller dekker reisekostnader og utgifter til lokaler i flere tettsteder. Det betyr også at hver sentral har færre innbyggere å nå ut til, og færre mulige frivillige, enn det sentralene i større kommuner har.

Distriktskommunene står også ovenfor de demografiske utfordringene befolkningsnedgang og aldring (NOU 2020:15, 2020). De siste befolkningsframskrivingene fra SSB tyder på at befolkningen i kommunene på sentralitet 5 og 6 vil fortsette å synke mot 2050. Andelen eldre som er 70 år eller eldre forventes også å øke, fra ca. 17 prosent i 2024 til rundt 24 prosent i 2050 (Leknes & Løkken, 2024). Mer sentrale kommuner forventer SSB vil ha befolkningsvekst, og lavere vekst i andelen eldre.

## Kjennetegn ved frivilligsentralene

Mens demografi i kommunen kan si noe om rammebetingelsene for å drive en frivilligsentral, hva vet vi om hva som skiller frivilligsentralene i Distrikts-Norge fra frivilligsentraler i andre kommuner? I det følgende ser vi på eierskap, økonomi, daglig leders funksjon, og organisering. Vi tar også en første kikk på forståelsen av frivilligsentralens rolle.

**Eierskap:** Det er et høyere innslag av kommunalt eierskap av frivilligsentralene blant distriktskommunene, enn i mer sentrale kommuner: 60 prosent av frivilligsentralene har kommunal eierform, og 25 prosent er eid av et lag eller en forening. Blant de mer sentrale kommunene er dette hhv. 50 og 30 prosent. Samspill og samarbeid med kommunen er viktig for alle frivilligsentraler, men vil antakelig stå høyt på agendaen i distriktene.

Når vi ser på hvilke rådgivende organ frivilligsentralene har valgt, ser vi at sentralene i distriktskommunene har valgt formelle styrer: 48 prosent har dette her, mot 35 prosent i mer sentrale kommuner.<sup>8</sup> Eimhjellen m.fl. (2020) fant at storbyene i større grad hadde oppretta formelle styrer enn andre sentraler, men her er det grunn til å tro at mye har skjedd de siste årene.

**Økonomi:** Sentralene i de store byene hadde i 2020 en noe bedre økonomi enn øvrige sentraler. Men den statlige tilskuddsordningen var hovedinntektskilden for samtlige sentraler, og den økonomiske situasjonen ble beskrevet som ganske lik mange steder (Eimhjellen et al., 2020). Etter innføring av ny forskrift, er det også stilt et krav om at en frivilligsentral må ha en ansatt daglig leder i 100 prosent stilling, og at en må ha 40 prosent lokal finansiering. Dette gjør at de aller fleste sentralene disponerer denne ressursen, og at de stiller noenlunde likt økonomisk. Vi har ikke gjort en separat undersøkelse av økonomi, men legger til grunn at mange frivilligsentraler i distriktene har et liknende utgangspunkt.

**Daglig leders funksjon:** At frivilligsentralene skal ha en ansatt i 100 prosent stilling fremheves av alle, og særlig frivilligheten, som en stor ressurs. Det er få lokale frivillige lag og foreninger i Distrikts-Norge som har mulighet til å ha ansatte, og langt mindre på fulltid.<sup>9</sup> Dette skiller seg fra perspektivet i

---

<sup>8</sup> Basert på data fra Norges Frivilligsentralers spørreundersøkelse blant sine medlemmer 2023. Ikke alle sentralene har svart på denne undersøkelsen, men gitt at den er representativ er dette en reell forskjell.

<sup>9</sup> Ved hjelp av Enhetsregisteret har vi gjort en opptelling av antallet personer ansatt i organisasjoner registrert i Frivillighetsregisteret i distriktskommunene. Opptellingen viser at det i rundt 100 av kommunene i Distrikts-Norge ikke er registrert en eneste ansatt i en organisasjon registrert i Frivillighetsregisteret.

storbyene, hvor «kun en ansatt» ble trukket fram som en av utfordringene sentralene sto ovenfor (Eimhjellen et al., 2020).

Men hvordan skal ressursene her brukes? Noen sentraler baserer seg på at daglig leder skal være drivkraften og selv gjennomføre mange eller nesten alle oppgaver, andre steder er daglig leder en koordinator som koordinerer sentralens frivillige, mens atter andre steder er daglig leder en som formidler kontakt mellom ulike organisasjoner og frivillig. Mange steder skjer det en blanding av alt dette.

**Organisering:** 70 prosent av sentralene i distriktskommuner har organisert seg med et formelt styre, og 25 prosent har et rådgivende organ.<sup>10</sup> Dette er en ca. 7 prosentpoeng høyere andel med formelt styre enn det frivilligsentraler i mer sentrale kommuner har.

Hvordan sentralene har organisert arbeidet sitt i praksis varierer mye. Her ser det ut til at både hvem som eier sentralen, hvilke økonomiske ressurser de har tilgjengelig og hvordan frivilligheten lokalt er organisert spiller en rolle, men også hvordan de involverte i frivilligsentralen, kommunaladministrasjonen og frivillige organisasjoner ellers ser på rollen til frivilligsentralen. Dette observerte vi aller tydeligst i intervjuene og arbeidsmøtet vi gjennomførte.

## Offentlig aktør, frivillig aktør eller noe midt imellom?

Å definere sin rolle i sitt lokalsamfunn er en generell utfordring som alle frivilligsentraler står ovenfor, også i distriktskommuner. Frivilligsentralene generelt er tidligere omtalt som «hybride organisasjoner», plassert mellom offentlig og frivillig sektor (Eimhjellen et al., 2020). Det er lett å forstå, når en ser at organisasjonen har en blanding av kommunal og statlig finansiering, og mange steder er eid av kommunen, med kommunale lokaler og kommunal personalleder. Men en helt sentral oppgave er å organisere frivillige som drive frivillig arbeid, og sentralen har ofte nære bånd til ulike frivillige organisasjoner både formelt i styrer og rådgivende organ, og uformelt i lokalsamfunnet ellers.

Vi ser tegn til at forståelsen av frivilligsentralen som å ha en kommunal eller frivillig rolle, påvirkes av eierskapet.<sup>11</sup> Det er en lavere andel av frivilligsentraler eid av kommuner som synes det passer svært godt å si at frivilligsentralen er et supplement til kommunale tjenester på frivillighetens premisser, og tilsvarende en lavere andel av disse frivilligsentralene som sier det passer dårlig eller svært dårlig at frivilligsentralen er et supplement på kommunens premisser.<sup>12</sup> I vår datainnsamling finner vi flere eksempler på at eierskapet har betydning for rolleforståelse. For eksempel påpeker flere kommunalt eide sentraler at de som ledere er kommunalt ansatte og at sentralen er en integrert del av

---

<sup>10</sup> Tall hentet fra Norges Frivilligsentralers spørreundersøkelse i 2023.

<sup>11</sup> Her ser vi på forståelse av om frivilligsentralen er en offentlig aktør, frivillig aktør eller noe midt imellom. Det er også andre aspekter ved rolleforståelse. F.eks. ser Eimhjellen og Guribye (2023) på om frivilligsentralene forstår sin rolle som å være hovedsakelig bindeledd eller å drive aktiviteter i egenregi. Dette ser vi på under. Der finner at kommunalt eide sentraler i større grad ser på sin rolle som å være bindeledd.

<sup>12</sup> Forskjellene er ikke store, men allikevel nok til å kommentere, og de er signifikante (kjkvadrattest), altså større enn det ren tilfeldighet skulle tilsi hvis det ikke hadde vært en forskjell: Blant frivilligsentraler eid av kommunen svarer 29 prosent at det passer svært godt og 57 prosent at det passer godt «frivilligsentralen er et supplement til kommunale tjenester på frivillighetens premisser», mens blant frivilligsentraler eid av andre er svarfordelingen 45 prosent «svært godt» og 34 prosent «godt». Påstanden «frivilligsentralen er et supplement til kommunale tjenester på kommunens premisser» synes 22 prosent av kommunalt eide frivilligsentraler passer svært dårlig, 37 prosent dårlig og 25 prosent verken godt eller dårlig, mens blant frivilligsentraler eid av andre er fordelingen 39 prosent svært dårlig, 46 prosent dårlig og 9 prosent verken godt eller dårlig.

kommunen, og at de forstår sin rolle utfra det. Ledere ved frivilligsentraler eid av frivillige organisasjoner er derimot gjerne litt ekstra tydelige på at de driver frivillig arbeid. Men et flertall er opptatt av at det definerende trekket ved frivilligsentralen er de frivillige, og at sentralen dermed gjør frivillig innsats, selv om daglig leder er ansatt av kommunen.

Forståelsen av frivilligsentralens sektortilhørighet, som frivillig eller kommunal, har konsekvenser for samarbeidet. Som et hypotetisk eksempel kan kanskje en sterk følelse av at frivilligsentralen er en kommunal enhet føre til en lavere terskel for at kommunen kan «pålegge» frivilligsentralen å utføre oppgaver som ellers oppfattes som utenfor frivillighetens ansvarsområde. I slike tilfeller vil samarbeidet kanskje i større grad preges av en ren form for samproduksjon, enn at frivilligsentralen får være et supplement til kommunen på frivillighetens premisser.

Norges Frivilligsentraler legger i sine anbefalingsdokumenter til grunn at eierform skal ha lite å si for selve driften av sentralen, men at ulike eierformer har styrker og svakheter (Norges Frivilligsentraler, 2023c). Når eierform har betydning for forståelse av rollen som kommunal eller frivillig, og for samarbeidsrelasjonene, kan det tenkes at det også har mer konkret betydning for drift. Et konkret eksempel som ble trukket frem av informanter i ulike sammenhenger, handler om personvern: Personer som er kommunalt ansatte kan, avhengig av arbeidssted, ha en annen tilgang til informasjon om personer med behov for helsehjelp, gratis fritidsaktiviteter eller liknende, enn det rent frivillige har.

## Enig om prinsippene, utfordringer i praksis?

Vi ser tegn til at de fleste frivilligsentraler og de fleste kommuner er noenlunde enige om hvilke prinsipper som ligger til grunn for hvilke oppgaver en frivilligsentral skal ta på seg: Det sentrale utgangspunktet for valg av oppgaver ser ut til å være at de frivillige ønsker å bidra. Ingen ønsker at frivilligsentralen konkurrerer med etablerte frivillige aktører, og de færreste opplever at de gjør dette. Det er også stor enighet om at det er mange områder i samfunnet i dag – og i den typiske distriktskommunen spesielt – hvor det offentlige har behov for frivilligheten. Det overordna inntrykket vi får er at det kommunale velferdstilbudet er under press. Til slutt er det også slik at det er generelt stor oppmerksomhet om at frivilligheten er noe annet enn offentlige myndigheter, og at frivilligheten må stå fritt.

Men som vi skal komme tilbake til, ser vi at det gjerne varierer mellom frivilligsentralene og deres samarbeidspartner hvordan disse prinsippene forstås i praksis: Hva er frivilligsentralens ansvar, hvis de frivillige ikke ønsker å stille til en avtalt dugnad, oppgave eller tilbud? Hvor går grensa for hva frivillige kan bidra til, og hva betyr det i praksis at frivilligheten skal stå fritt? Hvis kommunen har et sterkt behov for et matombringningstilbud, er det da frivillighetens rolle å utføre dette, eller er det et offentlig tilbud? Som vi viser andre steder i rapporten, er daglig leder ved frivilligsentralen og informantene i kommunen kanskje enige om at frivilligsentralen *i fremtiden* kan øke sin betydning på en rekke velferdsområder, og *fremover* først og fremst bør ha en rolle som bindeledd, mens de er mindre enige om frivilligsentralens bidrag til verdiskaping og hvorvidt de er bindeledd eller fokusert på egne aktiviteter *i dag*.

Aktørers rolle og posisjon seg imellom og i samfunnet befestes i skjæringspunktet mellom hvordan de ser seg selv, og hvordan de oppfattes av andre. I datamaterialet finner vi eksempler der frivilligsentralens oppfattelse av seg selv gjenspeiles i møte med kommunen og andre aktører:



Vi har en ideell frivilligsentral og vi blir sett og respektert av både kommune og lokalbefolkning. Vi oppfyller det jeg tror kommunen ønsker at en frivilligsentral skal være for innbyggerne sine, og derfor vil jeg tro alt av samarbeid og forståelse også går så bra.

*Fritekstsvar fra frivilligsentral, spørreundersøkelsen.*

I andre tilfeller tillegges sentralen en rolle og posisjon av andre som frivilligsentralen selv ikke kjenner seg igjen i. Hvordan den enkelte frivilligsentral løser sin hybride plassering i gråsonen mellom offentlig og frivillig aktør varierer mellom distriktskommunene. Dette er en variasjon og en problemstilling en også finner i sentralene i mer sentrale kommuner. Det gjør det ikke mindre viktig for distriktskommunene. Som vi skal se videre i rapporten, legger både frivilligsentralene, kommunaladministrasjon og andre samarbeidspartnere stor vekt på at en omforent rolleforståelse er sentralt for et godt samarbeid – og at det kan både hemme og fremme samarbeidet om velferdstjenester. En sentral del av den rolleforståelsen er hvordan frivilligsentralen bidrar som bindeledd og som tilbyder.

## Sentralen – både bindeledd og tilbyder

---

Siden oppstarten på 1990-tallet, har myndighetenes ambisjoner for frivilligsentralens rolle endret seg flere ganger. Fra begynnelsen av har retningslinjer og føringer lagt til rette for at frivilligsentralene som selvstendig aktør skal initiere aktiviteter og tilby tjenester (St. Meld. nr. 16, 1993, s. 24). Tanken var at frivilligsentralene skulle legge til rette for folk som ønsket å gjøre frivillig arbeid uten å være medlem av en organisasjon. Eimhjellen m.fl. (2020) viser til at retningslinjene for frivilligsentralenes drift tidlig på 90-tallet vektla en-til-en-tjenester innen omsorgsfeltet, før de senere på 90-tallet ble oppfordret til å være sektorovergripende aktivitetssentraler. På 2000-tallet ble formuleringene så at sentralene skulle være åpne møteplasser for alle som ville delta, og formuleringen «nærmiljøsentral» ble for første gang brukt.

Det blir gjerne påpekt at dette skiller de norske frivilligsentralene fra sentraler i andre land, hvor rollen som bindeledd har stått sterkere. Etter denne tankegangen skal sentralene være koordinerende koblingspunkter mellom behov og ressurser, den såkalte clearinghouse-modellen. Som bindeledd, skulle frivilligsentralen styrke det lokale organisasjonslivet, koordinere mellom ulike organisasjoner, sikre at frivillig hjelp kom dit den trengs, og ellers fungere som et kompetansemiljø for lokalt foreningsliv med mye utadretta virksomhet og samarbeid. På denne måten kunne frivillige organisasjoner få støtte, uten at det offentlige oppfattes som å ta styringen over frivilligheten (Lorentzen, 2012).

I praksis har norske frivilligsentraler frem til de siste ti årene i stor grad vært preget av at de vektlegger å drive egne aktiviteter, som de rekrutterer frivillige til, og særlig ulike hjelpetilbud for eldre. Rundt 2012 var det få sentraler som vektla bindeleddsfunksjoner som å låne ut lokaler til frivillige organisasjoner og være kompetansemiljø for lokalt foreningsliv (Eimhjellen & Guribye, 2023).

## Dagens frivilligsentraler er i større grad bindeledd

Vektleggingen av bindeleddsrollen i politiske strategier og føringer har imidlertid økt de siste ti årene. I den nåværende forskrift om tilskudd til frivilligsentraler, vedtatt i 2022, er rollene som bindeledd og tilbyder sidestilt i formålsparagrafen: Målet med tilskuddsordningen er å støtte frivilligsentraler som

skal «stimulere til frivillig innsats, være åpne møteplasser for befolkningen og være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor» (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022).

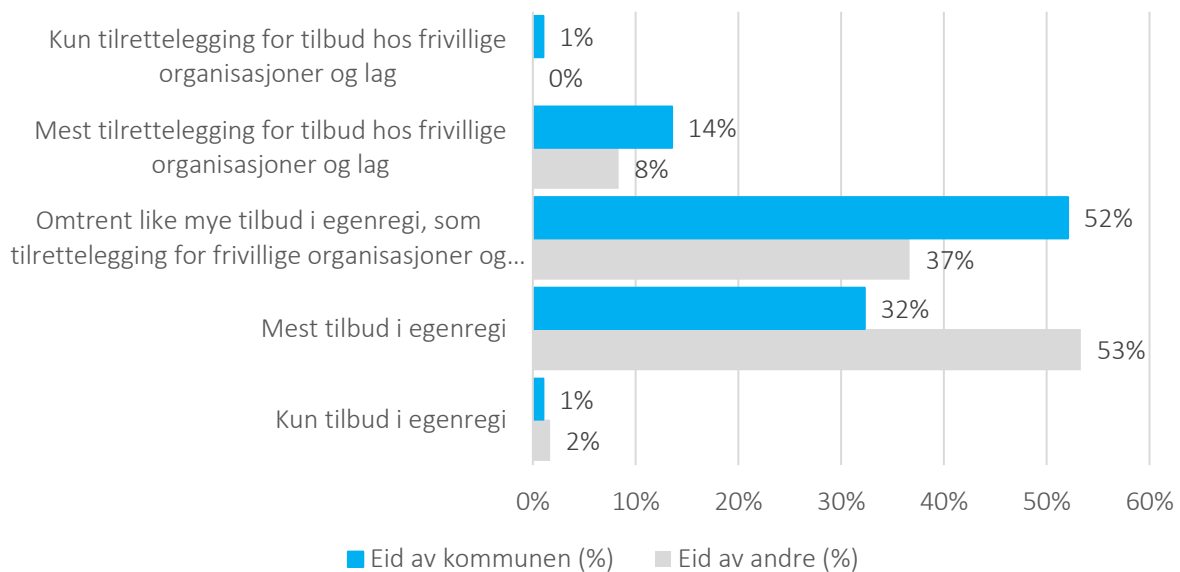
Nyere studier har vist at dette har forplantet seg videre til sentralenes aktiviteter: Selv om frivilligsentralenes egne aktiviteter fortsatt er dominerende, så blir dette nå i større grad enn tidligere kombinert med bindeleddsaktiviteter (Eimhjellen & Guribye, 2023). Aktiviteter for et bredt spekter av målgrupper, grad av samarbeid med eksterne aktører, og rekruttering av frivillige til aktiviteter i regi av eller i samarbeid med andre tas her som indikasjoner på at sentralene har en bindeleddsfunksjon (Eimhjellen & Guribye, 2023, s. 46). I Norges Frivilligsentralers egne rundspørring om betydningen av denne defineringen av formål og sentralenes egne oppfattelse av sin bindeleddsrolle, viser at de fleste sentralene ikke oppfatter at defineringen av formål har medført endringer av driften, og at de fleste sentraler har en rolle som bindeledd mellom kommune og frivillig sektor (Norges Frivilligsentraler, 2023b).

Vi måler dette i vår undersøkelse med tre spørsmål: 1) «Har frivilligsentralen mest tilbud, tjenester og aktiviteter i egen regi, eller tilrettelegges det mest for frivillige lag og organisasjoners tilbud, tjenester og aktiviteter?», 2) «Ut fra din vurdering, hvor godt passer de følgende påstandene om situasjonen for din frivilligsentral i dag: Frivilligsentralen er først og fremst fokusert på egne aktiviteter» og 3) «Ut fra din vurdering, hvor godt passer de følgende påstandene om situasjonen for din frivilligsentral i dag: Frivilligsentralen er først og fremst et bindeledd mellom kommune, lokale organisasjoner og innbyggere».

De to sistnevnte spørsmålene stiller vi også formulert som spørsmål om rollen respondenten «mener frivilligsentralen bør spille i din kommune fremover?».

I likhet med Eimhjellen og Guribye, finner vi at frivilligsentralene i distriktskommunene kombinerer rollene som tilbyder av egne aktiviteter og bindeledd: 47 prosent av sentralene oppgir at de har omtrent like mye tilbud i egenregi, som de driver tilrettelegging for tilbud fra frivillige lag og foreninger. Vi ser allikevel at egne aktiviteter fortsatt har en høyere prioritet mange steder: 42 prosent oppgir at de har mest tilbud i egenregi, mens 12 prosent (kun 19 sentraler) oppgir at de hovedsakelig driver mest bindeledd-virksomhet.

**Figur 7:** Har frivilligsentralen mest tilbud, tjenester og aktiviteter i egen regi, eller tilrettelegges det mest for frivillige lag og organisasjoners tilbud, tjenester og aktiviteter?

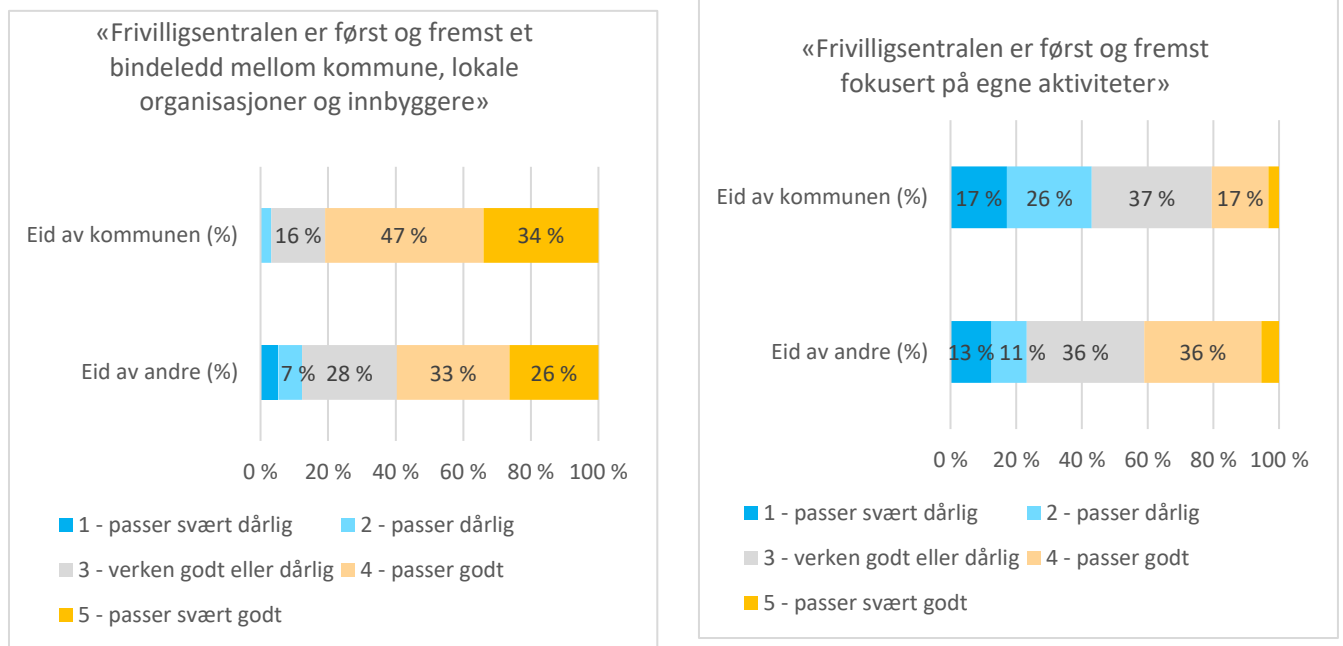


Dette betyr allikevel ikke at sentralene som hovedsakelig har aktiviteter i egenregi, oppfatter sin rolle annerledes: Vi ser at også disse organisasjonene i like stor grad som andre er av den oppfattelsen at frivilligsentralens rolle i dag først og fremst er å være et bindeledd.

### Kommunale sentraler ser seg mer som bindeledd enn andre sentraler

Interessant nok finner vi forskjeller mellom kommunalt eide frivilligsentraler og sentraler eid av frivillige lag og foreninger: Kommunalt eide frivilligsentraler oppgir i mindre grad at de har mest tilbud i egenregi. Dette gjelder også i oppfatningen av hva som er den viktigste rollen: 81 prosent av kommunalt eide frivilligsentraler mener det passer godt eller svært godt at frivilligsentralen først og fremst er et bindeledd, mot 60 prosent blant frivilligsentralene eid av frivillige lag og foreninger.

Figur 8: Bindeledd eller egne aktiviteter



Dette er dermed noe i motsetning til funnet hos Eimhjellen og Guribye (2023), som i sin undersøkelse av alle frivilligsentraler finner lite variasjon mellom kommunale og ikke-kommunalt eide frivilligsentraler i hvorvidt primærrollen er å være bindeledd eller drive konkrete aktiviteter. De peker på at dette kan tyde på at plasseringen av frivilligsentralen som en hybrid mellom offentlig og frivillig sektor, og den politiske økte vektlegginga av bindeleddsfunksjoner, kan ha «ensretta» frivilligsentralenes perspektiver på egen rolle og funksjon. Vi finner derimot en slik forskjell<sup>13</sup>, og det kan skyldes at eierskapet har betydning for oppfattelsen av rollen som bindeledd i distriktskommuner. Vi er usikre på hva dette skyldes. Gjennom datainnsamlingen ble det klart for oss at få kommuner i utvalget har en egen dedikert frivillighetskoordinator, og at den rollen i mange tilfeller var lagt til daglig leder ved den kommunalt eide frivilligsentralen. I større kommuner har vi erfaring med at disse rollene i større grad er skilte. Kan dette være med på å påvirke perspektivet på frivilligsentralen som bindeledd, ettersom koordineringen av lokal frivillighet kanskje står lenger opp på stillingsbeskrivelsen?

