



# Frivilligsentralane i Noreg: Har dei ein bindeleddsfunksjon?

## Volunteer centres in Norway – Do they maintain a hub function?

Ivar Eimhjellen

*forsker II, NORCE Norwegian Research Centre*

[Ivar.eimhjellen@norceresearch.no](mailto:Ivar.eimhjellen@norceresearch.no)

Eugene Guribye

*forsker I, NORCE Norwegian Research Centre*

[Eugene.guribye@norceresearch.no](mailto:Eugene.guribye@norceresearch.no)

### Samandrag

Eit av mange tiltak for å stimulere til meir frivillig arbeid på velferdsfeltet har vore konseptet om frivilligsentralar. Til forskjell frå i andre land har frivilligsentralane i Noreg frå oppstarten av vore fokuserte på å drive egne aktiviteter og tenester med egne frivillige heller enn å primært vere eit koordinerande bindeledd mellom lokale behov for tenester og frivillige hjelparar. Bindeleddsfunksjonen har likevel vorte vektlagt meir og meir i politiske strategiar for frivilligsentralane opp igjennom åra, der dei er tenkt å ha viktige roller i produksjonen av velferd gjennom samskaping. I lys av dette undersøker vi i denne artikkelen i kva grad bindeleddsfunksjonar og deltaking i samskapingsprosessar er tydelege som del av frivilligsentralane si faktiske verksemd. Ved hjelp av analyser av informasjon frå 335 frivilligsentralar i ei spørjeundersøking frå 2020 finn vi at egne aktiviteter framleis er dominerande blant frivilligsentralane. Samtidig blir denne verksemda i stor grad kombinert med ein bindeleddsfunksjon lokalt. Undersøkinga vår tyder dermed på at frivilligsentralane har vorte påverka av det store fokuset på samskaping det siste tiåret, og at dei har endra seg mykje i retning av å ta ein større bindeleddsfunksjon. Det står dermed att å sjå om myndighetene ynskjer å skubbe sentralane enda lenger i denne retninga i framtida.

### Nøkkelord

frivilligsentralar, bindeledd, samskaping, frivilligheit, velferd

### Abstract

The concept of the volunteer centre has been one out of several measures to stimulate an increase in voluntary work within welfare production. In contrast to many other countries, since their beginnings volunteer centres in Norway have been focused on running their own activities and services with their own volunteers rather than primarily being a coordinating link between local needs for services and willing volunteers. Still, over the years, the importance of the coordinating function has come under increasing emphasis in political strategies for the volunteer centres, and they have been assigned important roles in the production of welfare through processes of coproduction. In light of this, we investigate to what degree coordinating functions and involvement in processes of coproduction is evident as part of volunteer centres' actual activities in Norway. Analysing survey responses from 335 volunteer centres in Norway in 2020, we find that internally organised activities are still the most prevalent among volunteer centres. Concurrently, such internal activities are to a large extent combined with a local coordinating function. Hence, our study indicates that the volunteer centres have been affected by the increasing emphasis on coproduction in the policy debate over the last decade, and that accordingly they have taken on a larger coordinating role. It remains to be seen whether central government will push volunteer centres even further in this direction in the future.

### Keywords

volunteer centres, hub, co-production/co-creation, volunteering, welfare

## Innleiing

For å løyse aukande velferdsutfordringar har myndigheiter i mange land gjennom mange år prøvd å auke innbyggjarar og frivillige sine bidrag i velferdsproduksjon (Haski-Leventhal et al., 2010; Pestoff et al., 2012; Fledderus et al., 2014). Slikt tverrsektorielt samarbeid om velferdsproduksjon blir i dag gjerne omtala som co-production, (Brandsen et al., 2018), eller samskaping på norsk, der idealet er at velferdstenester skal utviklast og produserast i fellesskap mellom innbyggjarar og aktørar i offentleg sektor.

Eit av mange tiltak for å stimulere til meir frivillig arbeid på velferdsfeltet har vore konseptet om frivilligsentralar, som vart utvikla på slutten av 1980-talet i fleire land. Konseptet har vore utforma på ulike måtar, men var mange stader inspirert av den såkalla *clearinghouse*-modellen i USA frå 1930-talet der eigne einingar vart oppretta som bindeledd mellom frivillige, frivillige organisasjonar og offentlege verksemder. Sentralane skulle her kanalisere frivillige og personar med behov for bistand eller hjelp til relevante frivillige organisasjonar som kunne organisere arbeidet (Ellis, 1989). Frivilligsentralmodellen har vore skildra som del av ein ny tredjepartsmodell der det ikkje lenger er frivilligheita si eineoppgåve å rekruttere frivillige og oppmuntre til frivilligheit, men noko som også i aukande grad er i myndigheitene sine interesser (Haski-Leventhal et al., 2009).

I fleire europeiske land vart frivilligsentralar utforma som slike bindeledd (Lorentzen, 2012) som skulle styrke eksisterande tiltak og aktivitetar på velferdsfeltet. Dei skulle vere nøytrale, lokale bindeledd som skulle knyte saman ulike lokale initiativ, tilby støtte, tilføre kompetanse og rekruttere og distribuere frivillige til frivillige organisasjonar som på ulike måtar dreiv aktivitetar knytt til velferdsfeltet. Ein grunnleggande idé bak konseptet var at myndigheiter skulle styrke effektiviteten til frivillige og til eksisterande frivillige organisasjonar, men utan å styre den frivillige innsatsen for mykje. Frivilligsentralane skulle ikkje konkurrere med eksisterande organisasjonar og frivillig aktivitet, men fungere som ovegrepande bindeledd (Lorentzen, 2012). Modellen gjorde det mogleg for myndigheitene å auke tilfanget av frivillige ressursar i velferdsproduksjonen ved å styrke frivilligheita i staden for å styre ho.

Dei fyrste frivilligsentralane i Noreg (96 stk.), der både kommunar, sivilsamfunnsaktørar og andre kunne stå for drifta, vart oppretta i 1991. Til forskjell frå i andre land vart det i Noreg også opna for at frivilligsentralane, i tillegg til å vere eit bindeledd, kunne drive eigne aktivitetar og rekruttere frivillige til desse. Det er også denne aktivitetsfunksjonen som sidan har prega frivilligsentralane sin aktivitet i Noreg mest, der det har vore fokus på å skape tilbod, aktivitetar og støtte til ulike grupper med behov for hjelp, i særskild grad eldre (Lorentzen, 2012). Frivilligsentralane i Noreg vart på denne måten utforma meir som sjølvstendige velferdsprodusentar enn som bindeledd.

Funksjonen som bindeledd har likevel vorte vektlagt meir og meir i politiske strategiar for frivilligsentralane opp igjennom åra, der dei er tenkt å ha viktige roller i produksjonen av velferd gjennom samskaping. Til dømes sendte Kulturdepartementet (2021) i fjor haust forslag til ny forskrift om tilskot til frivilligsentralar ut til høyring. Departementet stadfesta her eit behov for å tydeleggjere kva tilskotet er meint å støtte opp om, og korleis dette skil seg frå ordinære driftstilskot til frivillige organisasjonar. I forslaget står det at «[f]rivilligsentralane skal stimulere til frivillig innsats, være åpne møteplasser for befolkningen og være et bindeledd mellom kommunen og frivillig sektor» (Kulturdepartementet, 2021, s. 12). Dermed blir rolla som bindeledd mellom kommune og frivillig sektor framheva i forslaget til forskrifta. Dette inneber at frivilligsentralen må «samarbeide både med kommunen og med lokale lag og foreninger», og at «[f]rivilligsentralen ... ikke kun [bør] rekruttere frivillige til egne aktiviteter, men også være en tilrettelegger for frivillig aktivitet

i kommunen» (Kulturdepartementet, 2021, s. 12). Vidare blir det lagt vekt på at ein skal legge til rette for møteplassar gjennom å stille krav til tilbod om gratis leige av lokale til lokale lag og foreiningar så langt det er mogleg. Dersom forskriftsforslaget står seg, vil dermed frivilligsentralane sin bindeleddsfunksjon bli styrka med formelle krav frå 2022.