## En krevende balanse mellom bindeledd og egenregi

Det er ikke enkelt å balansere mellom å være et bindeledd og drive egne aktiviteter. Enkelte av respondentene problematiserer spørsmålet om hva som bør være hovedrollen til frivilligsentralene fremover i fritekstsvaer:

Skal frivilligsentralen være som et ekstra lag [...], eller skal den hjelpe [frivillige] lag som allerede eksisterer med sine aktiviteter og hjelpe [frivillige] lag å

<sup>13</sup> Dette kan skyldes at vi har stilt spørsmålene på en litt annerledes måte, der vi har åpnet for at daglig leder kan svare «ja takk begge deler» til begge rollene. Vi har heller ikke innenfor arbeidet med denne rapporten hatt rammene til å korrigere for de samme variablene i en regresjonsanalyse. Men ettersom variasjonen mellom svarene som gis av kommunale og ikke-kommunale sentraler er svært store, og den forrige analysen ikke tok høyde for sentralitet, kan det muligens også forklares med at dette er en forskjell en finner blant sentraler i distriktskommuner.

samarbeide? Det tenker jeg er et helt vesentlig spørsmål som bør løftes opp i større grad.

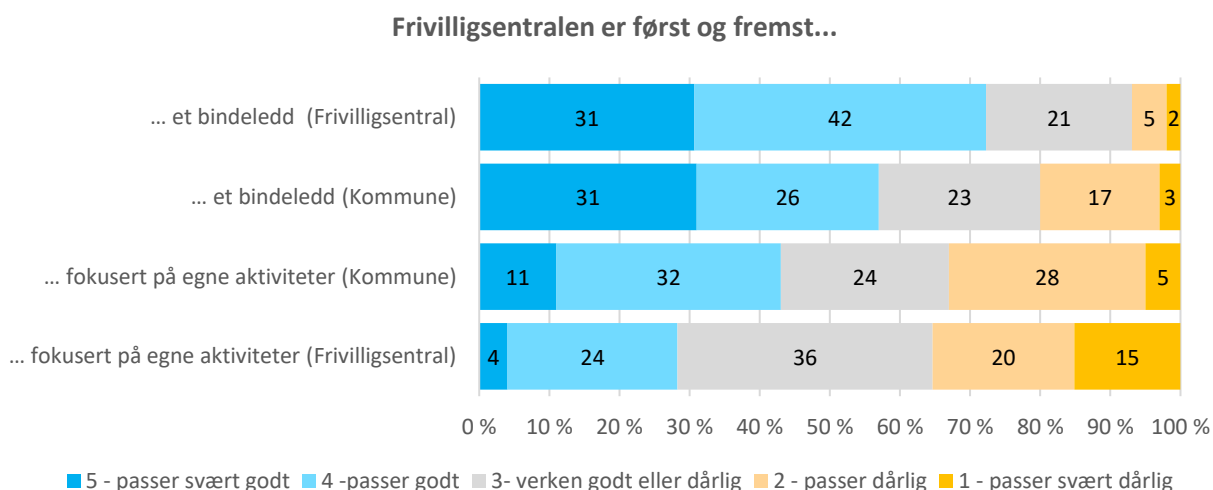
#### Frivilligsentral, spørreundersøkelsen

Vi ser både i surveyen og intervjuene at forståelsen av hva det vil si å være et bindeledd varierer, og at formuleringen i forskriften om å «være bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor» ikke alltid tolkes likt. Vi forstår det dithen ut ifra litteraturen at dette i utgangspunktet er ment å beskrive aktiviteter der frivilligsentralen kobler frivillig sektor og kommune sammen, og tilrettelegger for andres tilbud og aktiviteter som et serviceorgan, uten å være en konkurrent (Eimhjellen & Guribye, 2023; Kulturdepartementet, 2021; Lorentzen, 2012). I praksis ser vi også at en oppgave som for eksempel å sette uorganiserte frivillige i gang med oppgaver som kommunen har behov for, forstås som en del av en slik bindeleddsfunksjon – altså aktiviteter som også kan forstås som frivilligsentralens egenregi-oppgaver.

## Kommunene ser frivilligsentralene i større grad som fokusert på egne aktiviteter i dag ...

Vi noterer oss også at det er noe sprik mellom kommunenes og frivilligsentralenes perspektiver på hva som er frivilligsentralens rolle i dag. En større andel av respondentene fra kommunene ser på frivilligsentralen som først og fremst fokusert på egne aktiviteter, og i mindre grad som et bindeledd, enn det frivilligsentralene selv gjør (figur 9). Mens 73 prosent av frivilligsentralene mener det passer godt eller svært godt at frivilligsentralen først og fremst er et bindeledd, er det 56 prosent av kommunene som mener dette. 20 prosent av kommunene mener det passer dårlig eller svært dårlig, mot kun 7 prosent av frivilligsentralene. En større andel av frivilligsentralene mener altså at de først og fremst fungerer som bindeledd.

**Figur 9:** Frivilligsentralene (N=150) og kommunenes representanter (N = 115) er noe uenige om frivilligsentralen i dag først og fremst er et bindeledd, eller fokusert på egne aktiviteter



Dette synspunktet henger også sammen med hvordan en ser på rollen til frivilligsentralen opp imot frivillige organisasjoner i kommunen. Selv om et flertall av respondentene både i kommunene og frivilligsentralene ikke ser på frivilligsentralen som en konkurrent når det gjelder frivillige, er det en lavere andel blant kommune-respondentene som avviser dette. Dette kan kanskje være knyttet til at

kommunene oppfatter frivilligsentralenes egenregi-aktiviteter og rekruttering til disse som i konkurranse med andre frivillige organisasjoner.

## ... men er enige med sentralene at i fremtiden er frivilligsentralen et bindeledd

Når vi spør respondentene om hva de tenker at frivilligsentralens rolle først og fremst bør være fremover, så er frivilligsentraler og kommunerepresentanter langt mer samstemte: 82 prosent av frivilligsentralene og 83 prosent av kommunerepresentantene mener at det passert svært godt eller godt at frivilligsentralen først og fremst bør være et bindeledd, mens kun henholdsvis 16 prosent og 20 prosent mener at det passer godt eller svært at sentralen først og fremst bør være fokusert på egne aktiviteter. Oppsummert ser det dermed ut til at kommunen og frivilligsentralen er enige om målet, men av ulik oppfattelse om hvor de står i dag på vei mot det målet.

Frivilligsentralenes rolle som bindeledd kan forstås som en situasjon der sentralen selv får et økt ansvar om å koble aktører – og da særlig lokale frivillige organisasjoner – i kommunenes tjenesteøkosystem sammen med ytere og mottakere av frivillig innsats. En slik rolle kan tenkes å forutsette ny nettverkskompetanse blant de daglige lederne som i har fått tildelt et økende ansvar for å koble sammen aktører for å skape gode tjenester og samfunn.

## Frivilligsentralens velferdstjenester

---

Mange av sentralene og deres samarbeidspartnere i kommunene oppfatter frivilligsentralen som å dels arbeide som et bindeledd, og dels med aktiviteter i egen regi. Men hva bidrar frivilligsentralene med mer konkret?

Når det gjelder hvor mange ulike typer aktiviteter sentralene driver med, skiller distriktskommunene seg noe fra hverandre. Basert på data fra frivilligsentralenes publisering av aktiviteter<sup>14</sup>, ser vi tegn til at distriktskommunene (sentralitet 6) i likhet med de mest sentrale kommune (sentralitet 1) har færre ulike typer aktiviteter enn kommunene med sentralitet 2-5. Dette kan bety at kommunene med de største avstandene, i likhet med kommunene med de minste avstandene, i større grad spesialiserer seg på noen typer tilbud. Sentraler i kommunene «i midten» – som utgjør det store flertallet av sentraler – har derimot et større spekter av aktiviteter. Dette sammenfaller med tidligere funn. Eimhjellen m.fl. (2020) sier at:

Denne funksjonen [som nærmiljøsentral med mål om å nå lokalsamfunnet generelt] ser likevel ut til å være mindre fremtredende i storbyene. [Det] kan indikere at storbyentralene er mer tydelig rettet mot spesifikke målgrupper mens frivilligsentralene utenfor de store byene er mer rettet mot lokalsamfunn mer generelt. [...] Vi ser at en større andel av frivilligsentralene utenfor

---

<sup>14</sup> Analysen er basert på data fra Norges Frivilligsentraler. Totalt bruker om lag 70 prosent av sentralene tjenester fra Norges Frivilligsentral til å publisere informasjon om aktiviteter på sine nettsider. Norges Frivilligsentraler har strukturerte data om bl.a. hver enkelt sentrals kategorisering av disse aktivitetene. Dette gir oss mulighet til å se på om det er forskjeller i aktivitetsnivået mellom sentralene i distriktskommuner og i mer sentrale kommuner. Det er noe høyere andel distriktskommuner enn andre kommuner som benytter seg av dette denne publiseringsløsningen.

storbyene tilbyr et større spekter av aktiviteter enn det som er tilfellet blant storbysentralene.

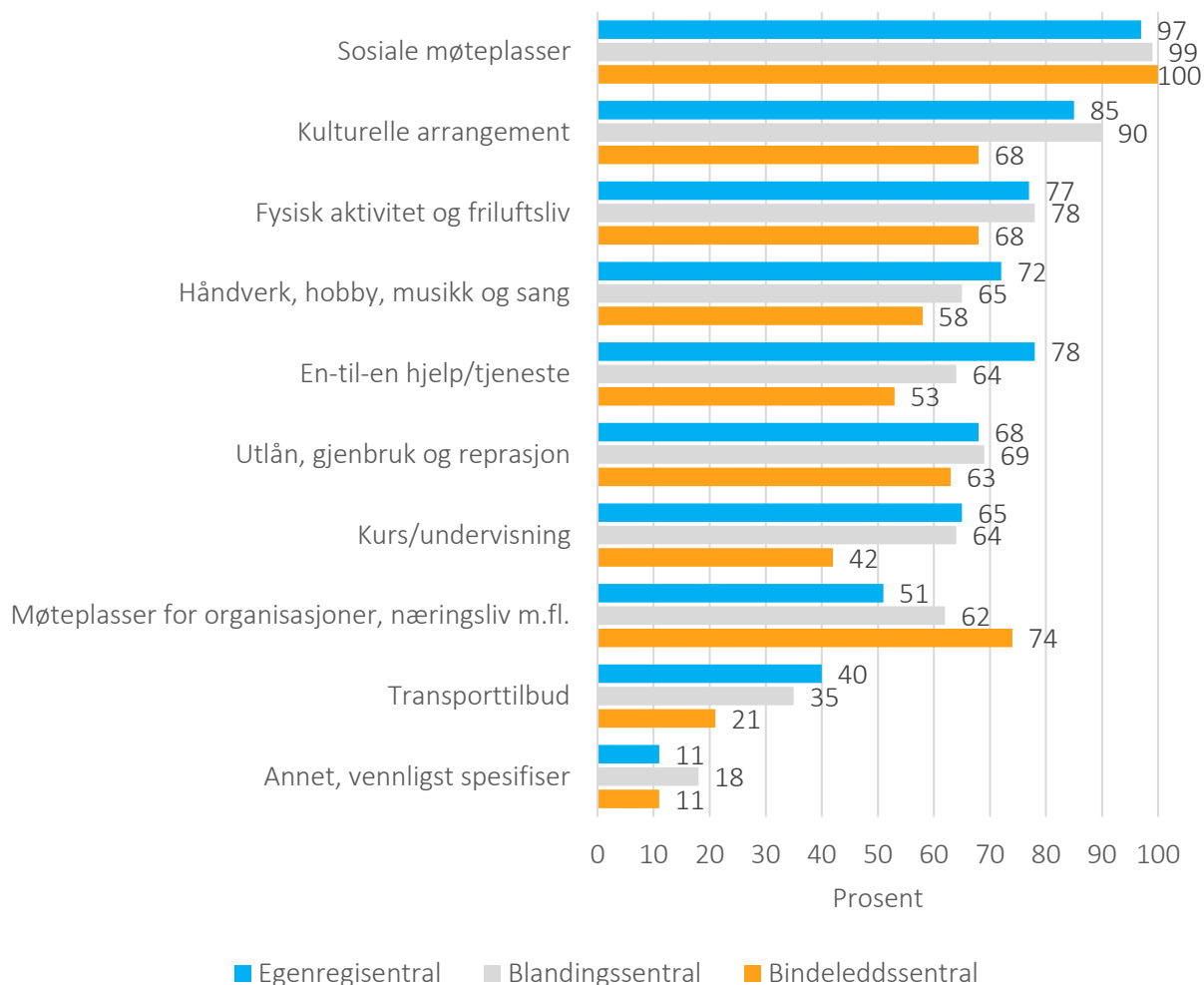
Når vi spør frivilligsentralene i distriktene selv om hvilke tjenester, tilbud og aktiviteter de organiserer (Figur 10), er sosiale møteplasser det desidert vanligste: Så godt som samtlige sentraler har et slikt tilbud. Dette dreier seg gjerne om møter hvor eldre, unge eller andre kan møtes for uformelt samvær i frivilligsentralens lokaler eller andre steder. Deretter er kulturelle arrangement og fysisk aktivitet og friluftsliv de mest utbredte tilbudene.

Det er noen forskjeller mellom hvilke tilbud sentralene som oppgir at de først og fremst arbeider med å tilrettelegge for andre har, og blant sentralene som har mest tilbud i egenregi: Blant bindeledd-sentralene er det først og fremst sosiale møteplasser og møteplasser for organisasjoner og andre som de arrangerer, fulgt av ulike typer arrangement. Blant sentralene med aktiviteter i egenregi og som oppgir at de gjør begge deler, er det sosiale møteplasser og så arrangementer. Egenregi-sentralene oppgir i større grad enn de andre at de har en-til-en-hjelp og tjenester.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Denne kategoriseringen sier noe om hva sentralene tilbyr mest, og vi har basert den på svarene sentralene har gitt på spørsmålet i spørreundersøkelsen om frivilligsentralen har «mest tilbud, tjenester og aktiviteter i egen regi, eller tilrettelegges det mest for frivillige lag og organisasjoners tilbud, tjenester og aktiviteter?» (jf. figur 7). Sentraler som har oppgitt at de kun har tilbud i egenregi eller har mest tilbud i egenregi, er klassifisert som «egenregi-sentraler», sentraler som har oppgitt at de kun eller mest driver tilrettelegging er klassifisert som «bindeleddsentraler», og de som plasserer seg i midten er «blandingsentraler».

**Figur 10:** Hvilke tjenester, tilbud og aktiviteter organiserer frivilligsentralen selv eller sammen med andre? Etter om sentralen har mest egenregi, mest bindeledd eller en blanding (N = 156)<sup>16</sup>



## Utbredt samarbeid om velferdstjenester

I denne rapporten er vi opptatt av velferdstjenester i bred forstand.<sup>17</sup> Et flertall av frivilligsentralene i distriktskommuner samarbeider med kommunen om å yte en form for velferdstjeneste. Fra spørreundersøkelsene ser vi at omtrent 80 til 85 prosent av kommunene og frivilligsentralene oppgir at de har et samarbeid om velferdstjenester. Andelen er marginalt høyere blant de kommunalt eide frivilligsentralene (89 prosent) enn de øvrige (83 prosent). Både sentraler som hovedsakelig ser seg som bindeleddssentraler, egenregi-sentraler og blandingssentraler bidrar i like stor grad.

Om lag 90 prosent av de som tilbyr velferdstjenester, tilbyr det innenfor området «Mangfold, inkludering og integrering», og «Helse, pleie, omsorg og eldre». I fritekstsvarene konkretiseres dette som ulike typer aktiviteter for eldre, enten på sykehjem eller møteplasser i nærmiljøet for hjemmeboende, og språkcafeer og ulike turtilbud for innvandrere. Om lag 80 prosent av sentralene har tilbud til «Barn, ungdom, oppvekst og skole» og/eller «Kultur, fritid og idrett». Det er en større

<sup>16</sup> Kilde: Spørreundersøkelse til frivilligsentraler i distriktskommuner.

<sup>17</sup> Velferdstjenester er i undersøkelsen definert som tjenester som bidrar til å øke en persons levekår, livskvalitet eller levestandard.



andel av de kommunalt eide frivilligsentralene som oppgir at de tilbyr slike tjenester. Aktiviteter for ungdom eksemplifiseres gjerne med ulike former for ungdomsklubb. Nesten 70 prosent av sentralene har tilbud på alle fire områder.

Det varierer imidlertid stort om de oppgir at de tilbyr velferdstjenester alene, eller om de tilbyr velferdstjenester sammen med andre. Dette gir oss en indikasjon på hvorvidt tjenestene ytes i konstellasjoner gjennom samproduksjon eller samskaping, eller som selvstendig aktør. Det er vanligere å samarbeide med andre, enn å tilby tjenestene på egenhånd, noe som peker på at samarbeid (enten som samskaping eller samproduksjon) er en viktig del av tjenesteytingen.

## Møteplasser viktig for bindeleddsrollen

Gjennom fritekstsvarene, casestudiene og intervjuene fikk vi innsikt i hvordan dette foregår, med mange gode eksempler på frivilligsentralens bidrag til tilbud og tjenester. Blant sentralene som oppgir at de hovedsakelig er et bindeledd, er det gjerne ulike former for møteplasser og kontaktevirsomhet som nevnes. En sentral trekker fram at de er et ressurscenter for frivillig aktivitet knytta til integrering av flyktninger, ungdomsklubb for ungdommer og aktiviteter for pensjonister:

Frivilligsentralen her er et ressurscenter for all frivillig aktivitet. Jeg er med å legge til rette for at de frivillige skal ha en så enkel jobb som mulig. Det vil si at jeg kan kontaktes for å finne egnede lokaler, søke tilskudd, markedsføre tilbud og liknende. Disse tilbudene som frivillige lag og organisasjoner tilbyr kan være i alle retninger. [En gruppe] arbeider strategisk for å integrere flyktningkvinner, ungdomsklubbene for ungdom og pensjonistlagene for pensjonister. Samtidig er jeg tett med i samarbeidet rundt [...] en app der vi koordinerer en-til-en-opppdrag. [...] Vi har en gruppe der hjemmetjenesten og sykehjemmene legger ut en-til-en-opppdrag på vegne av sine brukere, en gruppe der integreringstjenesta kan gi informasjon direkte til sine brukere og vi holder nå på med en utvidelse der lag og organisasjoner kan legge ut [andre oppdrag].

*Bindeledd-sentral, spørreundersøkelsen*

Denne frivilligsentralen ser ut til å vektlegge aktivitetene blant «deres» frivillige, og hvordan de opererer som bindeledd mellom de frivilliges aktiviteter og ulike behov i kommunen som kommunale tjenester fanger opp. En annen organisasjon peker på hvordan de hovedsak formidler mellom eksisterende frivillige lag og organisasjoner og kommunen:

Frivilligsentralen bidreg med å få ut informasjon til befolkninga på vegne av frivillige lag og organisasjonar og kommune. Alle arrangement i regi av frivillige organisasjonar vert delt av frivilligsentralen på kommunen sin aktivitetskalender og på infoskjermer som fins i heile kommunen. Frivilligsentralen bidreg til å få ut informasjon om lavterskeltilbod som fritidsklubb og inkluderingsfond for barn og unge. Frivilligsentralen styrer også BUA saman med biblioteket og har også gratisbutikk som er open kvar dag på kommunehuset med gratis klede og sko til alle innbyggjarar i kommunen.

*Bindeledd-sentral, spørreundersøkelsen*

## Velferdstilbud for eldre og innvandrere er viktige tilbud

Blant sentralene med mest tilbud i egenregi, eller som driver både med bindeleddsaktivitet og egenregi, er det særlig velferdstilbud i samarbeid med helse og omsorg for eldre, og ulike varianter av språkkaféer som eksemplifiseres:

Vi har en møteplass for de eldre, både de på sykehjem og eldre som bor hjemme. For flere av disse menneskene er dette ukas høydepunkt. De gleder seg til å treffes og ta en kopp kaffe og spise vaffel sammen. Ofte har de ansatte på sykehjemmet dårlig tid, vi tar oss derfor tid til litt lakking av negler, lesing, synging, baking osv med beboerne på sykehjemmet. Vi er også i gang med å starte opp besøksvenn for de ensomme som bor hjemme.

*Egenregi-sentral*

Vi prøver å få til inkludering av flykninger, helt ned i skolealder. Vi har startet språkkafe for barn/unge parallelt med den andre frivilligsentralens språkkafe for voksne.

*Egenregi-sentral*

## Kan en nærbutikk være en frivilligsentral?

Et interessant funn vi gjorde oss underveis i datainnsamlinga, var at mange av oppgavene som frivilligsentralen gjør, også kan fylles av andre aktører. Vi intervjuet en eier av en nærbutikk plassert på et sted med stor geografisk avstand til frivilligsentralen i kommunen. Her var det tegn til at næringsaktøren i noen grad hadde begynt å fungere som en frivilligsentral i sin del av kommunen. De arrangerte blant annet flere møteplasser lokalt for bygda, hadde tatt ulike initiativ til opprettelse av velferdstilbud, og arbeidet med å opprette et tilbud for ungdom som faller utenfor skole og arbeidsliv i dialog med NAV og skoleadministrasjonen. Som en parallell til frivilligsentralers forståelse av betydningen av balanse mellom offentlige og frivillige oppgaver, var næringsaktøren opptatt av balansen mellom offentlige og private næringsdrivendes oppgaver. Vedkommende arbeidet blant for at enkelte av «ekstraaktivitetene» utenfor butikkdriften burde løses av frivillige eller det offentlige, ettersom de som privat næringsaktør også måtte ta hensyn til bunnlinja i butikkvirksomheten.

Eksempelet viser hvordan oppgaver som ofte løses av frivilligsentralen som aktør i kommunens tjenesteøkosystem også kan fylles av andre aktører ved behov, der dette behovet kommer som følge av et fravær av en lokal frivilligsentral. Arbeidet til næringsaktøren viser videre til hvordan oppgaver som utføres innad i et tjenesteøkosystem kan flyttes mellom aktører, og at denne prosessen ofte krever et arbeid som fører til at koblingen mellom næringsaktøren og kommunen omorganiseres til å være en kobling mellom frivillige aktører og kommunen.

I dette kapittelet har vi sett hvordan et flertall av frivilligsentralene i Distrikts-Norge bidrar med velferdstjenester på en rekke ulike områder. Noen sentraler har spesialisert seg i retning av å være bindeledd, med vekt på møteplass-aktiviteter og servicefunksjoner, og andre med tilbud i egenregi, med vekt på en-til-en-tjenester. Et flertall operer i begge roller, og med et bredt spekter av aktiviteter.

Det er noe større tegn til spesialisering blant sentralene i de minst sentrale kommunene. Ulike typer aktiviteter for eldre, ungdom og innvandrere er gjengangere blant tjenestene som en bidrar med.

I neste kapittel skal vi se nærmere på samarbeidsrelasjonene mellom frivilligsentralen, kommunene og andre aktører.

## 4. Frivilligsentralenes partnerskap

---

I dette kapitlet ser vi på partnerskapene mellom frivilligsentralen, kommunen og andre aktører i de lokale tjenesteøkosystemene. Hvem samarbeider, hvordan er samarbeidene organisert, er det snakk om samskaping eller samproduksjon, og hva fremmer og hemmer samarbeidene?

Alle sentralene samarbeider med enkeltfrivillige, kommuner og frivillige lag og organisasjoner. Noen sentraler har spisset samarbeidet sitt inn mot disse, mens andre sentraler har omfattende samarbeidsrelasjoner med mange andre offentlige og private aktører, herunder nærbutikken.

Det vanligste er å ha et formalisert samarbeid med kommunen, med en skriftlig samarbeids- eller intensjonsavtale. Det er særlig sentraler eid av frivillige organisasjoner som har formalisert samarbeidet. Samarbeidet med enkeltfrivillige, frivillige organisasjoner og private aktører er i hovedsak uformelt organisert, men er klart forskjellige: oppfølging av enkeltfrivillige er en hovedoppgave for daglig leder, mens forholdet til nærbutikkene i stor grad dreier seg om sponning/rabatt og møteplasser.

I samarbeid mellom kommune og frivilligsentral om velferdstjenester, ser vi at mange av frivilligsentralen deltar i prosesser som kan betegnes som likeverdig samskapende, der partene tar like deler ansvar og deltar både i utvikling og utføring av tjenesten. Arbeidet er i hovedsak ikke direkte økonomisk kompensert. Allikevel ser om lag en tredjedel av frivilligsentralene dette som tjenester de kompenseres for som en del av lokal finansiering fra kommunen.

De aller fleste sentralene vurderer samarbeidene sine overordna sett som velfungerende. Særlig samarbeidene mellom frivilligsentralen, enkeltfrivillige og frivillige lag og organisasjoner beskrives som gode. Personlig kjemi mellom personene i samarbeidet, kommunikasjonen og forankring av samarbeidet i organisasjonenes ledelse trekkes frem som faktorer som fremmer gode samarbeid. Flere kommunale sentraler oppgir at de er samlokalisert med bibliotek, innbyggjerservice eller andre kommunale tjenester, og at dette særlig letter uformelle samarbeidsformer. Utfordringer med økonomiske rammebetingelser for drift, og ulik problem- og rolleforståelse blant de involverte hemmer samarbeidene.

De siste årene har det vært økt politisk oppmerksomhet om å øke frivillighetens bidrag inn i ulike velferdstjenester. Med konseptene «kommune 3.0» og «samproduksjon» settes det søkelys på betydningen av tverrsektorielle samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i fremtidens velferdstjenesteyting. Men hvilken rolle spiller frivilligsentralene i disse konstallasjonene i dag? Organiseringen og utstrekningen av tverrsektorielle samarbeid må antas å være ulikt rundt i landet, med utgangspunkt i individuelle kommunale muligheter, utfordringer og ressurser. Vi forstår spørsmålene knyttet til partnerskap som overordnet inndelt i to undertemaer: (1) Hvem samarbeider frivilligsentralene med, og (2) Hvordan samarbeides det?

## Hvem samarbeider frivilligsentralene med?

---

Frivilligsentralenes rolle i lokalsamfunnet kan tolkes gjennom ulike nettverksmodeller, og vi har tolket disse nettverksmodellene gjennom konseptet tjenesteøkosystemer (Baron et al., 2018; Mustak & Plé, 2020). I kapittel 1 definerte vi tjenesteøkosystemer en løskoblet sammenslutning av tjenesteorganisasjoner i ett gitt område, der noen av disse organisasjonene velger å samarbeide om å levere tjenester, mens andre ikke gjør det (Høibjerg, 2020). I noen kommuner, og mellom noen kommunale enheter og frivilligsentraler, finnes det tette samarbeid, mens andre ikke har opprettet en slik kobling mellom de to sektorene på velferdstjenesteområdet.

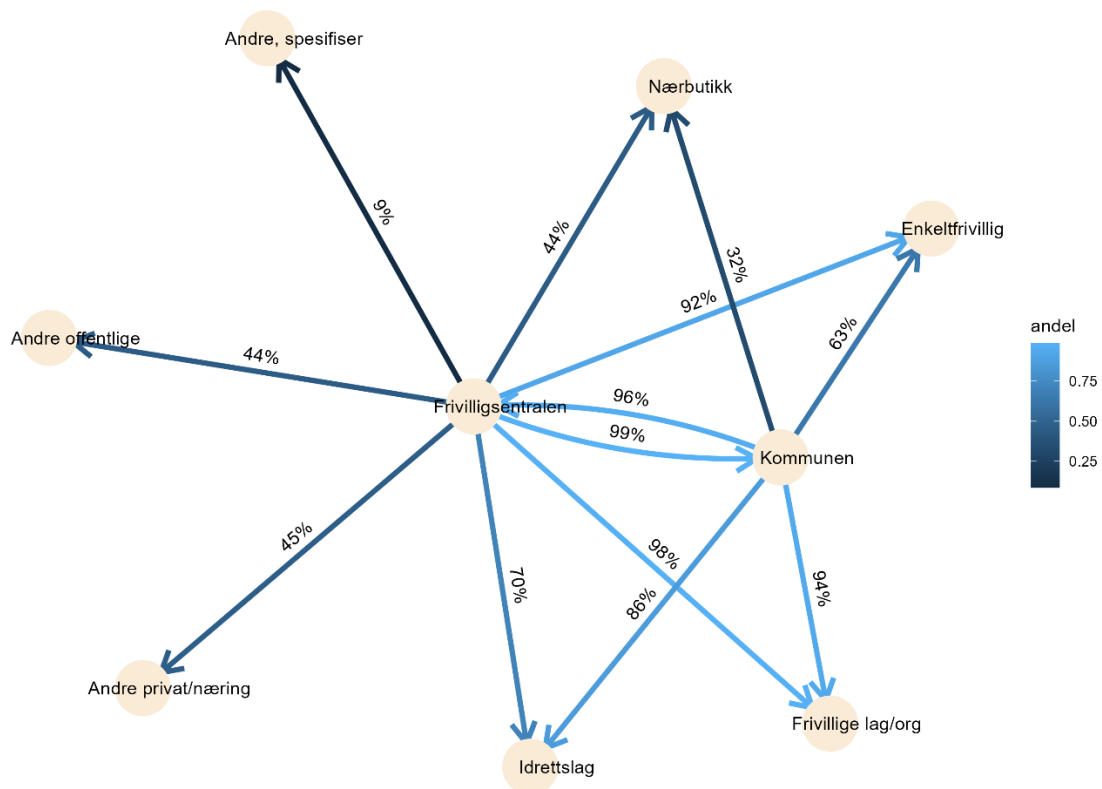
I spørreundersøkelsene til frivilligsentraler og kommuner har vi spurt begge om hvem de samarbeider med fra en liste bestående av frivillige lag og organisasjoner, idrettslag, enkeltfrivillige og nærbutikken, i tillegg til henholdsvis kommunen og frivilligsentralen. Frivilligsentralen har i tillegg fått mulighet til å velge «andre private bedrifter», «andre offentlige aktører» og «andre», mens vi for kommunen har lagt til grunn at de har samarbeid med slike aktører. Aktørene vi har presentert i spørreundersøkelsen forstås her som del av kommunens tjenesteøkosystem, men dette kan også inneholde andre aktører vi ikke har inkludert. Det vi er ute etter er å fange opp hvilke nettverkskonstellasjoner som er etablert, og hvordan aktørene samarbeider.

Så godt som alle kommuner og frivilligsentraler oppgir at de har et samarbeid med hverandre. Dette gjelder både kommunalt eide sentraler, sentraler eid av frivilligheten og sentraler med andre eierformer. De få sentraler og kommuner som ikke krysser av for at de har et samarbeid med kommunen, oppgir i så godt som alle tilfeller i fritekstsvar at frivilligsentralen er en kommunal enhet og at de derfor ikke anser det som et samarbeid. Dette er en tendens vi også har vist i kapittel 2, som reiser spørsmålet om kommunalt eide frivilligsentralers sektortilknytning: Tilhører sentralen frivillig eller offentlig sektor?

Etter samarbeid med kommunen er de vanligste partnerskapene med frivillige lag og organisasjoner, som idrettslag, og enkeltfrivillige. For frivilligsentralene er det vanligere å samarbeide med enkeltfrivillige enn idrettslag. Deretter kommer aktører som nærbutikken og andre private bedrifter, og andre offentlige aktører.

I modellen under viser vi omfanget av samarbeidskonstellasjoner i datamaterialet. Mørkere streker indikerer at færre har denne koblingen, mens lysere streker indikerer at flere har denne koblingen.

**Figur 11:** Tjenesteøkosystemer med frivilligsentralen, kommunen og andre aktører. N= 152 (frivilligsentraler), 119 (kommuner)



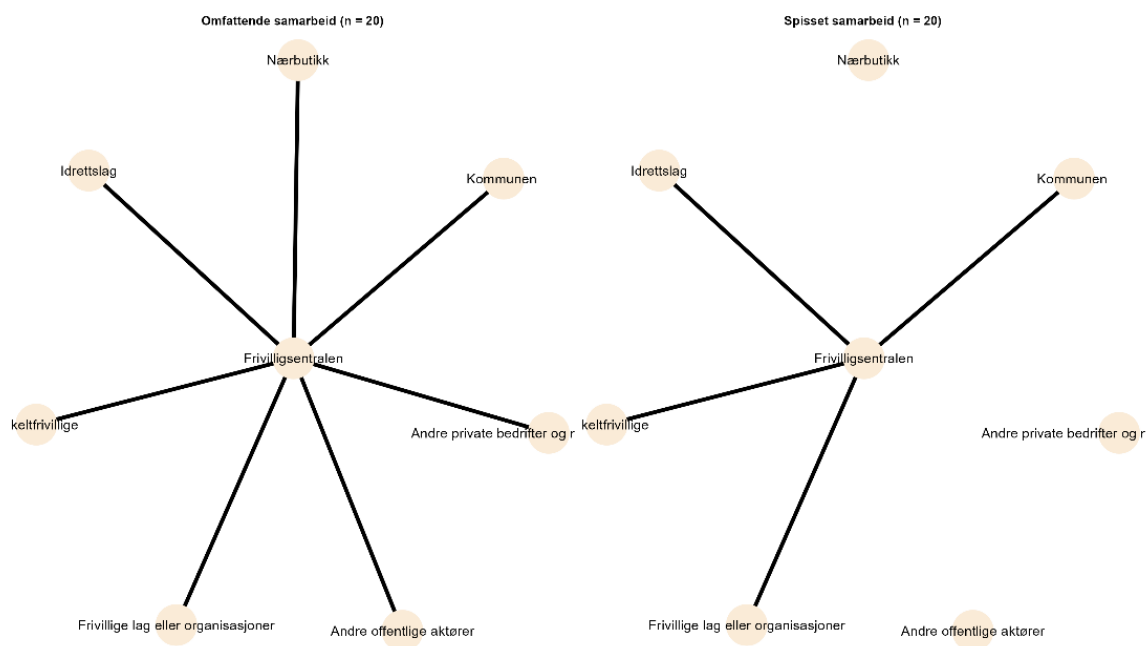
Modellen gir et bilde av at frivilligsentralen i mange tilfeller er en del av samarbeid mellom lokale myndigheter, frivillige aktører og i noen grad også private. Vi ser også konturene av at ikke alle frivilligsentraler har like sterke koblinger til alle andre aktører. Dette ser vi tydeligere når vi ser nærmere på hvilke typer samarbeidsrelasjoner som frivilligsentralene inngår i. Her er det stor variasjon, men vi identifiserer to hovedvarianter, der vi har kalt den ene «omfattende samarbeid» og den andre «spisset samarbeid» (se Figur 12).

Spissede samarbeid kjennetegnes ved at det samarbeides med de aktørene som så godt som alle frivilligsentraler har et samarbeid med: Kommunen, enkeltfrivillige og frivillige lag og organisasjoner (herunder idrettslag).

I sentraler hvor det drives mer omfattende samarbeid, samarbeides det med disse aktørene, men i tillegg inviterer en inn andre offentlige aktører og andre private aktører som nærbutikken og næringsvirksomhet.

De to variantene gir uttrykk for hvordan ulike samarbeidskonstellasjoner er opprettet med utgangspunkt i kommunenes tjenesteøkosystem. Vi antar at de fleste kommunene vi har spurt har aktørene spesifisert i spørreundersøkelsen, altså at det finnes idrettslag, nærbutikk, andre frivillige organisasjoner, og så videre. De to variantene viser dermed hvordan ulike samarbeidskonstellasjoner kan oppstå med utgangspunkt i lignende aktørtilgjengelighet i de lokale tjenesteøkosystemene.

**Figur 12:** To modeller for samarbeid mellom frivilligsentraler og lokale aktører. N= 152 (frivilligsentraler), 119 (kommuner)



Vi finner få tegn i datamaterialet som indikerer at disse to variantene av samarbeid påvirker hvordan og hvor mye sentralen er involvert i tverrsektorielt samarbeid om velferdstjenester. Dette kan indikere at om en sentral har et omfattende eller spisset samarbeid skyldes ulike strategiske valg hos daglig leder. Men vi ser også at det er noen flere av sentralene med spisset samarbeid som indikerer at de er nyoppstartede eller at de har måttet bygge opp sentralen på nytt etter flere års stillstand. Det kan indikere at de mer etablerte sentralene utvikler samarbeid med flere parter over tid, men dette har vi ikke sett systematisk på. Det kan allikevel gi mening at antallet samarbeidskonstellasjoner utvider seg over tid, ved at nye aktører i tjenesteøkosystemet finner sammen for å samarbeide om samskaping og samproduksjon av tjenester (Baron et al., 2018).

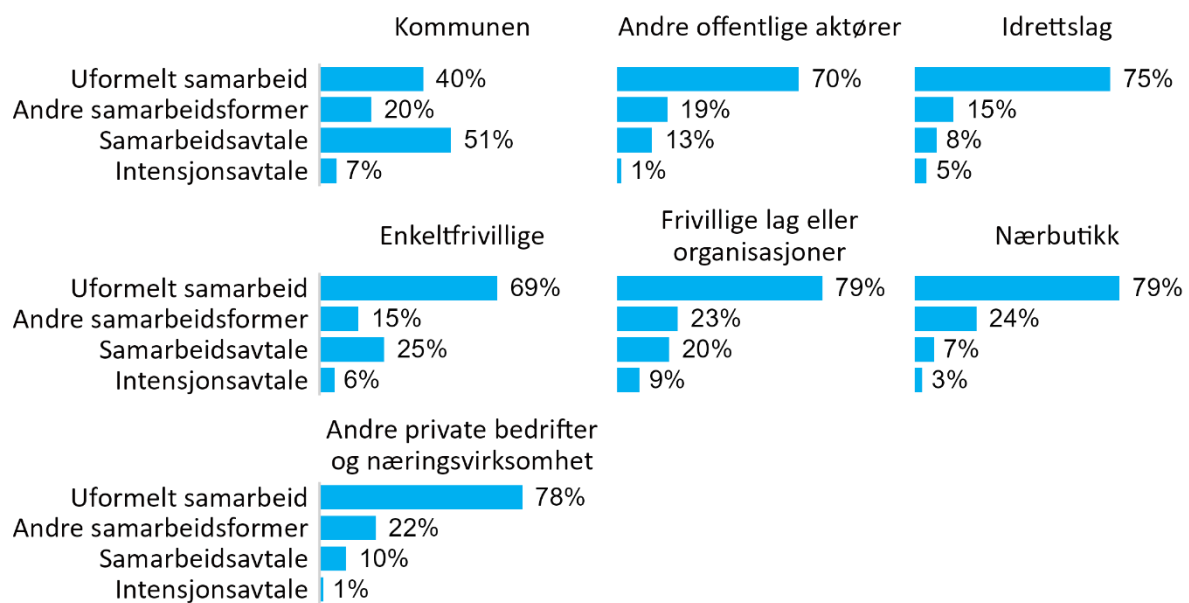
Som vi skal vise i delen om fremmere og hemmere for samarbeid, spiller personlig kjemi, forankring i ledelsen og økonomi/ressurssituasjon viktige roller. I tillegg er det slik at antall samarbeidsparter som finnes, kan reflektere hva som har vært mulig å få til lokalt. Faktorene som påvirker samarbeid kan hjelpe oss å forstå hvor relativt sterke samarbeidene er, og dermed også gi oss en indikasjon på hvor sterkt disse. Tett integrerte aktører vil trolig ha sterkere forutsetninger for samarbeid over tid enn mer løskoblede samarbeid i tjenesteøkosystemet.

## Hvordan samarbeider frivilligsentralene og kommunene

«Samarbeid» alene er et begrep med lavt presisjonsnivå, som Lorentzen (2012) poengterer. Det vi er særlig interessert i her, er de tverrsektorielle samarbeidenes organisering, og særlig hvilke roller frivilligsentralen får i samarbeid om velferdstjenester.

Det vanligste er at frivilligsentraler og kommuner har formalisert samarbeidet i en samarbeidsavtale (51 prosent) eller intensjonsavtale (7 prosent), viser spørreundersøkelsen til frivilligsentralene. Men vi ser også at en god andel, 40 prosent, har et uformelt samarbeid. Andelen med samarbeidsavtaler er særlig høy for sentraler som er eid av frivillige foreninger eller lag. Kommunalt eide sentraler også har slike avtaler, men her er det også en stor andel som oppgir at de har «andre samarbeidsformer» med kommunen.

Figur 13: Oversikt over frivilligsentralenes samarbeid (flere svar mulig)<sup>18</sup>



Uformelle samarbeid i undersøkelsen kommer i flere former. I casekommunene har vi hørt om eksempler der daglig leder ved frivilligsentralen er i hyppig kontakt med aktuelle kommunale enheter de samarbeider med. Samlokalisering kan her fungere som en god driver for uformelt samarbeid, og en kommunerepresentant fortalte at «Vi er jo i samme bygget, så vi kan bare stikke bortom». Daglig leder i kommunen fortalte at de holdt kontakt med samarbeidspartnerne over telefon, og gjorde fortløpende avklaringer knyttet til ulike aktiviteter på den måten. Fordelen med å være små ble også fremhevet av en daglig leder ved frivilligsentral, som kunne fortelle at de i kommunen er «Tett tilknyttet personlig, vi er en liten kommune der alle kjenner alle». I et fritekstsvar fra frivilligsentral har vi fått høre hvordan «Samarbeidet har vært uformelt, og har ved god kommunikasjon utviklet seg til å omfatte andre oppgaver og tjenester». Uformelle samarbeid kan dermed ofte være sterke, dersom koblingen mellom aktørene er jevnlig og gjensidig anerkjent som fordelaktig.

Formelle samarbeider har i undersøkelsen blitt fremhevet som gunstig i de tilfellene det kan bidra til å skape forankring og forutsigbarhet for partene i samarbeidet. En kommune beskriver samarbeidet med frivilligsentralen ved å skrive at det er «Ein god dialog, ein god kommunikasjon, avtalte roller, og ein avtale som viser kva ein kan forhalde seg til». De daglige lederne er også noe mer fornøyde med samarbeidene organisert som formaliserte samarbeid i form av samarbeidsavtaler.

<sup>18</sup> N avhenger av hvorvidt frivilligsentralen oppgir en samarbeidsrelasjon eller ikke. 150 sentraler har samarbeid med kommunen, 149 med frivillige lag eller organisasjoner, 140 med enkeltfrivillige, 106 med idrettslag, 69 med andre private bedrifter og 67 med nærbutikk og andre offentlige aktører.



Vi ser også at det for frivilligsentralen er vanligst å organisere samarbeidet med de fleste andre partene de samarbeider med, som uformelle samarbeid. Ut ifra spørreundersøkelsene og intervjuene, ser vi at frivilligsentralene særlig legger vekt på betydningen av gode personlige relasjoner og å ha et stort nettverk lokalt.

Kommunene og frivilligsentralene svarer ulikt om hvordan de har organisert samarbeidet seg imellom. Frivilligsentralen oppgir i større grad enn kommunene at samarbeidet er uformelt organisert, mens kommunene peker på formelle avtaler eller at samarbeidsrelasjonen er regulert gjennom den lokale finansieringa av frivilligsentralen eller ytterligere økonomisk kompensasjon. Forskjellene i svargivning her kan skyldes forskjeller i formuleringene i spørreskjemaet, men det kan også være at frivilligsentralen tenker på en rekke ulike samarbeidsrelasjoner med kommunen i bred forstand, der en har formelle avtaler med noen (f.eks. knyttet til finansiering), men også mye kontakt med f.eks. kommunalt ansatte innen helse og omsorg. For den kommunale respondenten er det da færre relasjoner å tenke på.

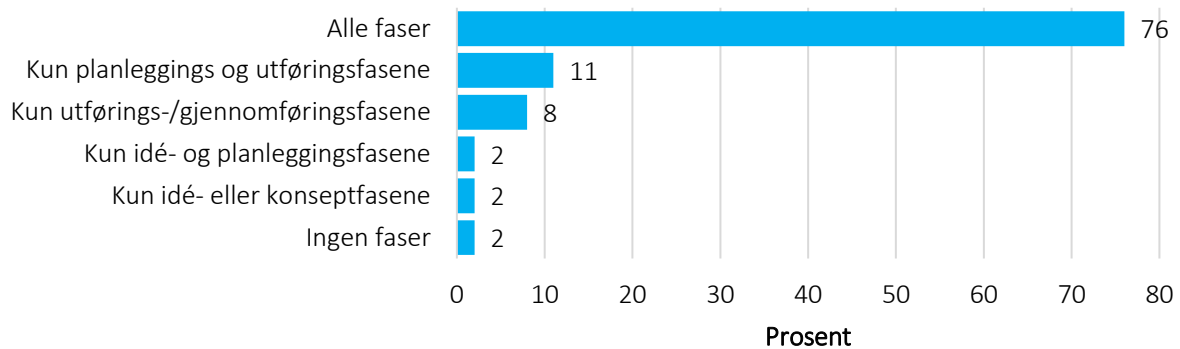
## Trengs hender eller hoder? Samskaping av velferdstjenester

Hvordan organiseres samarbeid rundt konkrete velferdstjenester? Som gjort rede for i kapittel 1, er begrepsparet *samskaping* og *samproduksjon* nyttige når en skal snakke om tjenestesamarbeid. *Samskaping* er en prosess der kommunen, frivilligsentralen og andre går sammen for å designe eller utvikle eksisterende og/eller nye tjenestetilbud. *Samproduksjon* betyr å inkludere ikke-tradisjonelle aktører i tjenesteyting, gjennom å bruke frivillige eller pårørende i velferdstjenester som i Norge typisk ytes av fagpersonell. Mange samskappingsprosesser kan ende opp med samproduserende samarbeider.

Tidligere studier har funnet at samskaping er en betegnelse som passer for mange nye typer samarbeidsrelasjoner mellom kommunale myndigheter og frivillige organisasjoner. De fant at likeverdig samskaping (der kommune og frivillige deltar på like foten tidlig i utformingsfasen) og ansvarliggjørende former for samskaping (der kommunen tar initiativ, men frivillige tar en større rolle i utføring) var mest utbredt, mens styrt samskaping (hovedsakelig styrt av kommunen) og fasiliterende samskaping (prosess initiert av frivilligheten) var mindre utbredt (Eimhjellen & Loga, 2017).

Som vi så over, samarbeider rundt 85 prosent av frivilligsentralene med kommunene om velferdstjenester. Vi spurte disse frivilligsentralene om hvilken del eller deler av prosessen eller prosjektet de deltok i: Ide- eller konseptfasen, planleggings- og utviklingsfasen, eller utførings- og gjennomføringsfasen. Her oppgir et flertall av organisasjonene, 76 prosent, at de er involverte i alle fasene rundt utvikling og gjennomføring av en velferdstjeneste.

**Figur 14:** I hvilken del eller hvilke deler av prosessen/prosjektet er frivilligsentralen med? (Frivilligsentral). N=123



Det vanligste er å være involvert i utførings- og gjennomføringsfasen, de 94 totalt prosentene av alle frivilligsentralene som svarer ett av alternativene i de tre største søylene i figur 14 er med på utføring- og gjennomføring. Det er imidlertid også veldig vanlig å være involvert på et tidligere tidspunkt. 90 prosent av sentralene oppgir at de er involvert når tjenesten er på ide-, konsept- eller planleggingsfasen. Vi tolker dette som at samskaping, der frivilligsentralen og kommunen sammen utformer og planlegger en tjeneste, er utbredt. Ønsket om samskaping mellom kommunene og frivilligheten omtalt i kapittel 2 ser dermed til å være vanlig også i praksis.

## Mange samarbeid er preget av likeverdig samskaping

I intervjuene ser vi tegn til at de vellykkede samarbeidene mellom frivilligsentral og kommune preges av likeverdige samskaping. I disse samskappingsprosessene ser vi at frivilligheten og mange frivilligsentraler er opptatt av å tilby et supplement til offentlige velferdstjenester, at tjenestene de tilbyr skal være ikke-lovpålagte, eller på andre måter oppfattes som å komme i tillegg til det som oppfattes som kommunens ansvar. Mange er også opptatt av at samarbeidet må skje på like vilkår.

Det er allikevel nok av eksempler på mindre vellykka samarbeid der frivilligsentralen eller frivillige organisasjoner har reagert på å skulle være «leverandør», i form av samproduksjon eller styrt samskaping. Tilsvarende ser vi også eksempler der kommunen reagerer på tilfeller der frivilligsentralen har en ide eller konsept til en velferdstjeneste, men ikke ønsker eller har kapasitet til å bidra inn i gjennomføringen av tjenesten. Dette gir et eksempel på et ønske om å delta i en samskappingsprosess uten at frivilligsentralen er med på gjennomføringen av tjenesteytingen gjennom samproduksjon.

La det allikevel være klart at det ikke er noe feil med samproduksjon eller å kun delta i utføring- og gjennomføring: Vi finner flere eksempler på steder hvor frivilligsentralens tilnærming er at så lenge de frivillige selv ønsker å bidra, så spiller det liten rolle om det er som leverandør eller utvikler, som hender eller som hoder.

Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene har vi også funnet eksempler på at man bør skille mellom velferdstjenester generelt og offentlig finansierte velferdstjenester mer spesielt. Flere frivilligsentraler har fremhevet hvordan frivilligsentralen på egne premisser bidrar til å fremme inkludering og motvirke utenforskap i sine kommuner, uten at dette er et supplement til, eller en del av de kommunale velferdstjenestene. Noen har vært opptatt av at disse tiltakene i seg selv er velferdstjenester som støtter livskvalitet, levekår og levestandard, uten at de faller inn under eller skal

sees på som supplement til lovpålagte kommunale tjenester. Som diskutert tidligere i denne rapporten er de velferdstjenestene som er offentlig finansiert underlagt en politisk prosess der et minimumsgrunnlag for velferdsstatens innbyggere blir definert.

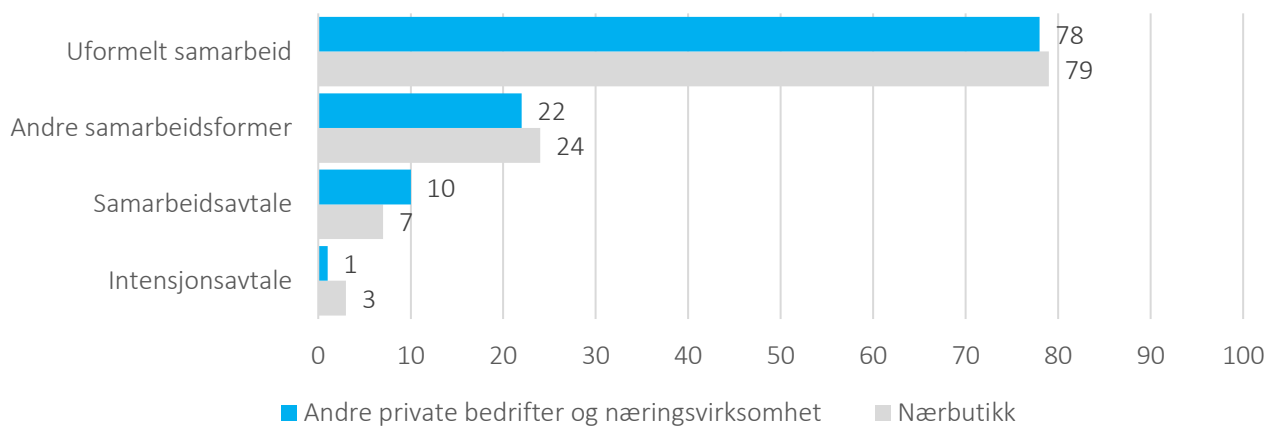
For et flertall av tjenestene er dette arbeidet ikke direkte økonomisk kompensert: 43 prosent svarer at de ikke mottar økonomisk kompensasjon, og 34 prosent oppgir at dette er arbeid de kompenseres for i lokal finansiering fra kommunen. 17 prosent oppgir at de gis en form for indirekte kompensasjon, som f.eks. gratis husleie. Kun 4 prosent får direkte betalt.