For om lag 10 år sidan bar ikkje frivilligsentralane sine faktiske aktivitetar preg av ein slik funksjon (Lorentzen, 2012), sjølv om «eit knippe» sentralar fungerte som serviceorgan for det lokale foreiningslivet, med koordinerande ansvar for omfattande samarbeidsprosjekt, tilrettelegging for foreiningar, hjelp med søknadsskriving, osv. Likevel har visjonen om frivilligsentralane som eit bindeledd i aukande grad blitt brukt av sentralar sjølv i marknadsføringa av verksemda deira (Eimhjellen et al., 2020; Erdvik & Guribye, 2021). I lys av eit stadig auka politisk fokus på å inkludere frivillige i velferdsproduksjon og eit auka fokus på samskaping dei siste 15 åra (Eimhjellen & Loga, 2017) er det på sin plass å undersøke i kva grad bindeleddsfunksjonen og deltaking i samskapingsprosessar er synlege i frivilligsentralane si verksemd og sentralane sine egne oppfatningar av deira rolle. I denne artikkelen ynskjer vi derfor, ved hjelp av spørjeskjemadata frå 2020, å undersøke frivilligsentralane sine aktivitetar, organisasjonsform, funksjonar og visjonar på bakgrunn av den overordna problemstillinga: *I kva grad er samskapingsidealet manifestert i frivilligsentralane si faktiske verksemd i Noreg i dag?* Artikkelen vil til slutt drøfte kva desse forholda kan fortelje oss om potensialet for framtidig utvikling av denne typen bindeleddorienterte frivilligsentralar i Noreg.

## Frivilligsentralane i Noreg

I Noreg vart idéen om frivilligsentralar fyrst formulert av representantar frå Røde Kors i 1990 og vart så diskutert på ein idédugnad saman med Sosialdepartementet og andre organisasjonar på humanitær- og sosialfeltet (Dugstad & Lorentzen, 2008). Dei frivillige organisasjonane etterlyste her lokale bindeledd- og servicefunksjonar for frivillige organisasjonar (Dugstad & Lorentzen, 2008). Sosialdepartementet lyste så ut middel til eit treårig prøveprosjekt for «... utprøving av praktiske modeller for mobilisering av frivillige, hovedsakelig innen omsorgssektoren» (Departementets utlysingstekst, gjengjeven i Lorentzen et al., 1995, s. 11). Utanom at sentralane skulle omfatte *eit kontor, ein dagleg leiar og ein telefon*, vart det lagt lite føring på kva sentralane skulle drive med. Departementet opna her for at sentralane kunne formidle kontakt mellom personar som ville yte ein innsats, og personar som hadde behov for bistand; dei kunne vidareformidle frivillige og brukarar til andre lokale organisasjonar, og dei kunne drive egne aktivitetar og rekruttere frivillige til desse aktivitetane. Det vart også lagt minimale føringar på kva type aktørar som kunne få tilskot til å drive ein frivilligsentral: «Sentralene kan drives av en eller flere organisasjoner, kirken, en kommune eller av andre» (Departementets utlysingstekst, gjengjeven i Lorentzen et al., 1995, s. 11).

Til forskjell frå i andre land vart frivilligsentralane i Noreg på denne måten utforma som sjølvstendige velferdsaktørar og som eit nytt lokalt ledd på linje med og ved sidan av det eksisterande organisasjonslandskapet og det offentlege velferdsapparatet. Dei vart her utvikla som *hybride* organisasjonar i ein mellomposisjon og i eit uklart felt mellom stat, kommunar og det frivillige organisasjonslivet. Dette har sidan skapt fleire motsetningar og uklarheit om sentralane sin status (Lorentzen, 2012). Sentralane grensa på den eine sida opp til kommunen og det offentlege sitt ansvarsområde, på den andre sida til det eksisterande organisasjonslivet, der dei var tiltenkt rolla som medspelarar og ikkje som konkurantar. Sidan det var lagt opp til at sentralane kunne både formidle frivillige til eksisterande organisasjonar og mobilisere nye frivillige til egne aktivitetar, har dette i fleire tilfelle likevel

vorte oppfatta som ei konkurrerende rolle til det etablerte organisasjonslivet. Der frivilligsentralane er drifta av kommunar, har dei fleire stader blitt oppfatta som ei form for kommunal frivilligheit som tar ressursar frå resten av frivilligfeltet og overtar det offentlege sine oppgåver.

Basert på si undersøking av frivilligsentralane i Noreg identifiserte Lorentzen (2012) to idealtypar av frivilligsentralar: *sosialsentralen* og *nærmiljøsentralen*. Sosialsentralen har i stor grad eit brukar- eller klientperspektiv og driv gjerne ein-til-ein-tenester eller sosiale aktivitetar for brukarane. Sosialsentralane har som følgje av dette sterke samarbeidsrelasjonar med kommunane sin helse- og omsorgssektor. Lorentzen finn at ideen om sosialsentralen har stått sterkt blant frivilligsentralane i Noreg heilt sidan oppstarten i 1991, då dei var tenkt å omfatte frivillig verksemd med sosiale formål og støtte til eldre, arbeidslause, uføre og andre sårbare grupper med behov for hjelp. Desse målgruppene har sidan også vore dei mest vanlege for frivilligsentralar å ha, i særskild grad eldre menneske.

Nærmiljøsentralen har på si side eit sterkare kulturperspektiv, med fokus på å engasjere menneske i «vanlege» og interessebaserte aktivitetar. Nærmiljøsentralane vektlegg gjerne å vere upartiske i møte med lokalt organisasjonsliv og har kompetanse til å hjelpe og koordinere lokale organisasjonar og aktivitetar. Lorentzen (2012) hevdar at idear om nærmiljøsentralar også har vore til stades sidan 1990-talet, men då mest i form av retorikk og i mindre grad i praktisk verksemd. Ein del sentralar var for eksempel tidleg ute med å kalle seg for nærmiljøsentralar, men det har vore vanskeleg å skilje desse frå andre sentralar basert på den praktiske verksemda. Likevel vart det fram mot 2012 også skipa til nye sentralar som har hatt eit spesifikt nærmiljø- og kulturperspektiv, med fokus på å ha ei servicerolle for det eksisterande organisasjonslivet (Lorentzen, 2012).

Det viktigaste skiljet mellom ein sosialsentral og ein nærmiljøsentral er i kva grad han fungerer som katalysatorar for lokalt foreiningsliv. Mens ein sosialsentral vil kunne bli oppfatta som ein konkurrent til lokalt organisasjonsliv, vil ein idealtypisk nærmiljøsentral heller bidra til å styrke det lokale organisasjonslivet (Lorentzen, 2012). Det er altså nærmiljøsentralen som i størst grad har ein funksjon som eit bindeledd, og som kanskje vil ha størst potensial til å bidra konstruktivt i samskapingsprosessar. Ettersom omgrepet *nærmiljøsentral* i praksis har vorte tatt i bruk også av sentralar som idealtypisk ligg nærare Lorentzen sine *sosialsentralar*, vil vi i denne artikkelen nytte omgrepet *bindeledd* for å beskrive frivilligsentralar som tek på seg funksjonar i retning av Lorentzen sine nærmiljøsentralar eller ein clearinghouse-modell. I ein slik bindeleddsfunksjon i samskapingsprosessar inkluderer vi også aktivitetar retta utover, mot lokalsamfunnet og samarbeidsrelasjonar, om aktivitetar med ulike typar aktørar (frivillige organisasjonar, næringsliv, institusjonar) i lokalsamfunnet. Motsatsen til ein slik bindeleddssentral blir då sentralar som primært fokuserer på å drifte eigne aktivitetar, og som i mindre grad samarbeider med andre aktørar i si verksemd, i tråd med Lorentzen sin *sosialsentral*. Ved nokre høve har frivilligsentralar sjølve nytta omgrepet *aktivitetshus* om slike sentralar (Erdvik & Guribye, 2021).

Sjølv om det i fleire stortingsmeldingar og offentlege utgreiingar har vore formulert klare politiske visjonar for frivilligsentralane (St.meld. 39 (2006-2007)), så har formålet, verksemda og organiseringa av frivilligsentralane i liten grad vore styrt frå myndighetene si side (Lorentzen & Henriksen, 2014). Det har i Noreg vore ein aksept for lokal variasjon i utforminga av frivilligsentralane der dei har vorte tilpassa lokale forhold, behov og tradisjonar for frivillig innsats og velferdsproduksjon (Lorentzen & Henriksen, 2014). Likevel har altså myndighetene, som vi har skildra i innleiinga, nyleg fremja eit behov for å tydeleggjere sentralane sin funksjon, der også deira rolle som bindeledd i samskaping av velferd på tvers av sektorar har vorte reaktualisert.