## Samarbeid med næringsaktører

For å få en mer fullstendig oversikt over frivilligsentralenes lokale samarbeid rundt velferdstjenester, har vi undersøkt i hvilken grad, og hvordan, frivilligsentralene samarbeider med næringsaktører, for eksempel nærbutikker. Frivilligsentralene samarbeider med forskjellige typer næringsaktører. 47 prosent oppgir at de enten samarbeider med nærbutikken eller andre private bedrifter og næringsvirksomhet. Flere frivilligsentraler i undersøkelsen samarbeider eksempelvis med butikker som er en del av Merkur-programmet.<sup>19</sup>

I spørreundersøkelsen har vi spurt de frivilligsentralene som har oppgitt at de har et samarbeid med nærbutikker eller næringsaktører i distriktskommuner om grad av og form for samarbeid med disse.

**Figur 15:** Organisering av samarbeid mellom frivilligsentral, nærbutikk og andre private bedrifter og næringsvirksomhet. N=67 (nærbutikk), 69 (Andre private bedrifter og næringsvirksomheter)



Figur 15 viser at uformelle samarbeid er det vanligste – ca. 80 prosent av sentralene – oppgir at de har uformelt samarbeid med nærbutikk og andre private bedrifter og næringsvirksomhet.

## Samarbeidet gir verdi for begge parter

Fritekstsvar i undersøkelsen viser at det er stor variasjon i frivilligsentralenes samarbeid med nærbutikker, men noen hovedtrekk som går igjen er samarbeid rundt matlevering, sponing og ulike

<sup>19</sup> Merkur-programmet er et utviklings- og kompetanseprogram for de minste butikkene i Norges distrikter. Målet for Merkur er å sikre innbyggere i distriktet tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet og tilleggstjenester som øker omsetningen, sikrer videre drift og gir innbyggerne i lokalsamfunnet bedre tjenester (Regjeringen, 2023).

rabatter på varer i bytte mot praktiske tjenester, henting av mat som er utgått eller holder på å gå ut på dato og samarbeid rundt arrangementer med servering for mennesker fra sosialt vanskeligstilte grupper. Under presenterer vi noen sitater rundt frivilligsentralers samarbeid med lokale næringsaktører:

I en del av kommunen har vi en liten lokal nærbutikk (...). Vi samarbeider i situasjoner der det er naturlig. Det kan være at vi får gevinster til arrangement, bruker butikken til innkjøp selv om det er forholdsvis kostbart, frivillige bistår henne på butikken med enkle oppgaver, vi legger ut påmeldinger til arrangement o.a. I tillegg kjører frivillige ut varer fra en butikk til mennesker med nedsatt funksjonsevne, vi har hatt julegaveaksjon sammen med de to større butikkene i sentrum, og samlet inn mat til de som har hatt behov. Butikkene er rause med gaver og gevinster til arrangement til både frivilligsentralen og andre lag og organisasjoner. Kort og godt; vi trenger hverandre). (Frivilligsentral)

Vi har hatt flere nærbutikker så dette er på delt grunnlag: Sentralen vår har fått spons, varer på nedsatt pris, vi har skaffet utstyr sammen. De hjelper med annonsering av aktiviteter (finder god plass i butikken til plakatene våre f.eks.) Vi hjelper hverandre når det trengs. Vi får bruke deler av utstillingen til å stille ut våre kampanjer. Velvilje jevnt over. (Frivilligsentral)

(Nærbutikken) bidrar med alt mulig, fra stort til smått. F.eks. TV-aksjonen, hvor eier av (butikk) kom forbi for å bistå med å sette opp roder, skaffe frivillige, og ikke minst donere et stort beløp til aksjonen. Setter stor pris på (eier), en kjernekar. (Frivilligsentral)

Eksemplene over er preget av samarbeid som gir inntrykk av god kjemi blant partene. Lederne for disse frivilligsentralene skriver at de opplever velvilje fra næringsaktørene på grunn av arbeid og tjenester de utfører for næringsaktøren selv, eller for lokalmiljøet som helhet. Spesielt i de to første eksemplene kommer det tydelig fram at samarbeidet er preget av gjensidighet. Næringsaktør og frivilligsentral ser gjensidig nytteverdi i hverandre, ved at de kan bidra med hver av sine typer ressurser for å imøtekomme både hverandre, og lokalbefolkningen og deres behov. Mens de lokale næringsaktørene hovedsakelig fungerer som leverandører av varer, fungerer frivilligsentralen hovedsakelig som leverandør av tjenester i form av arbeidskraft, ærend og arrangementsplanlegging.

Disse tjenestene kan i noen tilfeller bety at frivilligsentralen bidrar med frivillig arbeidskraft for butikkdrift, ut ifra et argument om at nærbutikken er svært viktig for det lokale samfunnet som møteplass og innkjøpsmulighet. En butikk kunne fortelle<sup>20</sup> at frivilligsentralen bidro til åpning av en ny butikk, ved at frivillige stilte opp for å gjøre klar butikken til åpning. En frivilligsentral i en annen kommune tok initiativ til å hjelpe en nærbutikk som slet økonomisk, og sendte inn fem frivillige som hjalp med å arrangere julemarked, etterfulgt av stadig flere sesongarrangementer som har vært

---

<sup>20</sup> Vi har som del av datainnsamlingen fått tilsendt informasjon fra oppdragsgiver om butikker innenfor Merkur-ordningen som samarbeider med frivilligsentraler, og også hatt korte telefonsamtaler med flere av disse.

inntektsbringende for butikken siden. Her oppstår det dermed en form for samproduksjon mellom frivilligsentral og nærbutikk.

Disse eksemplene viser altså at frivilligsentralene kan ha betydning for nærbutikkens overlevelse. Samtidig har frivilligsentralene interesse av å holde liv i disse butikkene fordi de bidrar med etterspurte og nødvendige varer i distriktet, samt arbeidsplasser.

## «Å kalle det samarbeid er litt drøyt»

Det bør også understrekes at slett ikke alle har et tett samarbeid med næringsaktører. Hos flertallet kjennetegnes samarbeidet i form av rabatter og sponsoravtaler, slik som hos denne frivilligsentralen som ikke beskriver relasjonen til et par-tre nærbutikker som direkte samarbeid, men mer løpende kontakt. Likevel gis det uttrykk for at også dette har sin nytte:

Samarbeid er nok litt drøyt. Det er mer slik at jeg sender ut en skriftlig henvendelse om et konkret arrangement, og så tar de det opp til vurdering om de skal støtte arrangementet. Vi har hatt julebord for brukerne av rus- og psykiatriomsorgen hvert år siden 2004, og i alle disse årene har 3 av de lokale butikkene sponset matvarer til dette arrangementet. I tillegg ringer en av disse butikkene meg hver gang de har litt flere pakker av noen matvarer og spør om vi skal ha noe selskap, eller jeg vet om noen som trenger varene i stedet for at de går i søpla. Siste eksemplet er i denne uken hvor de hadde mottatt 20 kg potet som var feilmerket med året 2023 i stedet for 2024. Dette fikk de ikke selge, og hvis vi ville hente det, så var det fint for dem å slippe og kaste maten. I denne siste sammenhengen kan vi vel si at det er et samarbeid til det beste for innbyggerne i kommunen. (Frivilligsentral)

I dette siste eksempelet ser vi at samarbeidet mellom frivilligsentral og nærbutikk er mer distansert, men at det fortsatt er motivert av en felles innsats for bærekraft og lokalmiljøet. Denne typen samarbeid er det mange eksempler av, der frivilligsentral og nærbutikk eller næringsaktør har begrenset med kontakt, men kommuniserer med hverandre for å finne ut sammen hvordan å utnytte ressurser best mulig, der de ser muligheter for det. Det fortelles om flere nærbutikker som kontakter frivilligsentraler når de har et overskudd på varer som går ut fra deres sortiment, som varierer fra matvarer til bruksvarer og klesplagg; som eksempelvis gummistøvler. Får ikke nærbutikkene solgt disse, overføres de til frivilligsentralen, som distribuerer varene videre til mennesker som trenger dem. Med andre ord er også disse samarbeidene motivert av en felles interesse for å ivareta lokalbefolkningen og deres behov, og det opprettholdes kontakt først og fremst der en ser konkrete muligheter til å omdisponere ressurser.

Uansett grad og form av samarbeid mellom frivilligsentraler og næringsaktører, ser det ut til at faktorer som motiverer til samarbeid på tvers er fortsatt tilgang på varer som er viktige for lokalsamfunnets og næringsaktørenes materielle overlevelse, samt ivaretagelse av klima og miljø. Dette danner gjerne grunnlaget for kommunikasjon mellom frivilligsentral og nærbutikk, og noen frivilligsentral-nærbutikk-relasjoner kan beskrives som gjensidige avhengighetsforhold. Dette er særlig tilfellet i de minste eller mest isolerte kommunene med begrenset tilgang på ressurser. Noen steder ser vi også at samarbeid utvikles og styrkes gjennom jevnlig kontakt og gjensidig evne til å se nytte i

hverandre over tid. Dette kan i sin tur også bidra til innovasjon og nyskapning som har økonomisk eller sosial verdi.

## Hvor fornøyde er frivilligsentralene med samarbeidet?

Hvordan fungerer samarbeidene, hva skal til for å lage gode samarbeid og hva er det som er krevende? De aller fleste daglige ledere ved frivilligsentraler ser positivt på samarbeidene sine, og oppgir at samarbeidene fungerer godt eller svært godt. Det er kun 6 av frivilligsentralene som indikerer at samarbeidet med minst en av aktørene fungerer dårlig eller svært dårlig. Som figur 16 viser, er det små variasjoner her, men det er særlig samarbeidene med enkeltfrivillige, frivillige lag eller organisasjoner og andre private bedrifter og næringsvirksomhet som flest frivilligsentraler trekker frem som velfungerende. Det er et noe større innslag av «verken godt eller dårlig» i vurderingene av samarbeidet med nærbutikken, idrettslag som spesifikk frivillig organisasjon, og andre offentlige aktører (som fylkeskommune eller statlige etater).

Figur 16: Hvor godt vurderer du at samarbeidet med følgende aktører fungerer?<sup>21</sup>



Hva er det som påvirker hvor fornøyde de enkelte daglige lederne er med samarbeidet? Ser vi resultatene fra spørsmålene om fornøydhet i sammenheng med andre trekk ved samarbeidet og sentralene,<sup>22</sup> ser vi enkelte mønstre. Daglig leder ved frivilligsentraler er marginalt mer fornøyd med samarbeid som er formalisert med samarbeidsavtaler enn med uformelle samarbeid. Samarbeidet med frivillige lag og organisasjoner og enkeltfrivillige vurderes som å fungere bedre enn samarbeidet

<sup>21</sup> N varierer etter om frivilligsentralen har oppgitt å ha en samarbeidsrelasjon eller ikke, og om sentralen har svart på spørsmålet. N = 147 for frivillige lag eller organisasjoner, 145 for kommunen, 138 for enkeltfrivillige, 105 for idrettslag, 67 for andre private bedrifter og næringsvirksomhet, 66 for nærbutikk og for andre offentlige aktører. «Annet» er droppet pga. få svar.

<sup>22</sup> Dette er undersøkt med en multivariat lineær regresjonsanalyse, med fornøydhet som avhengig variabel, og de uavhengige variablene samarbeidsform, samarbeidspartner, sentralens eierform, sentralens typeklassifisering som egenregi, bindeledd eller blandingssentral og hvorvidt kommunen oppgir å ha en frivillighetspolitikk. Dokumentasjon kan gis på forespørsel.

med kommunene. Vi ser også at sentraler i kommuner med og uten frivillighetspolitikk er om lag like fornøyde med samarbeidet. Vi kan også legge merke til at sentraler som er organisert som stiftelser og har oppgitt at de har «andre samarbeidsformer» enn formelle samarbeids- og intensjonsavtaler og uformelle avtaler, er noe mer fornøyde enn andre sentraler.

Hovedinntrykket er allikevel at frivilligsentralene i hovedsak peker på velfungerende tverrsektorielle samarbeid.

## Hva fremmer og hemmer samarbeid?

---

På bakgrunn av tidligere forskning på samarbeid utledet vi et spørsmålsbatteri om hva som hemmer og fremmer tverrsektorielt samarbeid. Vi stilte spørsmål til både frivilligsentralen og kommunen, og formulerte det på en slik måte at de kunne ta utgangspunkt i sine konkrete erfaringer med samarbeid.

De tre faktorene som flest av både sentraler og kommunale kontaktpersoner trekker frem som i svært stor eller stor grad **fremmende** er 1) personlig kjemi mellom personene i samarbeidet, 2) kommunikasjon og 3) grad av forankring av samarbeidet i ledelsen.

Det er interessant å se at personlig kjemi trekkes fram som i stor grad fremmende for samarbeidet av begge parter. Vi ser dette godt i intervjuer og fritekstsvær, hvor det flere steder fremheves hvor godt det uformelle samarbeidet med ulike enkeltpersoner fungerer – og et fåtall steder pekes det på at kjemien kanskje ikke har vært så god som den kunne.

I en av casekommunene ble personlig kjemi og kommunikasjon mellom daglig leder i frivilligsentralen og kommuneledelse samt underliggende etater fremhevet som grunnleggende for det gode samarbeidet. En representant fra kommunen utdypet dette ved å si hvordan «Det har stor betydning at den som leder frivilligsentralen kjenner kommunen og den kommunale ledelsen godt. At den [lederen] har en forståelse for hvor ting starter og slutter, da har man lettere for å se sin plass».

I en annen av casekommunene observerer vi motsatsen til dette, når daglig leder og et kommunalt kontaktpunkt i intervjuene beskriver hver sin side av en ulik forståelse av nettopp «hvor ting [ansvar] starter og slutter», med praktiske konsekvenser for relasjonen og opprettelse av en ny velferdstjeneste lokalt i casekommunen.

Sentralene og kommunene er også enige om at det som i størst grad er **hemmende**, er 1) økonomiske rammebetingelsene i størst grad er hemmende for samarbeidet. For frivilligsentralene er det deretter 2) rolleforståelse og 3) fysisk avstand/reisevei som har vært eller er hemmende. Kommunene legger derimot vekt på 2) problemforståelsen, og så 3) rolleforståelsen og grad av forankring av samarbeidet i ledelsen.

De økonomiske rammebetingelsene fremheves som hemmende av mange i spørreundersøkelsen: 33 prosent av frivilligsentralene og 25 prosent av kommunerepresentantene. Av det som nevnes av konkrete økonomiske utfordringer, er det særlig økonomi knytta til å ha nok ressurser til lokaler for møteplasser, og det at daglig leder har kapasitet til å følge opp de frivillige, ikke kun drive administrasjon. En generelt presset kommuneøkonomi oppgis også som en faktor som stresser mange av samarbeidspartene i det offentlige.

Her er det også interessant å se at det er en rekke sentraler, og da særlig sentraler eid av frivillige lag og organisasjoner, som trekker frem økonomiske rammebetingelser som noe som har vært i stor eller

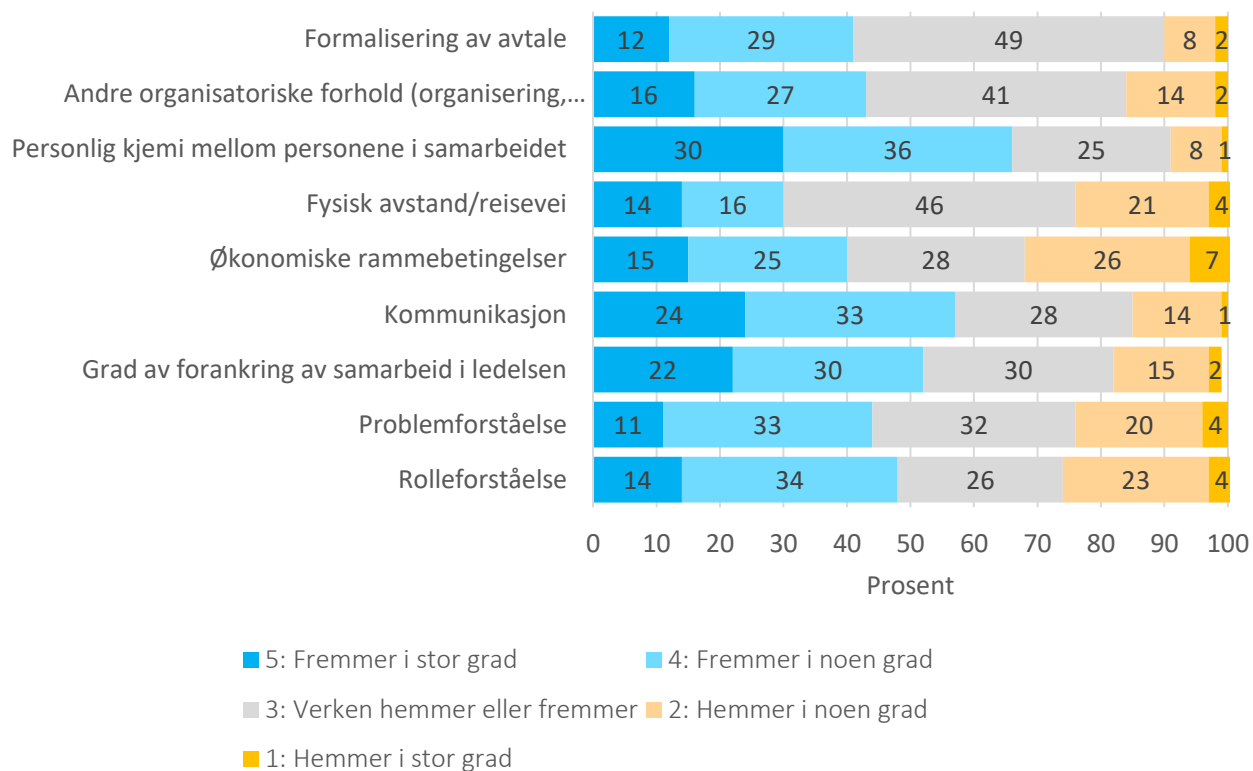
svært stor grad fremmede for et godt samarbeid. Her finnes det altså eksempler på samarbeid hvor en har fått økonomien til å fungere. Enkelte av de vi intervjuet i frivillige organisasjoner med kjennskap til frivilligsentralens virke, trakk her fram at dagens innretning på tilskuddsordningen for frivilligsentralen samt muligheten til å ha en ansatt i 100 prosent stilling nok bidro til stabile betingelser for sentralen.

At rolleforståelsen kan være ulik og gi problemer for samarbeidet har vi også fått bekreftet gjennom intervjuer og fritekstsvaer. En leder for en frivilligsentral setter det på spissen ved å si at «Kommunen behandler frivilligheten som gratis arbeid, og mangler forståelse for hva frivillighet er og hvordan engasjement oppstår». Tilsvarende finner vi synspunkter hos kommunalt ansatte om at frivilligsentralen oppfattes som veldig opptatte av å etablere en avstand til kommunen, og litt for fort skyver ansvar tilbake til kommunen, og dermed ikke helt har forståelse for frivilligsentralens rolle slik vedkommende oppfatter det. En person peker på at dette kan skyldes prioriteringer i frivilligsentralens styre, og spissformulerer at «styret i frivilligsentralen viser lite motivasjon for å sette seg inn i [regelverket og retningslinjene som følger en frivilligsentral], og ønsker i størst mulig grad å bruke daglig leder som kaffeservitør på dagtid.». Samtidig ser vi også at det blant kommunale ledere med lederansvar for kommunale frivilligsentraler er noe usikkerhet rundt hvordan de skal utøve lederskap på en god måte, som både hensyntar ordinære styringshensyn, og de spesielle betingelsene som gjerne følger kommunale frivilligsentraler med egne styrever e.l. som vedtar handlingsplaner.

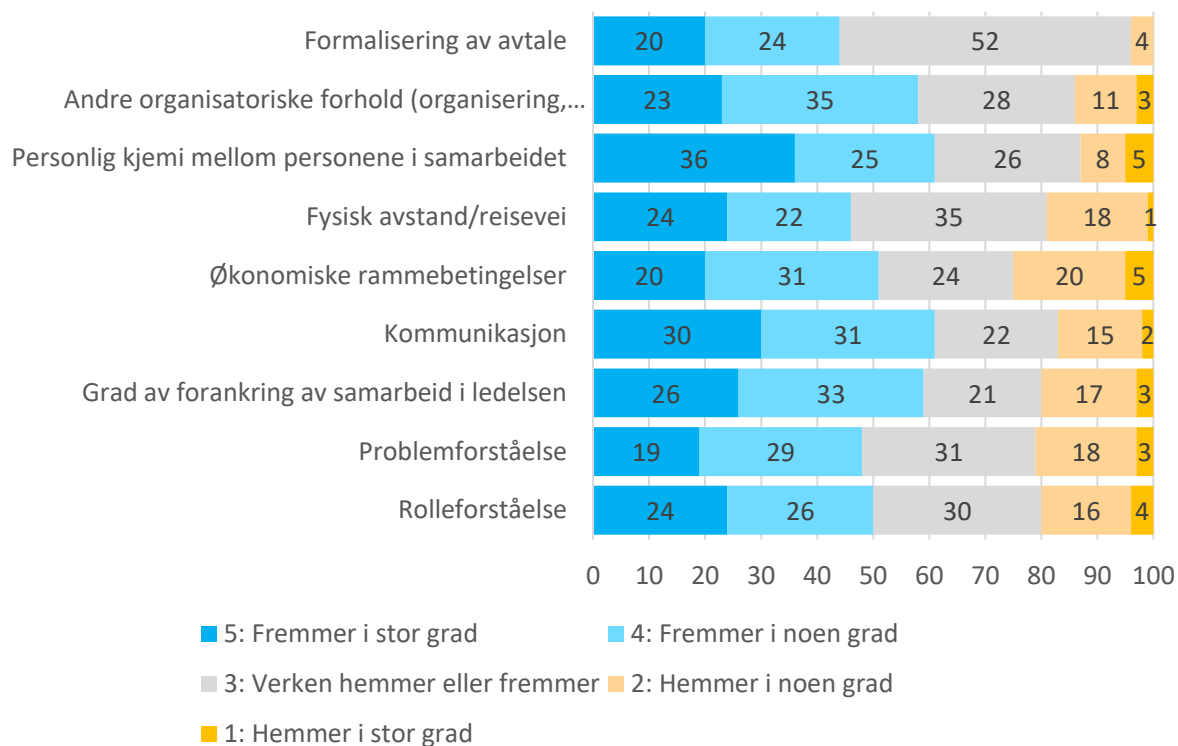
En kort oppsummering av uenigheten kan være at enkelte frivilligsentraler forstår rollen sin som å være en del av frivilligheten, og at de derfor må være påpasselige i forholdet til kommunale tjenester. Kommunalt ansatte vektlegger derimot i større grad behovet de ser for involvering fra frivillige i ulike små og store sosiale oppgaver. Særlig kommunale ledere ser nok også i stor grad på utfordringene som tjenestene står ovenfor, med behov for flere hender. Uten tydelig kommunikasjon kan møtet med en frivilligsentral holdning om å nøye se på grensen mellom frivillighetens og offentlige myndigheters rolle være krevende.



**Figur 17:** Med bakgrunn i dine konkrete erfaringer fra samarbeid mellom frivilligsentral og kommune: I hvilken grad har følgende faktorer vært fremmende eller hemmende for deres samarbeid? (**Frivilligsentralens** svar) N=140<sup>23</sup>



**Figur 18:** Med bakgrunn i dine konkrete erfaringer fra samarbeid mellom frivilligsentral og kommune: I hvilken grad har følgende faktorer vært fremmende eller hemmende for deres samarbeid? (**Kommunenes** svar) N=110



<sup>23</sup> Med andre organisatoriske forhold er det spesifisert «organisering, rutiner, oppgave- og ansvarsfordeling».

### **Matombringing – en tjeneste i gråsonen mellom offentlig og frivillig**

*En av tjenestene som har oftest trekkes frem som noe som har skapt diskusjon lokalt, er matombringingsstilbud. Mange steder tar dette form av at frivillige i regi av frivilligsentralen jevnlig – noen steder så ofte som sju dager i uka – kjører ut mat til eldre som bor hjemme.*

*Langt ifra alle frivilligsentraler har imidlertid ønsket å tilby dette. Frivilligsentralene som ikke har slike tilbud, har gjerne pekt på at matlevering er et tilbud som det er knytta kommunale vedtak til for den enkelte mottaker. Blir ikke dermed det å kjøre ut maten en del av det å oppfylle et kommunalt vedtak? Andre har vært opptatt av at det er en tjeneste som av de aller fleste oppfattes som noe kommunen burde ha ansvaret for, og kanskje også tidligere har hatt ansvar for. Flere frivilligsentraler har derfor valgt å ikke tilby en slik tjeneste.*

*I kommuner med store avstander, kan det være krevende for frivilligsentralen eller frivillige å organisere et slikt tilbud: det er rett og slett vanskelig å finne frivillige som ønsker eller har mulighet til å kjøre så mye som trengs. Det blir også fort snakk om hvordan utgifter til kjøring skal dekkes, og hvordan de eldre skal få maten sin hvis de frivillige ikke har anledning til å stille. For frivilligsentralen må dermed etablering av et slikt tilbud sees opp mot andre tilbud de ønsker å etablere.*

*Kommunene som har eller ønsker å etablere et slikt tilbud, peker gjerne på sin side på at matombringing ikke er en lovpålagt tjeneste. I en prioriteringssituasjon er det dermed et tilbud som står i fare for å forsvinne. Det er det ingen som ønsker.*

*Konklusjonene på diskusjonene varierer. Noen steder har frivilligsentralen valgt å ikke etablere et slikt tilbud. Noen steder er det etablert et tilbud fordi de frivillige ønsker å tilby det, og det overstyrer prinsipper om frivillighetens rolle. Andre steder har frivilligsentral og kommune blitt enige om at matombringingen i regi av frivilligsentralen skjer til en videre personkrets enn det kommunen i utgangspunktet tilbyr slik tilkjøring til. Dermed har en funnet frem til et kompromiss.*

## **Samlokalisering i tverrsektorielt samarbeid om velferdstjenester**

---

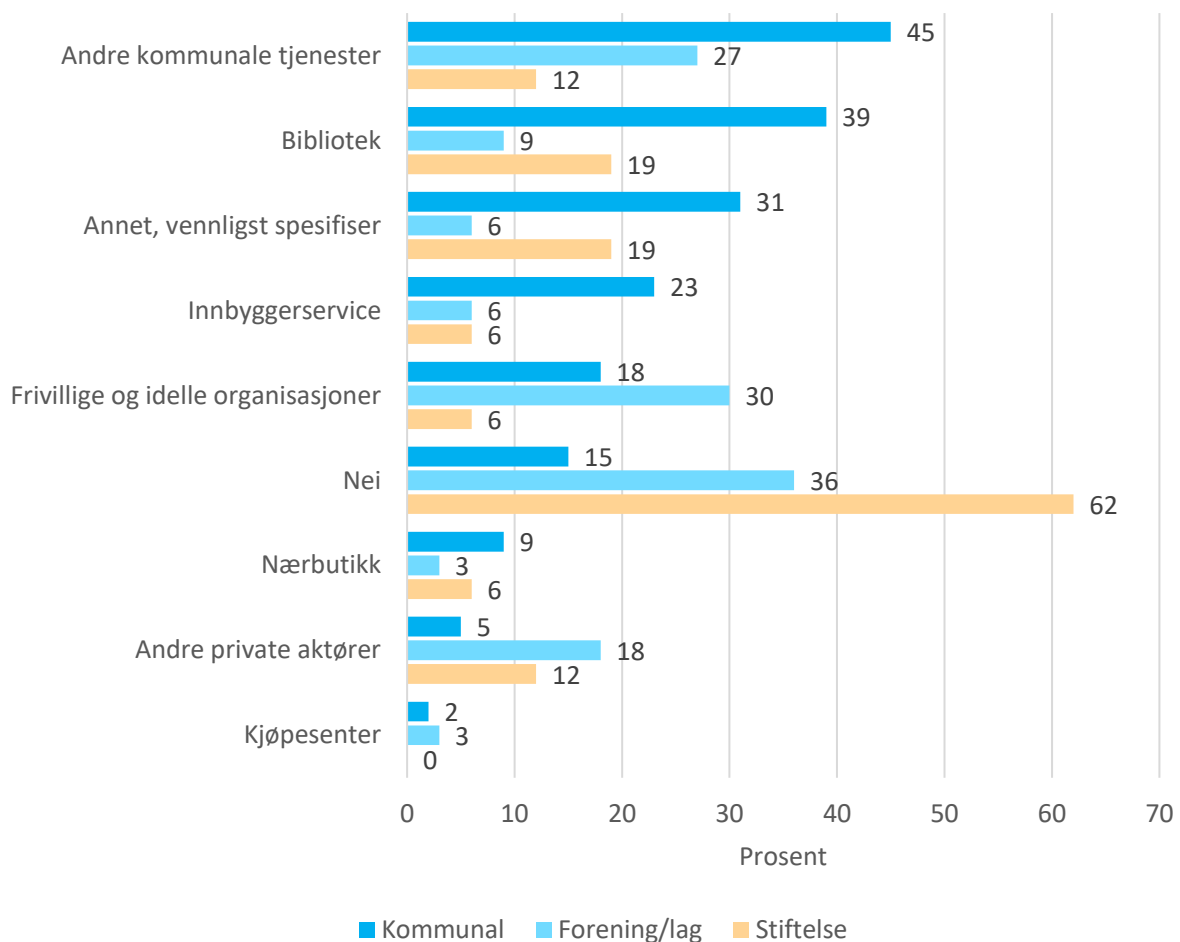
I siste del av dette kapittelet om partnerskap retter vi blikket mot samlokalisering, og hva det har å si for tverrsektorielt samarbeid rundt velferdstjenester i Distrikts-Norge. Vi tar en nærmere titt på hvilke aktører som er samlokaliserte med hverandre, og hvordan samlokalisering påvirker måten disse forholder seg til samarbeid på. Vi ser tidligere forskning på samlokalisering opp mot vår egen innsamlede data for å si noe om hvilke trender og holdninger som kjennetegner frivilligsentralens samlokalisering med ulike typer aktører. I det følgende diskuterer vi fordeler og ulemper med samlokalisering, på grunnlag av data vi har samlet inn fra spørreundersøkelse og casestudier.

Solbjør mfl. (2014) finner at samlokalisering med helse- og omsorgstjenester letter kommunikasjonen, gjennom å gjøre uformell kontakt veldig enkelt (Solbjør et al., 2014). Trætteberg m.fl. (2020) fant at

samløkalisering var blant flere faktorer som informantene deres mente kunne lette arbeidet med å koordinere aktivitet mellom kommune og frivillighet. Deres informant fremhevet særlig samløkalisering med en folkehelsekoordinator som positivt (Trøttestad et al., 2020). Eimhjellen mfl. (2020) fant at frivilligsentralene og kontaktpersoner i kommunene var opptatt av betydningen av sentralens lokalisering for mulighetene til å inngå samarbeid mellom frivilligsentralen, kommunen og andre, og for frivilligsentralens mulighet til å fungere som en nærmiljøsentral. Samlokalisering med bibliotek, samfunnshus og andre frivillige organisasjoner ble trukket fram som særlig positivt (Eimhjellen et al., 2020). Det er også henvist til at samløkalisering reduserer fysisk avstand mellom tjenestene, noe som sparer alle for tid. Som vi så over, trakk mange av informantene i frivilligsentralene også i vår undersøkelse fram avstand som hemmende for samarbeid.

De fleste av frivilligsentralene som svarte på denne undersøkelsen er samløkalisert med andre aktører, mens rundt en tredjedel er ikke samløkaliserte. Samlokalisering med ulike kommunale tjenester som dominerer, og særlig bibliotek, slik vi ser i figur 19. Vi ser videre at det er stor variasjon i samløkaliseringsmønstre, og at det henger sammen med eierskapet: Kommunalt eide frivilligsentraler er i mye større grad samløkalisert med innbyggjerservice, bibliotek og andre kommunale tjenester, mens frivilligsentraler eid av frivillige lag og foreninger i større grad ikke er samløkaliserte, eller er lokalisert sammen med frivillige og ideelle organisasjoner.

**Figur 19:** Er sentralen samløkalisert med andre aktører? (frivilligsentralens svar, N = 146. Flervalgsspørsmål) inkl. eierskapsform



Samlokaliseringene mellom frivilligsentral, bibliotek og andre kommunale tjenester som oppfattes som særlig velfungerende. Fritekstsvarene viser i mange tilfeller at samlokalisering med aktører på kulturfeltet er nyttig, fordi dette bidrar til kreativitet og nyskaping rundt tilbud, sett fra frivilligsentralenes perspektiv. Frivilligsentralene som er samlokalisert med bibliotek, erfarer at de har gode muligheter for idémyldring og det å kunne skape prosjekter og arrangementer sammen. Flere frivilligsentraler samlokalisert med kulturaktører peker ut at det er gode muligheter for samarbeidsprosjekter, som hadde vært mye vanskeligere å gjennomføre dersom disse hadde vært plassert hver for seg. Andre fritekstsvar viser at samlokalisering mellom frivilligsentral og andre kommunale tjenester (ofte helsetjenester), gjerne bidrar til høyere kvalitet og effektivitet i tjenestene, der dette perspektivet står noe sterkere hos de som har svart på kommuneundersøkelsen. Disse har en mer praktisk tilnærming til samlokalisering, og legger noe større vekt enn frivilligsentralene på faktorer som tilgjengelighet rundt samarbeid, synlighet, tilgang på arbeidsressurser og lettere tilgang samt høyere kvalitet på kommunale tilbud.

## Hva er fordeler og ulemper ved samlokalisering?

I tillegg til å ha bedt respondentene i spørreundersøkelsene oppgi hvilke aktører de er samlokalisert med og hva slags eierskapsform frivilligsentral har, har vi bedt dem oppgi inntil tre fordeler og tre ulemper med samlokalisering<sup>24</sup>. Tabell 1 viser en oversikt over de hyppigst oppgitte fordelene og ulempene med samlokalisering fra begge spørreundersøkelsene (frivilligsentral og kommune) som ble sendt ut, og kan si noe om det generelle samspillet i samlokalisering mellom frivilligsentral og andre kommunale tjenester.

### Samlokalisering gir daglig leder ved frivilligsentralene kollegaer

Av fordeler fremheves det av frivilligsentral at daglig leder får kolleger å samarbeide med, som gir bedre arbeidsmiljø og motivasjon. Samlokalisering kan videre gjøre det enklere å se løsninger sammen og benytte seg av hverandres kompetanse. En stor andel frivilligsentraler mener det er positivt at de er sentralt plassert i kommunen, fordi det sender ut et signal om at de er en tilgjengelig og aktiv aktør i lokalsamfunnet. I casestudiene våre intervjuet vi eksempelvis en samlokalisert frivilligsentral som satte pris på å ligge i nærheten av mange andre aktører i kommunens kjerne, så lenge de også fikk opprettholde sin selvstendige drift.

Når det kommer til ulemper, opplever flere frivilligsentraler utfordringer rundt samarbeidet med samlokaliserte aktører i situasjoner der de deler lokaler med enheter og personaler som ikke har noen relevans for deres arbeid, eller som ikke deler samme visjon eller fokus for samarbeidet som blir inngått. Flere daglige ledere av frivilligsentraler forteller at mangelen på et godt arbeidsfellesskap kan være demotiverende av flere grunner, som det at man kjenner på utenforskap, mangler faglig inspirasjon, eller opplever det som krevende å bli enige om hva et samarbeid skal innebære. Av andre ulemper nevner frivilligsentralene det å ikke styre sine egne aktiviteter og lokaler, samt å ikke kunne tilpasse dem til skiftende behov.

Samlokalisering kan gjøre terskelen for besøk av frivilligsentralen høyere, fordi frivilligsentralen eksempelvis er samlokalisert med kommunale myndigheter som besøkende også må forholde seg til

---

<sup>24</sup> 117 frivilligsentraler og 88 kommuner har svart om fordeler, og 91 frivilligsentraler og 58 kommuner har svart om ulemper.

når de kommer. En annen uheldig konsekvens av samlokalisering fra frivilligsentralenes ståsted, er at det i visse tilfeller gis et feilaktig inntrykk av frivilligsentralen som en offentlig aktør med kommunale oppgaver, ovenfor innbyggerne.

## Samlokalisering gir kommunene nærhet til en samarbeidspartner

For kommunen innebærer fordeler med samlokalisering at en kan utnytte flere arbeidsressurser mer effektivt og bedre, enn om frivilligsentralen hadde ligget utenfor. Dette perspektivet er godt representert i datamaterialet fra spørreundersøkelsen, og kom også til uttrykk i et intervju med en kommunal tjenesteyter som opplevde at samlokalisering som innebar tett samarbeid med frivilligsentral, bidro til å øke kvaliteten på den kommunale tjenesten som ble levert. I den andre enden av skalaen intervjuet vi også to kommuneansatte som samarbeidet med en ikke-samlokalisert frivilligsentral, og ønsket mer integrering av frivilligsentralens tjenester og aktiviteter i kommunetilbudet. Her var det også stor geografisk avstand mellom frivilligsentral og kommune, og det anses ifølge vår undersøkelse som praktisk å ha ressurser samlet på ett sted. Det nevnes av flere kommunale at nærværet til frivilligsentralen bidrar til et mer spennende arbeidsmiljø, med litt mer «liv og røre» på jobb, som en respondent beskrev det.

Ulemper de kommunale respondentene observerer med samlokalisering, er at det kan medføre omveier til gode beslutninger fordi mange har sprikende meninger om hvordan mye bør gjøres og organiseres. Det ytres også av flere kommunale representanter at samlokalisering kan gjøre terskelen for besøk fra lokalbefolkningen høyere, sett særlig fra perspektivet at sårbare brukere av offentlige tjenester blir synliggjort for flere.

**Tabell 1:** Fordeler og ulemper med samlokalisering, basert på fritekstsvar fra spørreundersøkelsen

Nevnt av frivilligsentralene	
Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Kollegaer</li> <li>◆ Se løsninger sammen</li> <li>◆ Spille på hverandres kompetanse</li> <li>◆ Sentral plassering sender signal utad om relevans og tilgjengelighet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Mangel på fagmiljø</li> <li>◆ Begrensede muligheter for aktiviteter, samt tilpasning av lokaler</li> <li>◆ Høyere terskel for besøk fra frivillige, samt lag og foreninger</li> <li>◆ Inntrykk av at frivilligsentralen også er offentlig</li> </ul>
Nevnt av kommunene	
Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Kan utnytte flere arbeidsressurser mer effektivt og bedre</li> <li>◆ Ressurser samlet på ett sted</li> <li>◆ Et mer livlig arbeidsmiljø</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Lengre vei til gode beslutninger</li> <li>◆ Uønsket synliggjøring av offentlige tjenestebrukere</li> </ul>
Nevnt av begge	
Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Samhandling og dialog lettere</li> <li>◆ Økt synlighet av frivilligsentral</li> <li>◆ Hyppigere besøk</li> <li>◆ Økonomisk gunstig (spesielt mtp. husleie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Interessekonflikter</li> <li>◆ Frivilligsentral belastes utover sitt mandat</li> <li>◆ Skylapper for andre samarbeidspartnere</li> <li>◆ Utdfordrende ved dårlig personlig kjemi</li> <li>◆ Ulik tolkning av regler, organisering og bruk av rom</li> <li>◆ Støy og rot</li> <li>◆ Høyere terskel for besøk av lokalbefolkning generelt</li> </ul>

## Samlede perspektiver om samlokalisering

Samlet viser tidligere forskning og vår data at samlokalisering forenkler samhandling og dialog, sett både fra frivilligsentralens og kommunens side, og særlig rundt felles prosjekter og arrangementer. Er det i tillegg tilrettelagt for et godt arbeidsfellesskap bestående av likesinnede aktører med god personlig kjemi, kan dette også føre til mer effektivitet og bedre kvalitet i det helhetlige arbeidet som gjøres. Den økte synligheten av frivilligsentralen uttrykkes av begge parter i våre spørreundersøkelser som en positiv virkning av samlokalisering, både fordi det hjelper frivilligsentralene med å sende signaler utad om relevans og tilgjengelighet for lokalmiljøet, og fordi det gjør det enklere å ha tjenester samlet på ett sted. Om samlokalisering bidrar til økt besøk av frivilligsentralen, anses også dette som en bonus av både kommune og sentral. Ellers er det stor enighet om at en vesentlig fordel med samlokalisering er felles økonomi og delte utgifter, spesielt med tanke på leie av lokaler.

Samlokalisering kan imidlertid føre til varierende grader av, og ulike former for interessekonflikter. Disse oppstår både ved at enkelte aktører «dominerer» det sammensatte arbeidsmiljøet og tar for mye plass utover sitt virkeområde, og/eller pålegger andre oppgaver de ikke skal ha. Det fortelles i flere tilfeller om frivilligsentraler som forventes å være på tilbudssiden overfor å assistere rundt kommunens tjenester, og blir satt til å gjøre oppgaver som ligger utenfor deres mandat. Frivilligsentralen opplever da å bli «presset» lenger inn i kommuneapparatet og dets tjenester, som går utover at den får ivaretatt egen kjernevirksomhet. Dette mønsteret uttrykkes det bekymring for både fra frivilligsentralrespondenter og kommunale respondenter.

I tillegg opplever både kommune og sentral at de kan overse andre relevante samarbeidspartnere som ligger utenfor den samlokaliserte klyngen, fordi de har vent seg til å samarbeide med dem de ser hver dag på jobb. I enkelte tilfeller gjør også dårlig personlig kjemi mellom partene samlokalisering utfordrende.

En kommunalleder vi intervjuet ga uttrykk for at samlokalisering av flere grunner er viktig og nyttig i seg selv, men at det forutsetter en god dialog og relasjon blant partene, særlig når det gjelder kommunikasjon rundt organisering av bruksarealet. Er ikke dette på plass, kan det gjøre samlokalisering krevende. Det sistnevnte grenser til klassiske utfordringer som oppstår når man deler plass, og som både frivilligsentral og kommune kjenner seg igjen i: Konflikter rundt møterom, støy og rot. En annen felles observasjon at terskelen for besøk utenfra kan bli høyere når det gjelder lokalbefolkningen ellers, som består av alt fra representanter for frivilligheten til offentlige tjenestebrukere. Selv om det varierer i respondentenes oppfatninger hvilke besøksgrupper terskelhevingen skaper ulemper for, beskrives den av begge parter som en uønsket konsekvens av samlokalisering på grunnlag av utfordringer med både tilgjengelighet og personvern.

Avslutningsvis er det viktig å understreke at oppfatninger om nytten av samlokalisering varierer på tvers av kontekst og subjektive vurderinger, og denne undersøkelsen har vist at det er stor splittelse blant respondentene i hvor stor vekt de legger på betydningen av samlokalisering. Mens noen mener samlokalisering står helt sentralt for det tverrsektorielle samarbeidet, ser andre mer på det som en kommunegeografisk tilfeldighet som har lite eller ingenting å si for deres dagligdagse drift. Av de som mener samlokalisering er en utslagsgivende faktor for samarbeid, er det ett begrep som ser ut til å være et nøkkelord: *Synergieffekt*.

Synergieffekt ble på et overordnet nivå beskrevet som at tjenestene som samlokaliseres styrker hverandre, og sammen løfter det lokale tilbudet. Når vi ser tilbake på funnene vi har presentert tidligere i dette delkapittelet, virker en slik synergieffekt å gå på tvers av arbeid innenfor særlig kultur- og mangfoldssektoren og helse- og omsorgssektoren, ved at kommunikasjon blir forenklet, tid blir spart og man får felles plattformer for idémyldring og løsningsforslag. Om synergieffekten er der eller ikke, avhenger altså av hvordan samlokalisering påvirker tilgjengelighet, kommunikasjon, og oppfatningen om hva samarbeidet skal innebære for de involverte partene, samt av om det medfører noen form for merverdi på disse områdene. Våre funn om fordeler og ulemper viser at det også har noe å si i hvilken grad de involverte aktørene evner å opprettholde autonomi over sitt virkeområde, og finne en balanse i samarbeid med andre.

# 5. Frivilligsentralenes verdibidrag

---

I dette kapittelet ser vi på de sosiale og økonomiske verdiene frivilligsentralene bidrar til å skape, og hvem som drar nytte av disse verdiene. Vi ser også på hvordan frivilligsentralene og kommunene ser på frivilligsentralens verdi fremover.

Det sosiale verdibidraget fremheves som viktigst av både frivilligsentralene og kommunene, med mange eksempler på økt livskvalitet både for de som mottar ulike tjenester og de som tar del i aktivitetene. Verdien av frivillighet for de frivillige selv, fremstår gjennomgående som en forutsetning for frivilligsentralenes virke. Samtidig ser vi at kommunene i større grad likestiller den økonomiske betydningen av frivillig innsats for besparelser og forebygging, med de sosiale verdiene. For frivilligsentralene er økonomisk verdiskaping først og fremst en positiv sideeffekt, og ikke noe som bør være en del av formålet for arbeidet de gjør. Verdiene skapes særlig på inkluderings- og integreringsområdet og på helse og omsorg-området, og det er også på disse områdene at respondentene vurderer at frivilligsentralen kan få økt betydning fremover.

Samtidig ser vi et tydelig skille mellom frivilligsentralenes og kommunenes vurderinger av betydningen på de ulike områdene. Særlig på inkluderings- og integreringsområdet og barn- og ungdomsområdet vurderer frivilligsentralene sin betydning som større enn det kommunene gjør og langt flere kommuner mener at frivilligsentralen vil få større betydning på helse- og omsorgsområdet i deres kommune framover. Vi tolker dette som at mens frivilligsentralen og kommunen er enige om at frivilligsentralen kan få økt betydning fremover, er de uenige om hvor mye større betydningen kan bli enn den allerede er i dag. Utfordringen blir dermed hvordan partene sammen kan rigge samarbeid på en slik måte at ønskene om økt betydning og økt samskaping kan realiseres.

Ønsket om samarbeid mellom kommunen og frivilligsentraler på velferdstjenesteområdet er begrunnet i tanken om at det vil være til nytte for samfunnet (Meld. St. 14, 2020, s. 265). I de foregående kapitlene har vi sett på frivilligsentralenes rammer, rolle og partnerskap. Alle disse tingene er viktige forutsetninger for at frivilligsentralen og de frivillige kan bidra til lokalsamfunnene de ligger i på en verdifull måte. Samarbeidene mellom frivilligsentral og kommune gjennom samskaping og samproduksjon har som utgangspunkt at de skal gi et verdibidrag, der dette enten kan være sosialt eller økonomisk. I litteraturen ligger det ofte en tanke om at verdien eller nytten av en tjeneste skal tilfalle tjenestemottakeren gjennom flere eller bedre tjenester (Skålén et al., 2015), men som vi skal se kan det opplevde verdiutfallet også tilfalle en tjenesteyter, som for eksempel kommunene.

Verdi er et flertydig begrep, der meningsinnholdet i begrepet må forstås i konteksten av det man snakker om. Hva som er verdi, og om verdien man snakker om er økonomisk, sosial eller moralfilosofisk vil videre avhenge av perspektivene til aktørene involvert.



## Verdi avhenger av institusjonell logikk

---

Innen forskningen på organisasjoner og tverrsektorielt samarbeid har forhandlingen mellom ulike institusjonelle logikker blitt trukket frem som viktig (Rønning, 2021, s. 103). En institusjonell logikk har blitt definert som «sosialt konstruert, historiske mønstre av materielle praksis, antakelser, verdier, oppfatninger, og regler hvorved enkeltpersoner produserer og reproducerer sin materielle tilværelse» (Rønning, 2021, s. 103). Kort sagt handler institusjonell logikk dermed om hvordan enkeltpersoner og grupper konstruerer sin sosiale virkelighet gjennom preferanser for praksis og vektlegging av hva som er viktig.

De foregående kapitlene har vist eksempler på hvordan de institusjonelle logikkene som rammer inn arbeidet i offentlig og frivillig sektor ofte ikke er fullt overlappende. Et viktig gap mellom sektorene ligger i hvordan verdi og verdiskaping forstås. I en tidligere rapport har det blitt fremhevet hvordan forskjeller mellom logikkene i offentlig og frivillig sektor blant annet er hvordan det offentlige skal sørge for universelle tjenestetilbud, rettsikkerhet og en høy grad av formalisering (med budsjetter og ansvarsfordeling) (Espegren et al., 2019, s. 17). Frivillig sektor, på den annen side, er drevet av et ønske om «gjensidighet, fellesskap og medmenneskelighet, gjerne med fokus på spesielt utsatte grupper» (Espegren et al., 2019, s. 17). Verdien av en tjeneste eller et samarbeid vil dermed kunne oppleves ulikt av forskjellige aktører: Frivilligheten kan hypotetisk sette pris på den sosiale verdien de bidrar med gjennom å øke en person eller gruppes livskvalitet, mens man fra et forvaltningsperspektiv også setter pris på den økonomiske verdien den frivillige innsatsen gir, eller sparer, for kommunen.

De ulike driverne for hva offentlig og frivillig sektor skal oppnå, og de institusjonelle logikkene som rammer inn arbeidet som gjøres, gjenkjenner vi i de delene av datamaterialet som handler om sosial og økonomisk verdi.

### Frivilligsentralen som sosial verdiskaper

Generelt viser innspillene at de fleste respondentene har mest fokus på de sosiale verdiene frivilligsentralene bidrar til å skape, samtidig som mange har fremhevet hvordan disse sosiale verdiene også kan ha positive økonomiske konsekvenser. Innen diskursen der man snakker om samarbeid med frivilligheten motivert av ressursknapphet i kommunen – mobilisering av frivillige ressurser – er det økonomiske bidraget fra frivilligsentralen for kommunene mer eksplisitt fremhevet. Dette er også området der forskjellene mellom frivillighetens og kommunenes institusjonelle logikker kommer tydeligst til syne.

En daglig leder reflekterte rundt frivilligsentralens verdiskaping og verdi:

Jeg må si at i mitt engasjement er jeg ikke så opptatt av de økonomiske verdiene, men frivilligheten får til mange ting. Det å bare være frivillig i seg selv, for det er ingen godtgjøring for de frivillige. Det gir en god følelse i hjertet til de som er frivillige, samtidig som at de som mottar frivillig innsats er fornøyde. Så jeg tenker det er verdi på det mellommenneskelige planet, og det bidrar til tilhørighet. Kan det også skape økonomiske gevinster så gjør ikke det noe, men det er ikke viktig. Det viktige for oss er å være en møteplass for frivillig innsats.

Spørsmålet om hvilke verdibidrag frivilligsentralene har i kommunene bør dermed rammes inn av et spørsmål om hva frivilligsentralene har til formål å oppnå: Økt livskvalitet for innbyggerne, eller kommunale besparelser.

Til forskjell fra offentlig sektor – som opererer med forvaltning av knappe økonomiske ressurser, og privat sektor – som ofte drives av økonomisk profitt og lønnsomhet, er frivilligheten ofte fremstilt som et slags mellomledd: Den tredje sektor (NOU 2024:1, 2024, s. 32–33). Det ideelle grunnlaget til frivillige organisasjoner og frivillig arbeid reiser viktige spørsmål knyttet til i hvilken grad sektoren skal bidra til økonomisk verdiskaping, og et viktig spørsmål er hvorvidt og i hvilket omfang det bør stilles forventninger til frivillighetens økonomiske verdibidrag. Om det skal stilles slike forventninger, vil vi vise, er det i neste rekke relevant å stille spørsmål ved hva dette gjør med de frivilliges motivasjon.

I tillegg til å se på hvordan frivilligsentralene bidrar med økonomisk og sosial verdiskaping ønsker vi derfor i dette kapittelet å utforske hvordan frivilligsentralene oppfatter egen rolle som tilrettelegger for disse formene for verdiskaping. Til slutt ser vi kort på hvordan deltakerne i spørreundersøkelsen, casekommunene og arbeidsmøtet reflekterte rundt frivilligsentralenes verdibidrag i fremtiden, der opplevelsen av utfordringer knyttet til rekruttering løftet spørsmålet: Hvordan skal frivilligsentralene kunne bidra med velferdstjenester om man ikke har frivillige som kan bidra?