## Frivilligsentralar sine roller i samskaping

Samskaping er i dag eit av dei mest populære omgrepa for å skildre samarbeid på tvers av offentleg og frivillig sektor i velferdsproduksjon.<sup>1</sup> Heilt generelt viser samskaping til ein prosess der fleire aktørar samarbeider for å løyse ei offentleg oppgåve eller eit samfunnsproblem gjennom ei «konstruktiv utveksling og anvendelse av deres forskjellige erfaringer, ressurser, kompetanser og ideer» (Torfing et al., 2019, s. 802). I samskaping spelar medborgarar, sivilsamfunnsaktørar og andre relevante aktørar aktive roller i utviklinga og realiseringa av helse- og velferdstenester (Brandsen et al., 2018). Sentrale mål handlar dermed om å styrke tilliten mellom medborgarar og offentlege institusjonar, å styrke rollene og påverknadskrafta til medborgarar og sivilsamfunnsaktørar i utviklinga og implementeringa av velferdstenester og å auke den demokratiske legitimiteten og kvaliteten på utviklinga og produksjonen av velferd. Gjennom samskaping vil dermed dei etablerte grensene mellom offentleg, privat og frivillig sektor bli utfordra.

Omgrepet om samskaping er likevel mangfaldig (Brandsen et al., 2018; Brandsen & Honingh, 2016; Røyseland & Lo, 2019). Omgrepet kan for eksempel referere til faktisk tverrsektorielt samarbeid mellom offentlege og ikkje-offentlege aktørar i velferdsproduksjonen. I Noreg vil denne typen samarbeid kunne hevdast å vere relativt utbreidd og å ha ein lang historisk tradisjon (Kuhnle, 1983; Seip, 1984; Kuhnle & Selle, 1990, 1992; Nagel, 1991), i alle fall når vi snakkar om det generelle omgrepet om samskaping (Røyseland & Lo, 2019). Omgrepet kan også referere til ein spesifikk offentleg styringsstrategi for velferdsproduksjon, som i Noreg er av nyare dato, men som har vakse sterkt i popularitet det siste tiåret (Guribye, 2016).

I offentlege dokument har ein dei siste ti åra sett ei auka erkjenning av at dagens kommunale velferdsproduksjon ikkje vil vere berekraftig i relativt nær framtid. Her har det vorte retta særskilt merksemd mot sivilsamfunnet si rolle i samskaping med det offentlege. I ei rekke sentrale dokument og strategiar frå myndigheitene blir det slått fast at oppgåver som folkehelsearbeid, velferdsutfordringar, omsorg og inkludering ikkje er eit ansvar det offentlege ber aleine; heile samfunnet må bidra.<sup>2</sup> I NOU 2011: 11 blir det snakka ambisiøst om «den andre samhandlingsreformen», der næromsorg, medborgarskap og samproduksjon skal utviklast gjennom partnerskap mellom kommunane og sivilsamfunnet. Omgrep som samskaping og *Kommune 3.0* er vorte ein sentral del av ein diskurs der mange kommunar har latt seg inspirere av tankegodt frå Danmark, der det mange stader blir gjennomført ein reform av kommunal praksis med meir tilrettelegging for sivilsamfunnsinvolvering og fremjing av aktivt medborgarskap (Guribye, 2018).

Det er i denne konteksten – behovet for bindeledd mellom offentlege aktørar, medborgarar og frivillige organisasjonar – at vi må forstå myndigheitene sitt forslag til ny forskrift for tilskot til frivilligsentralane som er nemnd ovanfor. Der krevst det no av sentralane at dei skal stimulere til frivillig innsats, vere opne møteplassar i lokalsamfunnet og ikkje minst ha ei tydelegare rolle som bindeledd mellom kommunen og sivilsamfunnet. Forskrifta seier

1. Samskaping er den norske versjonen av dei engelske omgrepa *co-creation* og *co-production*. *Co-creation* har utgangspunkt i den kommersielle sektor, der det handlar om å involvere forbrukarar i utviklinga av produkt, mens *co-production* i større grad er brukt i litteratur om offentlege tenester. Ein kan også skilje mellom omgrepa basert på tidspunktet for involvering av ikkje-offentlege aktørar i velferdsproduksjon, der *co-creation* involverer dei i ein tidleg initierings- og utformingsfase, og *co-production* involverer dei i ein implementeringsfase. I ein gjennomgang av internasjonal forskning på samskaping finn Voorberg et al. (2014, 2015) at omgrepa *co-creation* og *co-production* i stor grad er overlappande og blir tillagt same mening.
2. Meld.St. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen*; Meld.St. 19 (2014-2015) *Folkehelsemeldingen*; Meld.St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*; Meld.St. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*; Meld.St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

samtidig mindre om kva slags kompetanse som dermed fordrast, korleis denne innsatsen skal rapporterast og målast, og korleis dei ulike funksjonane skal balanserast mot kvarandre. Eit sentralt spørsmål er om det overhovudet lar seg gjere å foreine ein konkurrerande posisjon vis-a-vis andre organisasjonar i form av å drifte egne eller kommunale aktivitetar som ein rekrutterer frivillige til, med ein tillitsbasert posisjon som eit bindeledd i lokalsamfunnet.

## Ulike sektorar, ulike handlingslogikkar?

I tidlegare forskning på frivilligsentralar i Noreg har det vore ei forventning om at type organisasjonsform og eigarskap, for eksempel om dei er eigd og drifta av kommunar eller frivillige aktørar, vil ha noko å bety for typen verksemd eller kva aktivitetar som går føre seg i sentralane (Lorentzen, 2012). Kva slag organisasjonsform og dermed kva sektortilknytning ein frivilligsentral har, vil for eksempel avgjere kva slag juridisk rammeverk verksemda må halde seg til, men det vil også ha noko å bety for frivilligsentralane sine nettverk, verdier og handlingsmåtar. Dette kan vi knyte opp mot teorien om *institusjonelle logikkar* (Thornton et al., 2012), der aktørar frå ulike samfunnssektorar – offentleg, privat og frivillig – blir hevda å operere med ulike verdier og handlingsmønster (Billis, 2010; Thornton & Ocasio, 2008). Offentlege aktørar vil her vere kjenneteikna av prinsippa om kollektiv nytte og kollektive val. Med bakgrunn i lovverket har ulike typar offentlege aktørar ansvaret for levering av universelle velferdstenester, som igjen fordrar ein logikk for likebehandling og rettferd. I privat sektor (for eksempel aksjeselskap) vil handlingar og aktivitetar i større grad vere styrt av ein kommersiell logikk, mens frivillig sektor (lag, stiftingar, samvirke) er prega av verdier og handlingslogikkar knytt til gjensidigheit, fellesskap, solidaritet, altruisme, demokrati og velferd. Aktørar i frivillig sektor er også gjerne orientert mot å hjelpe spesielt utsette grupper og bygge fellesskap og tillit basert på frivillig arbeidskraft og mot personleg engasjement. At ein sentral for eksempel er eigd og drifta av kommunen og såleis er ein del av det kommunale verkemiddelapparatet, vil kunne legge visse føringar på kva arbeidsoppgåver og brukargrupper ein sentral vel å fokusere på. Kommunen står her i så måte nærare sentralane og kan i større grad påverke verksemda til å til dømes knyte seg nærmare opp mot satsinga på samskaping, medvite eller umedvite. Omvendt vil sentralar eigd av organisasjonar eller stiftingar i større grad vere påverka av dei gjeldande verdiane og fokusområda i desse organisasjonane, for eksempel eit fokus på særskilde grupper eller aktivitetar.

Lorentzen (2012) fann mellom anna at kommunalt eigde sentralar samarbeidde meir med frivillige organisasjonar, delvis forklart med det potensielle konkurranseforholdet som kan oppstå mellom frivillige organisasjonar og frivillig eigde sentralar. Samtidig var dei mindre opptekne av eldre som målgruppe, sidan desse sentralane gjerne var plassert under ansvarsområdet for kultur i kommunen. Dette gjev grunnlag for ei forventning om at kommunale frivilligsentralar samarbeider meir med frivillige organisasjonar, og at frivillige sentralar er meir opptekne av eldre som målgruppe. Her kan det likevel tenkast at på grunn av den tvitydige sektorplasseringa som frivilligsentralane er hevda å ha – ein stad mellom offentleg og frivillig sektor – og utvikling over tid, så vil ikkje eigarskapsforma skape like tydelege mønster som ein kunne forventa utifrå teorien om institusjonelle logikkar. Frivilligsentralar kan i dette perspektivet hevdast å vere meir som hybride aktørar som kombinerer dei ulike kjenneteikna, krava, normene og handlingsmønsterane frå både offentleg og frivillig sektor. Dette gjev grunnlag for ei forventning om at skiljet mellom frivillige og kommunale frivilligsentralar ikkje lenger vil skape så mykje variasjon i frivilligsentralane sine aktivitetar og funksjonar. I vår analyse vil vi undersøke i kva grad sektortilhøyrse i kraft av

kommunalt eller frivillig eigarskap skaper variasjon i frivilligsentralane si utoverretta verksemd, deira samarbeid og frivilligrekruttering og deira perspektiv på eigne roller og funksjonar.

Det er andre kjenneteikn ved frivilligsentralar, i tillegg til organisasjonsform og sektor-tilknytning, som kan påverke funksjonar og samarbeid. Alder på sentralar kan for eksempel vere med å påverke verksemda. Nye frivilligsentralar kan tenkast å i større grad vere opptatt av samskaping og bindeleddsfunksjonar, ettersom dette er funksjonar som har fått auka merksemd dei siste åra, og yngre frivilligsentralar i mindre grad enn eldre, vil vere bundne av etablerte tradisjonar og strukturar i organisasjonane (Hannan & Freeman, 1984; Stinchcombe, 1965). Elles vil også ein frivilligsentral sin økonomi kunne påverke omfang av verksemd og fokusområde for sentralane samt kva geografisk nedslagsfelt ein sentral har, om det er ein heil kommune, fleire kommunar eller ein del av ein kommune. Dette vil igjen ha samanheng med kva slags kommune ein sentral er plassert i, om det er ein større bykommune eller ein mindre kommune, og kor stort det lokale organisasjonslivet er i kommunen. I våre analyser skal vi undersøke om også desse kjenneteikna utgjer ein forskjell i frivilligsentralane si utoverretta verksemd, deira samarbeid og frivilligrekruttering og deira perspektiv på eigne roller og funksjonar.

## Data og metode

For å svare på problemstillinga har vi analysert data frå ei spørjeundersøking som vart sendt til alle frivilligsentralane i Noreg i 2020. Med god hjelp frå paraplyorganisasjonen Norges Frivilligsentraler (NFS) fekk vi tilgang til lister med oppdatert kontaktinformasjon til alle frivilligsentralane i Noreg. Undersøkinga vart gjennomført ved hjelp av det nettbaserte verktøyet SurveyXact. Undersøkinga vart sendt ut 11.03.2020, dagen før samfunnsnedstenginga som følgje av covid-19-pandemien 12.03.2020. Som følgje av dette forlenga vi feltperioden med to veker for å sikre oss at dei som ynskte å svare, men som vart hindra av koronasituasjonen, skulle få høve til å svare. Med jamne purringar undervegs vart undersøkinga avslutta 24.04.2020. Av dei 454 sentralane som fekk undersøkinga,<sup>3</sup> svarte 335 på heile eller deler av undersøkinga. Dette gav ein samla svarprosent på 72. Det var ingen indikasjon på skeivt fråfall med omsyn til organisasjonsform, stillingsprosent til sentralleiar, oppstartsår til sentral, kommunetilhøyrslø eller innbyggartal i kommunen (variablar der vi har informasjon om heile populasjonen av sentralar). Det er endå mogleg at data er skeive på variablar vi ikkje har populasjonsinformasjon om. Vi vil likevel hevde at dataa gjev eit dekkande bilete av situasjonen i norske frivilligsentralar på det tidspunktet undersøkinga vart gjennomført, knytt til våre forskingsspørsmål.

I analysane av spørjeskjemadataa skal vi fyrst undersøke i kva grad frivilligsentralane si verksemd er utoverretta i form av ha *innbyggjararar i lokalsamfunnet generelt* som målgruppe, å vere ein *møtestad for organisasjonar, næringsliv og institusjonar i lokalsamfunnet* og å skipe til *opne folkemøte*. Vi skal så undersøke i kva grad frivilligsentralane *samarbeider med andre aktørar* (kommunen, andre offentlege aktørar, frivillige organisasjonar, enkeltpersonar, private bedrifter), og om dei *rekrutterer frivillige til andre frivillige organisasjonar og kommunale organisasjonar eller til eigne aktivitetar*. Svarfordelingane på desse spørsmåla vil indikere i kva grad frivilligsentralane si verksemd er dominert av interne aktivitetar for spesifikke målgrupper eller av meir utoverretta aktivitet mot lokalsamfunn og samarbeid

3. Spørjeundersøkinga vart sendt ut til 454 sentralar og dermed nokre færre enn det som er registrert hos NFS. Dei sentralane som ikkje er inkludert, er utelatne enten fordi vi mangla kontaktinformasjon, eller fordi dei var nyoppstarta og dermed ikkje hadde grunnlag for å svare på store delar av undersøkinga.

med og formidling av frivillige til eksterne aktørar. Dette vil igjen indikere grad av verksemdsorientering mot ein bindeleddsfunksjon. Vidare skal vi sjå på svarfordelinga på spørsmål om frivilligsentralane sine oppfatningar av eiga rolle og forutsetningar for å fylle ein bindeleddsfunksjon: 1) plassering på ein sjupunktskala med følgande utsegner som ytterpunkt: «Frivilligsentralen bør primært vere eit bindeledd mellom kommune, lokale organisasjonar og innbyggjarar» og «Frivilligsentralen bør primært fokusere på konkrete aktivitetar», 2) i kva grad ein meiner utsegnene a) «Vi konkurrerer med frivillige organisasjonar om å rekruttere frivillige», b) «Vi har god oversikt over frivillige organisasjonar og engasjerte innbyggjarar i lokalsamfunnet» og c) «Vi har kompetanse til å kunne vere eit bindeledd mellom kommune, andre organisasjonar og innbyggjarar i lokalsamfunnet» stemmer. Fordelen med eit slikt *emisk* perspektiv er at vi får fram sentralane sine eigne vurderingar og erfaringar frå deira bindeleddsarbeid. Samstundes er ei avgrensing ved denne tilnærminga at vi ikkje har informasjon frå andre aktørar, som frivillige organisasjonar og kommunar som samarbeider med sentralane. Dermed bør undersøkinga supplerast med denne typen informasjon i framtidig forskning. Alle grunnlagstabellar for svarfordelingar er inkludert i appendiks, og nokre er framheva og illustrert som stolpediagram i teksten.

Til slutt skal vi undersøke samanhengen mellom frivilligsentralane si organisasjonsform (kommunal eller frivillig) og indikatorane for utoverretta verksemd, deira samarbeid og frivilligrekruttering og deira perspektiv på eigne roller og funksjonar. Her viser vi ein enkel krysstabell med andelane som har svart dei ulike svaralternativa, fordelt på organisasjonsform. Som ein kontroll utfører vi her også regresjonsanalysar for å undersøke om eventuell variasjon knytt til organisasjonsform er tilfeldig. Vi rapporterer her koeffisientane frå regresjonsanalysane i ein appendikstabell, men kommenterer kontrollanalysen i teksten. I regresjonsanalysane er dei ulike indikatorane for aktivitet, samarbeid og bindeleddsfunksjon sett opp som avhengige variablar, og vi har inkludert organisasjonsform som hovudforklaringsvariabel. Som kontrollvariablar har vi inkludert geografisk nedslagsfelt for sentralen (*ein del (bydel/grend) av kommunen, fleire deler av kommunen, heile kommunen, fleire kommunar*), alder på sentralen (*numerisk*), innbyggjartal i kommunen (*numerisk*), omfang av organisasjonar i kommunen (*numerisk*) og sjølvvurdert økonomisk situasjon (*svært dårleg, nokså dårleg, verken god eller dårleg, nokså god, svært god*). Svarfordelingar på kontrollvariablane er inkludert i appendikstabell 3.