## Økonomiske verdibidrag

---

Som vist i forrige kapittel er det flere kommuner som fremhever betydningen av samarbeidet med frivilligsentraler og frivilligheten, og at dette dels er viktig på grunn av kommunenes økonomiske situasjon. I det kommunale planverket, gjennom spørreundersøkelsene og intervjuene har dette eksplisitt blitt omtalt ved behovet for slike samarbeid grunnet ressursknapphet. I det følgende drøfter vi i hvilken grad og hvordan frivilligsentralenes økonomiske verdibidrag ble oppfattet i undersøkelsen.

Økonomisk verdibidrag forstås her som den konkrete økonomiske innvirkningen arbeidet til frivilligsentralene har i kommunene. Undersøkelsen viser at dette bidraget både kan forstås gjennom hvordan frivillig innsats gjør det mulig å omdisponere lønnede ressurser for kommunen til å gjøre annet arbeid, og gjennom det indirekte økonomiske bidraget frivilligsentralene kan ha ved at aktivitetene virker forebyggende. Vi har ikke sett på frivilligsentralenes økonomiske verdibidrag i kroner og øre i denne undersøkelsen, men heller satt søkelys på hvordan dette bidraget omtales av respondentene.

### Frivilligsentraler i møte med trang kommuneøkonomi

Det økonomiske verdibidraget fra frivilligsentralen er i noen av svarene fremstilt i lys av kommuneøkonomi, og en kommunerepresentant så frivilligsentralens tilbud opp mot kommunale og statlige budsjetter:

Tilbudet har stor verdi for kommunen og innbyggere. Politisk er det stor enighet om at kommunen skal ha en frivilligsentral. For å sikre at tilbudet bevares er det svært viktig at regjeringen bevilger penger til frivilligsentralen fordi det gjør det lettere å beholde tilbudet enn om kommunen blir alene med finansieringsansvaret. Stadig flere norske kommuner har en stram kommuneøkonomi, og statlig finansiering bidrar til å beholde dette viktige tilbudet.

I svaret ser vi konturer av hvordan det statlige bidraget sørger for at kommunene får dekket deler av utgiftene i forbindelse med å ha en frivilligsentral. Sikring av fortsatt drift bidrar videre til at sentralene kan drifte sine tjenester og aktiviteter, som på ulike måter bidrar til økonomisk og sosial verdiskaping i kommunene.

Frivilligsentralenes konkrete verdibidrag ble også diskutert av en annen kommunerepresentant, som fortalte hvordan innsatsen til de frivillige var viktig fordi «alternativet er jo at det er kommunalt ansatte som skal gjøre det». I andre tilfeller er det klart at alternativet er at oppgaven ikke gjøres. Sikring av at personer ønsker å bidra frivillig får dermed en ekstra dimensjon utover en grunntanke om at det er verdifullt at folk bidrar med frivillig innsats for samfunnet. Eksempelet handlet konkret om en aktivitet der frivilligsentralen sørget for ukentlige turer med personer som bor på eldreheim.

En utsatt kommuneøkonomi som forutsetning for frivilligsentralenes fortsatte eksistens ble diskutert av en daglig leder fra caseundersøkelsen, som fortalte: «Jeg er litt redd – kommunen har slitt økonomisk i flere år – så jeg er litt redd for hvilken gjenytelse vi må gi. Jeg er redd for at dette kan ødelegge frivilligsentralen. Jeg jobber tross alt med frivillige – jeg må ivareta de frivillige og ikke kommunen». Sitatene ovenfor gir uttrykk for ulike perspektiver på hvordan økonomi og frivilligsentralenes økonomiske bidrag oppfattes i kommunene. Samtidig som de frivillige representerer en verdifull ressurs, er denne også sårbar og knapp, og kan forsvinne om de frivillige ikke selv får gjøre aktiviteter de oppfatter som interessante eller verdifull bruk av egen tid.

Blant flere av respondentene finner vi en oppfatning om at frivilligsentralene kan være en viktig ressurs som kommunen – som offentlig tjenesteyter – kan dra nytte av i sitt arbeid, og at frivilligsentralene derfor bør sikres videre drift. Fra frivilligsentralens side kan det så se ut til at dette kan ha en påvirkning der frivilligsentralen, ved daglig leder føler på et press for å bidra med tjenester og tilbud som er i samsvar med kommunens prioriteringer, og at frivillighetens selvstendighet og egenverdi dermed blir utsatt.

Dette opplevde presset ble diskutert av en workshopdeltaker, som hadde en oppfatning om at frivilligsentraler i «kommuner med dårlig økonomi får mye mer spørsmål om frivillige kan utføre arbeid, for eksempel klippe gressplener». I utsagnene fra frivilligsentralene ser vi opplevelsen av forventninger fra kommunene opp mot tilskuddet frivilligsentralene får, der det forskriftsmessige tilskuddet er delfinansiert av kommunene. Som vi tidligere i undersøkelsen sier 1 av 3 daglige ledere ved frivilligsentralene at de kompenseres for arbeid med velferdstjenester som en del av den lokale finansieringa fra kommunen. En slags maktasymmetri kan dermed oppstå, hvor frivilligsentralene kan føle på et press til å levere på forventningene til kommunen for å sikre egen videre eksistens. Hva skjer dersom frivilligsentralen stadig sier nei til oppgaver kommunen etterspør?

## Frivillig innsats som forebyggende og ressursbesparende

Samtidig som det finnes utfordringer i balansen mellom finansiering av frivilligsentralene og forventninger til økonomisk bidrag, ble frivilligsentralenes økonomiske bidrag i undersøkelsen også rammet inn på en mer positiv måte. Flere kommunerepresentanter understreket hvordan frivillig innsats i tillegg til å gjøre oppgaver for det offentlige også kunne fungere forebyggende, og dermed hindre eller utsette innbyggernes behov for offentlige tjenester. I en av casekommunene ble dette eksemplifisert gjennom frivilligsentralens innsats ovenfor hjemmeboende eldre. På spørsmål om frivilligsentralens verdibidrag i kommunen svarte kommunerepresentanten:

Det er ikke bare for oss [kommunen], men for hele bygda. De tilfører utrolig mye for de hjemmeboende eldre, det er utrolig viktig sånn som dagens samfunn har blitt. De [eldre] forventes jo å bo så lenge hjemme. [...] De [frivilligsentralen] gir mye og gjør at mange kanskje klarer seg lenger [som hjemmeboende] fordi de har det bedre

Frivilligsentralens forebyggende aktiviteter ble også fremhevet i en annen casekommune, der kommunerepresentanten fortalte hvordan de eldre «kommer seg ut og får treffpunkter. Sitter du inne alene dag ut og dag inn, blir du syk, både psykisk og fysisk. Så det er helsemessig og økonomisk gunstig med det forebyggende». Den forebyggende effekten av frivilligsentralens aktiviteter ble også fremhevet av en daglig leder i spørreundersøkelsen, som skrev:

Frivilligsentralene har tiltak og tilbud som forebygger og kan unngå store kommunale tenester, dei bør difor vere tett på administrasjonen for å utnytte tilboda. Frivilligsentral er ei viktig brikke også for kommunale tenester og fleire utfordringar kan løysast på eit lavt nivå ved samarbeid og samhandling med frivilligsentral og tenestene

Med utgangspunkt i en tanke om ulike institusjonelle logikker gir dataene vi har samlet en indikasjon på at frivilligsentralene i stor grad ønsker at det økonomiske verdibidraget skal komme som en positiv konsekvens av arbeidet og den sosiale verdiskapingen, men ikke bør være en drivkraft i seg selv. Fra kommunesiden finner vi i større grad indikasjoner på et ønske om at arbeidet frivilligsentralene skal bidra med kan avlaste kommunens ansatte og økonomi, og dermed ha et mer direkte økonomisk verdibidrag som kan frigjøre eller spare kommunen for økonomiske utgifter. Her er det samtidig verdt å nevne at skille mellom kommunenes og frivilligsentralens logikk ikke er helt binært og gjennomgående, og at det finnes nyanser og variasjoner fra begge sider.

Det er også mye som tyder på at frivilligsentralenes økonomiske verdibidrag i stor grad skjer gjennom hvordan tjenestemottakerne – og kanskje de frivillige selv, opplever en meningsfylt tilværelse som utsetter et eventuelt behov for hjelp fra det offentlige. Denne forebyggende formen for økonomisk verdibidrag er imidlertid mer skjult, og ble uttrykt av en daglig leder som sa: «Den dagen vi ikke finnes lenger, vil det merkes».

Vi kan også merke oss ved at diskusjonene om frivilligsentralens økonomiske verdiskaping så godt som utelukkende tar utgangspunkt i at frivilligsentralen «produserer» frivillige eller årsverk, og at bidraget skjer i form av ulike former for tjenesteyting. Som vi diskuterte innledningsvis, skal og kan også frivilligsentralene være bindeledd, som yter ulike former for service for frivillige organisasjoner og kommuneorganisasjonen. Vi har også pekt på at et fåtall frivilligsentraler identifiserer dette som sin hovedgeskjeft, og at de aller fleste sentralene har et innslag av denne typen aktiviteter.

## Sosiale verdibidrag

---

Sosial verdi som begrep er noe mer vagt enn økonomisk verdi, ettersom denne ikke nødvendigvis lar seg måle kvantitativt i tid eller penger spart. I konteksten frivilligsentralen som velferdstjenesteyter forstår vi sosial verdi som den nytten frivilligsentralen bidrar til i sine lokalsamfunn gjennom økt livskvalitet, levestandard og levekår for de som tar del i aktivitetene eller mottar tjenester. Verdien av frivilligsentralenes tjenester og aktiviteter på dette området oppleves ofte individuelt av de som mottar tjenestene, samtidig som ringvirkningene kan strekke seg utover disse. Den sosiale verdien av

en tjeneste tilbudt av enten frivilligheten, det offentlige eller private forstås dermed her i som den kollektive verdien, eller nytten, tjenesten skaper (Danielsson & Westrup, 2022).

Et eksempel fra undersøkelsen er hvordan matomkjøring som en tjeneste som kan gjennomføres i regi av frivilligsentralen er til nytte for: 1) den enkelte som får tilkjørt mat, 2) kommunen som kan bruke ressursene sine til andre ting, 3) pårørende som får frigitt tid som kan brukes til for eksempel lønnet arbeid), 4) samfunnet som helhet ettersom personen som får tjenesten kan klare seg lenger hjemme. En tjeneste eller aktivitet bidrar dermed både til en direkte nytte for den enkelte som får tilkjørt mat og dermed kan klare seg lenger som hjemmeboende, samtidig som det tilføres en rekke nytteeffekter til personer og samfunnet rundt.

## Frivilligsentraler opplever at de bidrar mye

I spørreundersøkelsen har vi spurt både frivilligsentraler og kommuner om hvilke velferdsområder de mener frivilligsentralene bidrar på i dag, og hvilke områder de kan bidra på i fremtiden. Dette spørsmålet er stilt for å identifisere hvilke områder frivilligsentralen bidrar, og dermed hvor de har en funksjon som velferdstjenesteyter. I figuren under (Figur 20) er svarene fordelt på respondenter fra henholdsvis frivilligsentral og kommune.<sup>25</sup>

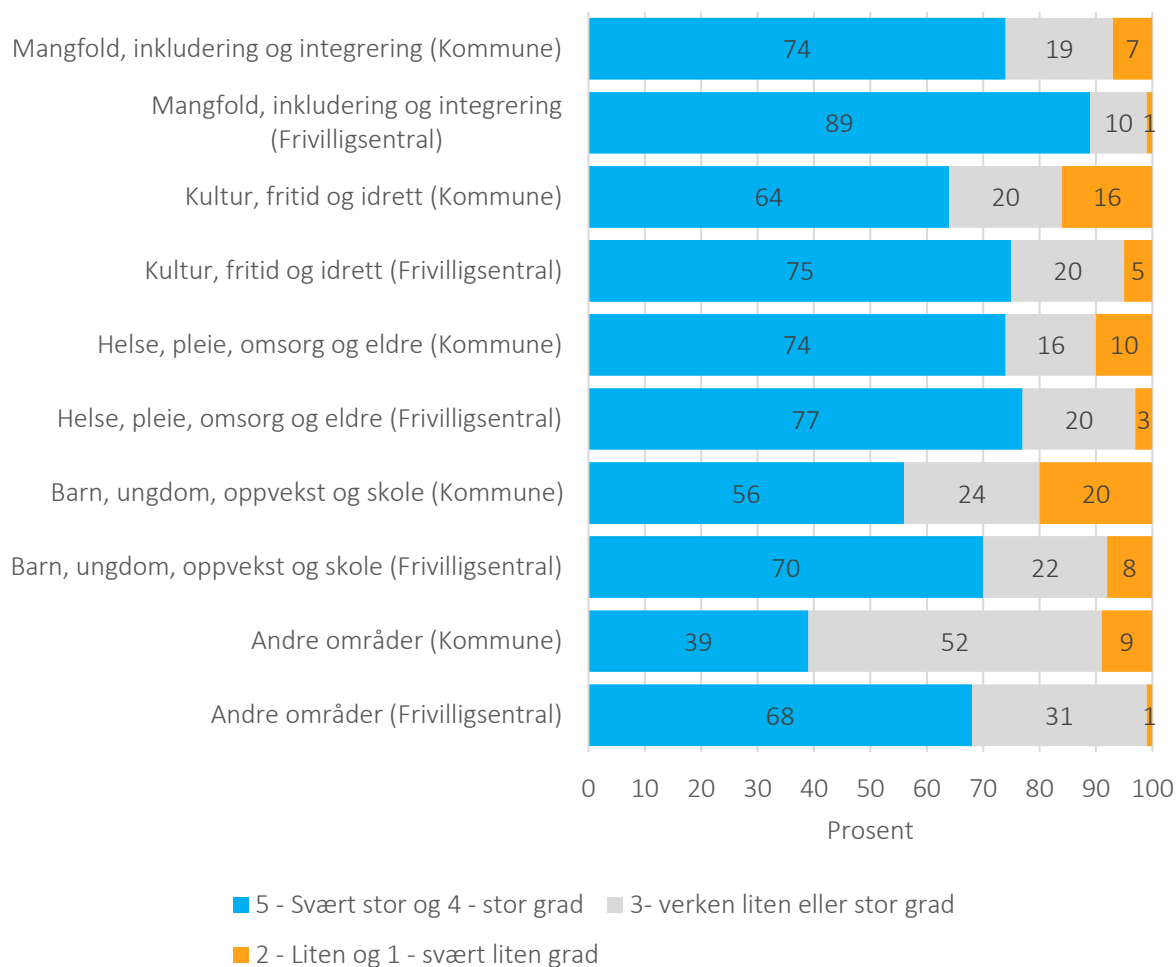
Figuren viser oss at både respondentene fra frivilligsentralene og kommunene som har svart på undersøkelsen mener frivilligsentralen i stor og svært stor grad bidrar på en rekke områder i kommunen. Gjennomgående ser vi at frivilligsentralene har en egenoppfatning av at de i større grad bidrar på en rekke områder enn hva kommunerepresentantene har oppgitt.

De største differansene mellom frivilligsentralenes oppfatning av egen betydning og kommunens oppfatning er innen «Andre områder» (29 prosentpoeng forskjell), «Mangfold, inkludering og integrering» (15 prosentpoeng forskjell), og arbeid med «Barn, unge, oppvekst og skole» (14 prosentpoeng forskjell). På alternativet «Andre områder» kan det tenkes at frivilligheten bidrar med aktiviteter og tilbud som ikke oppfattes av kommunen som å ha en direkte betydning for arbeidet de gjør, men dette har vi ikke kartlagt nærmere i arbeidet. Området vi ser det er størst enighet om hvilken betydning frivilligsentralen har er i arbeidet med «Helse, pleie, omsorg og eldre» (3 prosentpoeng forskjell).

---

<sup>25</sup> Vi slått sammen svaralternativene «I svært stor» og «Stor grad», samt aksene «Liten» og «Svært liten grad».

**Figur 20:** Hvilken betydning har frivilligsentralen innenfor de følgende områdene i din kommune? (Frivilligsentralens (N = 142) og kommunens svar (N = 109))



Differansen mellom hvilken betydning frivilligsentralen har på ulike områder kan være et uttrykk for at frivilligsentralene enten overvurderer egen innsats, eller at kommunen undervurderer denne. I fritekstsvarene fra spørreundersøkelsen har vi, som tidligere beskrevet, fått tilbakemeldinger på at daglige ledere ved frivilligsentraler iblant opplever å få «bestillinger» fra kommunen som de ikke kan eller ønsker å oppfylle:

Ofte opplever me at me får konkrete bestillingar frå t.d. flyktingtenesta der det blir stilt krav til oss om å setje i gang ulike aktivitetar. Det er viktig å understreke at samarbeid er nøkkelordet for å få ting til – og dette samarbeidet må gå begge vegar! Dette gjeld både lag/organisasjonar og det offentlege/kommunale.

En annen skriver hvordan: «Kommunen bør ikke komme med en 'bestillingsliste' om hva som skal gjøres»,

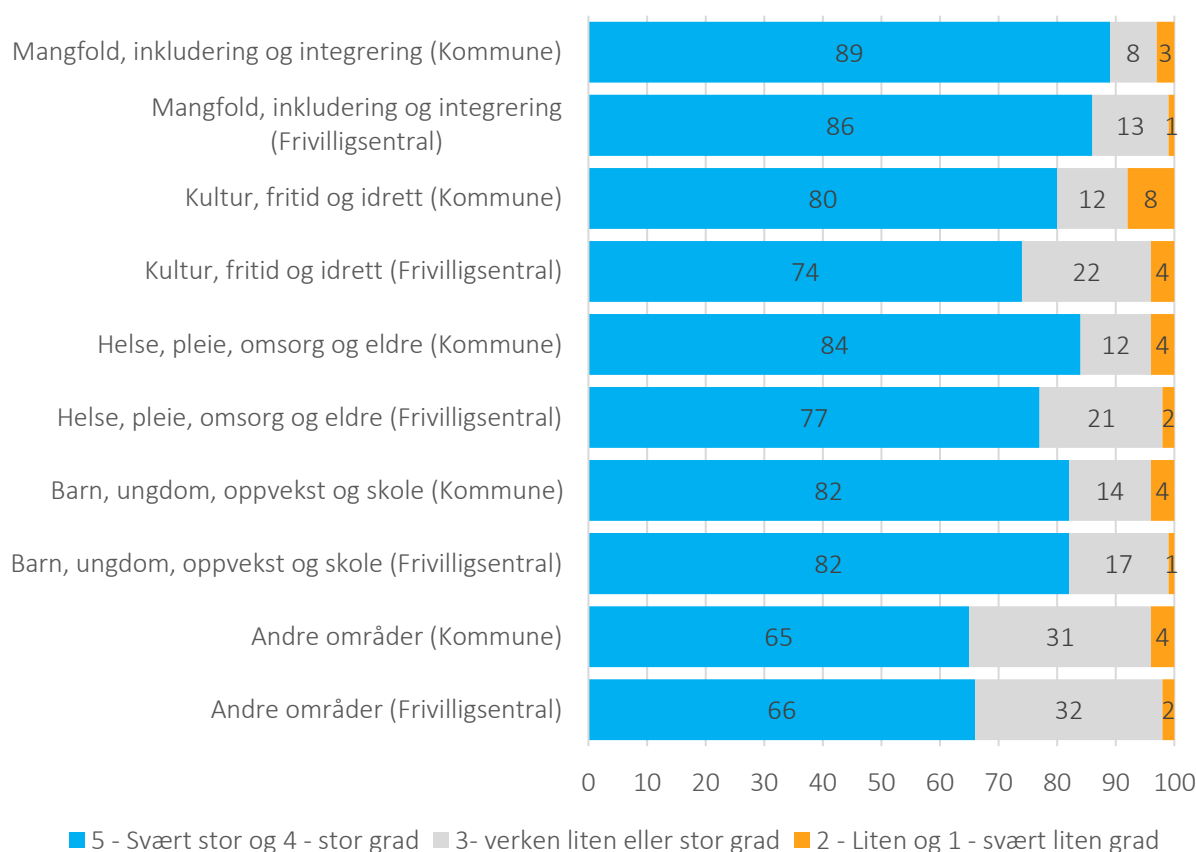
Men være takknemlige for hva som kan gjøres med frivillig innsats, og huske at vi skal være et supplement til lovpålagte oppgaver. Man kan ikke kommandere til frivillighet, så god dialog, kunnskap om hva som er passende oppgaver for hver enkelt, og finne noe som er lystbetont og gir glede begge veier. Da varer de frivillige mye lenger, og de oppfordrer andre til å delta.

Det kan tenkes at samsvaret med kommunens ønsker om frivillig innsats koordinert av frivilligsentralene sett opp mot områdene der frivilligsentralen mener de kan bidra har en innvirkning på hvilken betydning frivilligsentralen har i kommunen. For å identifisere disse områdene og finne ut hvordan man kan samarbeide kan en holdning uttrykt av en deltaker i arbeidsmøte kanskje legges til grunn: «Jeg har hatt et slagord hele livet, og det er at samarbeid er roten til alt godt. Man kan få til det meste man vil så lenge man gjør det med et smil».

## Kommunene mener frivilligsentralene kan bidra mer

For å se nærmere på hvilke områder frivilligsentralene og kommunene mener det er potensiale for mer samarbeid har vi stilt spørsmål om hvilke områder respondentene mener frivilligsentralen kan få en større betydning på fremover.<sup>26</sup>

**Figur 21:** I hvor stor grad kan frivilligsentralen få større betydning i kommunen din fremover, på følgende områder. Frivilligsentralens (N = 140) og kommunens svar (N = 109)



Om vi ser svarene fra frivilligsentraler og kommuner opp mot hverandre, og sammenligner med dagens situasjon, er et gjennomgående trekk at frivilligsentralene på alle områder svarer ganske likt om deres betydning i fremtiden som i dagens situasjon: 89 prosent av frivilligsentralen mener at frivilligsentralen har stor eller svært stor betydning for mangfold, inkludering og integrering i dag, og 86 prosent mener i stor eller svært stor grad at betydningen kan øke fremover.

<sup>26</sup> Vi har brukt de samme områdene som variabler, og slått sammen svaralternativene for «Svært stor» og «Stor grad», samt «Liten» og «Svært liten grad».

Det er en større andel av representantene fra kommunene som gjennomgående vurderer at frivilligsentralens betydning er middels eller liten i dag, men at den i svært stor og stor grad vil øke i fremtiden. Områdene «Barn, ungdom, oppvekst og skole» og «Andre områder» øker mest, der andelen som gir en «svært stor eller stor»-vurdering øker med 26 prosentpoeng. Kommunen ser videre et potensiale i at frivilligsentralen i stor eller svært stor grad kan få større betydning på områdene «Kultur, fritid og idrett» (økning på 16 prosentpoeng) og «Mangfold, inkludering og integrering» (økning på 14 prosentpoeng).

Samlet viser spørreundersøkelsen at både kommunene og frivilligsentralene mener frivilligsentralene kan få stor betydning på mange viktige samfunnsområder fremover. Blant kommunene er det en mindre andel enn blant frivilligsentralene som ser på betydningen som svært stor eller stor i dag. Vi ser ønsket om denne økningen i sammenheng med diskusjonen om kommunenes politikk og strategi ovenfor frivilligheten i kapittel 2, der en tydelig trend viser at kommunene i sine planverk ønsker mer samarbeid og samskaping med frivilligheten. Utfordringen kommunene og frivilligsentralene så står ovenfor er hvordan man kan rigge samarbeid på en slik måte at ønske om større betydning, og mer samskaping – som et beskrevet mål i samfunnsdelplanene, kan realiseres.

## Frivillig innsats som et mål i seg selv

---

I intervjuene stilte vi deltakerne et konkret spørsmål om hvilke sosiale og økonomiske verdier de mente frivilligsentralene bidro med i lokalsamfunnet. Daglig leder ved en frivilligsentral fortalte:

Pengeverdier er ikke aktuelt, men verdien for folket vil jeg si er enorm, det ser jeg på den enkelte. De som kommer inn på kontoret mitt daglig. Jeg setter alltid av tid til en prat. Vi skaper møteplasser for eldre og ensomme. Den verdien er enorm.

En diskurs der de frivillige settes i sentrum for frivilligsentralenes og de daglige ledernes institusjonelle logikk – måten de oppfatter seg selv og det de skal gjøre – er gjennomgående i datamaterialet. Retorikken rundt de frivilliges bidrag og opplevelser, og dermed ikke kun tjenestene de bidrar inn i, er en påminner om hvordan frivilligsentralen i seg selv er en tjeneste som eksisterer for å organisere de frivillige, der frivillig deltakelse i seg selv blir å anse som en del av den sosiale verdiskapingen. De som stiller opp som frivillige kan dermed i seg selv ansees som bidragsytere og bidrag til sosial verdiskaping i lokalsamfunnet, samtidig som de selv gjennom sin innsats får positive opplevelser for seg selv. Organisert frivillighet i Norge er en viktig sosial arena for mange, og det å være frivillig kan dermed sørge for viktige sosiale møteplasser og selvrealisering for de frivillige. Frivillig innsats er i en slik tankegang ikke bare en ressurs man kan dra på, men ansett som verdifullt og et mål i seg selv. En kommunaldirektør fortalte oss hvordan: «Jeg tenker at frivilligheten handler om og skal være noe for begge to, i begge ender: Enten man gir eller får, så har det så stor betydning».

Utsagn knyttet til vern om de frivilliges ressurser og motivasjon går igjen i undersøkelsen, der flere daglige ledere gir uttrykk for et ønske om å «beskytte» de frivillige fra å slites ut. En oppsummerte det helt enkelt ved at «De frivillige er frivillige, de kommer og går, og jeg kan ikke garantere at de responderer på alle behov kommunen har». For den daglige lederen kunne spennet mellom å koordinere oppgaver for kommunen og ivareta de frivillige gjøre at «daglig leder i frivilligsentralen er enten utbrent eller fort utskiftet. Det er fordi du står i denne skvisen mellom frivillighet og kommune [...] Våre frivillige vil ikke ha et forventningspress fra kommunen eller meg».