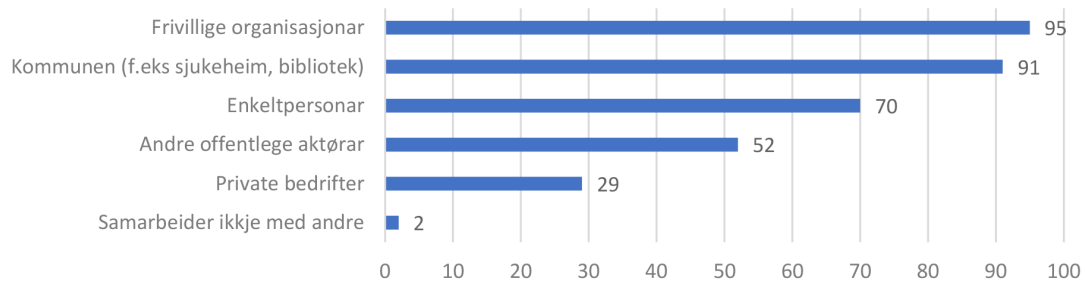
## Funn

### Eksternt retta verksemd, samarbeid og frivilligrekruttering

Kva kjenneteiknar frivilligsentralane sitt arbeid i lokalsamfunnet? Målgruppene til frivilligsentralar er dominert av personar med ulike spesifikke kjenneteikn (eldre, barn og unge, innvandrarar osv.), men den nest vanlegaste kategorien er likevel «innbyggjararar i lokalsamfunnet meir generelt». 90 prosent av frivilligsentralane har dette som definert målgruppe, noko som uttrykker ei meir generell lokalsamfunnsorientering (sjå appendikstabell 1). Så godt som alle frivilligsentralane arrangerer eller organiserer ei form for aktivitet retta mot målgruppene sine, men 63 prosent av sentralane svarer at dei skipar til møteplassar for organisasjonar, næringsliv og institusjonar i lokalsamfunnet (sjå appendikstabell 1). Nesten ein tredjedel (31 prosent) arrangerer også opne folkemøte. Vi tolkar desse fordelingane slik at spesifiserte målgrupper og aktivitetar for desse er dominerande i frivilligsentralane si verksemd, men at mange frivilligsentralar også har ei meir utoverretta verksemd mot lokalsamfunnet med ein bindeleddsfunksjon i lokalsamfunnet som kan legge til rette for samskaping.

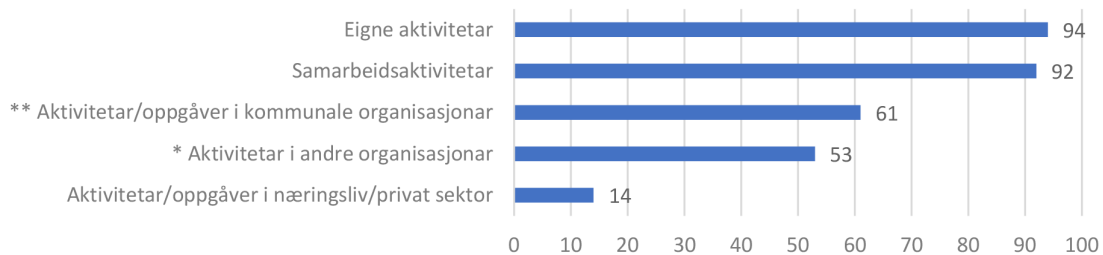


Grad av samarbeid om aktivitetar med eksterne aktørar er ein annan indikasjon på bindeleddsfunksjon og potensial for samskaping. Undersøkinga vår viser her at dei aller fleste frivilligsentralar samarbeider med lokale frivillige organisasjonar (95 prosent) og med kommunen (92 prosent) om aktivitetar (sjå Figur 1). Eit fleirtal av frivilligsentralane samarbeider også med enkeltpersonar (71 prosent), mens litt over halvparten samarbeider med andre offentlege aktørar. Under ein tredjedel (29 prosent) samarbeider med private bedrifter om aktivitetar eller tiltak. Berre to prosent av frivilligsentralane seier dei ikkje samarbeider med andre aktørar om aktivitetar.



**Figur 1.** Samarbeid med andre aktørar om aktivitetar eller tiltak. Prosent.

Som følge av at dei fleste frivilligsentralar arrangerer egne aktivitetar, rekrutterer også dei fleste sentralane (94 prosent) frivillige til desse aktivitetane (sjå Figur 2). Berre 5 prosent av frivilligsentralane rekrutterer frivillige utelukka til egne aktivitetar. Dei fleste frivilligsentralane rekrutterer nemleg frivillige til aktivitetar som dei organiserer i samarbeid med andre organisasjonar (92 prosent), og mange sentralar (61 prosent) rekrutterer også frivillige til oppgåver i kommunale organisasjonar og til frivillige organisasjonar (53 prosent) som frivilligsentralen ikkje er med å organisere. Rekruttering av frivillige til oppgåver i privat næringsliv er derimot mindre vanleg (14 prosent).



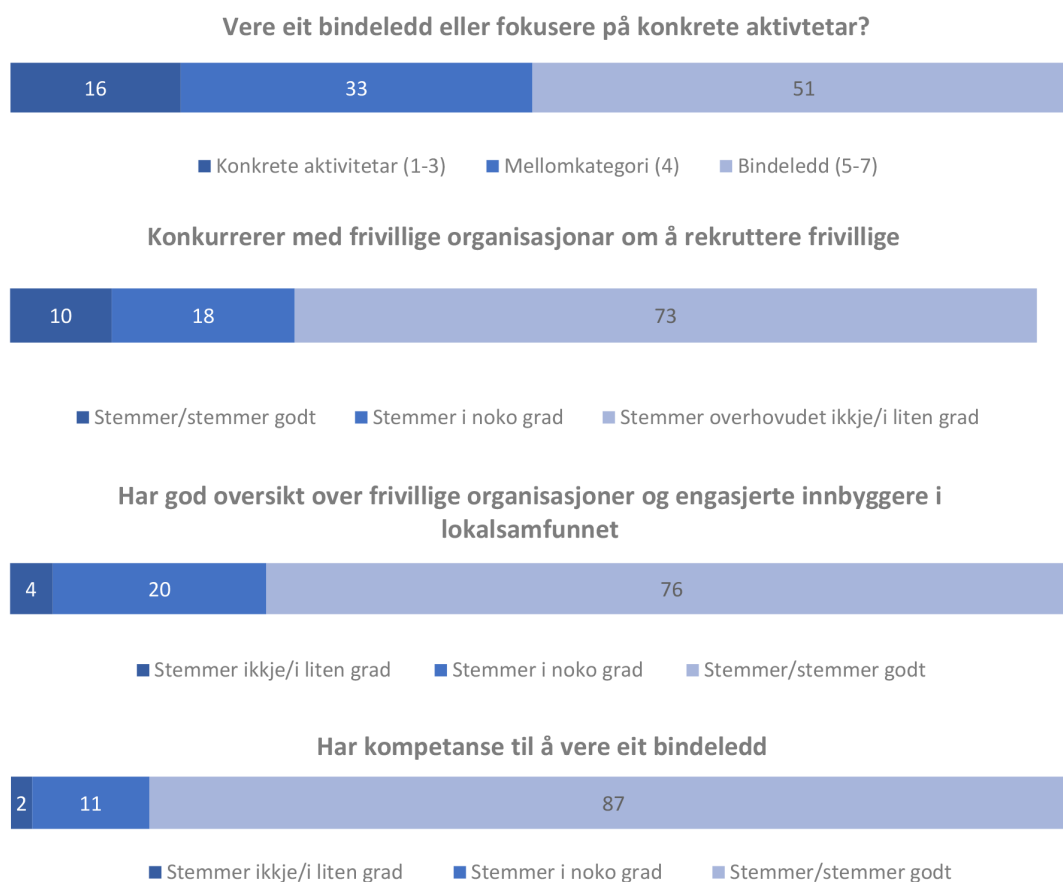
**Figur 2.** Rekruttering og bruk av frivillige. Fleire svar mogeleg. Prosent.

At den faktiske verksemda hos eit fleirtal av frivilligsentralane er retta mot lokalsamfunnet og mot å skipe til møteplassar for ulike lokalsamfunnsaktørar samt eit utbreidd samarbeid med og frivilligrekruttering til både frivillige organisasjonar, kommunale aktørar og andre, indikerer at fleire aspekt ved samskapingssidealet og dei politiske visjonane for frivilligsentralane er manifestert i sentralane si faktiske verksemd i Noreg. Sjølv om spesifikke målgrupper og egne aktivitetar knytt til desse er dominerande, ser det også ut til at mange sentralar tek i vare ei meir utoverretta rolle i lokalsamfunnet og samarbeider tett med frivillige organisasjonar og kommunale aktørar om aktivitetar og formidling av frivillige.

### Vurderingar av bindeleddsfunksjon og føresetnadar

For å undersøke korleis frivilligsentralane sjølve vurderer si eiga verksemd og føresetnadar knytt til det å ha ein bindeleddsfunksjon, skal vi sjå på svarfordelinga på fire spørsmål frå undersøkinga. På det fyrste bad vi respondentane om å plassere seg på ein skala frå 1 til 7 mellom standpunkta «1: Frivilligsentralen bør primært vere eit bindeledd mellom kommune, lokale organisasjonar og innbyggjarar» og «7: Frivilligsentralen bør primært fokusere på konkrete aktivitetar». På dei tre andre spørsmåla spurte vi i kva grad følgjande påstandar stemte med situasjonen på frivilligsentralen: «Vi konkurrerer med frivillige organisasjonar om å rekruttere frivillige», «Vi har kompetanse til å kunne vere eit bindeledd mellom kommune, andre organisasjonar og innbyggjarar i lokalsamfunnet» og «Vi har god oversikt over frivillige organisasjonar og engasjerte innbyggjarar i lokalsamfunnet».

Når det gjeld kva frivilligsentralen primært bør fokusere på, så er det flest (50 prosent) som opplever at rolla som bindeledd er den viktigaste rolla til frivilligsentralane (verdi 5–7) (sjå Figur 3). Berre 16 prosent av sentralane var einige i at frivilligsentralar primært bør fokusere på eigne aktivitetar (verdi 1–3). Ein tredjedel av sentralane plasserte seg mellom desse ytterpunkta (verdi 4). Vidare er det 73 prosent som meiner dei ikkje står i eit konkurranseforhold med frivillige organisasjonar om å rekruttere frivillige (påstand stemmer i liten grad / overhovudet ikkje). Heile 76 prosent av frivilligsentralane meiner at dei har god oversikt over frivillige organisasjonar og engasjerte innbyggjarar i lokalsamfunnet, og 87 prosent meiner at dei innehar kompetansen til å vere eit bindeledd mellom kommunen, lokale organisasjonar og innbyggjarar.



**Figur 3.** Vurderingar av bindeleddsfunksjon og føresetnadar. Prosent.

Desse resultata kan tolkast som at bindeleddsfunksjonen er utbreidd i frivilligsentralane sine oppfatningar av kva rolle dei skal ha, at konkurranseforholdet til frivillige organisasjonar er avgrensa, og at mange av frivilligsentralane opplever å ha kompetansen og oversikten som skal til for å fungere som eit bindeledd.

### Har eigarskap og sektortilhøyrse betydning?

I kva grad utgjør eigarskap og sektortilhøyrse ein forskjell for om frivilligsentralane har eksternt retta aktivitet og samarbeid og frivilligrekruttering, og om dei opplever bindeleddsfunksjonen som viktig og meiner å ha alle føresetnader for å vere eit bindeledd? Dette har vi undersøkt ved å sjå om svara på desse spørsmåla varierer etter om frivilligsentralane er eigd og drifta av kommunen eller av frivillige aktørar (frivillig organisasjon, stifting, samvirke).<sup>4</sup>

Frå registeret som NFS har over frivilligsentralane i Noreg, veit vi at på nasjonalt nivå i 2020 var 49 prosent av sentralane kommunalt eigde, 27 prosent var eigde av frivillige lag, 13 prosent var eigde av stiftingar, 5 prosent var eigde av samvirkeforetak, 2 prosent var registrert som anna, under 1 prosent hadde ikkje fått etablert organisasjonsform endå, og under 1 prosent var aksjeselskap. I ein tradisjonell tredelt sektormodell av samfunnet – offentleg, frivillig, privat – fordeler altså frivilligsentralane seg i noko større grad i offentleg sektor (49 prosent (kommune)) enn i frivillig sektor (45 prosent (frivillige lag, stiftingar og samvirke)). I spørjeskjemadataa var fordelinga på organisasjonsform tilnærma lik som i registeret.<sup>5</sup>

Analysen av variasjon på bakgrunn av eigarskapsform er framstilt i tabell 1. Her finn vi avgrensa variasjon knytt til å ha innbyggjarar i lokalsamfunn som målgruppe og det å arrangere opne folkemøte. Det er ein svak tendens til at kommunale frivilligsentralar i større grad enn frivillig eigde sentralar, fungerer som møtestad mellom organisasjonar, næringsliv og institusjonar i lokalsamfunnet som samarbeider med andre offentlege aktørar og med private bedrifter, og som rekrutterer frivillige til aktivitetar i andre organisasjonar og i kommunale organisasjonar. Det er også ein tendens til at kommunale frivilligsentralar i større grad ser si primærrolle som å vere eit bindeledd som i mindre grad meiner å vere i ein konkurransesituasjon med frivillige organisasjonar, og som meiner å ha ein god oversikt over frivillige organisasjonar og engasjerte innbyggjarar. Likevel er det litt færre kommunale frivilligsentralar som opplever å ha bindeleddskompetanse, men ingen av desse forskjellane var signifikante ved kikkvadrattesting.

For å undersøke desse forskjellane nærare har vi gjennomført regresjonsanalysar av samanhengen mellom organisasjonsform og korleis frivilligsentralane svarte på desse spørsmåla (sjå appendikstabell 2), der vi også har kontrollert for dei andre kjenneteikna ved frivilligsentralane (geografisk nedslagsfelt, alder på sentral, kommunestorleik, tal på frivillige organisasjonar i kommunen og sjølvvurdert økonomisk situasjon). Regresjonsanalysen avdekkjer her ingen signifikante forskjellar i svara på desse spørsmåla basert på eigarskap. Overraskande nok var det heller ingen av kontrollvariablane som skapte signifikant variasjon på dei ulike indikatorane for samarbeid og bindeleddsfunksjon. Den noko avgrensa variasjonen mellom kommunale og frivillige sentralar i tabell 1 kan dermed vere grunna i tilfeldigheter. Vi finn altså ingen signifikante forskjellar mellom kommunale og frivillig eigde sentralar i mål på utoverretta verksemd, på samarbeid og frivilligrekruttering og på

4. I analysen har vi tatt vekk sentralar i dei marginale kategoriane ikkje-registrert, anna og aksjeselskap.

5. I spørjeskjemadataa var fordelinga slik: 52 prosent kommunale, 26 prosent frivillige lag, 15 prosent stiftingar, 5 prosent samvirke, 1 prosent med ikkje-registrert organisasjonsform, 1 prosent i kategorien anna og 0 prosent aksjeselskap.

perspektiv på egne roller og funksjonar. Den tvitydige sektorplasseringa mellom offentleg og frivillig sektor kan, saman med politiske signal frå myndigheitene og utvikling over tid, her ha vore med på å einsrette frivilligsentralane i Noreg når det gjeld utoverretta verksemd, samarbeid og frivilligrekruttering og perspektiv på egne roller og funksjonar.

**Tabell 1.** Eigiarform og mål på eksternt retta aktivitet, samarbeid, frivilligrekruttering og vurdering av bindeleddsfunksjon og forutsetningar. Prosentandelar som har svart oppgitt alternativ.

	Svaralternativ	Komm.	Friv.
Målgruppe	Innbyggjarar i lokalsamfunnet generelt	90	89
Aktivitatar	Møtestad for organisasjonar, næringsliv og institusjonar i lokalsamfunnet	65	60
	Opne folkemøte	30	31
Samarbeider med om aktivitatar eller tiltak	Frivillige organisasjonar	95	94
	Kommunen (f.eks. sjukeheim, bibliotek)	91	92
	Enkeltpersonar	72	69
	Andre offentlege aktørar	56	46
	Private bedrifter	32	26
	Samarbeider ikkje med andre	3	1
Rekruttering av frivillige til	Frivillige organisasjonar	95	94
	Eigne aktivitatar	93	95
	Aktivitatar i kommunale organisasjonar	65	57
Primærrolle til sentral	Fokus på konkrete aktivitatar (1–3)	16	17
	Mellomkategori (4)	31	37
	Vere eit bindeledd (5–7)	54	46
Konkurrerer med frivillige organisasjonar	Stemmer overhovudet ikkje / stemmer i liten grad	74	71
God oversikt over frivillige organisasjonar og engasjerte innbyggjarar	Stemmer / stemmer godt	78	73
Har bindeleddskompetanse	Stemmer / stemmer godt	86	89