I arbeidsmøtet ble en lignende forutsetning for frivilligsentralenes verdibidrag diskutert, der en deltaker fra en frivillig organisasjon fortalte at: «Vår frivilligkoordinator har kontor på sentralen, men det er de frivillige som holder sentralen åpen, så hun har ikke ansvar for å holde den åpen».

Utsagnet er en påminner om at frivilligsentralene og de daglige lederne oftest fungerer som koordinatorene for innsatsen til personer som stiller opp som frivillige. Balansen mellom de frivillige og frivilligsentralen som institusjon ble oppsummert av en daglig leder som spurte: «Er det fornuftig at daglig leder skal gå tur, eller skal hun legge til rette for at andre skal gå tur? Så spørsmålet er om daglig leder skal være frivillig når hun er på jobb».

Frivilligsentralenes sosiale og økonomiske bidrag avhenger dermed av at personer ønsker å bruke tiden sin på aktiviteter de selv opplever som meningsfulle. Det at frivillig innsats nettopp er frivillig, og at de som stiller opp kan velge å slutte og stille opp, skaper en viktig forutsetning for de eventuelle sosiale og økonomiske verdibidragene frivilligsentralene kan fasilitere for. Dersom de frivillige slutter å oppleve at deres innsats er verdifull for seg selv, er det en risiko for at de gode konsekvensene – altså de sosiale og økonomiske verdibidragene – som følger av innsatsen de gjør vil forsvinne med dem.

## 6. Konklusjoner og veien videre

---

I dette kapittelet konkluderer vi, og kommer med innspill til veien videre. Vi skisserer også et utkast til en modell for samskaping av velferdstjenester.

Det er et utstrakt samarbeid mellom frivilligsentraler og kommuner om velferdstjenester, særlig for eldre og for innvandrere. Frivilligsentralene vurderer sin betydning som større enn kommunene, mens kommunene ser potensiale for økt betydning av frivilligsentralenes bidrag fremover. Samarbeidet vurderes i hovedsak som velfungerende. Personlig kjemi, god kommunikasjon og forankring av samarbeidet i ledelsen trekkes frem som særlig viktige for samarbeidet. Økonomiske utfordringer og ulik rolle- og problemforståelse er derimot viktige hemmere for samarbeidet.

Basert på dette, foreslår vi en modell for samskaping som tar hensyn til behovet for: 1) forankring av samarbeidet på strategisk nivå, 2) likeverdige roller for alle involverte aktører i utvikling av velferdstjenesten, og 3) etablering av rutiner for kommunikasjon og jevnlig evaluering når tjenesten er i drift. De konkrete samarbeidene må ta utgangspunkt i lokale behov og ønsker, både hos brukere, frivillige og i kommuneorganisasjonen.

Denne undersøkelsen har sett på omfang og innhold i samarbeid mellom frivilligsentraler og kommuner i velferdstjenesteytingen, og hvilke faktorer som fremmer og hemmer samarbeid mellom frivilligsentraler og andre aktører – inkludert kommunen, i distriktskommuner.

Vi har definert velferdstjenester som tjenester, herunder aktiviteter, som på ulike måter bidrar til å bedre en persons livskvalitet, levekår eller levestandard. Velferdstjenester, har vi videre vist, kan tilbys av det offentlige som offentlig finansierte velferdstjenester, men også av aktører som frivilligheten, næringslivet og andre. Vi har videre vist til en historisk kontekst, der det offentlige gjennom 1900-tallet overtok en rekke velferdstjenester som tidligere ble tilbudt gjennom frivillige organisasjoner. I dag ser vi tendens til et ønske om å trekke inn frivilligheten og andre samfunnsaktører inn i velferdstjenesteytingen på ny. Dette er tydeligst representert gjennom ideen om kommune 3.0 og et ønske og behov for mer samarbeid og samskaping med ikke-offentlige aktører.

### Utstrakt samarbeid om velferdstjenester

---

Undersøkelsen finner at det er utstrakt samarbeid mellom frivilligsentraler og kommuner på velferdstjenestefeltet, der 80-85 prosent av respondentene fra begge sider oppgir å ha slike samarbeid. Videre har vi vist at det samarbeides på en rekke velferdstjenesteområder, og at frivilligsentralene i snitt ser ut til å vurdere sin betydning på disse områdene noe høyere enn kommunen. Dette reflekteres videre i hvordan kommunene mener frivilligsentralene i enda større grad enn i dag vil ha en betydning på de aller fleste velferdsområder i fremtiden.

Frivilligsentralene oppgir videre at de stort sett er involvert i alle faser av utvikling og produksjon av velferdstjenester. Dette tyder på at man i Distrikts-Norge i dag har en utstrakt grad av samskaping på velferdstjenestefeltet.

Samtidig som undersøkelsen i stor grad viser til positive opplevelser knyttet til samarbeidet mellom frivilligsentralene og kommunene, har vi også fått indikasjoner på at visse spenninger kan oppstå. Disse spenningene ser særlig ut til å oppstå når kommunen og kommunale enheter, og frivilligsentralene, ikke tilstrekkelig har avklart frivilligsentralens rolle og passende oppgaver for de frivillige. Fra frivilligsentralen kommer dette særlig til syne i tilfeller der kommunen kommer med konkrete bestillinger til frivilligsentralen om å gjennomføre definerte oppgaver, som de daglige lederne ved frivilligsentralene oppfatter å ligge tett opp mot lovpålagte offentlige tjenester, eller tjenester som ellers ville blitt utført av en lønnet ressurs.

Vi har videre sporet ulike institusjonelle logikker, som også har blitt diskutert i tidligere undersøkelser (Eimhjellen & Guribye, 2023, s. 50), der forståelsen av hva frivilligheten skal gjøre sett opp mot kommunen, og hvilke verdier de ulike aktørene skal bidra med, kan variere.

En mye omtalt, men i begrenset grad brukt, måte å sikre harmonisering av forståelsen for hva en frivilligsentral skal være, er en vedtatt kommunal frivillighetspolitikk. En slik politikk, har vi vist, kan bidra til å bygge en bro mellom offentlig og frivillig sektors institusjonelle logikker, og dermed bidra til avklaringer knyttet til forventinger, ansvar og oppgaver. Vi har vist at en frivillighetspolitikk kan utarbeides som en enkeltstående strategi, eller et dokument, eller som del av kommunenes samfunnsdelplan. I mindre kommuner kan det være slik at inkludering av frivillighetspolitikk i samfunnsdelplanen oppfattes som mest hensiktsmessig.

Som eksempel på ulike logikker, samt drivere for samarbeid, har vi sett på kommunenes samfunnsdelplaner og drøftet diskursene vi har identifisert der opp mot frivilligsentralenes opplevelse av egne verdibidrag. Gjennom planene fant vi blant mange et ønske om mer samskaping med aktører i kommunen, der denne både kan resultere i bedre tjenester, eller bidra til ressursbesparelser for kommunene.

Mye tyder på at det allerede i dag foregår mange og gode samarbeid mellom frivilligsentralene og kommunene på velferdstjenesteområdet. Innspillene vi har kommet med som belyser de mer utfordrende sidene ved slike samarbeid har ikke til hensikt å undergrave alt det positive som skjer, men heller fremheve mulige problemer og tiltak som kan påvirke disse samarbeidene. Som med mange undersøkelser er det ofte mer interessant å se nærmere på utfordringer enn det som fungerer godt, men vi har forsøkt å løfte frem begge sider. Ressurssituasjonen og den generelle samfunnsutviklingen som driver samskapingsretorikken i Kommune-Norge er tydelig for de fleste som arbeider på feltet. Basert på innspillene og eksemplene vi har fått høre gjennom datainnsamlingen, er det mye som kan tyde på at samarbeid mellom frivilligsentraler og kommuner kan og vil være viktig, så lenge samarbeidet blir tuftet på god kommunikasjon, avklaringer og en vilje til å løse ting sammen.

## Frivillighet som en knapp ressurs

---

Fokuset i denne undersøkelsen har vært å se på hvordan frivilligsentraler og kommuner samarbeider om velferdstjenester i dag. Gjennom datainnsamlingen har vi fått mange eksempler på fremmere og hemmere i dette samarbeidet, og sett på ulike samarbeidsmodeller i kommunene.

Gjennom fritekst og intervjuer har vi fått innspill som handler om utfordringer knyttet til rekruttering av frivillige, og bekymringer rundt frivillighetens fremtid som institusjon i samfunnet. En kommunal samarbeidspartner fortalte at hen: «Er jo litt spent på generasjonen som kommer etter oss, og på generasjonen min». Hen reflekterte videre rundt hvordan:

Så jeg tenker på den ballen videre, vi får virkelig håpe vi klarer å opprettholde det [frivilligheten], når det er så viktig. Ellers blir vi et ... jeg vet ikke hvilket ord jeg skal bruke, men jeg blir ganske trist, og jeg tenker vi mister litt av varmen i samfunnet hvis vi ikke kan bidra frivillig. Det har ganske mye å si.

Rekruttering av frivillige har gått igjen som et tema det er utfordringer knyttet til, der vi blant annet har hørt om utfordringer med rekruttering etter Covid-19. En aktivitetsleder ved et sykehjem som samarbeider med den lokale frivilligsentralen fortalte hvordan et veletablert tiltak ble lagt ned av smittevern hensyn under Covid-19, og at det tok tid å få dette på plass igjen. I kommunen hadde de imidlertid nå kommet seg tilbake på et nivå tilsvarende det de hadde før pandemien. Tendensen der frivillig innsats falt under pandemien før den kom seg opp på et lignende nivå i 2023 har også blitt rapportert i flere andre undersøkelser (Arnesen et al., 2023; Fladmoe et al., 2024). Dette til tross viser rapporten til utfordringer med rekruttering til frivillig arbeid som har oppstått i kjølvannet av pandemien (Arnesen et al., 2023).

Pandemien representerer et uforventet eksogent sjokk på tjenesteøkosystemene de frivillige som jobber gjennom frivilligsentralene er en del av. Disse systemene – bestående av frivillige, sentraler, kommuner og flere (som vist i kapittel 3 og 4) – er imidlertid også underlagt mer saktegående endogene og dermed samfunnsmessige endringer. En slik endring kom til uttrykk i workshopen, der en deltaker fortalte hvordan: «Det er ikke så mange frivillige igjen, og det blir bare færre og færre fordi folk er opptatte med sitt. Det er den eldre garden som stiller opp gang på gang».

## Unge eldre er en viktig ressurs – men hvor er de unge?

Den eldre garden vi hørte om som gjør en stor innsats i mange av frivilligsentralene, består hovedsakelig av yngre pensjonister. «Unge eldre er de flinkeste, de er en enorm ressurs», fortalte en deltaker på arbeidsmøte vi arrangerte. En viktig grunn til at yngre pensjonister ser ut til å være en viktig ressurs for mange frivilligsentraler handler om at det gjerne er disse som har tid til å stille opp klokken 11 en onsdag formiddag, når man for eksempel arrangerer aktiviteter for eldre på sykehjem. En nylig undersøkelse har vist at frivillige organisasjoner og frivilligsentraler har en opplevelse av at det er enklere å rekruttere personer over 62 år enn de under, og at frivilligsentraler i større grad enn frivillige organisasjoner aktivt rekrutterer eldre frivillige «med arbeidserfaring og kompetanse som passer inn i deres arbeidsområder» (Selvik et al., 2024). Et flertall av kommunene i Distrikts-Norge vil fram mot 2050 få en økning i den eldre befolkningen. Det virker rimelig å tro at denne gruppen vil fortsette å utgjøre en viktig del både av frivillige og brukere, og at et økende antall yngre pensjonister vil kunne representere en viktig rekrutteringsgruppe til frivilligheten.

En av casekommunene stod i en situasjon «med masse eldre folk, flere eldre enn yngre», der de demografiske trekkene blant de frivillige kom som en naturlig konsekvens. I sitt arbeid med å rekruttere frivillige til sentralen, hadde en daglig leder blitt møtt med en holdning der: «De yngre jeg spør [om å bidra som frivillige] spør hva de får betalt. Jeg sier at de får betaling i himmelen, og at de vil føle det i hjertet». En annen kommunerepresentant reflekterte rundt hvordan dette budskapet ikke enda hadde nådd helt frem, og sa «Det er en helt annen kultur, man har ikke kommet videre til neste generasjon med frivilligbudskapet».

På arbeidsmøtet mente en av deltakerne «At det er vår skyld at ungene våre [ikke deltar frivillig], vi har skjemt de litt vekk med at de får penger for å gå med søpla og tømme vaskemaskina», og at et

spørsmål hen hadde møtt på var «Hva får dere for å gjøre det [være frivillige]?». I møte med fremtiden ble det fremhevet hvordan man må passe på at det «arrangeres aktiviteter som både passer til dagens samfunn, og tiden vi lever i». Hva dette innebærer har vi ikke gått nærmere inn på, men det kan tenkes at aktivitetene som tilbys gjennom frivilligsentralene må tilpasses nye gruppers interesser og ønsker om aktiviteter.

## Hvordan rekruttere til frivillig innsats for samskaping?

Refleksjonene rundt frivilligsentralene, rekruttering og frivillighetens rolle i fremtiden er viktige sett opp mot den overordnede problemstillingen i denne undersøkelsen: Hvordan bidrar frivilligsentralene i velferdstjenesteyting i distriktskommuner? Blant flere deltakere i undersøkelsen har vi sporet en noe pessimistisk holdning til fremtiden, der det kan tenkes at færre vil ønske å bidra som frivillige i nær fremtid. Ettersom dette ikke er en fremtidsanalyse av hvorvidt det vil bli flere eller færre frivillige i Norge fremover, har vi ingen klare svar eller indikasjoner på at dette inntrykket stemmer.

Som en tankeøvelse er det imidlertid verdt å vurdere hvordan en ønsket situasjon fra kommunenes side med mer bruk av frivillige i velferdstjenesteytingen gjennom samskaping og «Kommune 3.0» skal kunne oppfylles om færre ønsker å bidra som frivillige. Både tidligere forskning (Guribye, 2018) og funn i denne undersøkelsen viser til hvordan motivasjonen og ønsket om å være frivillig ikke først og fremst drives frem av offentlig sektors ressursknapphet og behov for å mobilisere latente ressurser.

Frivilligheten som helhet omfatter en rekke områder, og vil med all sannsynlighet fortsette å være en viktig bidragsyter i samfunnet fremover. Spørsmålet som reises her handler først og fremst om hvordan kommuner og frivilligheten, gjennom frivilligsentralene, skal sikre at grenseflatene og arbeidsfordelingen legges på en linje der alle parter er fornøyde. Frivillighetens verdibidrag til lokalsamfunn i fremtiden vil dermed være avhengig av god kommunikasjon, forankring blant alle relevante parter og samarbeid – eller som en deltaker på workshopen fortalte:

Hvis det kommer flere rapporter og føringer om at en skal ta over oppgaver, så tror jeg ikke at frivilligsentralen er liv laga. Vi skal skape aktivitet og møteplass som de frivillige ønsker å jobbe med. Hvis vi mister det – så er vi ikke en frivilligsentral, vi er styrt av det kommunale behovet.

Som denne undersøkelsen har vist, forutsetter et fortsatt samarbeid mellom kommune og frivilligsentraler at man legger til rette for verdiskapende aktiviteter som oppleves som betydningsfulle for de som er frivillige, de som mottar tjenestene, av kommunen og frivilligsentralene.

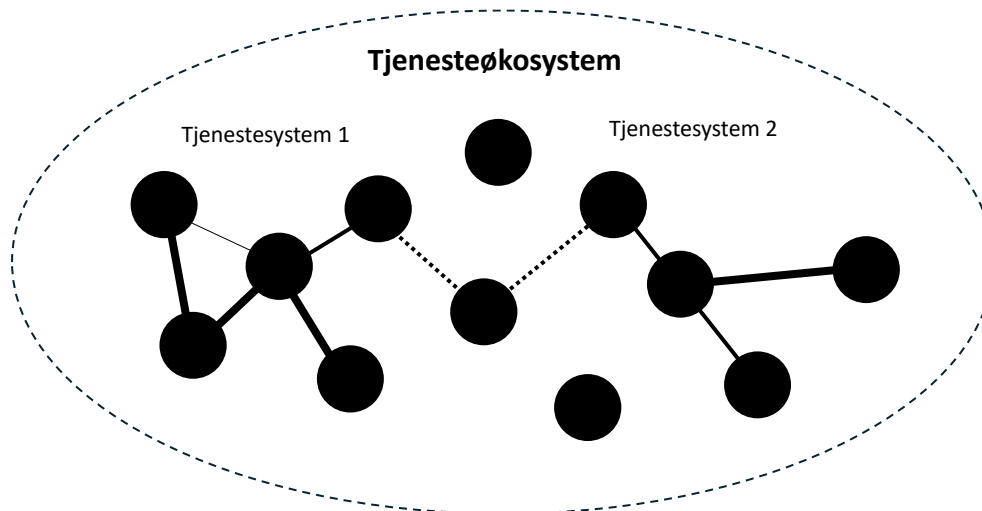
## Utkast til samskappingsmodell

Denne rapporten er skrevet som et kunnskapsgrunnlag som skal kunne brukes til utvikling av modeller for samarbeid mellom frivilligsentraler og kommune innen velferdstjenesteyting. I rapporten har vi vist til en rekke empiriske eksempler på løsninger og samarbeid mellom frivilligsentralene og kommunene, samt diskutert verdien av slike løsninger og samarbeid. I det følgende forsøker vi å trekke ut lærdommer på hvilke grep som kan se ut til å være overførbare, og dermed brukes som samarbeidsmodeller som kan tas i bruk av flere.

Vi har benyttet oss av tre sentrale begreper som analytisk rammeverk i denne rapporten: Tjenestecosystemer, samskaping og samproduksjon. Samarbeidskonstellasjonene – også kalt

tjenestesystemer, som vi har omtalt i denne undersøkelsen, består av aktører i et avgrenset tjenesteøkosystem, der tjenesteøkosystemene i denne konteksten har blitt begrenset til den enkelte distriktskommune. Som vist i figuren under (Figur 22) kan enkelte aktører i et slikt tjenesteøkosystem gå sammen for å yte tjenester eller tilbud til en brukergruppe, som i neste rekke skal bidra til ulike former for verdiskaping – altså opplevd nytte og økonomiske verdibidrag – for samfunnet og den enkelte.

Figur 22: Tjenesteøkosystem

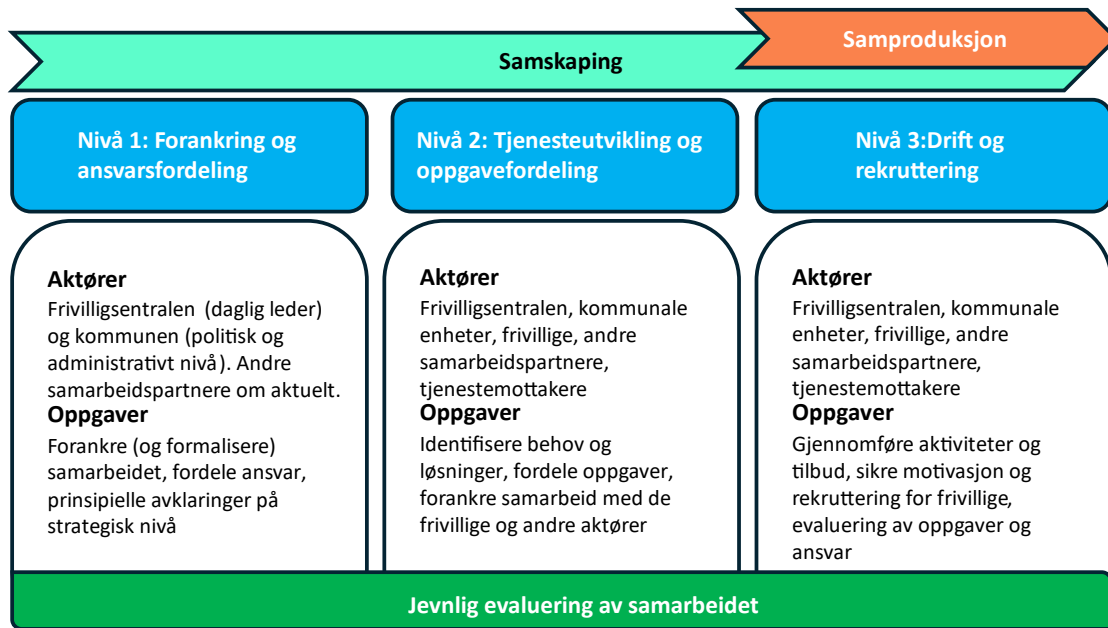


Forutsetningen for dette utkastet til en samskapingsmodell er at to eller flere aktører (de svarte sirklene) går sammen (strekene som går imellom) for å samskape og/eller samprodusere en tjeneste til en gruppe. Hvilke aktører som velger å samarbeide vil avhenge av hva man ønsker å oppnå eller tilby, og samarbeidet – markert ved strekene som indikerer en relasjon – er avhengig av en rekke faktorer for å lykkes. Noen samarbeider vil også være sterkere enn andre, gjennom for eksempel formaliserte avtaler eller jevnlig kontakt (tykke streker), mens andre er mer uformelle og sporadiske (stiplede streker).

Dersom en aktør ønsker å endre eller forbedre en tjeneste de allerede leverer – for eksempel kommunen, kan de opprette nye samarbeid med aktører i distriktskommunen – for eksempel frivilligsentralen, for å sammen skape mer eller bedre tilbud. Endringer i slike samarbeidskonstellasjoner ligger til grunn for tanken om kommune 3.0, eller samskapingskommunen.

På bakgrunn av analysen i rapporten har vi identifisert tre nivå, og tre gjennomgående prosesser, vi mener vil være viktig for å sikre gode samarbeid mellom frivilligsentraler og kommuner innen velferdstjenesteyting. De tre nivåene er: Forankring og ansvarsfordeling, tjenesteutvikling og oppgavefordeling, og drift og rekruttering. De tre prosessene er: Samskaping, samproduksjon, og jevnlig evaluering av samarbeidet.

Figur 23: Utkast til samskapingsmodell



Modellen tar utgangspunkt i studiene diskutert og datamaterialet som er presentert i denne undersøkelsen. De tre nivåene representerer ulike faser i tjenesteutviklingen, og vi har identifisert ulike aktører og oppgaver som skjer i hver prosess. De tre fasene kan deles inn som to oppstrømsfaser (nivå 1 og 2) – der tjeneste og aktivitetene defineres og utformes, og en nedstrømsfase (nivå 3) – der tjeneste og aktivitetene realiseres (E. Sørensen & Torfing, 2021).

## Modellen kort forklart

De tre nivåene er organisatorisk fordelt ved at nivå 1 består av ledelsesnivået, nivå 2 representerer et mellomnivå, mens nivå 3 er førstelinjen, altså der tjenesteytingen foregår.

Overordnet mener vi man på nivå 1 må sikre forankring og ansvarsfordeling mellom kommunen, frivilligsentralen og andre aktører på et overordnet og strategisk nivå. Dette kan skje ved forankring formelle eller uformelle avtaler om hvordan ansvar skal fordeles mellom sektorene. For å sikre at ikke avtalene blir for personavhengige, og dermed glemmes ved personutskiftninger, er skriftliggjøring og jevnlig revidering nyttig.

På nivå 2 konkretiseres samarbeidet gjennom tjenesteutvikling av bestemte aktiviteter og tilbud, der hovedaktørene – for eksempel frivilligsentralen, en kommunal enhet, andre aktører (som frivillige organisasjoner) og tjenestemottakere – går sammen for å identifisere behov og mulige løsninger. Nivået resulterer konkret en oppgavefordeling mellom aktørene, der dette inkluderer forventningsavklaringer knyttet til hvem som skal gjøre hva til hvilke tidspunkter.

Til slutt skal aktiviteten eller tilbudet som er avtalt settes ut i drift i nivå 3. Det er her den faktiske tjenesteytingen skjer, og på nivået gjennomføres faktiske aktiviteter og tilbud på en måte alle parter er fornøyde med. På dette nivået er det viktig å sørge for kontinuerlig evaluering og kommunikasjon mellom aktørene for å sikre at de frivillige ønsker å fortsette, samt arbeide med eventuell rekruttering av nye frivillige.

De tre nivåene bindes sammen av en samskappingsprosess, der samskapingen mellom partene resulterer i en form for samproduksjon hvor nøkkelaktørene har fått kommet med innspill på hva eller hvordan aktivitetene og oppgavene skal utføres. Selv om samskappingsprosessen visuelt kan se ut til å være lineær, forutsetter modellen en jevnlig evaluering av samarbeidet. Om noe ikke fungerer på nivå 3, vil det i så tilfelle være aktuelt å løfte dette på en slik måte at det eventuelt kan løses ved endring i oppgavefordeling eller innretning på nivå 2. Dersom utfordringen ikke lar seg løse her, må den eventuelt løftes tilbake til nivå 1, der prinsipielle og overordnede avklaringer kan revurderes.

Fra et hypotetisk startpunkt kan ulike aktiviteter og tilbud initieres på alle nivå. Uavhengig av hvor en ide oppstår eller initieres vil det allikevel være viktig å sikre en omforent forståelse av hva og hvordan det skal gjøres på tvers av nivåene. Om gode overordnede avklaringer allerede er gjort på nivå 1, kan dette i mange tilfeller være tilstrekkelig.

## Nivå 1: Forankring og ansvarsfordeling

Mange av frustrasjonene som har kommet til uttrykk fra frivilligsentraler så vel som fra kommunene i denne undersøkelsen, kan se ut til å komme fra at de ikke har kommet frem til en enighet om hva frivilligsentralen er, eller hva den skal gjøre. Tydelige eksempler på dette er når frivilligsentralen opplever å få bestillinger fra kommunen på områder de selv mener de ikke har noe å gjøre med, eller på måter de mener krysser over grensen for hva som er passende aktiviteter for de frivillige.