## Diskusjon og konklusjon

På bakgrunn av myndigheitene sitt auka fokus på samskaping og behovet for koordinering av velferdsinnsats på tvers av sektorar har vi undersøkt i kva grad utoverretta verksemd, formidling av frivillige og aktivitetssamarbeid i lokalsamfunnet er ein del av frivilligsentralane si verksemd, og kva potensial frivilligsentralar innehar til å fungere som bindeledd og aktør i samskappingsprosessar. Lorentzen (2012) fant at på trass av myndigheitene sine forsøk på å «nudge» frivilligsentralane meir i retning av å bli *nærmiljøsentralar* med ei bindeleddsrolle i lokalsamfunnet var det i praksis berre eit knippe sentralar som tok på seg denne rolla. I dag finn vi at egne aktivitatar framleis er dominerande blant frivilligsentralane, samtidig som at denne verksemda blir kombinert med verksemd som indikerer ein bindeleddsfunksjon. Dei aller fleste frivilligsentralar samarbeider med lokalt foreiningsliv, kommune og

enkelpersonar, mens nokre jamvel samarbeider med private bedrifter. Over halvparten formidlar også frivillige til aktivitetar drivne av kommunen eller frivillige organisasjonar uavhengig av frivilligsentralen. Dermed har desse ein viss funksjon som bindeledd tilsvarende den sentralar i mange andre land har (Eimhjellen et al., 2020). Eit markant overtal av sentralane meiner også at rolla som eit bindeledd mellom kommune, lokalt foreiningsliv og innbyggjarar er viktigare enn å primært fokusere på eigne aktivitetar, og etter eigne vurderingar har dei også kompetansen til å ta ei slik rolle. Vi kan med andre ord spore tendensane her til ei utvikling som let til å ha karakter av både ein politisk ovanfrå-og-ned-prosess og ein nedanfrå-og-opp-prosess der frivilligsentralane i større grad enn for om lag ti år sidan, tek ein bindeleddsfunksjon i lokalsamfunnet.

Med utgangspunkt i teorien om institusjonelle logikkar (Thornton et al., 2012) kan ein forvente ein viss forskjell i verksemd og funksjonar mellom kommunalt eigde og frivillig eigde sentralar. Eit kommunalt eigarforhold gjer det for eksempel i teorien enklare å knyte sentralane til det pågåande fokuset på samskaping i kommunane (Guribye, 2016). Lorentzen (2012) har tidlegare vist at sentralar som er eigd av ein eller fleire organisasjonar, ofte har vanskelegare for å involvere andre organisasjonar i sine aktivitetar, ettersom desse kan frykte at eigarorganisasjonen/-organisasjonane vil ta æra for aktiviteten eller bruke høvet til å forbetre sin(e) posisjon(ar) ovanfor kommunen. Lorentzen (2012) peikte samtidig på at ein av nøklane for å få til eit aktivt samspel med lokale lag og foreiningar er å hjelpe desse å få i stand aktivitetar på deira eigne premiss. Det at det lokale foreiningslivet ser på frivilligsentralen som eit serviceorgan og ikkje som ein konkurrent, kan bidra til å motivere til samarbeid.

I undersøkinga vår fann vi ikkje signifikante forskjellar mellom kommunale og frivillig eigde sentralar sine svar på spørsmål om utoverretta verksemd, samarbeid med eksterne aktørar, rekruttering og bruk av frivillige og vurderingar av eiga rolle og forutsetningar for å vere eit bindeledd. At vi ikkje finn signifikante forskjellar, kan tolkast som eit uttrykk for den hybride karakteren som frivilligsentralar har, at dei er plasserte ein stad mellom offentleg og frivillig sektor. Formell sektortilknytning skaper ikkje lenger klare forskjellar, sidan dei opererer i eit felt mellom offentleg og frivillig sektor. Om ein samanliknar med funn i Lorentzen (2012) si undersøking, kan studien vår tyde på at skiljet mellom kommunale og frivillig eigde sentralar er mindre enn før, i alle fall på nokre punkt knytt til samarbeid med andre aktørar. Her kan det tenkast at frivilligsentralane, på tvers av ulike eigarskapsformer, har blitt meir einsarta som resultat av politiske signal og forventningar til kva rolle og funksjonar dei skal ha.

Undersøkinga vår kan altså tyde på at frivilligsentralane, kommunale så vel som frivillige, har vorte påverka av det store fokuset på samskaping det siste tiåret (Torfing et al., 2019), og at dei i dag står ein stad mellom Lorentzen (2012) sine idealtypiske *sosialsentralar* og *nærmiljøsentralar* eller mellom *bindeledd* og *aktivitetshus* (Erdvik & Guribye, 2021). Det er likevel viktig å understreke at dette skiljet er idealtypiske konstruksjonar. I praksis har dei fleste sentralane i seg kombinasjonar av desse idealtypane som eit resultat av frivilligsentralane sin spesifikke historikk i Noreg og sentralane sin hybride posisjon mellom offentleg og frivillig sektor. På mange måtar kan det verke som om dei har kome så langt dei kan på eiga hand i retning av å ta ein bindeleddsfunksjon i tråd med mykje av det som krevjast av dei i forslaget til den nye forskrifta for frivilligsentralane. Det står dermed att å sjå om myndighetene ynskjer å skubbe sentralane enda lenger i denne retninga i framtida.

## Referansar

- Billis, D. (2010). *Hybrid organizations and the third sector: challenges for practice, theory and policy*. Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan. 10.1007/s11266-011-9249-6
- Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (2018). *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315204956>
- Brandsen, T. & Honingh, M. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427–435. <https://doi.org/10.1111/puar.12465>
- Dugstad, L. & Lorentzen, H. (2008). *Alle til lags. Frivilligsentralen i nærmiljøet* (ISF-rapport 2008:11). Institutt for samfunnsforskning.
- 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.
- Eimhjellen, I., Espegren, A., Nordbø, A. D., Guribye, E. & Nødland, S. I. (2020). *Frivilligsentralenes kjennetegn og betydning i storbyene* (NORCE Samfunn Rapport 20/2020) NORCE Norwegian Research Centre.
- Ellis, S. J. (1989) Volunteer centers: Gearing up for the 1990s. Handbook, United Way of America.
- Erdvik, I. & Guribye, E. (2021). *Frivilligsentralen – fra aktivitetshus til bindeledd i lokalsamfunnet? En casestudie fra Tromøy Frivilligsentral* (NORCE Samfunn Rapport 30/2021) NORCE Norwegian Research Centre.
- Fledderus, J., Brandsen, T. & Honingh, M. (2014). Restoring public trust through the co-production of public services: A theoretical elaboration. *Public Management Review*, 16(3), 424–443. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.848920>
- Guribye, E. (2018). Co-creation of linking social capital in «Municipality 3.0». *Journal of Civil Society*, 14(1): 77–93. <https://doi.org/10.1080/17448689.2017.1402857>
- Guribye, E. (2016). *Mot 'Kommune 3.0'? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal* (Rapport 3/2016). Agderforskning.
- Hannan, M. T. & Freeman, J. (1984). Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, 49(2), 149–164. <https://doi.org/10.2307/2095567>
- Haski-Leventhal, D., Meijs, L. & Hustinx, L. (2010). The Third-party Model: Enhancing Volunteering through Governments, Corporations and Educational Institutes. *Journal of Social Policy*, 39(1), 139–158. 10.1017/S0047279409990377
- Kuhnle, S. (1983). *Velferdsstaten*. Tiden Norsk Forlag.
- Kuhnle, S. & Selle, P. (1990). Meeting needs in a welfare state: relations between government and voluntary organisations in Norway. I A. Ware & R. E. Goodin (Red.), *Needs and Welfare* (s. 165-184) Sage.
- Kuhnle, S. & Selle, P. (1992). *Government and voluntary organizations*. Sage.
- Kulturdepartementet. (2021). *Høringsnotat. Ny forskrift om tilskudd til frivilligsentraler*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/96d700af4f454271b5b9b25c66df0ba2/horingsnotat-forskrift-for-tilskudd-til-frivilligsentraler-revidert-versjon-200821.pdf>
- Lorentzen, H., Andersen, R. K. & Brekke, J. P. (1995). *Ansvar for andre. Frivilligsentralen i norsk velferdspolitikk*. Universitetsforlaget.
- Lorentzen, H. (2012). *Frivilligsentralene i nærmiljøet: Konkurrent eller katalysator?* (Rapport 2012:4). Institutt for samfunnsforskning.
- Lorentzen, H. & Henriksen, L. S. (2014). The Invention and Institutionalization of Volunteer Centers: A Comparative Analysis of Norway and Denmark. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(3), 589–608. [10.1177/0899764013476765](https://doi.org/10.1177/0899764013476765)
- Meld. St. 19 (2014-2015) *Folkehelsemeldingen*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-2014-2015/id2402807/>
- Meld. St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20122013/id723252/>
- Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>

- Meld.St. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*. Kultur- og kirkedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-39-2007-/id477331/>
- Meld. St. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009-/id567201/>
- Nagel, A. (1991). *Velferdskommunen: kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater.
- NOU 2011: 11 (2011) *Innovasjon i omsorg*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 51–58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Seip, A. L. (1984). *Sosialhjelpstaten blir til*. Gyldendal.
- Stinchcombe, A. L. (1965). Social Structure and Organizations. I J. G. March (Red.), *Handbook of Organizations* (s. 142–193). Rand McNally.
- Thornton, P. H. & Ocasio, W. (2008). «Institutional logics». I R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (s. 99–128). Sage.
- Thornton, P., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective. A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford University Press. 10.1093/acprof:oso/9780199601936.001.0001
- Torfinn, J., Sørensen, E. & Røyseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. [10.1177/0095399716680057](https://doi.org/10.1177/0095399716680057)
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. & Trummers, L. (2014). A systematic Review regarding the Potential of Co-creation with Citizens: Embarking on the Innovation Journey. *Public Management Review* 17(9), 1333-1357. [10.1080/14719037.2014.930505](https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505)
- Voorberg, W. H., Trummers, L., Bekkers, V., Torfinn, J., Tonurist, P. & Kattel, R. (2015). Co-creation and citizen involvement in social innovation: A comparative case study across 7 EU-countries (LIPSE Report) EU kommisjonen
- Pestoff, V., Brandsen, T. & Verschuere, B. (Red.). (2012). *New Public governance, the third sector and co-production*. Routledge.

## Appendiks

**Appendikstabell 1.** Utfyllande svarfordelingar på relevante spørsmål i undersøkinga

	Tot	Kommunale	Frivillige
Målgrupper			
Heimlause	5	5	5
LHBTI-personar	5	6	4
Andre	12	14	9
Rusmisbrukarar	16	17	15
Straffedømde	22	24	19
Personar med fysiske helseutfordringar	47	45	49
Småbarnsforeldre	47	44	49
Fattige	55	56	53
Personar med psykiske helseutfordringar	57	58	57
Barn og unge	74	75	72
Innvandrarar	82	82	81
Einsame	85	85	84
Innbyggjarar i lokalsamfunnet generelt	90	90	89
Eldre	93	93	92
Aktivitetar			
Politisk påverknad	10	12	8
Anna	16	16	17
Opne folkemøte	31	30	31
Utflukter/reise	47	51	43
Utlån, gjenbruk og reparasjon	57	61	52
Møtestad for organisasjonar, næringsliv og institusjonar i lokalsamfunnet	63	65	60
Handverk, hobby, musikk og song	73	74	72
Kurs/undervisning	73	76	69
Fysisk aktivitet og friluftsliv	76	74	78
Ein-til-ein-hjelp/-teneste	80	79	81
Kulturelle arrangement	82	80	84
Sosiale møtestader	97	96	98
Samarbeid om aktivitetar eller tiltak			
Samarbeider ikkje med andre	2	3	1
Private bedrifter	29	32	26
Andre offentlege aktørar	52	56	46



Enkelpersonar	71	72	69
Kommunen (f.eks. sjukeheim, bibliotek)	92	91	92
Frivillige organisasjonar	95	95	94
Samarbeidsforhold med kommunen			
Svært/nokså dårleg	2	2	1
Korkje godt eller dårleg	6	7	5
Nokså/svært godt	92	91	94
Samarbeidsforhold med frivillige organisasjonar	<b>Tot</b>	<b>Kommu- nale</b>	<b>Ikkje- kommu- nale</b>
Svært/nokså dårleg	1	1	1
Korkje godt eller dårleg	9	7	11
Nokså/svært godt	90	93	88
Rekruttering av frivillige til kva			
Aktivitetar / oppgåver i næringsliv / privat sektor	14	14	14
Aktivitetar i andre organisasjonar	53	55	51
Aktivitetar/oppgåver i kommunale organisasjonar	61	65	57
Samarbeidsaktivitetar	92	93	90
Eigne aktivitetar	94	93	95
Konkurrerer med frivillige organisasjonar			
Stemmer / stemmer godt	10	8	12
Stemmer i noko grad	18	18	17
Stemmer overhovudet ikkje / i liten grad	73	74	71
Primærrolle til sentral			
Konkrete aktivitetar (1-3)	16	16	17
Mellomkategori (4)	33	31	37
Bindeledd (5-7)	50	54	46
God oversikt over frivillige organisasjonar og engasjerte innbyggjarar			
Stemmer ikkje / i liten grad	4	4	3
Stemmer i noko grad	20	17	24
Stemmer / stemmer godt	76	78	73
Har bindeleddskompetanse			
Stemmer ikkje / i liten grad	2	2	1
Stemmer i noko grad	11	12	10
Stemmer / stemmer godt	87	86	89

**Appendikstabell 2.** Resultat frå regresjonsanalysar av variasjon på avhengige variablar basert på eigarskap, med kontroll for andre relevante kjenneteikn ved frivilligsentralane.

	Målgruppe Innbyggjarar i lokalsamfunnet	Arrangerer møtestader for organisasjonar	Arrangerer opne folkemøte
Frivillig (kom=ref.kat)	-0.08	-0.03	0.03
Nedslagsfelt	-0.13	-0.01	-0.05
Alder	-0.04	-0.02	-0.02
Kommunestorleik	-0.00	0.14	0.37
Organisasjonar i kommunen	-0.00	-0.00*	-0.00
Sjølvvurdert øk.situasjon	-0.06	0.02	-0.24
Konstant	3.77**	0.66	-0.42
Observasjonar	224	224	224

	Rekrutterer frivillige til egne aktivitetar	Rekrutterer frivillige til aktivitet i andre org.	Rekrutterer frivillige til ak- tivetar i komm.tenester
Frivillig (kom=ref.kat)	0.55	-0.39	-0.21
Nedslagsfelt	0.04	0.01	-0.02
Alder	-0.01	-0.01	-0.01
Kommunestorleik	0.22	-0.16	-0.12
Organisasjonar i kommunen	0.00	-0.00	-0.00
Sjølvvurdert øk.situasjon	0.22	0.30	0.03
Konstant	1.41	0.04	0.91
Observasjonar	224	224	224

	Samarb. ikkje med andre	Private bedrifter	Andre offentlege aktørar	Enkelt- personar	Komm.	Friv. org.
Frivillig (kom=ref.kat)	-1.28	-0.17	-0.17	0.08	-0.47	-0.47
Nedslagsfelt	0.08	-0.10	-0.06	0.08	-0.14	-0.14
Alder	-0.04	0.01	0.01	-0.03	-0.04	-0.04
Kommunestørrelse	0.76	0.11	0.14	0.33	0.23	0.23
Organisasjonar i kommunen	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	0.00	0.00
Sjølvvurdert øk.situasjon	0.13	-0.02	0.10	-0.25	0.30	0.30
Konstant	-5.03	-0.56	-0.16	1.24	3.15*	3.15*
Observasjonar	224	224	224	224	224	224

	Konkurrerer med frivillige organisasjonar	Primærrolle til sentral	Har god oversikt over friv.org. og innbyggjarar	Har bindeledds-kompetanse
Frivillig (kom=ref.kat)	0.07	0.12	-0.01	0.09
Nedslagsfelt	0.05	-0.07	0.04	0.03
Alder	-0.00	0.02	0.00	-0.00
Kommunestørrelse	0.09	-0.18	0.06	0.02
Organisasjonar i kommunen	-0.00	0.00	-0.00	-0.00
Sjølvvurdert øk.situasjon	-0.07	-0.04	0.02	0.06
Konstant	1.80***	3.43***	3.74***	4.12***
Observasjonar	223	223	223	223
R-squared	0.01	0.02	0.02	0.03

**Appendikstabell 3.** Svarfordeling på inkluderte kontrollvariablar i regresjonsanalysane.

Kommunal/frivillig	Andel %
Kommunal	53
Frivillig	47
Nedslagsfelt	
Ein del (bydel/grend) av kommunen	24
Fleire deler av kommunen	10
Heile kommunen	65
Fleire kommunar	1
Alder	
0–5 år	15
6–10 år	15
11–15 år	12
16 år +	57
Kommunestørrelse	
Under 5000	27
5000–20 000	33
Over 20 000	40
Organisasjonar i kommunen	
0–100 stk.	19
101–200 stk.	20
201–400 stk.	22
Over 400 stk.	39
Sjølvvurdert øk.situasjon	
Svært/nokså dårleg	16
Verken god eller dårleg	39
Nokså/Svært god	45