På nivå 1 er det viktig å sikre en omforent forståelse av ansvarsfordelingen mellom de aktuelle aktørene, og forankre dette i både kommunen og frivilligsentralen. I dette arbeidet har vi identifisert daglig leder ved frivilligsentralen – som representant for de frivillige, og politisk-administrativ ledelse i kommunen som særlig viktige aktører. I mange tilfeller vil også ledere fra kommunale enheter og eventuelt andre samarbeidspartnere (som frivillige organisasjoner og næringslivet) også kunne være aktuelle aktører på dette nivået. Prinsippet om at berørte aktører bør ha en stemme inn i utformingen bør ligge til grunn, slik at det ikke vedtas at noen skal gjøre bestemte ting uten at de selv har blitt involvert.

Et verktøy for å sikre en forankring og ansvarsfordeling på overordnet og strategisk nivå er å etablere en kommunal frivillighetspolitikk, eller tilsvarende dokument/avklaring. I rapporten har vi vist hvordan en frivillighetspolitikk har blitt fremstilt som et godt verktøy for samarbeid, og som et dokument man kan vise til i tilfeller der det er en uoverensstemmelse mellom samarbeidspartnerne. En avklaring av hvilke oppgaver og områder frivilligheten og frivilligsentralen kan bidra på og ikke, vil bidra til å skape gode rammer for tjenesteutviklingen som skjer mellom frivilligsentralen og spesifikke kommunale enheter på nivå 2. Dersom frivilligsentralen oppfatter at en kommunal enhet etterspør en type oppgave som ikke oppleves som riktig eller relevant, kan frivilligsentralen så henvise til avklaringer gjort på nivå 1. Grunnleggende her er prinsippet om at frivilligheten skal være et supplement til og ikke utføre lovpålagte offentlige tjenester.

Videre vil det også være forskjeller i behovet for forankring etter hvorvidt sentralen har strategisk innrettet seg for å i hovedsak produsere egne tjenester, være et bindeledd, eller gjøre en blanding av de to. Som vi har sett, oppgir de aller fleste at de ønsker å gjøre begge deler.



## Viktige avklaringer på nivå 1

- Hva er kommunens strategiske tilnærming til samarbeid med frivilligsentralen og/eller frivilligheten?
- Er kommuneledelsen og daglig leder frivilligsentralen omforent om hvilke typer oppgaver frivilligheten skal utføre, og på hvem sine premisser disse skal utformes?
- Er de frivilliges stemme hørt når samarbeidsavtaler mellom frivilligsentralen og kommunen utformes?

## Nivå 2: Tjenesteutvikling og oppgavefordeling

De fleste aktivitetene og tilbudene som skjer i samarbeidet på velferdstjenesteområdet skjer mellom frivilligsentralen og spesifikke kommunale enheter, som et sykehjem, skole eller flyktningetjenesten. På nivå 2 bør dermed aktører fra spesifikke kommunale enheter og frivilligsentralen, inkludert de eventuelle frivillige som skal bidra, gå sammen for å identifisere problemet som skal løses, samt hvordan dette skal løses og hvordan oppgavene skal fordeles.

Fra en av casekommunene fikk vi høre om et eksempel der en slik avklaring var gjort, der det også var tatt høyde for at kommunalt ansatte kunne stille i situasjoner der frivilligsentralen ikke fikk koordinert tilstrekkelig med frivillige ved ulike anledninger. Et annet sted var det avtalt at daglig leder for frivilligsentralen kunne stille opp i slike tilfeller, men et begrenset antall ganger gjennom året. Dette er eksempler på en type forventningsavklaring vi anser som gunstig, der aktiviteten som tilbys ikke fører til uforholdsmessig press på enten daglig leder ved frivilligsentralen, eller de frivillige som deltar.

I tråd med teorier knyttet til samskaping kan og/eller bør aktører eller representanter for aktører som skal yte eller motta tjenester på nivå 3 (i drift, og dermed nedstrøms) være involvert på nivå 2 (i utformingen, og dermed oppstrøms) (E. Sørensen & Torfing, 2021, s. 1593–1594). I modellen har vi derfor inkludert frivilligsentralen, aktuelle kommunale enheter, frivillige, andre samarbeidspartnere og tjenestemottakerne selv som aktører på dette nivået.

Bred involvering på nivå 2 bidrar til å sikre at aktuelle behov belyses og pares opp med løsninger som ansees som gode og gjennomførbare for partene som skal bidra når tilbudene eller aktivitetene skal settes i drift. Gjennom tjenesteutviklingen på dette nivået fordeles så oppgavene mellom de ulike partene, og samarbeidet forankres blant de som skal delta.

## Viktige avklaringer på nivå 2

- Hvilke aktører er involvert i utformingen av oppgavene som skal utføres?
- Har de frivilliges og tjenestemottakernes stemme blitt hørt?
- Har det blitt etablert en arena for kontinuerlige tilbakemeldinger fra nivå 3, slik at endringer og tilpasninger kan implementeres på nivå 2?

## Nivå 3: Drift og rekruttering

Nedstrømsproblemene diskutert i denne rapporten, og i tidligere studier (E. Sørensen & Torfing, 2021), oppstår når gode ideer definert oppstrøms (nivå 1 og 2 i modellen) skal settes ut i live. Om en ide ikke er tilstrekkelig forankret og avklart, vil friksjoner kunne oppstå i drift. I flere av kommunene vi har hørt fra i denne rapporten fungerer driften av tjenester godt fordi man allerede har etablert gode

relasjoner mellom nøkkelaktører. Samtidig har vi hørt at stegene på nivå 2 og 3 kan føre til en bedre forankring og forståelse for oppgavefordeling mellom aktørene. Dette er også omtalt i tidligere studier, der blant annet Torfing har beskrevet hvordan samarbeid er enkelt når alle er enige, samtidig som prosessen som skal til for å komme til enighet kan være krevende om aktører med ulike logikker og praksiser skal samarbeide (Torfing, 2019).

Driften av aktivitetene og tilbudene som skal skje i samarbeidet mellom kommune og frivilligsentral skjer på nivå 3. Her er det dermed primært aktørene som er direkte involvert i driften som er inkludert. Disse inkluderer frivilligsentralen som koordinator, kommunale enheter, frivillige, andre samarbeidspartnere, og tjenestemottakerne selv.

På dette nivået skal oppgavene som er fordelt gjennomføres. Det er videre en viktig forutsetning å sikre frivillige til å bistå i dette arbeidet, samt sørge for at disse opprettholder motivasjonen for å bidra. Det vil også være aktuelt med rekruttering av nye frivillige. For å sikre at personer vil bidra med frivillig innsats på velferdstjenesteområdet – som flere samfunnsdelplaner ytrer et ønske om gjennom diskursen om samskaping og Kommune 3.0 – mener vi det her er viktig med kontinuerlig tilbakemeldinger og evaluering mellom nivået og de to foregående nivåene. En effektiv bruk av modellen vil dermed være å ha jevnlig møter på de ulike møtene for å evaluere og omformulere oppgave- og ansvarsfordeling ved behov.

### Viktige avklaringer på nivå 3

- Hvordan stiller tjenestemottakerne seg til å motta velferdstjenester fra frivillige, heller enn kommunalt ansatte?
- Hvilke muligheter har de frivillige til å påvirke måten oppgavene løses?
- Hva gjøres om de frivillige ikke lenger er motivert til å bidra i samarbeid om velferdstjenester mellom frivilligsentralen og kommunen?

## Prosesser: Samskaping, samproduksjon og jevnlig evaluering av samarbeidet

Samskappingsmodellen forutsetter kontinuerlig evaluering og kommunikasjon mellom de ulike nivåene, og mellom aktørene som bidrar på disse. Samskaping har i denne rapporten blitt forstått som en form for samarbeid der de ulike aktørene stiller med sin kompetanse og bidrar inn i idé, utvikling og gjennomføring av tilbud og aktiviteter. For å sikre at aktivitetene og tilbudene som skjer i samarbeidet mellom frivilligsentralene og kommunene mener vi samskaping bør ligge til grunn som en kontinuerlig, og ikke lineær, prosess. Dette betyr at samskapingen ikke er noe som kun skjer på nivå 1 og 2, men at tjenesteutviklingen kontinuerlig er oppe til diskusjon og forbedring. Dette sikres gjennom jevnlig evaluering av samarbeidet, der de frivillige, kommunalt ansatte og tjenestemottakerne som opererer på nivå 3 – samproduksjonsnivået – kan komme med tilbakemeldinger på hvordan samarbeidet fungerer og dermed bidra til utvikling gjennom samskaping.

Relasjonen mellom samskaping som den utviklende prosessen som ligger til grunn, og samproduksjon som faktisk realisering av ulike tjenester og aktiviteter i samarbeid mellom kommunen og frivilligsentral – inkludert de frivillige, viser hvordan samskaping og samproduksjon ikke bør forstås som motstridende begreper. Forskjellen ligger i hvordan aktørene som skal samarbeide og yte en innsats på nivå 3 er involvert. Dersom frivilligsentralen og de frivillige får oppdrag og konkrete

bestillinger de selv ikke har innflytelse over eller innvirkning på, tyder mye i denne undersøkelsen på at motivasjonen til å stille opp som frivillig – her metaforisk forstått som uten hode, men med armer og ben – kan forvitte. Om, på den annen side, frivilligheten som tjenesteytende part – frivilligsentralen og de frivillige – har muligheten til å selv påvirke hvilke områder og hvordan de skal gjøre en innsats gjennom samskaping – altså i utforming av aktivitetene og tilbudene, antar samarbeidsmodellen at motivasjonen til å stille opp som frivillig vil bestå. Dette vil også kunne bidra til innovasjon og bedre løsninger, gjennom at de som er tett på problemet eller utfordringen som skal løses gjennom frivillig innsats kan komme med innspill (Torfing, 2019).

Om kommunene i fremtiden ønsker å følge samskapingsdiskursen og være «samskapingskommuner», tror vi en slik tilnærming vil være mest hensiktsmessig.

Samskapingsmodellen er empirisk og teoretisk forankret i dataene som har kommet frem i denne undersøkelsen. Ved en eventuell utprøving og videreutvikling vil det være behov for å gjøre nødvendige tilpasninger basert på læring og lokale forhold.

## Fremtidig kunnskapsbehov

---

Helt til slutt vil vi si noe om fremtidig kunnskapsbehov. Denne undersøkelsen er gjennomført for å styrke kunnskapen om frivilligsentraler og kommuners samarbeid om velferdstjenester i Distrikts-Norge. I rapporten har vi vist til en rekke faktorer som ser ut til å være preget av distriktskonteksten – herunder betydningen av avstander og et sterkere innslag av aldring i befolkningen, mens andre funn trolig også er relevante for frivilligsentraler i større kommuner – for eksempel dreiningen mot mer samskaping med kommunen og ulikheter i forståelsen av hva frivilligsentralene er og skal gjøre.

Gjennom undersøkelsen og analysen har vi identifisert områder der vi ser det vil være behov for økt kunnskap fremover. Av disse vil vi fremheve tre områder:

- Hvilke konsekvenser har frivilligsentralenes eierform, og særlig grad av tilknytning til kommunen, for de frivilliges motivasjon til å gjøre en innsats?
- Hvilken opplevelse har innbyggere som har rett på velferdstjenester fra kommunen av at frivillige involveres?
- Hvordan involveres de frivillige i samskapingsprosesser mellom kommunen og frivilligsentralen?

Funnet der en del kommunalt eide frivilligsentraler har en sterk opplevelse av å være en tett integrert del av kommunen, der noen daglige leder og kommunalt ansatte ser på frivilligsentralen som en kommunal enhet, fører til en rekke interessante spørsmål. Om frivilligsentralen i seg selv er en kommunal enhet, har dette konsekvenser for kommunale lederes styringsrett over hvilke aktiviteter som skal gjøres i sentralene? Har det i neste rekke konsekvenser for de frivilliges motivasjon? Dersom en frivilligsentral av kommunen og daglig leder i frivilligsentralen oppleves som en kommunal enhet, hvilken rolle er da tiltenkt ressursene – de frivillige – som frivilligsentralene «forvalter»?

Det kan også være relevant å se nærmere på de ulike typene av organiseringsformer for kommunale sentraler, og se om de ulike måtene å organisere sentralene på, har betydning.

Innretningen av denne undersøkelsen har ført til at vi ikke har snakket med de som faktisk stiller opp som frivillige på frivilligsentralene. Vi har dermed kun indirekte informasjon om disses erfaringer som aktører i de tverrsektorielle samarbeidene mellom frivilligsentral og kommuner. Det er de frivillige

ressursene som ligger til grunn for at frivilligsentraler og kommuner kan inngå samarbeid om velferdstjenester. Opplevelsen til frivillige som deltar i samarbeid om velferdstjenester vil derfor være særlig interessant å studere. Fra daglige ledere ved frivilligsentraler har vi hørt indikasjoner på at en del frivillige kan ha reservasjoner mot å «stille opp» for kommunen som samarbeidspartner på visse områder. Vi hører også at oppfølgingen av de frivillige utgjør en svært viktig del av daglig leders arbeid.

På bakgrunn av denne undersøkelsen tror vi de frivilliges motivasjon til å delta i slike samarbeid kan forutsette en viss grad av samskaping – altså at de frivillige selv får være med å utforme tjenestene som skal tilbys, heller enn å kun utføre oppgaver som kan oppleves som å være i grenseland opp mot kommunale tjenester. Dersom distriktskommuner skal lykkes med utviklingen mot Kommune 3.0 vil det være viktig å få mer kunnskap om hva som motiverer frivillige til å gjøre en innsats i slike tverrsektorielle samarbeid, og hvordan frivilligsentral og kommune best mulig kan legge til rette for dette.

Denne undersøkelsen har kartlagt hvor mange av frivilligsentralene som er involvert i velferdstjenesteyting lokalt, og ulike sider ved hvordan dette arbeidet er organisert. For frivilligsentralene, men også kommunene, kunne det i en framtidig studie vært interessant å se nærmere på hvor stort omfanget av dette samarbeidet er.

Til slutt kan vi også nevne at vi har sett at Norges Frivilligsentraler har et stort og interessant datamateriale fra sine medlemmer. Det har ikke vært en del av denne undersøkelsen å gjøre større analyser av dette. Mens denne undersøkelsen har tatt utgangspunkt i distriktskommuner, uten å gjøre egen datainnsamling fra mer sentrale kommuner, åpner NFS sitt datamateriale for at en i større grad kan gjøre slike komparative studier.

# Litteratur

---

- Alford, J. (2016). Co-production, interdependence and publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review*, 18(5), 673–691.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111659>
- Arnesen, D., Enjolras, B., Fladmoe, A. T., Hansen, V. W., & Sivesind, K. H. (2023). Frivillighet før og etter pandemiens tid. Koronapandemiens betydning for frivillig innsats og lokale og nasjonale frivillige organisasjoner. *Rapport–Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*.
- Baron, S., Patterson, A., Maull, R., & Warnaby, G. (2018). Feed people first: A service ecosystem perspective on innovative food waste reduction. *Journal of Service Research*, 21(1), 135–150.  
<https://doi.org/10.1177/1094670517738372>
- Brandsen, T., & Honingh, M. E. (2018). Definitions of co-production and co-creation. I T. Brandsen, B. Verschuere, & T. Steen (Red.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315204956>
- Brekke, J.-P. (1994). *Frivillighet og lokalsamfunn: En studie av to frivillighetssentralers omgivelser*. Institutt for Samfunnsforskning.
- Brobakk, J. T., Gjefsen, M. D., & Gjertsen, A. (2021). *Distriktskommune 3.0. Bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av kommuneplanleggingen i de minste kommunene*. Ruralis - Institutt for rural- og regionforskning. <https://distriktsenteret.no/litteratur/distriktskommune-3-0-bedre-samfunnsutvikling-gjennom-forenkling-av-kommuneplanleggingen-i-de-minste-kommunene/>
- Danielsson, P., & Westrup, U. (2022). User-orientation in public service organizations: Making use of value as a thick concept. *Public Management Review*, 1–20.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2136398>
- Di Pietro, L., Ungaro, V., Renzi, M. F., & Edvardsson, B. (2024). Exploring volunteers' role in healthcare service ecosystems: Value co-creation, self-adjustment and re-humanisation. *Journal of Service Management*. <https://doi.org/10.1108/JOSM-02-2023-0081>
- DigDir. (2022). *Drivkrefter som påvirker offentlig sektor mot 2030*. Digitaliseringsdirektoratet.  
<https://www.digdir.no/innovasjon/hva-pavirker-fremtiden-drivkrefter-endring/3631>
- Dryzek, J. S. (2005). *The politics of the earth: Environmental discourses* (2. ed). Oxford University Press.
- Eimhjellen, I., Espegren, A., Nordø, Å. D., Guribye, E., & Nødland, S. I. (2020). *Frivilligsentralenes kjennetegn og betydning i storbyene [18-2020]*. Norge.
- Eimhjellen, I., & Guribye, E. (2023). Frivilligsentralane i Noreg: Har dei ein bindeleddsfunksjon? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 64(1), 45–63.
- Eimhjellen, I., & Loga, J. (2017). *Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører. Samskaping i nye samarbeidsforhold?* (Rapport 2017–9). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

- Espegren, A., Eimhjellen, I., Ervik, R., Guribye, E., & Lindén, T. S. (2019). *Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet (9/2019)*. NORCE. [https://www.imdi.no/contentassets/5e9fcc66e43f4e96bb6fd6d055b6a548/samarbeid\\_offentlig\\_privat\\_frivillig.pdf](https://www.imdi.no/contentassets/5e9fcc66e43f4e96bb6fd6d055b6a548/samarbeid_offentlig_privat_frivillig.pdf)
- Fladmoe, A., Eimhjellen, I., & Sivesind, K. H. (2024). *Tilbake til normalen? Frivillig engasjement i Norge, 1998-2023* (Rapport 2024:6). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Frederiksen, M., & Grubb, A. (2023). The politics of insufficiency: Ambivalence and boundary work in the co-production of welfare services. *Public Management Review*, 25(3), 501–521.
- Frivillighet Norge. (2024). *Få kommuner har en god frivillighetspolitikk—Knekk Samhandlingskoden*. <https://samhandlingskoden.no/faa-har>
- Frivillighet Norge og KS. (2023). *Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor*. Frivillighet Norge og KS. <https://www.frivillighetnorge.no/nyheter/frivillighet-norge-og-ks-resignerer-samarbeidsplattform>
- Gill, R. (2000). Discourse analysis. I M. W. Bauer & G. Gaskell (Red.), *Qualitative researching with text, image and sound* (s. 172–190). Sage.
- Guribye, E. (2016). *Mot 'Kommune 3.0'? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal (FoU-rapport nr. 3/2016)*.
- Guribye, E. (2018). Co-creation of linking social capital in 'municipality 3.0'. *Journal of civil society*, 14(1), 77–93.
- Høibjerg, G. R. (2020). Rethinking service systems and service ecosystems. *Revue Européenne d'Économie et Management des Services*, 9, 53–75. <https://doi.org/10.15122/isbn.978-2-406-10604-3.p.0053>
- Høydahl, E. (2023). *Sentralitetsindeksen (2020/4)*. SSB - Statistics Norway. [https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen/\\_/attachment/inline/aa8e00bb-5704-4b23-8ce3-1828cd6103f8:0fcdbdeb227f2ef11f95d3864a78c3efeab38640/NOT2020-04\\_web.pdf](https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen/_/attachment/inline/aa8e00bb-5704-4b23-8ce3-1828cd6103f8:0fcdbdeb227f2ef11f95d3864a78c3efeab38640/NOT2020-04_web.pdf)
- Jones, H., Ryssevik, J., Kristoffersen, E. M., & Misje, I. (2021). *KMDs organisasjonsdatabase. Sluttrapport 2021 (12:2021; s. 2021)*.
- Kantar. (2023). *Frivillighetsbarometeret 2023*. Frivillighet Norge. <https://www.frivillighetnorge.no/rapport/frivillighetsbarometeret/frivillighetsbarometeret-2023>
- Kraglund, K. O., & Enjolras, B. (2017). Norsk frivillighet: Utviklingstrender og samfunnseffekter. *Avslutningsrapport for Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor [Norwegian volunteerism: Development trends and social effects. Closing report of the Center for Research on Civil Society and the Voluntary Sector.]*. Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2022). *Forskrift om tilskudd til frivilligsentraler*. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-30-1272>

- Kulturdepartementet. (2021). *Høringsnotat. Ny forskrift om tilskudd til frivilligsentraler*. Kulturdepartementet.
- Leknes, S., & Løkken, S. (2024). *Befolkningsframskrivninger for kommunene 2024* (SSB-Rapport 2024/20). SSB.
- Lorentzen, H. W. (2012). *Frivilligsentralen i nærmiljøet: Konkurrent eller katalysator?* Institutt for Samfunnsforskning.
- Meld. St. 5. (2019). *Distriktsmeldingen: Levende lokalsamfunn for fremtiden [The Rural Communities Report: Vibrant Local Societies for the Future]*. Det Kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement.
- Meld. St. 10. (2018). *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlege frivilligheitspolitikken*. Det Kongelige Kulturdepartement.  
<https://acrobat.adobe.com/id/urn%3Aaaid%3Asc%3AEU%3A43cd140d-2ac9-46bf-b19f-f774718865a2/?theme=light&filetype=application%2Fpdf&viewer%21megaVerb=group-discover>
- Meld. St. 14. (2020). *Perspektivmeldingen 2021*. Finansdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Meld. St. 17. (2024). *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20232024/id3030469/>
- Meld. St. 19. (2019). *Folkehelsemeldinga: Gode liv i eit trygt samfunn: Bd. 19(2018-2019)*. Departementenes servicesenter.
- Meld. St. 24. (2022). *Fellesskap og meistring. Bu trygt heime*. Helse- og omsorgsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-20222023>
- Meld. St. 31. (2024). *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-31-20232024/id3049290/>
- Mustak, M., & Plé, L. (2020). A critical analysis of service ecosystems research: Rethinking its premises to move forward. *Journal of Services Marketing*, 34(3), 399–413. <https://doi.org/10.1108/JSM-02-2019-0084>
- Norges Frivilligsentraler. (2023a). *Anbefalinger til drift*. Norges Frivilligsentraler.  
<https://frivilligsentral.no/dokument?anbefalinger-til-drift&Id=80930>
- Norges Frivilligsentraler. (2023b). *Hvordan har den nye forskriften påvirket frivilligsentralenes drift? En undersøkelse av frivilligsentralenes drift etter implementeringen av ny forskrift om tilskudd for frivilligsentraler* (Rapport 09/23). Norges Frivilligsentraler.
- Norges Frivilligsentraler. (2023c). *Organisasjonsformer for frivilligsentraler*. Norges Frivilligsentraler.
- Norges Frivilligsentraler. (2023d). *Spørreundersøkelse 2023: Hvordan har den nye forskriften påvirket frivilligsentralenes drift?* (s. <https://frivilligsentral.no/su>). Norges Frivilligsentraler.
- NOU 1988:17. (1988). *Frivillige organisasjoner*. Finans- og tolldepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1988-17/id524893/>

- NOU 2020:15. (2020). *Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene* (s. 214). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2024:1. (2024). *Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4635b25e135c448fbbc79a3fadd576ef/no/pdfs/nu202420240001000dddpdfs.pdf>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*, 8(4), 503–519. bth. <https://doi.org/10.1080/14719030601022882>
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Seip, A.-L. (1994). *Veiene til velferdsstaten* (s. 446 s. ill.). Gyldendal. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2014061105072](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014061105072)
- Selvik, L., Ervik, R., & Lindén, T. S. (2024). *Eldre og frivillig innsats* (2024:5). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/3133744>
- Simonsson, S. F., Moe, A., & Marthinsen, E. (2023). Samskaping av velferdstjenester – en hegemonisk idé med tvetydig praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 26(1), 1–14.  
<https://doi.org/10.18261/tfv.26.1.2>
- Skålén, P., Gummerus, J., von Koskull, C., & Magnusson, P. R. (2015). Exploring value propositions and service innovation: A service-dominant logic study. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 43(2), 137–158. <https://doi.org/10.1007/s11747-013-0365-2>
- Solbjør, M., Ljunggren, B., & Kleiven, H. H. (2014). Samarbeid mellom frivillig sektor og kommunale tjenester på pleie- og omsorgfeltet. En kvalitativ studie. *Nordisk tidsskrift for helseforskning*, 10(1), 43. <https://doi.org/10.7557/14.3009>
- St. Meld. nr. 16. (1993). «Lat ikkje graset gro att mellom grannar». *Om videreføring av arbeidet med frivillighetssentraler*. Sosial- og helsedepartementet.  
<https://www.nb.no/items/a1ca0065cbe8209097643e62d4e93859?page=861>
- St. Meld. nr. 83. (1985). *Langtidsprogrammet 1986-1989* (s. 335 s. ill.). Departementet.  
[https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2013080806055](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2013080806055)
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector* (3rd utg.). W.W. Norton & Company.
- Sullivan, H., Williams, P., Marchington, M., & Knight, L. (2013). Collaborative futures: Discursive realignments in austere times. *Public Money & Management*, 33(2), 123–130.  
<https://doi.org/10.1080/09540962.2013.763424>
- Sørensen, C., & Aastvedt, A. (2024). Innføring av samskaping som innovasjonsstrategi i to norske kommuner – lagt ved siden og marginalisert. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development*, 3(1), 19–37. <https://doi.org/10.18261/njwel.3.1.3>



- Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). Radical and disruptive answers to downstream problems in collaborative governance? *Public Management Review*, 23(11), 1590–1611.
- Torfing, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- Trætteberg, H. S., Eimhjellen, I., Ervik, R., Enjolras, B., & Skiple, J. K. (2020). Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner. *Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2016). Institutions and axioms: An extension and update of service-dominant logic. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 44(1), 5–23. <https://doi.org/10.1007/s11747-015-0456-3>
- Aastvedt, A., & Sørensen, C. (2023). 5. Er det kommunale motefenomenet samskaping et magisk konsept? I H. Haukelien & T. E. Lunder (Red.), *Hvordan kommuner tenker* (s. 99–121). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215054544-23-05>



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap